



mucf
Myndigheten för ungdoms-
och civilsamhällesfrågor

OLIKA VILLKOR FÖR ETABLERING

Lokala förutsättningar och stöd till unga som varken arbetar eller studerar

FOKUS 23

© **Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) 2023**

Uppdragsansvarig: Amanda Nielsen

Omslagsfoto: Jorgearturo Andrade, Pexels

Övriga foton:

Sid 14: Jurica Koletic, Unsplash

Sid 22: Hatice Baran, Pexels

Sid 36: евген волокита, Pexels

Sid 60: Talen De St Croix, Unsplash

Sid 63: Diego PH, Unsplash

Sid 68: Helena Lopes, Unsplash

Sid 82: Victor Miyata, Pexels

Sid 86: Nicole Avagliano, Pexels

Sid 102: Mica Asato, Pexels

Sid 125: Alina Skazka, Pexels

Sid 141: Chris HmxmthieJTFM, Unsplash

Sid 144: Brooke Cagle, Unsplash

Sid 190: Kriss L, Pexels

Tryck: Tryckservice i Ängelholm AB, november 2023

Kontaktuppgifter MUCF:

Telefon: 010-160 10 00

E-post: info@mucf.se

Webb: www.mucf.se

Fokus 23

Förord

Att avsluta sin utbildning och börja arbeta är ett av de allra viktigaste stegen som unga tar på vägen mot ett självständigt liv. De flesta unga klarar den övergången bra, men nästan var tionde ung i åldrarna 16–29 år kommer under någon period att vara i en situation där de inte studerar och inte heller har ett arbete. För att den perioden ska bli så kort som möjligt är ett bra stöd avgörande. Förutom det personliga lidande som en längre tid i utanförskap innebär är det också förknippat med en stor samhällsekonomisk kostnad när unga står utanför både arbete och studier. Det strategiska arbetet med att minska andelen unga som är utanför studier och arbete har nu pågått i ungefär två decennier. Under denna tid har det gjorts många viktiga framsteg. Kunskapen om vad som krävs för att stödja dessa unga är större och olika samhällsaktörer samverkar idag kring målgruppen i större utsträckning. Samtidigt kvarstår stora utmaningar. Att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar är ett långsiktigt arbete och ytterligare insatser behövs.

Med den här rapporten vill Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) bidra med fördjupad kunskap om hur och varför andelen unga som varken arbetar eller studerar skiljer sig mellan kommuner och hur de på olika sätt arbetar med att stödja dessa unga. I rapporten lyfts goda exempel på lokala verksamheter och insatser som förhoppningsvis kan inspirera till lokalt utvecklingsarbete. Kommunerna är en central aktör i det förebyggande arbetet och det är på den lokala nivån som unga som varken arbetar eller studerar får tillgång till mycket av det stöd de behöver för att antingen återgå till studier eller etablera sig på arbetsmarknaden.

Rapporten visar att graden av samverkan fortfarande är låg i många kommuner, både om man ser till samverkan inom kommuner och med andra aktörer. Här behövs ytterligare insatser för att stimulera till ökad samverkan. För att unga med etableringssvårigheter ska få det stöd de behöver är samverkan mellan olika aktörer i samhället centralt. Vi ser också att det finns en variation i det kommunala stödet till unga som varken arbetar eller studerar. Det innebär en bristande likvärdighet eftersom ungas förutsättningar att få stöd i en utsatt situation ser olika ut beroende på var i landet de bor. Samtidigt ser myndigheten en risk att lokala ambitioner inom området skalas ner i ett läge när många kommuners ekonomi nu försämras.

Myndigheten vill rikta ett tack till de kommuner som har besvarat den enkät som är ett viktigt underlag i rapporten, samt ett särskilt varmt tack till de tjänstepersoner som i intervjuer har delat med sig av erfarenheter från kommunernas arbete för unga som varken arbetar eller studerar. Rapporten har tagits fram på avdelningen för utredning av Amanda Nielsen (uppdragsansvarig), Emma Neuman och Emma Thornström.

Lena Nyberg

Generaldirektör

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor

Innehåll

Sammanfattning 10

1. Inledning 15

Syfte 16

Unga som varken arbetar eller studerar – en definition 18

Genomförande 18

Läsanvisningar 20

2. Unga som varken arbetar eller studerar – en beskrivning av gruppen och fördelning av samhällsansvar 23

En beskrivning av gruppen unga som varken arbetar eller studerar 23

Den lokala arenan 29

3. Lokala skillnader i andelen unga som varken arbetar eller studerar 37

Andelen unga som varken arbetar eller studerar varierar i Sveriges kommuner	39
Har den lokala variationen i andelen unga som varken arbetar eller studerar förändrats över tid?	47
Avslutande reflektioner	58

4. Kommunernas arbete med unga som varken arbetar eller studerar – resultat från MUCF:s enkätundersökning 61

Politiska målsättningar och verksamhet för unga som varken arbetar eller studerar	65
Kommunernas arbete med olika delgrupper av unga som varken arbetar eller studerar	71
Samverkan om unga som varken arbetar eller studerar	73
Hinder i kommunernas arbete med unga som varken arbetar eller studerar	75
Avslutande reflektioner	79

5. Varför skiljer sig andelen unga som varken arbetar eller studerar i Sveriges kommuner? 83

Kommunernas strukturella förutsättningar och lokala skillnader i andelen unga som varken arbetar eller studerar	85
Vad kan förklara lokala variationer i andelen unga som varken arbetar eller studerar?	90
Avslutande reflektioner	100

6. Lokala framgångsfaktorer och utmaningar – erfarenheter från nio kommuner 103

8

Kommunernas arbete med unga som varken arbetar eller studerar	106
Tre typer av framgångsfaktorer	111
Organisation och strategiskt arbete – grundförutsättningar för ett framgångsrikt arbete med målgruppen	112
Insatser och verksamheter – beståndsdelar i lokalt arbete för att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar	115
Förhållningssätt i arbetet – långsiktigt och individcentrerat utifrån målgruppens behov	130
Kommunerna upplever flera utmaningar	132
Avslutande reflektioner	142

7. Avslutande diskussion **145**

Samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar är ingen självklarhet 148

Stödet till unga är mer utbyggt i vissa kommuner 154

Ungas ekonomiska situation kan hindra deltagande i aktiviteter som leder till arbete eller studier 160

Många utmaningar i samverkan kring unga 162

Säkerställ ett ändamålsenligt stöd till unga arbetslösa med mer omfattande stödbehov 169

Civilsamhället bör ges en större roll i arbetet för att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar 173

Fortsatta insatser behövs för att alla unga ska fullfölja sin skolgång 177

Bristande stöd vid psykisk ohälsa bidrar till att unga hamnar i utanförskap 184

Referenser **191**

Metod- och tabellbilaga **201**

Sammanfattning

137 486 unga i åldrarna 16–29 år stod utanför både arbete och studier år 2021. Det motsvarar 7,9 procent av alla unga i de åldrarna. I rapporten undersöks om det finns skillnader mellan Sveriges kommuner sett till hur vanligt det är att unga är utanför arbete och studier och sett till det stöd som gruppen får i olika kommuner. Rapporten baseras på

- registerdata från Statistiska centralbyrån (SCB)
- en enkätundersökning som Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) genomfört bland Sveriges kommuner som besvarats av 191 av dessa
- intervjuer med företrädare för nio kommuner.

Genomsnittet för andelen unga som är utanför arbete och studier bland Sveriges kommuner är 8,5 procent, men det finns skillnader mellan kommunerna. I kommunen med den allra högsta andelen är det 16,7 procent unga som är utanför arbete och studier. Den andelen är nära fyra gånger så hög som i kommunen med lägst andel, där andelen är 4,8 procent. Samtidigt är skillnaderna för en majoritet av kommunerna förhållandevis små – i hälften av kommunerna ligger andelen inom spannet 7,2 och 9,4 procent. Skillnaderna mellan kommuner som har en hög andel unga som varken arbetar eller studerar och de kommuner som har en låg andel är ungefär lika stora över hela den tidsperiod som analyseras – 2007 till 2021. Det finns kommuner som kännetecknas av att ha varaktigt lägre eller högre andelar jämfört med övriga kommuner. Det beror till viss del på att kommuners strukturella förutsättningar spelar en avgörande roll för hur vanligt det är att unga är utanför arbete och studier. Till dessa hör den demografiska sammansättningen av ungdomspopulationen och de lokala arbetsmarknadsförutsättningarna. Men en stor del av variationen mellan kommuner förklaras inte av strukturella förutsättningar, vilket talar för att det också finns andra faktorer som förklarar varför andelen unga som varken arbetar eller studerar skiljer sig för olika kommuner. Bland dessa finns skillnader i det arbete som kommunerna bedriver dels

för att förebygga att unga hamnar utanför arbete och studier, dels för att stötta unga som på olika sätt redan är i utanförskap.

Intervjuerna med kommunerna synliggör att det finns flera komponenter i ett framgångsrikt lokalt arbete. En viktig framgångsfaktor är att bygga verksamheter och strukturer som möjliggör ett långsiktigt arbete med unga som är utanför arbete och studier utifrån deras individuella behov av stöd. Det är också viktigt att unga bemöts på ett sätt som skapar förtroende. I intervjuerna lyftes en rad exempel på framgångsrika satsningar och verksamheter. Breda ingångar för unga och uppsökande arbete bidrar till att nå ut till de unga som varken arbetar eller studerar som saknar myndighetskontakter. Samverkansplattformar är avgörande för att möjliggöra att unga får tillgång till samordnat stöd från flera aktörer. Det är också viktigt att erbjuda insatser av mer förberedande karaktär i syfte att möjliggöra stegförflyttningar för unga som står långt från arbete och studier. Även satsningar på olika former av anpassade utbildningsalternativ och aktivt arbete för att stödja och underlätta för unga vid kritiska övergångar – exempelvis mellan olika skolformer eller mellan utbildning och arbete – är avgörande.

Resultaten från enkätundersökningen visar att det finns skillnader i hur kommunerna arbetar med unga som varken arbetar eller studerar. Samverkan är viktigt för att unga med komplexa behov ska få tillgång till ett individuellt anpassat stöd. Här visar enkätsvaren att graden av samverkan skiljer sig åt – både den samverkan som sker mellan olika förvaltningar i kommuner och den som sker med andra aktörer. Endast ungefär hälften av kommunerna (54 procent) har en hög grad av intern samverkan. Ungefär lika få (47 procent) samverkar i stor utsträckning med Arbetsförmedlingen och med näringsliv och företag. Det är betydligt mindre vanligt att samverka med civilsamhällesaktörer, hälso- och sjukvården eller Försäkringskassan.

Det finns också skillnader i det stöd som kommuner erbjuder unga som varken arbetar eller studerar. Det gäller i synnerhet för unga som fyllt 20 år, där kommunen inte har ett ansvar att arbeta uppsökande och erbjuda insatser. I intervjuerna lyftes uppsökande arbete och breda ingångar för unga fram som viktiga för att fånga upp alla unga med behov av stöd. Enkätresultaten visar dock att sådan verksamhet är mindre vanligt

förekommande. Ungefär en femtedel av kommunerna (22 procent) uppger att de arbetar uppsökande mot unga över 20 år och knappt var tredje kommun (32 procent) uppger att de har ”en väg in”-verksamhet – en samlad ingång till stöd från olika aktörer – som riktar sig till alla unga som varken arbetar eller studerar. Det är ännu mer ovanligt att unga inom ramen för denna verksamhet erbjuds tillgång till samordnat stöd från ett team med representanter för olika verksamheter. Enbart 18 procent av kommunerna uppger att det i deras kommun finns ”en väg in”-verksamhet som erbjuder samordnat stöd.

I intervjuerna lyftes även politiskt beslutade målsättningar och handlingsplaner som en framgångsfaktor eftersom de skapar ett tydligt mandat för verksamheten. Det stora flertalet av kommunerna (81 procent) har politiskt beslutade målsättningar för någon delgrupp av unga som varken arbetar eller studerar. En betydligt lägre andel (28 procent) har beslutade målsättningar som gäller alla unga som varken arbetar eller studerar. Rapportens resultat pekar mot att målsättningar för hela målgruppen är särskilt viktiga. De kommuner som har sådana samverkar i högre utsträckning och ger oftare unga tillgång till ett mer omfattande stöd. Resultaten visar också att kommuner som har sådana målsättningar och även har en ”en väg in”-verksamhet som erbjuder unga samordnat stöd har en lägre andel unga som varken arbetar eller studerar. Därför är det troligt att ett arbetssätt där unga erbjuds ett mer omfattande stöd och som innebär att insatser riktas mer brett till hela målgruppen är framgångsrikt.

Rapporten visar även på flera hinder och utmaningar som kommunerna möter i sitt arbete. Det främsta hindret är enligt enkätundersökningen bristen på anpassade utbildningsalternativ, ungefär hälften av kommunerna (54 procent) upplever det som ett stort hinder. Något färre (45 procent) av kommunerna upplever att begränsade ekonomiska resurser hindrar deras arbete i hög utsträckning. Både enkätsvar och intervjuer visar att det finns ett antal utmaningar i relation till samverkan. Nästan fyra av tio kommuner (38 procent) upplever att bristande samverkan med externa aktörer är ett stort hinder. Kommunerna lyfter särskilt utmaningar i samverkan med Arbetsförmedlingen. Till dessa hör att myndigheten har minskat sin lokala närvaro och ökat krav på att unga

ska klara digitala kontakter. Kommunerna beskriver också att samverkan med externa aktörer försvåras av långa vårdköer. Intervjuerna belyser även att det kan vara en utmaning för kommunerna att nå ut till berörda unga, och än svårare att erbjuda insatser som svarar mot deras behov.

Sammanfattningsvis innebär de lokala skillnaderna – som kan antas bottsna i både ambition och förutsättningar – att möjligheterna för unga som varken arbetar eller studerar att få stöd skiljer sig åt beroende på var de bor. Det skapar en brist på likvärdighet som är problematisk. MUCF bedömer att det fortsatt finns ett stort behov av stöd och främjande arbete för att öka samverkan på lokal nivå och för att lägga en grund för ett strategiskt arbete i fler kommuner. Mot denna bakgrund lämnar myndigheten förslag som syftar till att öka kunskapen om unga som varken arbetar eller studerar hos offentliga aktörer, främja samverkan och bidra till lokal verksamhetsutveckling. Myndigheten konstaterar också att det finns ett behov av att en eller flera samhällsaktörer får ett utökat ansvar att arbeta för att främja etablering bland unga med större stödbehov som idag inte får tillräckligt stöd. För att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar krävs således en rad insatser och ett långsiktigt arbete. Det är nödvändigt för att undvika det personliga lidandet för unga som är en längre tid i utanförskap, men också viktigt för att minska de stora samhällsekonomiska kostnaderna av att unga står utanför både arbete och studier.



1. Inledning

Nästan var tionde ung person i åldrarna 16–29 år befinner sig under mer än ett års tid utanför både arbete och studier. Under 2021 rörde det sig om 137 486 unga. Det är en heterogen grupp. En del är arbetslösa och inskrivna på Arbetsförmedlingen medan andra är sjukskrivna eller föräldralediga. Det finns också en stor grupp – ungefär en tredjedel av de unga som varken arbetar eller studerar – vars sysselsättning och försörjning är okänd. I denna grupp ingår ett okänt antal unga som är så kallade hemmasittare. En del unga som varken arbetar eller studerar befinner sig i denna situation under en begränsad tid. Flera studier har dock visat att det finns unga som står utanför arbete och studier under flera års tid – och i vissa fall under hela sin ungdomstid (Forsslund & Liljeberg 2021; MUCF 2020a). Långvarigt utanförskap är kostsamt både för den enskilda och samhället i stort och kan också öka risken för fortsatt utanförskap. Forskning har visat att längre perioder utanför arbetsmarknaden leder till betydligt sämre möjligheter för personer att komma i arbete och därtill en ökad risk för ohälsa (Nordström Skans 2004; Olofsson 2018).

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) tar varje år fram en tematisk rapport med fokus på ungas levnadsvillkor. Rapporten är en del av det ungdomspolitiska uppföljningssystemet som följer ungas levnadsvillkor på en rad områden. I årets rapport har vi valt att fokusera på unga som varken arbetar eller studerar och variation på lokal nivå – variation sett till andelen unga som tillhör gruppen i olika kommuner och variation sett till det stöd som gruppen får i olika kommuner. Goda etableringsvillkor för unga är avgörande för att den övergripande målsättningen för den svenska ungdomspolitiken ska kunna förverkligas – att ”alla ungdomar ska ha goda levnadsvillkor, makt att forma sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen” (prop. 2013/14:191, s. 1). I målsättningen om goda levnadsvillkor ryms rätten till utbildning, arbete, hälsa och trygghet. Även målsättningen att unga ska ha makt att forma sina liv är nära kopplad till etablering. I den ungdomspolitiska skrivelsen konstaterar regeringen att ”egna inkomster

och kunna försörja sig själv är en central del av att kunna få makt att forma sitt eget liv” (Skr. 2020/21:105, s. 113). För de flesta unga går vägen till goda levnadsvillkor och självständighet via studier och/eller arbete och därför är de lokala villkoren för ungas etablering intressanta att undersöka.

Syfte

Det övergripande syftet med rapporten är att bidra med fördjupad kunskap om variation i andelen unga som varken arbetar eller studerar på lokal nivå. I rapporten undersöker vi både hur andelen unga som befinner sig i denna livssituation skiljer sig mellan kommuner och utforskar hur dessa arbetar med gruppen. Rapportens syfte kan beskrivas som tredelat:

- att undersöka skillnader i andelen unga som varken arbetar eller studerar på kommunal nivå
- att undersöka skillnader i kommunernas arbete med gruppen
- att undersöka framgångsfaktorer och utmaningar för det lokala arbetet.

Vi har valt att fokusera på den lokala nivån eftersom det som händer här är avgörande för ungas förutsättningar till etablering. Skillnader i hur lokala aktörer tolkar sitt uppdrag kan göra att tillgången till stöd varierar. Vi har vidare valt att fokusera på kommuners arbete eftersom kommunen är en viktig aktör på den lokala arenan. Kommuner har ett lagstadgat ansvar att hålla sig informerade om hur unga under 20 år som saknar gymnasieexamen och inte studerar sysselsätter sig, samt att erbjuda lämpliga insatser till dessa.¹ Det är även vanligt att kommuner erbjuder arbetsmarknadspolitiska insatser till unga vuxna över 20 år som står utanför arbete och studier. Det rör sig framför allt, men inte uteslutande, om unga med försörjningsstöd. Utöver detta är viktiga delar av utbildningsväsendet, grund- och gymnasieskola samt vuxenutbildning,

¹ Det så kallade kommunala aktivitetsansvaret, för en mer utförlig beskrivning av detta se sida 32.

ett kommunalt ansvar. Det innebär att kommunen är en viktig aktör som både via proaktiva och reaktiva insatser kan förhindra att unga befinner sig utanför arbete och studier. Sammanfattningsvis är kommunen en central aktör vars förutsättningar och prioriteringar är viktiga för ungas förutsättningar till etablering. Mot denna bakgrund är det intressant att undersöka variation på kommunal nivå sett till såväl strukturella förutsättningar som lokalt arbete. Ytterst eftersom kommunala skillnader innebär att ungas förutsättningar till etablering, och i förlängningen deras möjligheter till goda levnadsvillkor, skiljer sig åt beroende på var i landet de bor.

Det finns sedan tidigare en hel del kunskap om unga som varken arbetar eller studerar och de insatser som erbjuds unga som tillhör gruppen. Det är välkänt att andelen unga utanför arbete och studier varierar mellan stadsdelsområden (Delmos 2019), kommuner (Arbetsförmedlingen 2013) och utifrån olika typer av regionala indelningar (Forslund & Liljeberg 2021; Temagruppen Unga i arbetslivet 2017). Det saknas dock en aktuell analys av skillnader på kommunal nivå och därför inleds rapporten med en sådan. Kommuners arbete med unga som varken arbetar eller studerar är ett mer outforskat område. Under de senaste åren har det dock kommit flera studier som undersöker variation i kommunala insatser till unga som varken arbetar eller studerar och effekterna av dessa. I en studie från Ratio (Pello-Esso m. fl. 2017) undersöks effekter av kommunala arbetsmarknadsinsatser till unga. Resultaten pekar mot att det finns vissa insatser som bidrar till att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar på lokal nivå. Vidare pekar slutsatser från ett nyligen avslutat forskningsprojekt² som studerat kommunala variationer i insatser för unga som varken arbetar eller studerar mot att kommuners arbetssätt spelar roll (Mellberg m.fl. 2022). Mot denna bakgrund har vi velat fördjupa bilden av kommuners arbete med unga som varken arbetar eller studerar.

²”Bortom goda exempel – analyser av kommunala variationer i insatser för unga som varken arbetar eller studerar”, finansierat av Forte.

Unga som varken arbetar eller studerar – en definition

Unga som varken arbetar eller studerar är ett centralt begrepp i rapporten. I rapporten används det särskilda mått för unga som varken arbetar eller studerar som MUCF redovisar.³ Detta mått bygger på registerdata från SCB och presenteras på årsbasis med cirka två års fördröjning. Unga som varken arbetar eller studerar är enligt detta mått personer i åldrarna 16–29 år som är folkbokförda i Sverige och som under ett kalenderår

1. inte haft inkomster över ett prisbasbelopp och
2. inte haft studiemedel, varit utbildningsregistrerad eller studerat vid SFI mer än 60 timmar.

Den del av rapporten som analyserar variation i andelen unga som varken arbetar eller studerar på lokal nivå utgår från detta mått. Vi tar avstamp i samma förståelse av vilka som tillhör gruppen även i övriga delstudier och definitionen har skrivits fram i instruktionerna till enkätundersökningen. När det gäller enkät- och intervjustudien bör dock framhållas att de som svarat på frågor kan ha utgått från en delvis annan förståelse.

Genomförande

Rapporten utgår från flera källor och undersökningar. I kapitel tre presenteras analyser utifrån registerdata från SCB. I kapitel fyra redovisas resultaten från en enkätundersökning MUCF genomfört bland Sveriges kommuner. I kapitel fem presenteras analyser utifrån dels registerdata från SCB, dels MUCF:s enkätundersökning. Analysen i kapitel sex bygger på intervjuer med nio kommuner som MUCF genomfört under våren 2023. I det följande beskrivs kort det empiriska material som ligger

³ Ett annat mått som används i Sverige är NEET (förkortning för Neither in Employment nor in Education or Training). Detta baseras på SCB:s Arbetskraftsundersökningar (AKU) och redovisas kvartalsvis varje år. Detta mått är inte möjligt att använda för analyser på lokal nivå då det inte går att bryta ned på kommunnivå.

till grund för rapporten. För mer utförlig beskrivning av undersökningarna, se metodbilaga.

Registerdata från SCB

I rapporten används data om unga som varken arbetar eller studerar på kommunnivå, vilka tas fram av SCB utifrån olika register hos SCB och Försäkringskassan. I dessa data finns uppgifter om antal och andel unga som varken arbetar eller studerar bland unga 16–29 år för samtliga Sveriges kommuner för åren 2007 till 2021. Andelen finns uppdelat på juridiskt kön, ålder (16–19 år, 20–24 år och 25–29 år) och födelseland (inrikes eller utrikes född).⁴

När måttet tas fram exkluderas gränspendlare. Gränspendlare är personer som finns registrerade i svenska register, men som arbetar i Danmark, Finland eller Norge. Åren 2015–2021 är gränspendlare till alla tre länderna borträknade. För åren 2007–2014 är enbart gränspendlare till Danmark och Norge borträknade. Det innebär att de kommuner som har många gränspendlare till Finland inte fullt ut har jämförbara siffror över hela tidsperioden och att andelen unga som varken arbetar eller studerar i dessa kommuner kan överskattas under perioden 2007–2014.

Enkätundersökning om kommuners arbete

För att kartlägga det arbete som bedrivs lokalt för att stötta unga som varken arbetar eller studerar genomförde vi en enkätstudie bland Sveriges kommuner mellan den 26 april och 2 juni 2023. Samråd med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) enligt SFS 1982:668 om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner genomfördes för enkätstudien. Enkäten skickades ut via e-post och besvarades digitalt. E-postadresser till kommunerna hämtades från SKR:s intressentregister. I de instruktioner som bifogades med enkäten instruerades kommunerna att skicka enkäten vidare till kommunledningskontoret, eller motsvarande central förvaltning, för att avgöra var

⁴ Vi har inte tillgång till uppgifter om andel och antal unga som varken arbetar eller studerar bland unga med utländsk bakgrund, det vill säga unga som är utrikes födda eller födda i Sverige och har två föräldrar som är utrikes födda.

enkäten bäst besvaras. Vi uppmuntrade också till dialog mellan flera förvaltningar när enkäten besvarades. 191 kommuner besvarade enkäten. Det motsvarar en svarsfrekvens på 66 procent.

Intervjuer med kommuner

MUCF intervjuade nio kommuner om deras arbete för att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar. Kommunerna ligger i olika delar av landet och skiljer sig sett till befolkningsstorlek och andra strukturella förutsättningar. De valdes ut utifrån ett antagande om att de, utifrån sina skilda förutsättningar, skulle kunna dela med sig av framgångsfaktorer och utmaningar i det lokala arbetet med unga som varken arbetar eller studerar. Intervjuerna gjordes både på plats och digitalt. Antalet intervjuade i varje kommun varierade från två till tiotalet personer som mest. Samtalen spelades in och transkriberades i efterhand.

Läsanvisningar

Kapitel två, **Unga som varken arbetar eller studerar – en beskrivning av gruppen och fördelning av samhällsansvar**, inleds med en kort beskrivning av vilka unga som ingår i gruppen som varken arbetar eller studerar. Därefter beskriver vi kort kommunen som en aktör i arbetet för att förebygga och minska andelen unga som varken arbetar eller studerar.

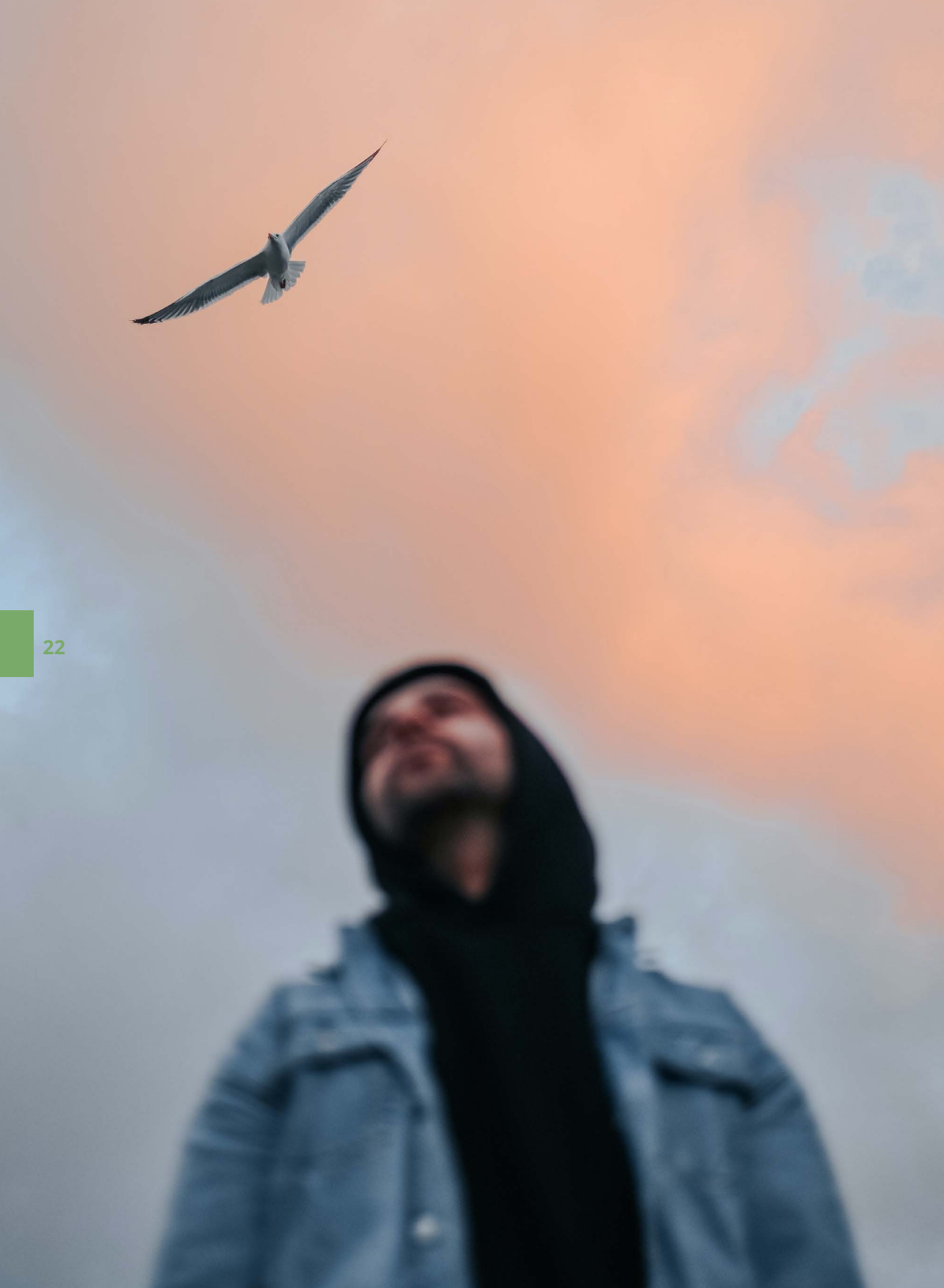
I kapitel tre, **Lokala skillnader i andelen unga som varken arbetar eller studerar**, presenteras en analys av hur andelen unga som varken arbetar eller studerar varierar mellan olika kommuner och hur detta förändrats över tid.

I kapitel fyra, **Kommunernas arbete med unga som varken arbetar eller studerar – resultat från MUCF:s enkätundersökning**, presenteras resultat från den enkätundersökning MUCF genomfört i syfte att kartlägga kommunernas arbete med unga som varken arbetar eller studerar.

I kapitel fem, **Varför skiljer sig andelen unga som varken arbetar eller studerar i Sveriges kommuner?**, analyseras vilka faktorer som påverkar andelen unga som varken arbetar eller studerar i olika kommuner.

Kapitel sex, **Lokala framgångsfaktorer och utmaningar – erfarenheter från nio kommuner**, presenterar en analys av framgångsfaktorer och utmaningar i arbete för att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar på lokal nivå som bygger på intervjuer med tjänstepersoner i nio kommuner.

I kapitel sju finns en **avslutande diskussion**. I detta kapitel diskuteras resultat som pekar på problem och utmaningar och där det framöver är viktigt att följa utvecklingen. Här presenteras även ett antal förslag och bedömningar.



2. Unga som varken arbetar eller studerar – en beskrivning av gruppen och fördelning av samhällsansvar

I det här kapitlet ges en kort bakgrund till den grupp som står i centrum för rapportens analyser – unga som varken arbetar eller studerar. Först följer en redogörelse för gruppens storlek och sammansättning. Därefter följer en diskussion kring aktörer som är verksamma på den lokala nivån och som på olika sätt, och i olika omfattning, är involverade i arbetet med att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar.

En beskrivning av gruppen unga som varken arbetar eller studerar

Unga som varken arbetar eller studerar är en heterogen grupp. Att unga befinner sig i denna livssituation har många olika orsaker. Det gör också att det finns en stor variation sett till vilka förutsättningar och bakgrunder som unga i gruppen har. I denna del av rapporten ger vi en kort beskrivning av olika undergrupper av unga som varken arbetar eller studerar.

Närmare 138 000 unga utanför arbete och studier år 2021

137 486 unga i åldrarna 16–29 år varken arbetade eller studerade år 2021 i Sverige. Det motsvarar 7,9 procent av alla unga i åldersgruppen. I tabell 2.1 visas hur vanligt det är att unga i olika åldrar befinner sig i denna livssituation. Det är tydligt att det är vanligare bland unga i äldre åldrar att varken arbeta eller studera. Bland 16–19-åringarna räknades 2,0 procent till gruppen, medan andelen var 8,8 procent bland 20–24-åringarna och 11,2 procent bland unga i åldrarna 25–29 år. Det är något vanligare bland unga killar att vara utanför arbete och

7,9%

av de unga i åldrarna
16–29 år varken arbetade
eller studerade
år 2021

studier jämfört med bland unga tjejer. Andelen unga som varken arbetar eller studerar var 8,3 procent bland killar 16–29 år och motsvarande andel bland tjejer var 7,5 procent.

Vanligare bland unga utrikes födda att inte studera eller arbeta

Det är betydligt vanligare bland utrikes födda unga jämfört med inrikes födda unga att inte studera eller arbeta. Högst andel unga som varken arbetar eller studerar finns för utrikes födda tjejer – 14,1 procent bland de i åldrarna 20–24 år och 21,3 procent av 25–29-åringarna. Killar som är utrikes födda är utanför arbete och studier i något lägre utsträckning än utrikes födda tjejer. Andelen unga som varken arbetar eller studerar är två procentenheter lägre bland killar i åldrarna 20–24 år och fyra procentenheter lägre bland killar 25–29 år jämfört med tjejerna. För inrikes födda unga gäller det motsatta – andelen unga som varken arbetar eller studerar är högre bland killarna jämfört med tjejerna.

Tabell 2.1 Antal och andel unga som varken arbetar eller studerar bland unga i olika åldersgrupper, efter kön och inrikes eller utrikes född, 2021.

		Inrikes födda tjejer	Inrikes födda killar	Utrikes födda tjejer	Utrikes födda killar	Alla unga
16–19 år	Antal	2 341	3 399	1 617	1 990	9 347
	Andel	1,2	1,7	4,3	4,8	2,0
20–24 år	Antal	12 923	19 697	8 316	9 787	50 723
	Andel	6,1	8,7	14,1	12,0	8,8
25–29 år	Antal	20 022	24 922	17 225	15 247	77 416
	Andel	7,8	9,3	21,3	17,6	11,2

Källa: SCB.

Utifrån tidigare forskning och studier⁵ har det också framkommit att det är vanligare att vara utanför arbete och studier bland unga som

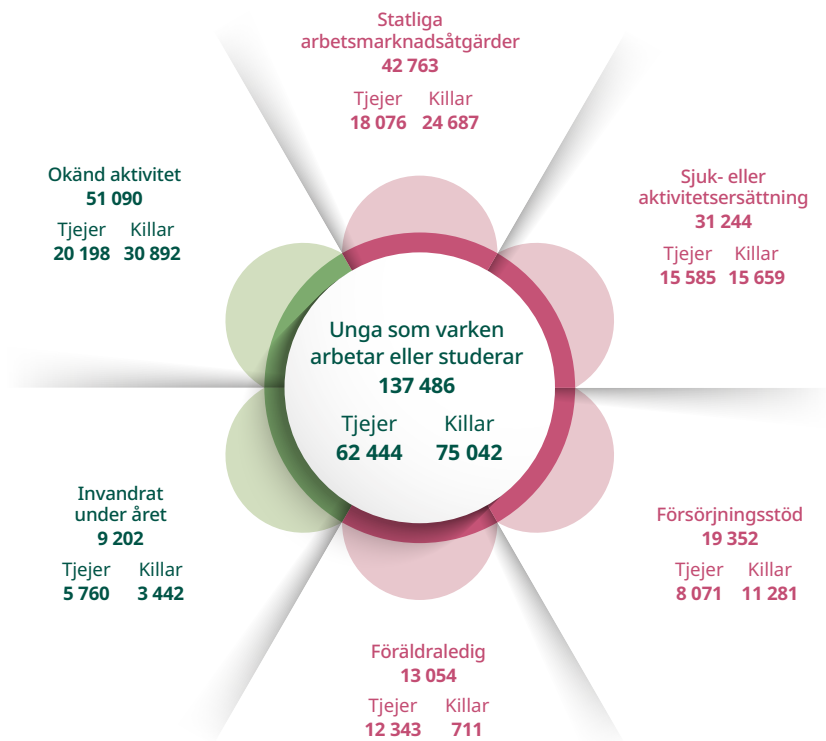
- saknar fullständig gymnasieexamen
- har utländsk bakgrund
- har funktionsnedsättningar eller långvariga sjukdomar
- har psykisk ohälsa
- blir föräldrar i ung ålder.

Hur försörjer sig unga som varken arbetar eller studerar?

Utifrån det mått som MUCF tar fram för unga som varken arbetar eller studerar går det att dela in unga i olika undergrupper utifrån vilken försörjning de har.⁶ I figur 2.1 visas hur många unga bland de unga som varken arbetar eller studerar år 2021 som har ersättning för deltagande i statliga arbetsmarknadsåtgärder, försörjningsstöd, föräldrapenning på garantinivå och sjuk- eller aktivitetsersättning. Unga som invandrat under året finns i en egen undergrupp och delas inte upp utifrån vilken försörjning de har. I okänd aktivitet finns de personer som inte gjort några ekonomiska avtryck (mottagit någon form av ersättning eller bidrag) i de registerdata över individer som finns att tillgå. Unga kan ha flera olika ersättningar och stöd under ett kalenderår och finns således i flera av undergrupperna i figur 2.1. Det beror dels på att ungas situation kan ändras under året, dels att det till viss del är möjligt att kombinera olika ersättningar.

⁵ Se exempelvis Forslund & Liljeberg (2021) eller MUCF (2020a) för en översikt.

⁶ Uppgifterna baseras på den statistik som presenteras på <https://www.mucf.se/verktyg/statistik-om-unga-som-varken-arbetar-eller-studerar> och bygger på uppgifter som SCB årligen tar fram utifrån registerdata på uppdrag av MUCF.



Figur 2.1 Undergrupper av unga som varken arbetar eller studerar utifrån försörjningskällor, efter kön, 2021. Antal.

Källa: SCB.

Not: En person som ingår i någon av de två grönmarkerade grupperna kan enbart ingå i en av samtliga sex grupper. En och samma person kan däremot ingå i flera av de rosa grupperna, vilket gör att summan av de sex grupperna inte överensstämmer med den totala summan av unga som varken arbetar eller studerar som redovisas i mitten.

För unga som varken arbetar eller studerar under året 2021 är det vanligast att de finns i just okänd aktivitet, något fler än 51 000 unga finns i denna undergrupp. Gruppen är heterogen och består av dels resursstarka unga, dels unga som är marginaliserade och inte har några myndighetskontakter (Temagruppen Unga i arbetslivet 2017). I den förstnämnda gruppen kan exempelvis unga som befinner sig utomlands för att resa ingå, medan den

sistnämnda gruppen kan inrymma unga med svåra hälsoproblem och som försörjer sig utanför systemen (MUCF 2020a).

Den näst största undergruppen utgörs av unga som är arbetslösa. Knappt 43 000 unga är arbetslösa och får ersättning i samband med deltagande i någon av de insatser som Arbetsförmedlingen ansvarar för. Det är också en betydande del av unga som varken arbetar eller studerar som har olika ersättningar från Försäkringskassan. Ungefär 31 000 unga finns i undergruppen som har funktionsnedsättningar eller långvariga sjukdomar som bedömts medföra nedsatt arbetsförmåga och får sjuk- eller aktivitetsersättning. Ungefär 13 000 är föräldralediga med ersättning på garantinivå, vilket innebär att de innan de fick barn har haft svag arbetsmarknadsanknytning (inte haft inkomster som berättigar till en högre ersättningsnivå).⁷ Något fler än 19 000 har försörjningsstöd från kommunen. Den minsta undergruppen utgörs av de som invandrat under året – något mer än 9 000 personer.

Hur vanliga olika försörjningskällor är skiljer sig för olika delgrupper av unga som varken arbetar eller studerar. Unga utrikes födda har oftare försörjningsstöd eller är föräldralediga på garantinivå jämfört med inrikes födda unga.⁸ Inrikes födda unga deltar i stället i högre utsträckning i statliga arbetsmarknadsåtgärder och får betydligt oftare sjuk- eller aktivitetsersättning.

Det finns också tydliga skillnader utifrån kön. Något som gäller oavsett födelseland är att unga tjejer i betydligt högre utsträckning än unga killar är föräldralediga på garantinivå – skillnaden är något större bland utrikes födda unga. Likaså är det oavsett födelseland vanligare att killarna finns i okänd aktivitet jämfört med tjejerna. Ett annat mönster som framträder är att inrikes födda tjejer är överrepresenterade i den undergrupp som mottar sjuk- eller aktivitetsersättning.

⁷ Här ingår inte de unga som har föräldrapenning på sjukpenninggrundande nivå efter-
som de bedöms ha en arbetsmarknadsanknytning och inte räknas till unga som varken
arbetar eller studerar.

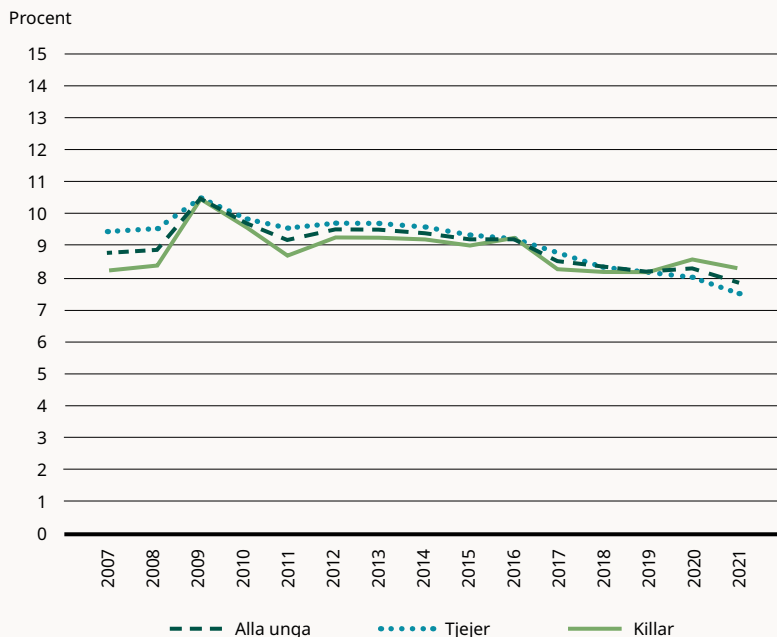
⁸ Dessa resultat utgår från statistik för år 2018 – det senaste tillgängliga året som MUCF
har mikrodata för unga som varken arbetar eller studerar. Mönstren är förväntade att vara
liknande även år 2021.

En stor majoritet av unga (närmare åtta av tio) har enbart en typ av försörjning under hela året. Bland de som har flera olika typer av försörjningskällor under ett år är det vanligast att det rör sig om två olika. Det är däremot väldigt ovanligt att under ett och samma år finns i tre eller samtliga fyra undergrupper. Arbetslösa unga har vanligtvis inte ersättning för deltagande i statliga arbetsmarknadsåtgärder under hela året. Drygt en tredjedel av de unga som har ersättning från Arbetsförmedlingen har även försörjningsstöd från kommunen under samma år. Däremot är det relativt vanligt bland unga med sjuk- eller aktivitetsersättning att ha denna ersättning under ett helt år, vilket ungefär sju av tio i gruppen har. Det är förväntat då berättigandet till ersättning bygger på en bedömning av varaktigt nedsatt arbetsförmåga.

Det har blivit något mindre vanligt att unga är utanför studier och arbete

Sedan 2007 – det första år som MUCF publicerade statistik – har andelen unga som varken arbetar eller studerar sjunkit något (figur 2.2). I antal är det också ungefär 5 000 färre unga som är utanför arbete och studier år 2021 jämfört med år 2007. År 2021 uppvisar också den lägsta andelen unga som varken arbetar eller studerar – 7,9 procent – sett över hela tidsperioden. Högst var andelen i samband med finanskrisen år 2009, 10,5 procent. Fram till och med år 2019 har andelen unga som varken arbetar eller studerar varit högre bland tjejerna jämfört med bland killarna, bortsett från några år då nivån inte varierat mellan könen. Sedan 2019 är andelen högre bland killar än tjejer. Samtidigt är skillnaderna mellan könen små under samtliga år, som högst strax över en procentenhet.

Andelen unga som varken arbetar eller studerar har minskat kraftigast bland utrikes födda unga mellan år 2007 och 2021. För tjejerna från 21,8 procent till 15,3 procent och bland killarna från 18,8 procent till 12,9 procent. Det har också skett en minskning bland inrikes födda tjejer – från 7,2 procent till 5,4 procent. Medan andelen för inrikes födda killar – båda åren är knappt 7 procent (6,3 respektive 6,9 procent).



Figur 2.2 Andel unga som varken arbetar eller studerar 16–29 år, efter kön, 2007–2021. Procent.

Källa: SCB.

Not: Observera att axeln är bruten och slutar vid 15 procent.

Den lokala arenan

Den lokala nivån är den avgörande arena där unga som varken arbetar eller studerar får ta del av stöd och insatser. För en del unga handlar det om stöd från en aktör, men många i gruppen har behov av kontakt med flera aktörer samtidigt. En ung person som är arbetslös, har försörjningsstöd och som lider av psykisk ohälsa kan exempelvis parallellt ha kontakter med Arbetsförmedlingen, kommunen och regionen (i form av vårdcentral eller psykiatri). Det är välkänt att många unga om varken arbetar eller studerar har en komplex problematik och är i behov av stöd från flera aktörer (SOU 2018:11).

På den lokala arenan verkar flera aktörer – kommunen, regionen och statliga myndigheter. Till de senare hör främst Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Arbetsförmedlingen ansvarar för genomförandet av arbetsmarknadspolitiken och bär det huvudsakliga ansvaret för att unga arbetslösa ska komma i arbete. Försäkringskassan ansvarar för huvuddelen av den svenska socialförsäkringen. De administrerar utbetalningar av en rad ersättningar och har även ett samordningsansvar för rehabiliteringsinsatser. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har ett uppdrag att samverka kring individers övergång från sjukförsäkringen till arbetsmarknaden.⁹ Båda myndigheterna har efter organisationsförändringar minskat sin lokala närvaro och rört sig bort från en geografiskt baserad ärendehantering. Arbetsförmedlingen har även fått ett delvis förändrat uppdrag då ansvaret för matchande och rustande insatser flyttats till upphandlade externa leverantörer. Ytterligare en viktig aktör på den lokala arenan är de lokala samordningsförbunden (se faktaruta).

Finansiella samordningsförbund

Finansiella samordningsförbund är lokala samverkansorganisationer som regleras enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. I dessa samarbetar en eller flera kommuner med region, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Samordningsförbundens uppgift är i första hand att finansiera insatser för personer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser. Det finns 72 samordningsförbund, och 274 av Sveriges kommuner ingår i ett sådant.

⁹Se regleringsbrev för respektive myndighet.

Ett samordningsförbund är en lokal samverkansplattform för ovan nämnda aktörer och sådana finns i de flesta kommuner. Det är vanligt att unga som varken arbetar eller studerar erbjuds insatser via projekt eller strukturer som drivs inom samordningsförbundens ramar. År 2022 var 38 procent av alla deltagare i samordningsförbundens insatser unga under 30 år (Försäkringskassan 2023). Ofta är även olika civilsamhällesorganisationer aktörer på den lokala arenan. I de delar av rapporten som undersöker det arbete som görs på lokal nivå har MUCF valt att fokusera på kommunerna. Kommuner är komplexa organisationer och som framgår av nästa avsnitt är det en rad olika kommunala verksamheter som är delaktiga i det lokala arbetet med unga som varken arbetar eller studerar.

Kommuners arbete med unga som varken arbetar eller studerar

Kommuner är viktiga aktörer i relation till unga som varken arbetar eller studerar. De har ett lagstadgat ansvar att arbeta med en del unga som tillhör gruppen och bedriver på olika sätt, och i varierande omfattning, verksamhet som riktar sig till denna. Till de lagstadgade ansvarerna hör exempelvis det kommunala aktivitetsansvaret (KAA) som omfattar unga i åldern 16–19 år som saknar gymnasieexamen och inte befinner sig i studier (se faktaruta på nästa sida). Kommunen har i enlighet med socialtjänstlagen också ett ansvar att bevilja försörjningsstöd till unga vuxna som saknar andra möjligheter till försörjning. Den senare gruppen deltar ofta även i kommunala arbetsmarknadsinsatser eftersom de flesta kommuner villkorar biståndet med krav på aktivitet (Vikman & Westerberg 2017).¹⁰ Kommuner ansvarar även för att erbjuda daglig verksamhet för en del unga som varken arbetar eller studerar som omfattas av LSS¹¹. Unga med aktivitetsersättning utgör ungefär en femtedel av de unga som varken arbetar eller studerar och i denna undergrupp finns det unga med funktionsnedsättningar som får sysselsättning via kommunens dagliga verksamhet.

¹⁰ 2021 rapporterade kommunerna att 87 625 personer deltagit i kommunala arbetsmarknadsåtgärder. I genomsnitt en femtedel av deltagarna var under 25 år (SKR 2022a).

¹¹ Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.



Det kommunala aktivitetsansvaret (KAA)

Kommunen har enligt skollagen (2010:800, 29 kap, 9 §) ett ansvar för folkbokförda unga under 20 år som slutfört grundskolan eller motsvarande skolformer men som inte fullföljt utbildning i gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller motsvarande utbildning och som inte heller deltar i sådan utbildning. I denna grupp ingår unga som följt utbildningen till slut men avslutat sin gymnasieutbildning utan examensbevis. I ansvaret ingår att hålla sig informerade om sysselsättningen för de unga som omfattas samt att erbjuda dessa lämpliga individuella insatser.

Unga som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret är en grupp som delvis överlappar med gruppen unga som varken arbetar eller studerar i åldern 16–19 år. I den förstnämnda gruppen ingår dock en del unga som arbetar, och som därmed inte räknas till gruppen unga som varken arbetar eller studerar om deras inkomster överstiger ett basbelopp. I gruppen som omfattas av KAA ingår även unga som avbrutit sina studier under året och som därmed inte heller kategoriseras som unga som varken arbetar eller studerar i registerdata (eftersom de finns registrerade som studerande under någon del av året). Gruppen som omfattas av KAA är i linje med detta också betydligt större. Under läsåret 2021/2022 omfattades 58 600 av aktivitetsansvaret enligt de siffror som kommunerna rapporterade till Skolverket (Skolverket 2022). Det ska jämföras med att 9 347 unga i samma åldersgrupp räknades som unga som varken arbetar eller studerar 2021.

Kommunerna ansvarar även för viktiga delar av utbildningsväsendet – förskola, grundskola, gymnasieskola samt vuxenutbildningen – vilket gör kommunen till en viktig aktör både gällande arbete för att förebygga att unga hamnar utanför arbete och studier och för att skapa vägar till etablering via studier. Kommuner kan genom förebyggande insatser och tidigt stöd minska skolavhopp och öka andelen som fullföljer sin utbildning med en gymnasieexamen. Kommunen kan också genom olika typer av insatser förbättra förutsättningar för övergångar mellan skola och arbetslivet för unga som är i behov av stöd i denna process.

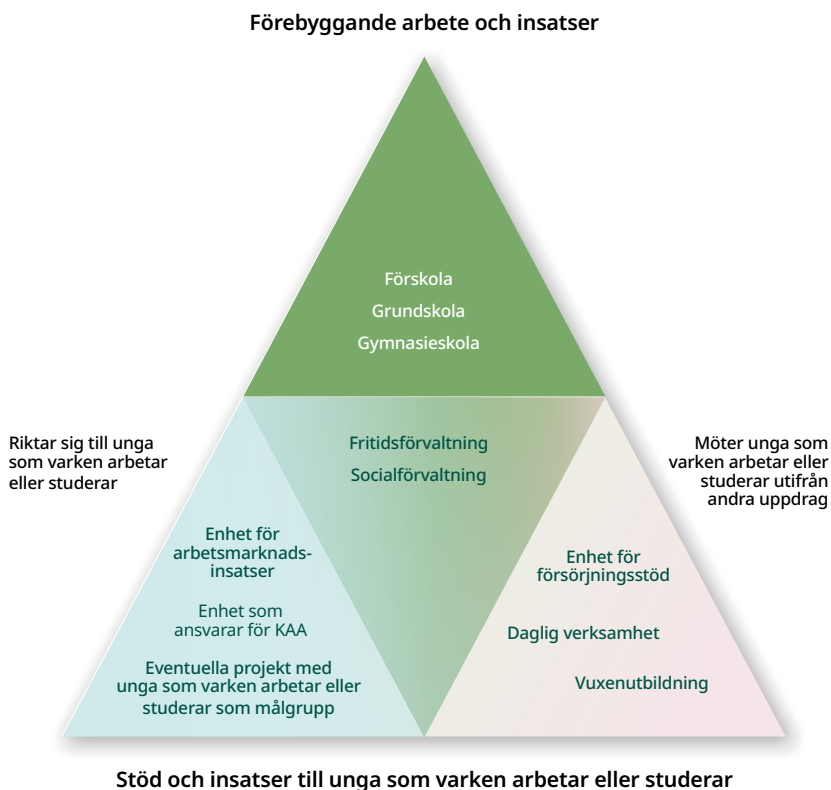
En del kommuner erbjuder även stöd för unga som går utöver det ansvar som är reglerat i lagstiftning. Det kan exempelvis handla om kommuner som har ”en väg in”-verksamhet för unga som är i behov av stöd i sin etableringsprocess. Det kan också handla om kommuner som arbetar uppsökande mot en bred grupp av unga som står utanför arbete och studier. I en del kommuner finns under perioder verksamhet för unga som varken arbetar eller studerar som drivs i projektform med extern delfinansiering, främst med stöd från Europeiska Socialfonden (ESF). Eftersom det här saknas ett uttalat uppdrag och reglering finns det en variation sett till vilket stöd som unga erbjuds i olika kommuner – gällande omfattning, vem som får ta del av stöd och under vilka former detta erbjuds.

Sammanfattningsvis är det i de flesta kommuner en rad verksamheter, som tillhör olika förvaltningar, som på olika sätt kan betraktas som aktörer i arbetet med att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar på lokal nivå. Figur 2.3 visar de delar av den kommunala organisationen som är särskilt avgörande i detta arbete.¹² Dessa verksamheter förhåller sig till unga som varken arbetar eller studerar på olika sätt. En del har unga som varken arbetar eller studerar som en mer eller mindre **uttalad målgrupp** och arbetar utifrån ett uppdrag som direkt berör ungas etablering. Här återfinns exempelvis eventuella projekt som riktar sig till målgruppen. Även den verksamhet som bedrivs för att

¹² Det är i det närmaste omöjligt att beskriva alla delar i en kommunal organisation som har verksamhet som möter eller erbjuder stöd till unga som varken arbetar eller studerar. Vi har här försökt lista de viktigaste.

svara mot det kommunala aktivitetsansvar som regleras i skollagen och av kommunala arbetsmarknadsenheter kan sägas vara av sådant slag.¹³ Andra verksamheter **möter** dessa unga men arbetar huvudsakligen utifrån ett annat uppdrag. Det gäller exempelvis för de enheter i kommunen som ansvarar för ekonomiskt bistånd och daglig verksamhet enligt LSS. Här återfinns också exempelvis delar av socialtjänsten som arbetar med uppdrag som rör missbruk. En tredje kategori består av verksamheter som på olika sätt kan **förebygga** att unga får problem i sin etableringsprocess. Hit hör förskola och skola men även fritidsverksamhet och socialtjänst.

¹³ Det bör dock betonas att dessa endast undantagsvis arbetar med **alla** unga som varken arbetar eller studerar som målgrupp. Den grupp som omfattas av KAA överlappar i viss mån med unga som varken arbetar eller studerar i åldern 16–19 år, men de båda grupperna är inte identiska (se faktaruta). Vidare är det i första hand unga med försörjningsstöd som är målgrupp för kommunala arbetsmarknadsinsatser.



Figur 2.3 Kommunala verksamheter som på olika sätt kan bidra i arbetet med att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar.

Not: Olika kommuner är organiserade på olika sätt. I figuren har vi pekat ut några delar av organisationen som är särskilt centrala i arbetet. I många kommuner kommer en del av dessa att överlappa, exempelvis genom att vissa av de enheter som nämns ingår i socialförvaltningen.



3. Lokala skillnader i andelen unga som varken arbetar eller studerar

Kapitlet i korthet

- År 2021 var det i genomsnitt 8,5 procent unga i åldrarna 16–29 år som varken arbetade eller studerade i Sveriges kommuner. Andelen unga som befinner sig i denna livssituation skiljer sig mellan olika kommuner. I hälften av kommunerna ligger andelen inom spannet 7,2 och 9,4 procent. I den kommun som har den allra högsta andelen unga som är utanför arbete och studier är andelen 16,7 procent, vilket är en nära fyra gånger så hög andel som i kommunen med lägst andel, där andelen är 4,8 procent.
- Variationen – mätt som relationen mellan de kommuner som har de högsta andelarna och de kommuner som har de lägsta andelarna – i andelen unga som varken arbetar eller studerar mellan Sveriges kommuner är relativt konstant över tid. Den varken ökar eller minskar kraftigt. Det finns kommuner som varaktigt har en lägre respektive högre andel unga som varken arbetar eller studerar jämfört med andra kommuner. Men det finns också undantag i form av kommuner där andelen ökat eller minskat över tid.

- Variationen är större för andelen tjejer som varken arbetar eller studerar jämfört med andelen killar. Fram till 2016 var spridningen mellan kommuner liknande för andelen bland tjejer och killar, men sedan 2017 varierar andelen tjejer som varken arbetar eller studerar mer mellan kommunerna jämfört med andelen bland killar. Variationen för andelen bland tjejerna är högre år 2021 än det varit under hela den studerade perioden – skillnaderna mellan kommuner har aldrig tidigare varit så stor.
- När en indelning utifrån både kön och födelseland görs finns det inte något entydigt mönster över tid för tjejer. Den grupp av tjejerna – inrikes eller utrikes födda – som haft störst spridning mellan kommunerna har växlat mellan olika år. För killar har däremot andelen utrikes födda killar som är utanför arbete och studier uteslutande under hela tidsperioden varierat mer mellan kommunerna jämfört med andelarna för inrikes födda killar.
- Ett annat sätt att visa på variation mellan kommuner är att belysa den faktiska skillnaden i procentenheter mellan de kommuner som har de högsta andelarna och de kommuner som har de lägsta andelarna. Denna skillnad mellan kommunerna är betydligt större för andelen utrikes födda som varken arbetar eller studerar jämfört med andelen bland inrikes födda. Störst är skillnaden bland utrikes födda tjejer 25–29 år, för den gruppen skiljer det 20 procentenheter mellan de kommuner som har lägst och högst andelar.

I detta kapitel undersöks hur andelen unga som varken arbetar eller studerar under året 2021 varierar i Sveriges 290 kommuner. Vidare beskrivs utifrån data för åren 2007 till 2021 hur skillnaderna mellan kommunernas andel unga som varken arbetar eller studerar förändrats över tid. Variationen beskrivs också för andelen i olika undergrupper av unga, där indelningar görs utifrån ålder, juridiskt kön och födelseland.

Andelen unga som varken arbetar eller studerar varierar i Sveriges kommuner

Medelvärdet bland Sveriges 290 kommuner för andelen unga som varken arbetar eller studerar i åldrarna 16–29 år är 8,5 procent. Det finns betydande skillnader i andelar mellan Sveriges kommuner. Den lägsta andelen uppgår till 4,8 procent, medan den kommun med den högsta andelen har 16,7 procent unga som varken arbetar eller studerar. Det innebär att den kommun som har den högsta andelen unga som varken arbetar eller studerar har en nära fyra gånger så hög andel jämfört med kommunen med lägst andel. När andelen beräknas separat för killar och tjejer är medelvärdena bland kommunerna likartade, medan skillnaden mellan den högsta och den lägsta andelen är något större för tjejer (4,5 och 17,2 procent) jämfört med killar (4,7 och 16,2 procent).

Medelvärdet
bland kommunerna för
andelen unga som varken
arbetar eller studerar är

8,5%

I rapportens [metod- och tabellbilaga](#) finns uppgifter om andelen unga som varken arbetar eller studerar för alla Sveriges kommuner.

Hur kan variation mätas?

Det finns olika sätt att mäta variationen – eller spridningen – i en variabel. Ett sätt är att, som i föregående stycke, titta på skillnaden mellan det högsta och det lägsta värdet. Nackdelen med detta är att det enbart ger en beskrivning av ytterligheterna och att det inom spannet som det lägsta och högsta värdet inrymmer kan finnas små eller stora skillnader. För att resultaten inte ska påverkas för mycket av enskilda kommuner där andelen unga som varken arbetar eller studerar kan avvika kraftigt¹⁴ från övriga kommuner, används därför i denna rapport i huvudsak spridningsmått som bygger på percentiler. Percentiler är värden som avgränsar en viss andel av observationerna (i detta fall kommunerna). Den 10:e percentilen (P10) motsvaras av den andel unga som varken arbetar eller studerar som 10 procent av alla kommuner har en andel som ligger under och 90 procent av kommunerna har en andel som överstiger. Den 90:e percentilen (P90) motsvaras av den andel som 90 procent av alla kommuner har en andel som ligger under och 10 procent av kommunerna har en andel som överstiger.

¹⁴ Sådana värden brukar benämnas ”outliers”, vilket kan översättas till avvikande värden.

I rapporten beskrivs hädanefter i huvudsak två mått:

- skillnaden mellan P10 och P90 vilket säger något om hur stor den faktiska skillnaden (i procentenheter) är mellan kommuner med låga andelar och kommuner med höga andelar.
- P90/P10-kvoten, vilken beräknas genom att dela värdet för P90 med värdet för P10. Kvoten visar hur mycket större andelen unga som varken arbetar eller studerar är för kommuner i den 90:e percentilen jämfört med kommuner i den 10:e percentilen. Detta mått är användbart för att jämföra dels skillnader i spridning mellan olika delgrupper av unga, dels skillnader över tid.

Båda måtten är relevanta att belysa. En hög P90/P10-kvot behöver inte betyda att det finns stora faktiska skillnader, likväl som att det kan finnas stora faktiska skillnader när kvoten är låg. I rapporten redovisas också värden för andra percentilindelningar som den 25:e percentilen (P25), medianen¹⁵ och den 75:e percentilen (P75).¹⁶

¹⁵Medianen är det mittersta värdet då kommunernas andel unga som varken arbetar eller studerar sorteras i stigande ordning efter andelen.

¹⁶Ytterligare ett mått på spridning är variationskoefficienten (standardavvikelsen delat med medelvärdet). Nackdelen med detta mått är att det lämpar sig sämre för jämförelser över tid. Detta eftersom det påverkas av att det sker en förändring i medelvärdet. Detta mått diskuteras inte i rapporten, men variationskoefficienten redovisas för samtliga delgrupper av unga i rapportens [metod- och tabellbilaga](#).

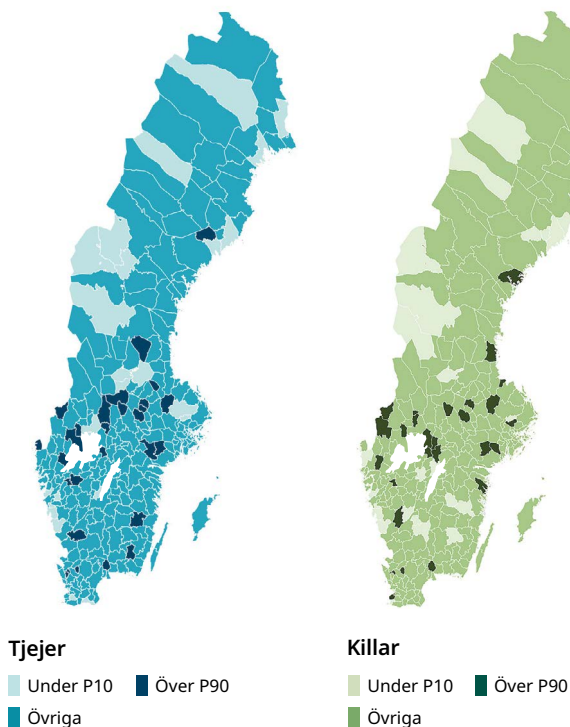
...men skillnaderna mellan majoriteten av kommunerna är små

Det skiljer ungefär fyra procentenheter mellan de kommuner som har de lägsta andelarna unga som varken arbetar eller studerar (P10 är 6,4 procent) och de kommuner som har de högsta andelarna (P90 är 10,8 procent). Det innebär att skillnader i andelen unga som varken arbetar eller studerar för en stor majoritet (80 procent) av kommunerna inte är i närheten så stora som när det högsta och lägsta värdet för kommunerna jämförs. P90/P10-kvoten är 1,7, vilket innebär att andelen är nästan dubbel så hög för kommuner i den 90:e percentilen jämfört med kommuner i den 10:e percentilen. Motsvarande skillnad mellan det högsta och lägsta värdet var en nära fyra gånger så hög andel. Dessutom har hälften av kommunerna en andel unga som varken arbetar eller studerar inom spannet 7,2 och 9,4 procent.

Är detta att betrakta som stora eller små skillnader? Som en jämförelse kan lokala skillnader i andra mått för hur stor andel av den vuxna befolkningen som inte arbetar vara av intresse. Arbetslöshetsnivån för personer i åldrarna 16 till 64 år var år 2021 mellan 3,4 och 14,4 procent i Sveriges kommuner och P90/P10-kvoten uppgår till 2,2. Medan andelen som mottagit ekonomiskt bistånd bland personer äldre än 18 år varierar mellan 0,6 och 7,2 procent i Sveriges kommuner år 2021 och P90/P10-kvoten är 2,7. Det innebär att andelen unga som varken arbetar eller studerar tenderar att variera något mindre mellan Sveriges kommuner jämfört med arbetslöshetsnivån och andelen med försörjningsstöd.

En kartbild av unga som varken arbetar eller studerar

I figur 3.1 och 3.2 visas kartor över nivån på andelen unga som är utanför arbete och studier i Sveriges kommuner. Till vänster visas andelen bland tjejer och till höger andelen bland killar. Figur 3.1 visar vilka kommuner som har en andel under P10, inom intervallet P10-P90 och över P90. Medan figur 3.2 visar vilka kommuner som har en andel under P25, inom intervallet P25-P75 och över P75. De kommuner som har en mörkare färg är de med högst andelar unga som varken arbetar eller studerar och de med en ljusare färg har lägst andelar.



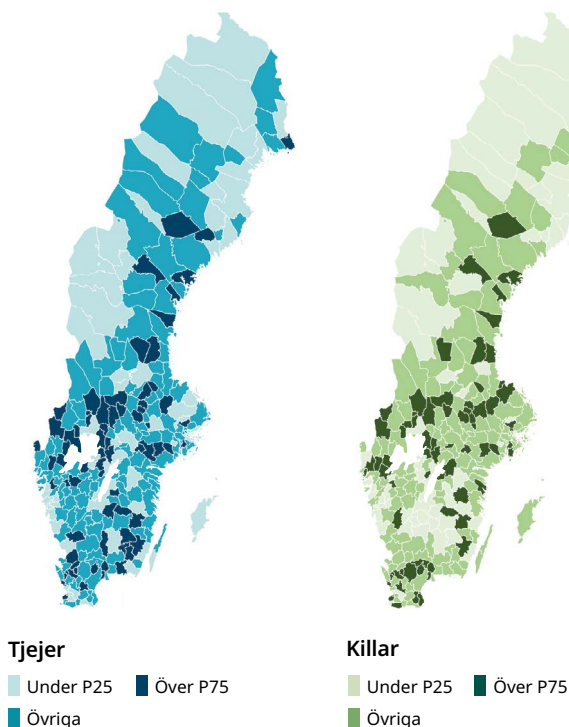
Figur 3.1 Andel unga som varken arbetar eller studerar 16–29 år i Sveriges kommuner, efter kön, P10, P90 och övriga, 2021.

Källa: MUCF:s bearbetningar av data från SCB.

De 29 kommunerna med de högsta andelarna tjejer som är utanför arbete och studier (över P90) finns i hög grad koncentrerade i inlandet i mellersta Sverige. Några finns också i södra Sverige och en i norra Sverige. Ett liknande mönster finns bland killarna, men där är det fler kommuner med höga andelar som ligger vid kusten. Flera av de kommuner med lägst andelar – både bland tjejerna och killarna – är sådana som gränsar till Norge. Det är troligt att möjligheten för unga att arbeta i Norge gynnar arbetsmarknadsläget i dessa kommuner, exempelvis genom att gränspendlingen frigör arbetstillfällen och minskar konkurrensen om jobb i ungdomsbranscher. Bland tjejerna finns också kommuner med

låga andelar på västkusten, i mellersta Sveriges inland och i några fall längsmed Norrlandskusten. Liknande mönster finns för killarna, men där är det snarare kommuner i södra Sveriges inland och inte mellersta Sverige som har lägst andelar killar som är utanför arbete och studier.

I figur 3.2 finns i stort liknande mönster. Något som blir än mer framträdande är att det finns ett kluster av kommuner i södra Sveriges inland (kommuner i Kronobergs, Jönköpings och Kalmar län) som tillhör den fjärdedel av kommunerna med de lägsta andelarna unga som varken arbetar eller studerar (under P25) bland killar. Bland tjejer finns i stället fler av de kommuner med låga andelar i Uppsala län.



Figur 3.2 Andel unga som varken arbetar eller studerar 16–29 år i Sveriges kommuner, efter kön, P25, P75 och övriga, 2021.

Källa: MUCF:s bearbetningar av data från SCB.

Spridningen varierar med ålder

Andelen unga som står utanför både arbete och studier skiljer sig i olika åldersgrupper och det gör också spridningen mellan kommunernas andelar. P90/P10-kvoten är högst för andelen i den yngsta åldersgruppen (16–19-åringarna) och uppgår till 3,0. Kvoten är lägst för andelen för de äldsta (25–29-åringarna), 1,7. Bland unga 20–24 år är P90/P10-kvoten 2,0. Samtidigt är skillnaderna storleksmässigt – det vill säga uttryckt som skillnader i procentenheter – små när det gäller de yngsta eftersom det är en betydligt lägre andel som är utanför arbete och studier bland dem. Skillnaden i andelen mellan P10 och P90 i den yngsta åldersgruppen är ungefär 2 procentenheter (1,1 och 3,3 procent), medan motsvarande skillnad är knappt 7 procentenheter (7,0 och 13,7 procent) bland unga 20–24 år och ungefär 6 procentenheter (9,0 och 15,4 procent) i den äldsta åldersgruppen. Det innebär att även om andelen unga som varken arbetar eller studerar är högst för 25–29-åringarna, är skillnaderna mellan olika kommuners andelar större när den beräknas för 20–24-åringarna.

Andelen tjejer som varken arbetar eller studerar varierar mer mellan kommunerna än andelen bland killar

Utifrån indelningen i percentiler framkommer också att andelen unga som varken arbetar eller studerar varierar mer mellan kommunerna när den beräknas för unga tjejer jämfört med när den avser unga killar. Detta gäller för unga som är 24 år eller yngre, medan skillnaden utifrån percentilindelningen inte skiljer sig utifrån kön i den äldsta åldersgruppen. P10 för andelen tjejer som varken arbetar eller studerar i åldrarna 20–24 år är 6,2 procent, medan P10 för andelen bland killar i samma ålder är 7,2 procent. P90 är 14,7 procent för tjejer och 13,9 procent för killar. Skillnaden mellan kommunerna är därmed större för tjejerna än killarna dels uttryckt i procentenheter, dels i form av P90/P10-kvoten.

Störst skillnader mellan kommunerna i andelen utrikes födda som varken arbetar eller studerar

I kapitel två i denna rapport framkommer att unga utrikes födda är överrepresenterade bland unga som är utanför arbete och studier. Hur stor andel av befolkningen som är utrikes födda varierar i Sveriges kommuner. Dessutom visar Arbetsförmedlingen (2023a) att den kommunala arbetslöshetsnivån i Sverige är starkt sammankopplad med kommunernas demografi, däribland andelen utrikes födda personer i kommunernas befolkning. Därför är det intressant att också belysa den lokala variationen i andelen utrikes födda unga som varken arbetar eller studerar.

Andelen utrikes födda tjejer i åldrarna 16–29 år som varken arbetar eller studerar är i genomsnitt 15,7 procent bland Sveriges kommuner. Det är högre än den genomsnittliga andelen för utrikes födda killar, 11,7 procent. Genomsnittet för inrikes födda är betydligt lägre, 6,8 procent för tjejer och 7,6 procent för killar. Spridningen är likartad för utrikes födda och inrikes födda när den avser hela åldersgruppen 16–29 år. P90/P10-kvoten är 1,9 för båda grupperna. Det finns dock skillnader om andelarna beräknas både uppdelat på kön och bakgrund. Vad gäller andelarna för tjejer är P90/P10-kvoten högre för inrikes födda tjejer (2,1) jämfört med för utrikes födda tjejer (1,9). Medan det omvända gäller för killarna – kvoten är högre för utrikes födda killar (2,1) jämfört med för inrikes födda killar (1,7).

Samtidigt är skillnaden storleksmässigt, det vill säga i procentenheter, betydligt större för andelarna för utrikes födda jämfört med för inrikes födda unga. Att det är så beror på att andelarna genomgående är högre för utrikes födda än inrikes födda, vilket innebär att både värdet för P10 och P90 är betydligt högre. Skillnaden mellan P10 och P90 blir då storleksmässigt betydligt större, medan kvoten är liknande och i vissa fall något mindre. Den största skillnaden i procentenheter mellan P90 och P10 finns för utrikes födda tjejer 25–29 år. För den gruppen skiljer det så mycket som 20 procentenheter mellan de kommuner som har en andel under P10 och de kommuner som har en andel över P90 (14,8 procent jämfört med 34,6 procent). För utrikes födda killar i samma ålder är

skillnaden också stor, knappt 15 procentenheter. Medan skillnaden är mindre för inrikes födda tjejer (8 procentenheter) och inrikes födda killar (7 procentenheter).

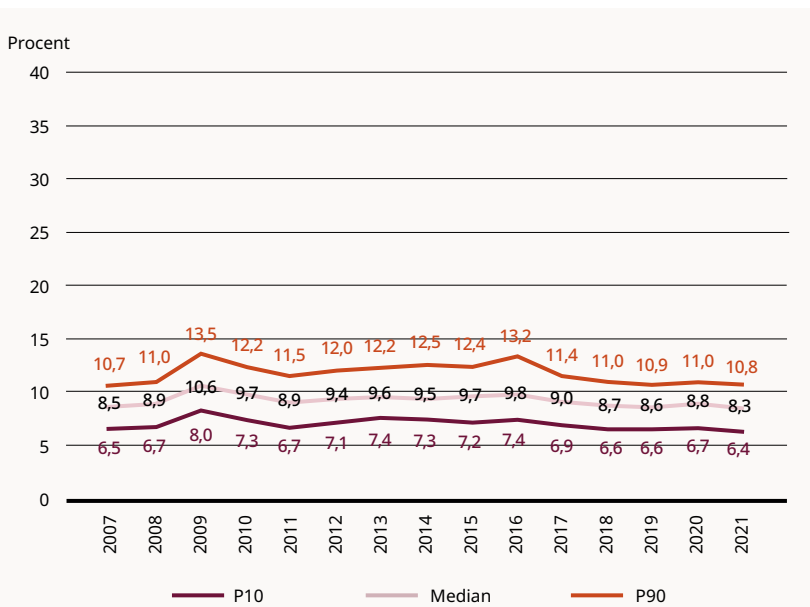
Har den lokala variationen i andelen unga som varken arbetar eller studerar förändrats över tid?

Hittills har vi belyst hur andelen unga som varken arbetar eller studerar varierar mellan Sveriges kommuner år 2021. Det är utöver detta också intressant att belysa om skillnaderna mellan kommunerna förändras över tid. Utifrån data för åren 2007 till 2021 beskrivs hur spridningen i andelen unga 16–29 år som är utanför arbete och studier förändras över tid.

För att beskriva förändringar i variationen över tid analyseras hur värdena för P10 och P90 förändras. Vi undersöker också hur P90/P10-kvoten ändras över tid. När denna kvot ökar så innebär det en ökad spridning, medan en minskad kvot innebär att spridningen blir mindre. Kvoten påverkas inte av att nivån ändras mellan åren.

Variationen är likartad under perioden 2007 till 2021

I figur 3.3 visas P10, P90 och medianen för andelen unga som varken arbetar eller studerar 16–29 år i Sveriges kommuner under perioden 2007 till 2021. I figur 3.4 visas P90/P10-kvoten för andelen unga utanför arbete och studier för tjejer och för killar. Utifrån dessa figurer är det tydligt att variationen i andelen unga som varken arbetar eller studerar mellan Sveriges kommuner är relativt konstant över tid. P90/P10-kvoten varierar mellan 1,69 och 1,88 för tjejer och 1,60 och 1,92 för killar. När det sker förändringar i nivån för andelen följer både P10 och P90 samma utveckling. Det syns i figur 3.3 genom att avstånden mellan linjerna inte ändras nämnvärt över tid.



Figur 3.3 Andel unga som varken arbetar eller studerar 16–29 år i Sveriges kommuner, 2007–2021. Procent.

Källa: MUCF:s bearbetningar av data från SCB.

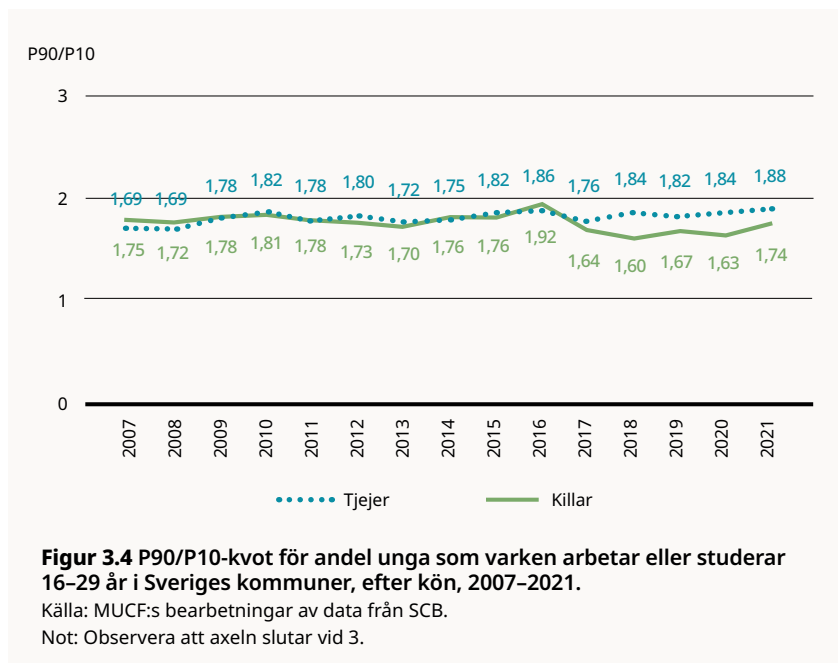
Not: Observera att axeln är bruten och slutar vid 40 procent.

Även om variationen är relativt oförändrad finns några saker som är värda att belysa. Under finanskrisen 2009 ökade andelen unga som varken arbetar eller studerar tydligt, men den gjorde det både för kommuner med låga och höga värden. Samtidigt ökade P90 något mer än P10 och P90/P10-kvoten steg från 1,69 till 1,78 för tjejer och 1,72 till 1,78 för killar (figur 3.4).

...men utvecklingen ser olika ut för killar och tjejer

Fram till 2015 förändras spridningen i andelen unga som varken arbetar eller studerar på ett likartat sätt för killar och tjejer. Linjerna för P90/P10-kvoten följs åt för killar och tjejer. Mellan 2015 och 2016 ökar P90/P10-kvoten betydligt mer för andelen killar som varken arbetar eller studerar (1,76 till 1,92) jämfört med kvoten beräknad för andelen

tjejer som varken arbetar eller studerar (1,82 till 1,86). För killar drivs denna utveckling av att värdet för P90 stiger markant från 12,1 till 13,4 procent. Mellan 2016 och 2017 minskar P90/P10-kvoten för killar till 1,64, vilket är lägre än vad den varit någon gång sedan 2007. Fram till och med år 2020 ligger P90/P10-kvoten kvar på denna lägre nivå för killar. År 2021 stiger den igen till 1,74. Däremot sjunker P90/P10-kvoten inte lika kraftigt för tjejer år 2017 och sedan ökar den igen och ligger kvar på en nivå som är högre än den bland killar. Spridningen i andelen tjejer som varken arbetar eller studerar uppnår det högsta värdet sett över hela perioden år 2021, 1,88.



Det finns skillnader i spridning utifrån kön och födelseland

Det finns skillnader i hur den lokala variationen i andelen unga som varken arbetar eller studerar förändrats över tid för olika grupper av unga. I figur 3.5 visas utvecklingen i andelen bland inrikes födda och utrikes

födda tjejer. Medianvärdet är betydligt högre för utrikes födda tjejer än för inrikes födda tjejer sett över hela tidsperioden. Uttryckt i procentenheter är det större skillnad för utrikes födda tjejer mellan kommuner som har en andel unga som varken arbetar eller studerar över P90 och under P10 jämfört med för inrikes födda tjejer. Men utifrån figur 3.7 som beskriver förändringar över tid i P90/P10-kvoten är det tydligt att det växlat över tid för vilken grupp av tjejerna som variationen varit störst. Fram till 2010 var den större för utrikes födda tjejer, men sedan 2018 varierar andelen mer mellan kommunerna när den beräknas för inrikes födda tjejer. Intressant att notera är att P90/P10-kvoten år 2021 är högre för inrikes födda tjejer (2,10) än vad den varit för utrikes födda tjejer sett under hela perioden 2007 till 2021 (högsta värde 2,04).

I figur 3.6 visas utvecklingen i andelen unga som varken arbetar eller studerar bland inrikes födda och utrikes födda killar. I likhet med för tjejerna är de faktiska skillnaderna – det vill säga uttryckt i procentenheter – mellan kommuner med höga och låga andelar betydligt större för utrikes födda jämfört med för inrikes födda killar. Till skillnad från tjejerna är det dock så att variationen bland utrikes födda killar är betydligt högre än bland inrikes födda killar. I figur 3.7 framkommer att P90/P10-kvoten är högre för utrikes födda killar jämfört med inrikes födda killar samtliga år. P90/P10-kvoten tenderar också att förändras mer mellan olika år för utrikes födda killar än för de andra grupperna. De senaste åren har dock kvoten närmat sig den för inrikes födda killar och ligger på en mer stabil och lägre nivå jämfört med tidigare.

Migration kan påverka lokala skillnader i andelen utrikes födda som är utanför arbete och studier

Under perioden 2007 till 2021 har det skett stora förändringar i invandringen till Sverige. Det som framför allt är framträdande är att antalet asylsökande i Sverige ökade kraftigt år 2015 då över 160 000 personer sökte asyl i Sverige (SCB 2017). Detta resulterade i en kraftig ökning av antalet nyanlända unga utrikes födda som fick tillfälliga eller permanenta uppehållstillstånd i Sverige och som då är en del av den

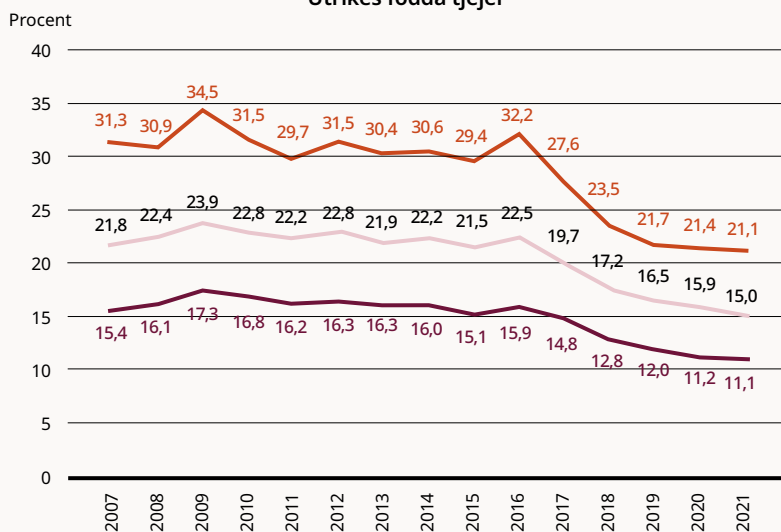
statistik som ligger till grund för denna rapport.¹⁷ Den genomsnittliga handläggningstiden för att få uppehållstillstånd var 11 månader under 2015, vilket innebär att personer syns först i statistiken år 2016 (Ibid). Det var betydligt fler unga killar än unga tjejer som fick tillfälliga eller permanenta uppehållstillstånd i Sverige under denna period och detta syns också i den registerbaserade statistiken som ligger till grund för denna rapport. Mellan 2015 och 2016 ökade antalet utrikes födda killar i åldern 16–29 år med 17 931 personer (från 165 133 till 183 064) och andelen utanför arbete och studier i denna grupp ökade från 16,4 till 17,4 procent. Under samma period ökade antalet utrikes födda tjejer med 9 101 personer (från 152 880 till 161 981). Andelen utanför arbete och studier bland utrikes födda tjejer förändrades inte utan var 20,3 procent båda åren.

I figur 3.6 och 3.7 syns det tydligt hur samtliga redovisade mått (P10, medianen och P90) stiger för både utrikes födda killar och tjejer. Ökningen är som förväntat större för killarna. P90/10-kvoten ökar eftersom det sker en större ökning i P90 än i P10. En delförklaring till detta kan vara att mottagandet av nyanlända varit ojämnt fördelat mellan Sveriges kommuner (se Ds 2015:33) och att de kommuner som hade högt mottagande också fick en kraftigare ökning av andelen unga utrikes födda som var utanför arbete och studier. Att spridningen i andelen utrikes födda killar som varken arbetar eller studerar sedan minskar efter 2016 kan troligtvis vara kopplat både till att det kommit betydligt färre asylsökande samt att de som kommer sprids mer mellan kommunerna och i högre utsträckning anvisas till kommuner med lägre arbetslöshet sedan bosättningslagen trädde i kraft 2016.¹⁸

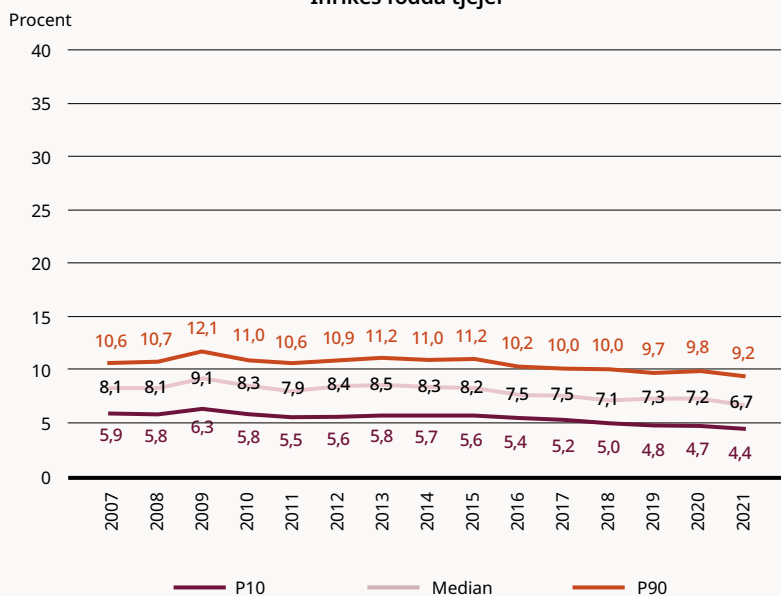
¹⁷ Om en person får ett uppehållstillstånd beviljat som gäller i minst 12 månader ska personen folkbokföras i Sverige (SCB 2017).

¹⁸ Se Prop. 2015/16:54 och Riksrevisionen (2021) för en beskrivning av bosättningslagen och dess effekter.

Utrikes födda tjejer



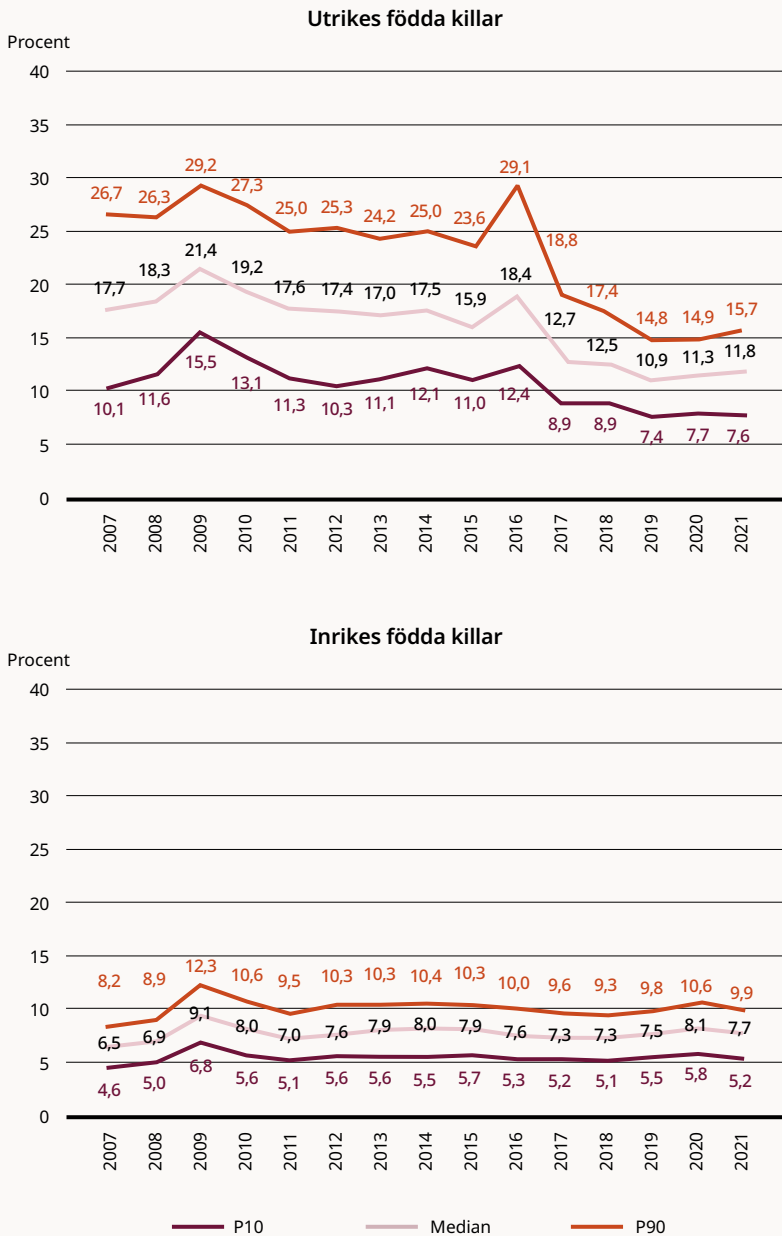
Inrikes födda tjejer



Figur 3.5 Andel unga som varken arbetar eller studerar bland tjejer 16–29 år i Sveriges kommuner, efter födelseland, 2007–2021. Procent.

Källa: MUCF:s bearbetningar av data från SCB.

Not: Observera att axeln i båda diagrammen är bruten och slutar vid 40 procent.

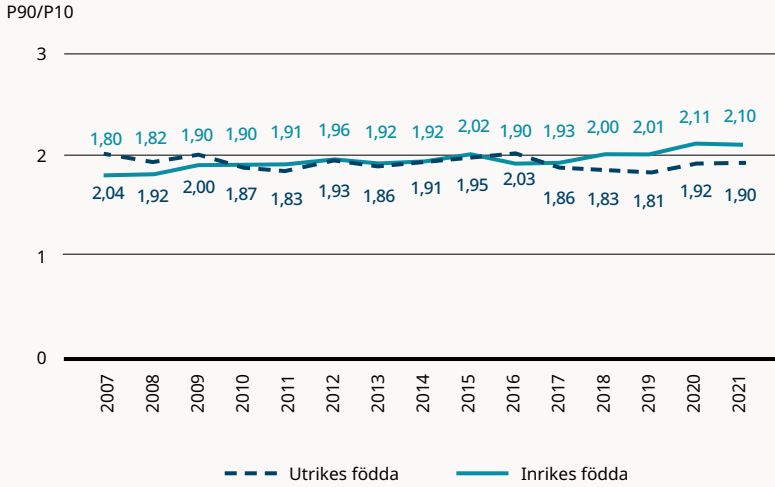


Figur 3.6 Andel unga som varken arbetar eller studerar bland killar 16–29 år i Sveriges kommuner, efter födelseland, 2007–2021. Procent.

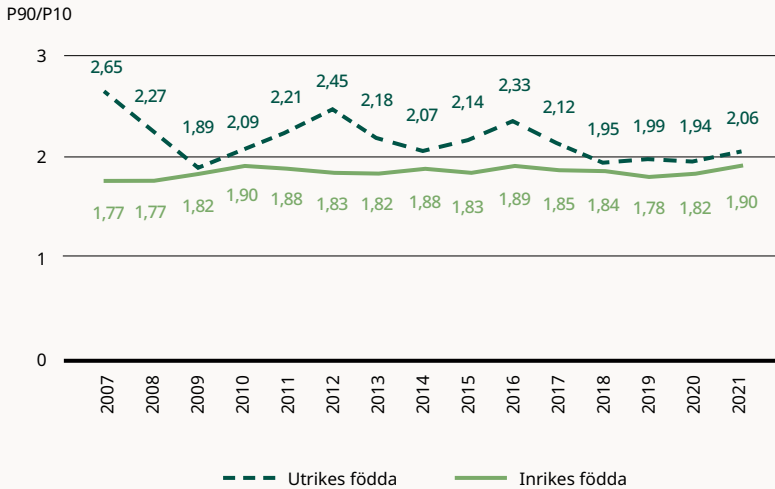
Källa: MUCF:s bearbetningar av data från SCB.

Not: Observera att axeln i båda diagrammen är bruten och slutar vid 40 procent.

Tjejer



Killar



Figur 3.7 P90/P10-kvot för andel unga som varken arbetar eller studerar 16–29 år i Sveriges kommuner, efter kön och födelseland, 2007–2021.

Källa: MUCF:s bearbetningar av data från SCB.

Not: Observera att axeln slutar vid 3.

Många kommuner har varaktigt låga eller höga andelar unga utanför arbete och studier

Om och hur skillnaderna mellan kommunernas andel unga som varken arbetar eller studerar förändras över tid kan beskrivas på olika sätt. Dels i termer av hur kommuner som har låga/höga andelar minskar/ökar sin andel ytterligare, vilket görs ovan genom analyser av utvecklingen av P10 och P90. Dels genom att belysa om enskilda kommuner får en kraftigt förändrad andel. Även om P90/P10-kvoten inte ändras nämnvärt över tid kan det finnas enskilda kommuner som ökar eller minskar sin andel unga som varken arbetar eller studerar. Om en kommun ökar sin andel och går från att befinna sig bland de med lägst andelar (P10) till att vara bland de med högst andelar (över P90), medan en annan kommun gör en motsatt förflyttning (från P90 till P10) kommer det inte att ge genomslag på P90/P10-kvoten som beräknas baserat på alla kommuner. P90/P10-kvoten ger därmed inget svar på om sådana förändringar är vanliga eller om det snarare är så att kommuner har varaktigt låga eller höga andelar.

För att undersöka hur enskilda kommuner förändrar sin andel unga som varken arbetar eller studerar har förändringen i kommunens rangordning under perioden 2007 till 2021 beräknats. Med rangordning avses den plats (1 till 290) kommunen finns på när värdet för andelen unga som varken arbetar eller studerar rangordnas från det lägsta till det högsta bland Sveriges kommuner. Den kommun med lägst andel har värdet 1 och den med högst andel har värdet 290 i rangordningen.

Vi följer Forslund & Liljeberg (2021) och undersöker i vilken utsträckning rangordningen av kommunernas andel unga som varken arbetar eller studerar samvarierar mellan olika år. Utifrån resultaten framkommer att det finns en hög grad av samvariation i vilken plats i rangordning av andelen unga som varken arbetar eller studerar som en enskild kommun har.¹⁹ Det innebär att det generellt sett finns en hög beständighet över tid i den plats i rangordning som kommunerna har.

¹⁹ Detta görs genom att beräkna korrelationskoefficienter. Korrelationskoefficienterna varierar mellan 0,61 och 0,92 och är högst när de beräknas mellan två på varandra efterföljande år. Samtliga korrelationer är statistiskt signifikanta och finns redovisade i rapportens tabellbilaga.

...men det finns kommuner där andelen förändrats

Trots att det finns en hög samvariation mellan kommunernas rangordning olika år finns det exempel på kommuner som tappat eller klättrat många placeringar i rangordningen sett över hela tidsperioden. I genomsnitt förändras en kommuns plats i rangordningen med 54 platser mellan åren 2007 och 2021. Det är 15 procent av kommunerna som har en rangordning som förändrats med mer än 100 platser. Om andelen unga som varken arbetar eller studerar beräknas separat för killar och tjejer tenderar rangordningen att vara mer beständig för tjejerna jämfört med för killarna. I genomsnitt förändras en kommuns plats i rangordningen med 39 platser för andelen bland tjejer och 56 platser för killar.

Vilka är de kommuner som har förändrat sin andel unga som varken arbetar eller studerar kraftigt och hur stora är förändringarna? I rapportens [metod- och tabellbilaga](#) visas uppgifter för hur andelen unga som varken arbetar eller studerar förändrats mellan år 2007 och 2021 för alla Sveriges kommuner. Bland de kommuner som minskat sin andel kraftigast finns Övertorneå, Danderyd, Boden, Norsjö, Gällivare, Haparanda, Landskrona, Södertälje, Botkyrka och Arboga.²⁰ I dessa kommuner har andelen minskat med mellan 3 och 7 procentenheter. Störst är minskningen i Övertorneå där andelen har sjunkit från 12,4 till 6,2 procent samt i Haparanda där andelen gått från 18,2 till 11,6 procent.²¹ Trots denna kraftiga minskning i Haparanda har kommunen en andel som är över P90, det vill säga bland de 10 procent av kommunerna med högst andelar. De kommuner som i stället haft den största ökningen i andelen unga som är utanför arbete och studier är Ovanåker, Laxå, Götene, Eksjö, Olofström, Norberg, Essunga och Eda.²² I dessa kommuner har andelen ökat med mellan 3 och 5 procentenheter.

²⁰ Övertorneå, Danderyd, Boden, Norsjö och Gällivare är de kommuner som har den största minskningen i rangordningsplacering mellan 2007 och 2021.

²¹ Detta kan delvis vara en effekt av att gränspendlare till Finland räknas bort från och med år 2015, men dessförinnan ingår bland de unga som kategoriseras som utanför arbete och studier.

²² Ovanåker, Laxå, Götene, Eksjö, och Essunga är de kommuner som har den största ökningen i rangordningsplacering mellan 2007 och 2021.

Till viss del finns det skillnader mellan killar och tjejer gällande vilka kommuner som minskat eller ökat sin andel inom gruppen kraftigt. Utöver de kommuner som nämnts ovan har andelen tjejer som varken arbetar eller studerar minskat kraftigt (mer än 5 procentenheter) i Munkfors, Dorotea och Krokom. Medan Vaxholm, Jokkmokk och Storfors återfinns bland de tio kommuner där andelen killar som varken arbetar eller studerar minskat mycket. Vidare har andelen tjejer som varken arbetar eller studerar ökat mycket i Bjurholm, Fagersta och Perstorp. I Svenljunga, Heby, Dorotea och Surahammar har andelen killar som varken arbetar eller studerar ökat kraftigt.

Det kan finnas olika förklaringar till att unga andelen som varken arbetar eller studerar minskar eller ökar i enskilda kommuner. Det kan bero på demografiska förändringar, såsom att ålderssammansättningen bland kommunens invånare förändras. Demografien i kommunen påverkas av in- och utflyttning till kommunen – både sådan som sker inom landet och sådan från andra länder. Exempelvis att kommuner ökar sitt mottagande av nyanlända unga kan ha genomslag på andelen unga som är utanför arbete och studier i kommunen. När sammansättningen av befolkningen i kommunen förändras påverkar det både direkt och indirekt storleken på gruppen unga som är utanför arbete och studier. Direkta effekter är att kommunen får fler invånare som tillhör de grupper av unga med högre risk för att hamna utanför studier och arbete. Indirekta effekter är exempelvis den påverkan det får på de arbetsmarknadsmässiga förutsättningarna i kommunen – genom både förändringar i antal vakanser och konkurrens om lediga jobb. Andra förändringar på den lokala arbetsmarknaden som kan påverka är exempelvis nyetableringar eller nedstängningar av stora företag och större strukturomvandlingar (såsom förändringar i graden av internationell konkurrensutsättning och teknologisk förändring) i de fall de har skilda effekter på olika kommuner.

I små kommuner kan dessutom en minskning eller ökning som utgörs av få individer få stort genomslag i den procentuella förändringen. Dorotea är ett sådant exempel. Antalet unga personer som är utanför arbete och studier är mellan 18 och 34 personer under perioden 2007 till 2021. Det innebär att sett till antal individer är förändringarna små.

Detta kan delvis förklara att andelen unga som varken arbetar eller studerar i Dorotea ökat kraftigt bland killar (ökningen i antal är från 4 till 10 killar), medan den minskat kraftigt för tjejer (minskningen i antal är från 21 till 8 tjejer).

I kapitel fem i denna rapport undersöks närmare i vilken utsträckning kommunernas strukturella förutsättningar förklarar skillnader i andelen unga som varken arbetar eller studerar.

Avslutande reflektioner

Analysen visar att det finns skillnader mellan Sveriges kommuner sett till hur vanligt förekommande det är att unga är utanför arbete och studier år 2021. Den kommun som har den högsta andelen unga som varken arbetar eller studerar har en fyra gånger så hög andel som den med lägst andel. Samtidigt är skillnaderna för en majoritet av kommunerna förhållandevis små. Hälften av kommunerna har en andel som ligger inom ett spann på två procentenheter. Det är också så att andra mått på arbetsmarknadsutfall för den vuxna befolkningen – arbetslösheten och andelen som mottar försörjningsstöd – varierar mer mellan Sveriges kommuner än vad andelen unga som varken arbetar eller studerar gör.

Samtidigt finns desto större skillnader mellan kommunerna sett till hur vanligt det är att utrikes födda unga varken arbetar eller studerar – framför allt för tjejerna. Det kan skilja så mycket som 20 procentenheter mellan de kommuner som har de lägsta andelarna utrikes födda tjejer som varken arbetar eller studerar och de kommuner som har de högsta. Storleksmässigt innebär det att det i vissa kommuner är knappt 15 procent och i andra kommuner ungefär 35 procent av utrikes födda tjejer som inte arbetar eller studerar.

Genomsnittet för kommunerna i andelen unga som varken arbetar eller studerar är högre för utrikes födda än för inrikes födda. Därför är det förväntat att det finns större skillnader mellan kommunerna för den förstnämnda gruppen. Används i stället mått på variation där hänsyn tas till att genomsnittet skiljer sig mellan olika delgrupper av unga är bilden annorlunda. Variationen – mätt som relationen mellan de kommuner som har höga respektive låga andelar – är år 2021 högst för inrikes födda

tjejer och utrikes födda killar, något lägre för utrikes födda tjejer och lägst för inrikes födda killar.

Skillnaderna mellan kommuner som har en hög andel unga som varken arbetar eller studerar och de kommuner som har en låg andel är ungefär lika stora över hela den tidsperiod som analyseras – 2007 till 2021. Det tenderar också att finnas kommuner som varaktigt har en lägre respektive högre andel unga som varken arbetar eller studerar jämfört med andra kommuner. Det finns dock undantag i form av kommuner där det blivit betydligt mindre eller mer vanligt relativt andra kommuner att unga är utanför arbete och studier mellan åren 2007 och 2021. Det kan bero på olika saker, såsom exempelvis förändringar i demografiska eller arbetsmarknadsmässiga förutsättningar i olika kommuner. Det kan också bero på att kommuner förändrat sitt arbete kring unga som varken arbetar eller studerar, exempelvis att det under perioden som studeras gjorts särskilda satsningar för gruppen.



4. Kommunernas arbete med unga som varken arbetar eller studerar

- resultat från MUCF:s enkätundersökning

Kapitlet i korthet

- Svaren i den enkät som gått ut till kommuner visar att de flesta kommuner, 81 procent, har politiskt beslutade målsättningar som rör delar av gruppen unga som varken arbetar eller studerar. En betydligt lägre andel, 28 procent, har beslutade målsättningar som gäller alla unga som varken arbetar eller studerar.
- 32 procent av kommunerna uppger att de har ”en väg in”-verksamhet som riktar sig till alla unga som varken arbetar eller studerar. Ytterligare 25 procent av kommunerna uppger att de har ”en väg in”-verksamhet som riktar sig till vissa unga. Det är vanligare att kommuner som har politiska målsättningar som gäller alla unga som varken arbetar eller studerar också har ”en väg in”-verksamhet som är tillgänglig för hela gruppen.
- 83 procent av de kommuner som har ”en väg in”-verksamhet ger unga stöd i att navigera och koordinera kontakter med olika kommunala verksamheter. En ungefär lika hög andel, 86 procent, erbjuder unga stöd i kontakter även med andra aktörer så som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller psykiatri. Det är däremot relativt ovanligt att kommuner erbjuder tillgång till samordnat stöd från ett team med representanter från olika verksamheter, knappt hälften av kommunerna som har ”en väg in”-verksamhet gör det.

- 70 procent av kommunerna erbjuder stöd och insatser till unga över 20 år, men enbart 22 procent bedriver uppsökande arbete mot den målgruppen.
- Nästan samtliga kommuner svarar att olika förvaltningar eller enheter i kommunen samverkar i någon utsträckning kring unga som varken arbetar eller studerar. 54 procent av kommunerna uppger att de gör det i stor utsträckning. Det är mer vanligt att de kommuner som har politiskt beslutade målsättningar för alla unga som varken arbetar eller studerar svarar att förvaltningar eller enheter samverkar i stor utsträckning.
- Kommuner samverkar även med andra aktörer. Knappt hälften, 47 procent, av kommunerna samverkar med Arbetsförmedlingen i stor utsträckning i frågor som rör unga som varken arbetar eller studerar. En lika stor andel svarar att de samverkar i stor utsträckning med näringsliv och företag. Ungefär fyra av tio kommuner samverkar i stor utsträckning med civilsamhällsorganisationer. Vanligast är samverkan med Folkhögskolor, men i fritextsvar beskrivs också samverkan kring praktikplatser och arbetsträning. Ungefär var fjärde kommun samverkar i hög utsträckning med barn- och ungdomspsykiatri/vuxenpsykiatri, övriga hälso- och sjukvården eller med Försäkringskassan.
- I enkäten har kommunerna även svarat på frågor som rör hinder för arbetet med unga som varken arbetar eller studerar. Nästan hälften, 45 procent, uppger att begränsade ekonomiska resurser i kommunen är ett hinder för det arbete som de bedriver i stor utsträckning. Något fler, 54 procent, uppger att det i stor utsträckning är ett hinder att utbudet av utbildningar anpassade till målgruppens förutsättningar är alltför begränsat.

- 38 procent av kommunerna upplever också att bristande samverkan med externa aktörer är ett hinder i stor utsträckning. Fritextsvar i enkäten visar att samverkan med Arbetsförmedlingen upplevs vara en utmaning, framför allt kopplat till att samverkan försvåras när myndigheten inte finns på plats fysiskt i kommunen men även kopplat till krav på att unga ska ha kontakt med myndigheten via digitala kanaler. Kommunerna beskriver också att samverkan med externa aktörer försvåras av att det saknas en struktur för samverkan och en gemensam målbild samt av att det finns otydligheter kring sekretess och GDPR. De lyfter även utmaningar kopplat till långa vårdköer och underbemanning inom hälso- och sjukvården.



För att kartlägga det arbete som bedrivs lokalt för att stötta unga som varken arbetar eller studerar har MUCF genomfört en enkätstudie bland Sveriges kommuner. I detta kapitel presenteras resultaten från denna undersökning. I enkäten ingår frågor om politiska målsättningar, verksamhet, samverkan och hinder kopplade till kommunernas arbete med unga som varken arbetar eller studerar.

Enkäten har besvarats av 191 kommuner.²³ De kommuner som svarat på enkäten har en något lägre andel unga som varken arbetar eller studerar (8,3 procent) jämfört med de kommuner som inte besvarat enkäten (8,8 procent). Kommunerna som svarat är också större sett till befolkningens mängd (i snitt 42 100 jämfört med 25 054 invånare). Bortfallet i svar är störst bland mindre städer, tätorter och landsbygdskommuner. För en närmare beskrivning av enkäten och bortfallsanalys, se [metod- och tabellbilagan](#).

Det finns en risk att de kommuner som valt att besvara enkäten också är sådana kommuner som jobbar mer aktivt med frågor rörande unga som varken arbetar eller studerar och också har ett mer utvecklat arbete och verksamheter för att stötta gruppen. Om så är fallet ger enkätundersökningens resultat en överskattning av hur aktiva Sveriges kommuner är vad gäller arbetet med unga som varken arbetar eller studerar.

Det arbete som kommunerna bedriver för att stötta unga som är eller riskerar att hamna utanför arbete och studier spänner över flera delar av kommunens verksamheter. Arbetet kan därför bedrivas vid flera olika kommunala förvaltningar. Flera kommuner har lyft att det varit svårt att besvara enkäten i den mening att det är svårt att ge en helhetsbild av hur kommunen arbetar med gruppen. Samtidigt är det många som svarat att de samrått med andra i kommunen för att besvara enkäten, vilket också var något som respondenten uppmuntrades att göra i enkätundersökningens instruktioner. Det är dock viktigt att ha i åtanke vid tolkningen av resultaten att det kan vara så att vissa kommuners svar inte ger den fulla bilden av det arbete som görs i kommunen för att stötta unga som varken arbetar eller studerar.

²³ En kommun skickade in ett svar som var alltför ofullständigt och har därför uteslutits.

Politiska målsättningar och verksamhet för unga som varken arbetar eller studerar

En politisk målsättning kan vara en viktig grund för kommunens arbete för att stötta unga som varken arbetar eller studerar. I enkäten får kommunerna uppge om de har gällande politiskt beslutade målsättningar om unga som varken arbetar eller studerar på kommunövergripande nivå eller på enskilda förvaltningar. Vidare ställs frågor i enkäten om kommunen erbjuder unga tillgång till ”en väg in”-verksamhet. I enkäten definieras ”en väg in”-verksamhet som en verksamhet där unga får en gemensam ingång till stöd från olika aktörer.

”En väg in”

Det saknas en etablerad definition av vad ”en väg in”-verksamhet innebär. Begreppet är i viss mån synonymt med ”navigatorcentrum” och ”one-stop-shop” som ibland också används för att beskriva en snarlik typ av verksamhet. I grunden handlar det om att unga ska ha enkla vägar till ett samordnat stöd från flera samhällsaktörer. Ett sådant stöd kan erbjudas på flera sätt. En modell är att flera verksamheter samlokaliseras och att unga på en och samma plats kan få tillgång till stöd från flera samhällsaktörer. En annan modell är att en aktör tar ansvar för att fungera som en lotsfunktion och hjälper unga att initiera och koordinera kontakter med flera samhällsaktörer (SOU 2017:9).

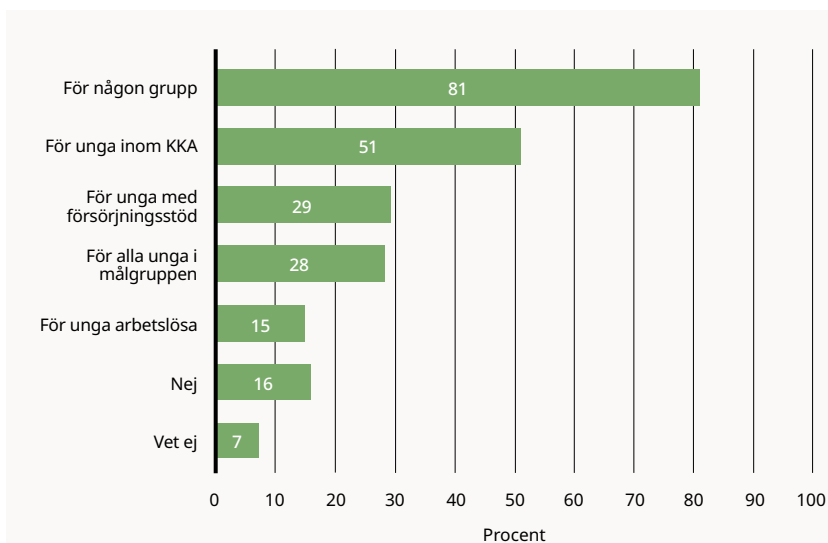
Tre av tio kommuner har politisk målsättning som gäller alla unga som varken arbetar eller studerar

I enkäten får kommunerna uppge om politiskt beslutade målsättningar finns dels för alla unga som varken arbetar eller studerar, dels för olika delgrupper (unga inom KAA, unga med försörjningsstöd, unga arbetslösa). Enkätsvaren visar att 81 procent av kommunerna har politiska målsättningar för alla unga som varken arbetar eller studerar eller en delgrupp (figur 4.1).²⁴ Dock svarar bara 28 procent att de har målsättningar som gäller alla unga som varken arbetar eller studerar. Vanligast är att det finns en målsättning för unga inom KAA, vilket 51 procent av kommunerna har. Medan 29 procent har målsättningar för unga med försörjningsstöd och 15 procent för unga som är arbetslösa. Unga som omfattas av KAA och unga som uppbär försörjningsstöd finns inom ramen för kommunernas lagstadgade ansvar och därför är det högst väntat att kommunerna oftare har särskilda målsättningar för dessa grupper.

Kommunerna har också getts möjlighet att beskriva de politiska målsättningar som de har. Det är 80 kommuner som gett en sådan beskrivning i sitt enkätsvar. Flera har beskrivit generella målsättningar som i viss mån gäller alla medborgare i kommunen. Något som flera nämner är en målsättning att alla ska till egenförsörjning och att försörjningsstödet ska minska. När det gäller målsättningar som gäller mer specifikt för unga som varken arbetar eller studerar förekommer minskade skolavhopp och förbättrade skolövergångar i många svar. Det är också många kommuner som har målsättningar kring att nå fler – och ibland alla – unga i målgruppen. I vissa svar avses här unga inom KAA, men det finns också kommuner som inkluderar alla unga som varken arbetar eller studerar.



²⁴Det innebär att de har kryssat i ett eller fler svarsalternativ på frågan.



Figur 4.1 Andel kommuner med politiskt beslutade målsättningar om unga som varken arbetar eller studerar, efter grupp som målsättning gäller för, 2023. Procent.

Källa: MUCF:s enkät till kommuner om unga som varken arbetar eller studerar 2023.

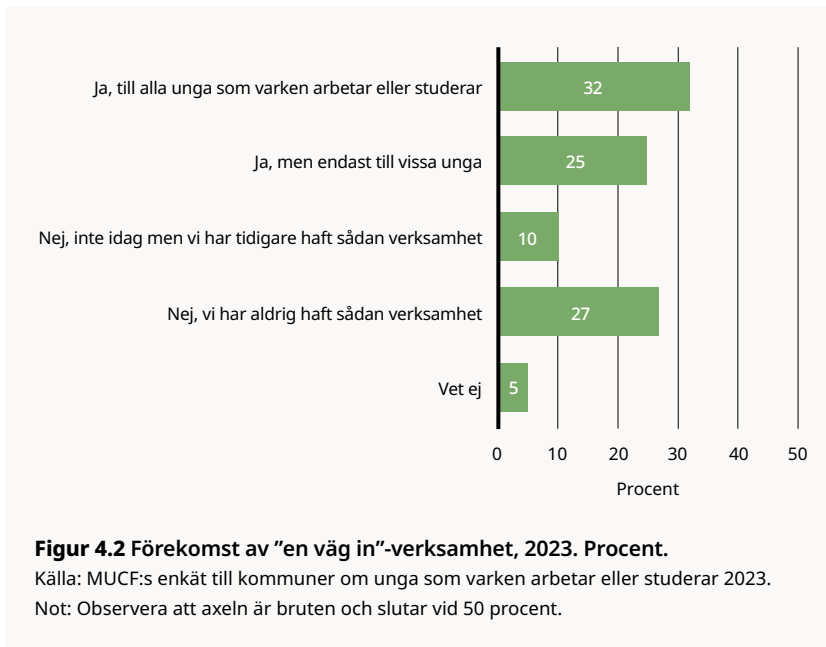
Det finns också exempel på kommuner som beskriver konkreta siffermål för unga som varken arbetar eller studerar. En kommun skriver att målet är att ”Minska andel UVAS upp till 29 år med 2% under fyra år”. En annan kommun har målet att ”35% ska till arbete eller studier”.²⁵ Det finns också några kommuner som har en målsättning relativt andra kommuner, exempelvis svarar en kommun att de har målsättningen att vara ”Topp tre av våra jämförelsekommuner samt lägre än riket gällande lägst arbetslöshet för unga”.

²⁵ Unga som varken arbetar eller studerar brukar förkortas uvas.

Var tredje kommun har "en väg in"-verksamhet för alla unga som varken arbetar eller studerar

Ungefär var tredje kommun (32 procent) uppger att de har "en väg in"-verksamhet som riktar sig till alla unga som varken arbetar eller studerar (figur 4.2). I antal motsvarar det 62 kommuner. Det är vanligare bland de kommuner som har en politisk målsättning som gäller alla unga som varken arbetar eller studerar att ha "en väg in"-verksamhet för hela gruppen – ungefär hälften (51 procent) har det jämfört med var fjärde (25 procent) bland kommuner som saknar en sådan målsättning. Det är också en fjärdedel av kommunerna som uppger att de har "en väg in"-verksamhet som riktar sig till vissa unga (25 procent). Det innebär att totalt har 57 procent av kommunerna (110 kommuner) svarat att de har någon form av "en väg in"-verksamhet idag. Bland de kommuner som har "en väg in"-verksamhet som riktar sig till en särskild delgrupp är det vanligast att denna är öppen enbart för unga inom KAA. Det finns även kommuner där verksamheten riktar sig särskilt till unga med försörjningsstöd eller en särskild åldersgrupp (exempelvis unga 16–20 år eller 16–24 år). Vidare är det av kommunerna som besvarat enkäten 10 procent som inte har "en väg in"-verksamhet i dagsläget men tidigare haft det, medan 27 procent uppger att de aldrig haft sådan verksamhet.





De som svarat att de har ”en väg in”-verksamhet får också svara på vilken typ av stöd denna erbjuder unga. Bland kommunerna erbjuder det stora flertalet av de som har ”en väg in”-verksamhet stöd för unga att navigera och koordinera kontakter med dels olika kommunala verksamheter (83 procent), dels med andra aktörer så som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och psykiatri (86 procent). Det är betydligt mindre vanligt att ge tillgång till samordnat stöd från ett team med representanter från olika verksamheter, vilket 47 procent av kommunerna med ”en väg in”-verksamhet gör. Det motsvarar 27 procent av alla kommuner som besvarat enkäten. Kommunerna har uppgett att personerna i dessa team kommer från olika kommunala förvaltningar, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, samordningsförbund, KAA och regionen (sjukvård och psykiatri). 17 procent har svarat att ”en väg in”-verksamheten erbjuder en annan form av stöd.

Om en ytterligare avgränsning görs till de kommuner som också svarat att deras ”en väg in”-verksamhet riktar sig till alla unga som

varken arbetar eller studerar är det 18 procent (34 kommuner) av de som besvarat enkäten som erbjuder samordnat stöd inom ramen för verksamheten. Mot bakgrund av dessa resultat kan det konstateras att det är relativt ovanligt att svenska kommuner idag ger unga samordnat stöd inom ramen för ”en väg in”-verksamheter. Det stora flertalet av kommunerna har troligtvis en form av öppen ingång för unga där de kan få stöd när de har myndighetskontakter eller kontakter med flera kommunala förvaltningar. I en del kommuner är det verksamheter som är kopplade till unga inom KAA eller som har försörjningsstöd, medan det i andra är mer breda ingångar för alla unga.

Få kommuner bedriver uppsökande arbete för unga över 20 år

Kommunerna har ingen lagstadgad skyldighet att fortsätta erbjuda stöd och insatser till unga över 20 år som inte längre omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret. I enkäten ställs därför frågan om det finns en del av organisationen, exempelvis ett team eller en enhet, i kommunen som har i uppgift att arbeta med unga som varken arbetar eller studerar som är äldre än 20 år. Det är 70 procent av kommunerna som uppger att de har sådan verksamhet. Verksamheten bedrivs oftast inom ramen för ordinarie verksamhet (92 procent), men det förekommer också att den bedrivs inom ramen för samordningsförbundens verksamhet (50 procent), som externfinansierat projekt (21 procent) och egenfinansierat projekt (11 procent). De flesta av de som har externfinansierade projekt har finansiering från Europeiska socialfonden (ESF).

Eftersom det stora flertalet av kommunerna anger att de har ett team eller en enhet som arbetar med unga över 20 år som varken arbetar eller studerar och dessutom gör det inom ramen för ordinarie verksamhet, är det troligt att en del av kommunerna avser den arbetsmarknadspolitiska verksamhet som riktar sig till unga med försörjningsstöd. Ungas med försörjningsstöd har i regel krav på att delta i kommunala insatser i enlighet med 4 kap. 4 § i Socialtjänstlagen (SFS 2001:453).

Även om många kommuner har verksamhet för unga över 20 år som varken arbetar eller studerar är det betydligt mindre vanligt att de bedriver uppsökande arbete för att kunna erbjuda unga i den gruppen stöd. 22 procent av kommunerna som bevarat enkäten bedriver uppsökande arbete även mot den målgruppen. Bland de kommuner som har politiska målsättningar för alla unga i målgruppen är denna andel högre, nästan 38 procent.



Kommunernas arbete med olika delgrupper av unga som varken arbetar eller studerar

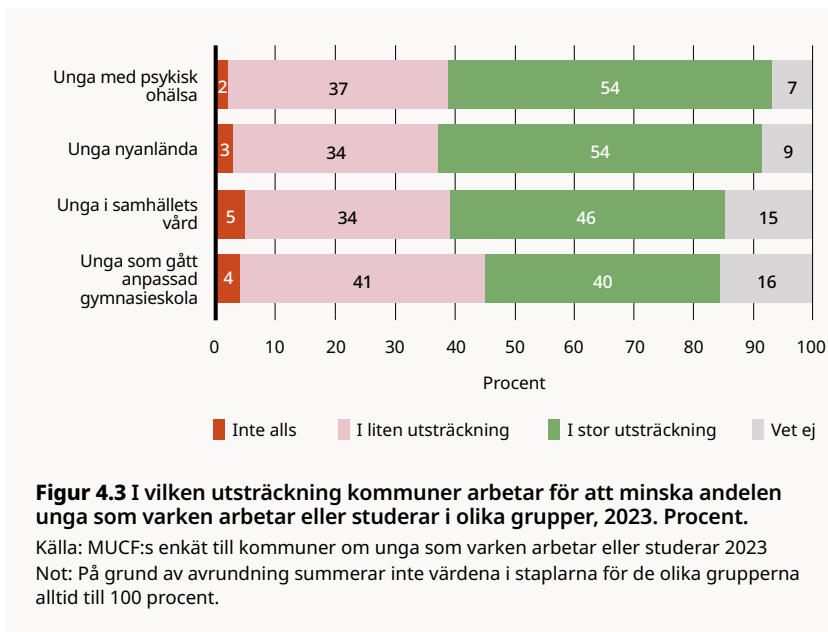
I enkäten ställs frågor om i vilken utsträckning kommunerna arbetar för att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar i fyra specifika delgrupper av unga. De som

- är nyanlända
- har psykisk ohälsa
- är eller har varit i samhällets vård²⁶
- har gått anpassad gymnasieskola.

Resultaten visar att något mer än hälften av kommunerna (54 procent) i stor utsträckning arbetar för att minska andelen som är utanför arbete och studier bland nyanlända eller de med psykisk ohälsa (figur 4.3). Det är en något lägre andel som i stor utsträckning arbetar för en minskad andel bland de unga som är eller har varit i samhällets vård (46 procent) eller som gått anpassad gymnasieskola (40 procent). Det är få kommuner som svarar att de inte alls arbetar för att minska förekomsten av unga

²⁶Här avses unga som får/har fått vård enligt socialtjänstlagen eller lagen om vård av unga och är/har varit placerade utanför det egna hemmet, till exempel i hem för vård eller boende, familjehem, stödboende eller särskilda ungdomshem.

som varken arbetar eller studerar i delgrupperna, men däremot svarar runt var tionde kommun att de inte vet om de arbetar med detta. Det är möjligt att de kommuner som svarat vet ej har upplevt det svårt att svara för arbetet i kommunen som helhet.



I de enkätfrågor som möjliggör för kommunerna att lämna egna kommentarer framkommer att det finns exempel på kommuner som jobbar med projekt som riktar sig särskilt till unga med psykisk ohälsa. Ibland sker detta i samverkan med civilsamhällesaktörer. Några kommuner skriver att det finns en bristande kunskap om unga med psykisk ohälsa och unga med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF). När det gäller nyanlända unga beskriver några kommuner att de samverkar med civilsamhällesorganisationer kring målgruppen, exempelvis nämns Svenska kyrkan och språkcafé.

Samverkan om unga som varken arbetar eller studerar

I enkäten ställs frågor om dels hur förvaltningar eller enheter inom kommunen samverkar, dels hur kommunen samverkar med externa aktörer.

Hälften av kommunerna uppger att kommunens förvaltningar samverkar i stor utsträckning

Resultaten visar att det är vanligt förekommande att kommuner samverkar i frågor som rör unga som varken arbetar eller studerar. Nästan alla kommuner svarar att olika förvaltningar eller enheter i kommunen samverkar i någon utsträckning. Av kommunerna uppger 54 procent att de gör det i stor utsträckning och 43 procent i liten utsträckning. Bland de kommuner som har politiskt beslutade målsättningar för alla unga som varken arbetar eller studerar är det mer vanligt att svara att förvaltningar eller enheter samverkar i stor utsträckning (72 procent) jämfört med de kommuner som inte uppger att en sådan målsättning finns (47 procent).



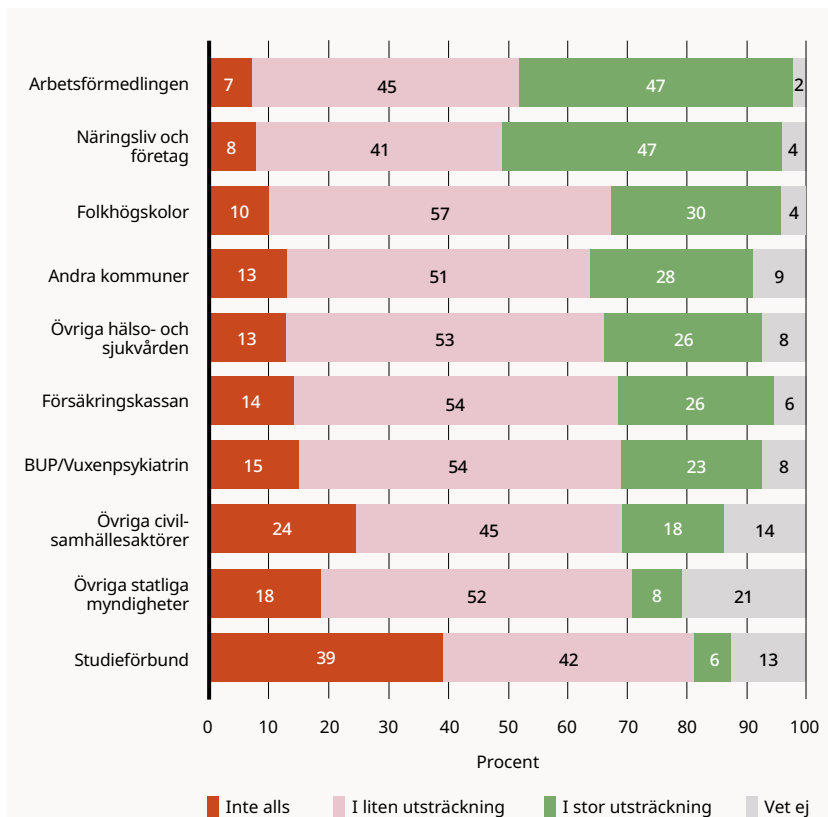
54%

av kommunerna uppger att kommunala förvaltningar **samverkar i stor utsträckning** i frågor som rör unga som varken arbetar eller studerar

Vanligast att kommunerna samverkar med Arbetsförmedlingen och näringslivet

När det gäller i vilken utsträckning kommunen samverkar med andra aktörer i frågor som rör unga som varken arbetar eller studerar skiljer sig graden av samverkan åt beroende på vilken aktör som avses. I figur 4.4 visas kommunernas svar på enkätfrågan om extern samverkan med aktörerna sorterade utifrån grad av samverkan. Av de listade aktörerna är det vanligast att kommunerna i stor utsträckning samverkar med Arbetsförmedlingen. Knappt hälften (47 procent) av kommunerna samverkar med Arbetsförmedlingen i stor utsträckning. Lika många

svarar att de i stor utsträckning samverkar med näringsliv och företag i frågor som rör unga som varken arbetar eller studerar. Det är 28 procent som svarar att de i stor utsträckning samverkar med andra kommuner. Ungefär var fjärde kommun samverkar i hög utsträckning med barn- och ungdomspsykiatri (BUP) eller vuxenpsykiatri, övriga hälso- och sjukvården eller Försäkringskassan.



Figur 4.4 I vilken utsträckning kommuner samverkar om unga som varken arbetar eller studerar med olika aktörer, 2023. Procent.

Källa: MUCF:s enkät till kommuner om unga som varken arbetar eller studerar 2023.

Not: På grund av avrundning summerar inte värdena i staplarna för de olika aktörerna alltid till 100 procent.

Fyra av tio kommuner samverkar i hög utsträckning med civilsamhällesaktörer

Det förekommer att kommuner samverkar med civilsamhällesorganisationer i frågor om unga som varken arbetar eller studerar. Om alla svarsalternativ som avser samverkan med civilsamhället slås samman (folkhögskolor, studieförbund och övriga civilsamhällesaktörer) är det ungefär fyra av tio som svarar att de samverkar i stor utsträckning. Det är vanligast att kommuner samverkar med folkhögskolor i stor utsträckning, vilket knappt var tredje kommun (30 procent) svarar att de gör. Kommuner som samverkar med civilsamhällesaktörer har ombetts att beskriva på vilket sätt detta sker. 92 kommuner har beskrivit denna samverkan. I svaren framkommer att många kommuner samverkar med civilsamhällesorganisationer kring praktikplatser och arbetsträning för unga som varken arbetar eller studerar. Organisationer som nämns i flera svar är Svenska kyrkan och Röda Korset. Det är också många kommuner som beskriver att de samverkar med idrottsföreningar. Idrottsföreningar hjälper kommunerna genom att erbjuda praktikplatser, vara en del i det hälsofrämjande arbetet och genom att möjliggöra aktiviteter som bryter stillasittande och isolering.

Hinder i kommunernas arbete med unga som varken arbetar eller studerar

I enkäten har kommunerna fått ta ställning till i vilken utsträckning de upplever att en rad faktorer utgör hinder i deras arbete för att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar. De har också getts möjlighet att i fritextsvar beskriva de största utmaningarna de möter kopplade till samverkan med externa aktörer i sitt arbete.

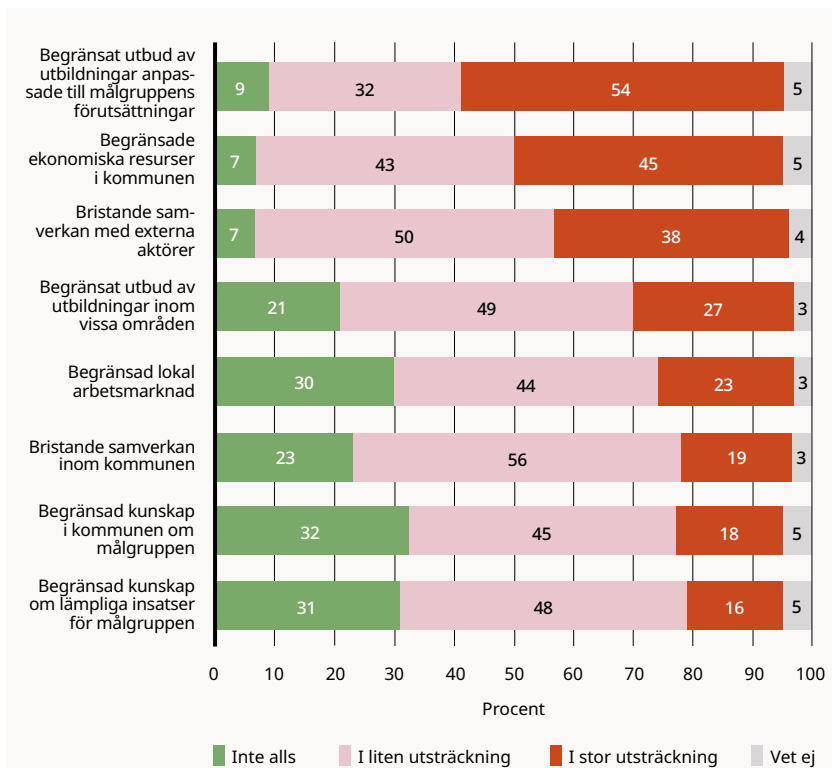
Många kommuners arbete begränsas av ekonomiska resurser

I figur 4.5 framkommer att nästan nio av tio kommuner (88 procent) uppger att begränsade ekonomiska resurser i kommunen är ett hinder i någon utsträckning. Strax under hälften (45 procent) upplever detta i stor utsträckning. Det är däremot mindre vanligt att kommunerna svarar att samverkan eller bristande kunskap om målgruppen internt i kommunen utgör hinder. Knappt var femte kommun upplever något av dessa hinder i stor utsträckning.



Utbudet av målgruppsanpassade utbildningar upplevs som bristfälligt

När det gäller hinder kopplade till utbildnings- och arbetsmarknadsförutsättningar är det största hindret att utbudet av utbildningar anpassade till målgruppens förutsättningar är alltför begränsat. Närmare nio av tio (86 procent) svarar att det är ett hinder och för ungefär hälften (54 procent) av kommunerna är det ett hinder i stor utsträckning. En kommun har beskrivit att ett särskilt hinder är att det finns ”Begränsade anpassningar till unga inom NPF som vill studera – gäller både gymnasieskola och vuxenutbildning”. Att utbudet av utbildningar inom vissa områden saknas upplevs som ett hinder för 76 procent av kommunerna och för 27 procent i stor utsträckning. Knappt sju av tio (67 procent) kommuner uppger att en begränsad lokal arbetsmarknad hindrar deras arbete och för knappt var fjärde (23 procent) är en begränsad lokal arbetsmarknad ett hinder i stor utsträckning. Det finns några kommuner som i de öppna frågorna beskriver att det är svårt att hitta arbetsplatser där unga kan göra praktik och arbetsträna, särskilt för de unga som behöver mycket stöd. En kommun beskriver också att en svårighet är att det finns få ”enkla jobb” med lägre krav.



Figur 4.5 Hinder för kommuners arbete för att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar, 2023. Procent.

Källa: MUCF:s enkät till kommuner om unga som varken arbetar eller studerar 2023
 Not: På grund av avrundning summerar inte värdena i staplarna för de olika hindren alltid till 100 procent.

Utmaningar i samverkan med externa aktörer

Resultaten visar att bristande samverkan med externa aktörer är ett annat hinder för att kommunen ska kunna arbeta för att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar. Nio av tio kommuner (88 procent) uppger att detta i någon utsträckning utgör ett hinder, medan det för knappt fyra av tio (38 procent) är ett hinder i stor utsträckning. Från enkätsvaren framkommer att samverkan med externa aktörer upplevs som ett större hinder bland de kommuner som inte har någon eller liten

samverkan med externa aktörer idag. Av de kommuner som uppger att de i stor utsträckning samverkar med fyra eller fler externa aktörer (av de tio olika som listas, se figur 4.4) är det enbart 14 procent som upplever att samverkan med externa aktörer är ett stort hinder. Medan det bland kommuner som enbart samverkar i stor utsträckning med tre eller färre externa aktörer är 59 procent som upplever att samverkan med externa aktörer är ett framträdande hinder. Samma mönster framträder när enbart samverkan med Arbetsförmedlingen inkluderas. Bland de kommuner som samverkar med Arbetsförmedlingen i stor utsträckning är det 28 procent som upplever att samverkan med externa aktörer är ett hinder i stor utsträckning. Medan det bland de kommuner som svarar att de inte samverkar med Arbetsförmedlingen eller gör det i liten utsträckning är 47 procent som upplever att samverkan med externa aktörer är ett hinder i stor utsträckning.

Kommunerna har getts möjlighet att beskriva de utmaningar som de ser som de främsta kopplade till samverkan med externa aktörer. 137 kommuner har gett en sådan beskrivning och det som framför allt lyfts av kommunerna är kopplat till Arbetsförmedlingen, avsaknad av gemensam målbild och struktur, sekretess och vårdköer.

Utifrån svaren är det tydligt att **samverkan med Arbetsförmedlingen** upplevs som en utmaning. En utmaning som lyfts är Arbetsförmedlingens digitala arbetssätt och att myndigheten inte finns på plats fysiskt i kommunen längre. Bortsett från att det försvårar samverkan med Arbetsförmedlingen så har några kommuner också lyft att det ökar kraven på att de unga ska klara digitala kontakter, vilket kommunerna menar kan vara utmanande. En kommun beskriver detta: "Arbetsförmedlingens digitala arbetssätt och regelverk gör att det är svårt för UVAS att ta del av insatserna på AF. Många har svårt att hålla kvar sin inskrivning på AF eller komma i kontakt med en handläggare på AF." En annan kommun menar att det skapas ett "digitalt utanförskap" och att det är problematiskt att unga "inte längre har en ansvarig handläggare som följer din process hos Arbetsförmedlingen".

I viss utsträckning lyfts en likande problematik kopplat till samverkan med Försäkringskassan. En kommun lyfter att många unga har "svårt att

förstå hur de ska komma i kontakt med Försäkringskassan” och svårigheter ”att efterfråga rätt stöd och fylla i de blanketter som krävs.”

Flera kommuner lyfter också att **avsaknaden av en struktur för samverkan och en gemensam målbild** kring unga som varken arbetar eller studerar är stora utmaningar. ”Vi behöver ha en tydlig struktur och mål som kan delas med samverkande aktörers egna mål och behov” skriver en kommun. En annan kommun pekar på att det finns ett behov av att alla aktörer håller samma takt i samverkan. Det finns också kommuner som menar att andra aktörer saknar tillräcklig kunskap om målgruppen och att de ibland ställer för höga krav på denna grupp unga. En kommun skriver att ”Arbetsförmedlingens insatser matchar inte och ställer för höga krav på ungdomen”.

Ytterligare en utmaning som kommunerna möter är att **sekretess och GDPR hindrar samverkan**, exempelvis genom att förhindra informationsutbyte om unga mellan olika aktörer. Framför allt framhålls sekretess hos myndigheter som ett problem, men också sekretess mellan förvaltningar inom kommunen lyfts i några fall.

Många kommuner upplever också att **långa vårdköer och underbemanning inom hälso- och sjukvården**, exempelvis BUP och vuxenpsykiatri, skapar svårigheter för samverkan. Det medför att det tar lång tid för unga att få vårdkontakt och rätt insatser.

Avslutande reflektioner

Vår enkätundersökning som besvarats av 191 kommuner visar att det finns skillnader mellan Sveriges kommuner sett till vilket stöd de erbjuder unga som varken arbetar eller studerar. Det är relativt vanligt att unga erbjuds tillgång till ”en väg in”-verksamhet, en gemensam ingång till stöd från olika aktörer. Men det är relativt ovanligt att denna verksamhet dels är öppen för alla unga, dels ger unga tillgång till samordnat stöd från ett team med representanter från olika verksamheter. Enbart 34 kommuner uppger att de har ”en väg in”-verksamhet som erbjuder samordnat stöd och som riktar sig till alla unga i målgruppen. Vidare är det många kommuner som har verksamhet för unga över 20 år, men det är relativt ovanligt att kommunerna bedriver uppsökande arbete för unga över 20 år.

Därtill skiljer det sig mellan kommunerna vilka politiska målsättningar som finns för gruppen unga som varken arbetar eller studerar. Majoriteten av kommunerna har tagit beslut om målsättningar som på något sätt berör en delgrupp av unga som varken arbetar eller studerar, men enbart tre av tio har målsättningar som gäller för hela målgruppen. Resultaten visar också att kommuner som har politiska målsättningar för hela målgruppen ger unga tillgång till ett mer omfattande stöd. De uppger i högre utsträckning att de har ”en väg in”-verksamhet som är öppen för alla unga och som ger unga samordnat stöd. Det finns också en mer utbredd samverkan mellan olika förvaltningar eller enheter i kommunen och de bedriver i högre utsträckning uppsökande arbete riktat mot unga över 20 år. Sammantaget indikerar dessa resultat att det finns en liten grupp av kommuner som ser ut att bedriva ett mer strategiskt inriktat arbete för att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar brett i hela gruppen. Det innebär i förlängningen att möjligheten för unga – och särskilt de som är över 20 år – att få stöd skiljer sig beroende på vilken kommun de bor i.

Att olika aktörer samverkar är centralt för att unga som varken arbetar eller studerar ska få sina behov av stöd tillgodosedda. Enkätsvaren visar att det är vanligt att kommuner samverkar med olika aktörer i sitt arbete för att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar. Mest utbredd är samverkan med Arbetsförmedlingen och näringslivet. Det är betydligt mindre vanligt att kommunerna samverkar med civilsamhällesaktörer, hälso- och sjukvården eller Försäkringskassan. Det finns därför ett utrymme att öka graden av samverkan mellan kommunerna och flera viktiga aktörer.

Även om det finns samverkan visar enkätsvaren på att många kommuner upplever att bristande samverkan med externa aktörer är ett hinder i deras arbete för att stötta unga som är utanför arbete och studier. Fritextsvaren visar att särskilt samverkan med Arbetsförmedlingen upplevs som en utmaning. Det rör exempelvis att myndigheten har minskat sin lokala närvaro och att kommunerna upplever ökade krav på att unga ska klara digitala kontakter med Arbetsförmedlingen. Kommunerna beskriver också att utmaningar i samverkan med externa aktörer försvåras av långa vårdköer och underbemanning inom hälso- och sjukvården.

Det största hindret som kommunerna upplever i sitt arbete med att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar är att utbudet av utbildningar anpassade till målgruppens förutsättningar är alltför begränsat. Mer än hälften av kommunerna upplever att detta är ett hinder i stor utsträckning. Begränsade ekonomiska resurser i kommunen lyfts också som ett framträdande hinder. Däremot upplever betydligt färre kommuner att bristande kunskap om målgruppen eller lämpliga insatser hindrar deras arbete.



5. Varför skiljer sig andelen unga som varken arbetar eller studerar i Sveriges kommuner?

Kapitlet i korthet

- Flera faktorer kan förklara att andelen unga som varken arbetar eller studerar varierar mellan kommuner. I kapitlet analyseras dels betydelsen av kommunens strukturella förutsättningar, dels betydelsen av kommunernas arbete. Den sistnämnda analysen utgår från enkätundersökningen av kommunernas arbete.
- Analysen visar att flera strukturella förutsättningar är viktiga. Andelen unga som varken arbetar eller studerar är högre för kommuner med en högre arbetslöshetsnivå, större andel unga som saknar gymnasieutbildning eller som är utrikes födda och en större andel invånare födda i länder utanför EU/EFTA eller som är nyanlända. Medan andelen är lägre för kommuner med högre läkartäthet, en större andel av den arbetande befolkningen anställda inom ungdomsbranscher och en större befolkningsmängd.

- Det framkommer också att andelen tjejer som varken arbetar eller studerar är högre i dels mindre städer eller orter, dels på platser där det saknas en gymnasieskola. Den kopplingen finns inte för killar. Strukturella faktorer kan över tid förklara mer av variationen i andelen bland killar, medan det motsatta gäller för tjejer – en allt mindre del av variationen kan förklaras över tid.
- Strukturella faktorer kan förklara delar av den lokala variationen i andelen unga som varken arbetar eller studerar. Men det finns en betydande del av variationen som kvarstår även när hänsyn tagits till kommunernas förutsättningar och som därmed beror på andra faktorer.
- Analysen utifrån enkätundersökningen visar en svag koppling mellan kommunernas arbete och andel unga som varken arbetar eller studerar. Få av de variabler som mäter kommunernas arbete har en statistiskt säkerställd samvariation med kommunernas andel unga som varken arbetar eller studerar. Resultaten visar dock att de kommuner som har “en väg in”-verksamhet som erbjuder unga samordnat stöd inom ramen för denna verksamhet har en lägre andel unga som är utanför studier och arbete.

I kapitel tre och fyra framkommer att det finns skillnader mellan Sveriges kommuner dels vad gäller hur vanligt det är att unga varken arbetar eller studerar, dels avseende hur kommunerna arbetar för att stötta de unga som är utanför arbete och studier. I detta kapitel undersöks olika faktorer som kan förklara varför det finns en lokal variation i andelen unga som varken arbetar eller studerar. Här inkluderas dels olika variabler som mäter kommunernas strukturella förutsättningar (exempelvis demografi och lokal arbetsmarknad), dels variabler som skapats utifrån enkätstudien och som mäter kommunernas arbete för att stötta unga som är utanför arbete och studier.

Kommunernas strukturella förutsättningar och lokala skillnader i andelen unga som varken arbetar eller studerar

Det finns stora skillnader mellan Sveriges kommuner vad gäller arbetsmarknadsmässiga och demografiska förutsättningar. Att det är mer vanligt att unga inte arbetar eller studerar i vissa kommuner kan till viss del förklaras av skillnader i sådana förutsättningar. Att det finns samband mellan lokala skillnader i strukturella förutsättningar och ungas situation på arbetsmarknaden har visats i tidigare forskning (se exempelvis Forslund & Liljeberg 2021; Mellberg m.fl. 2023).

Vilka strukturella förutsättningar kan vara betydelsefulla?

Det finns många olika strukturella faktorer som skulle kunna förklara varför andelen unga som varken arbetar eller studerar varierar mellan kommuner. Avsikten i denna rapport är inte att mäta och ta hänsyn till samtliga av dessa. Utgångspunkten är i stället att inkludera de mest relevanta faktorerna samtidigt som det inte ska vara faktorer som är sammankopplade med hur kommunen arbetar. Anledningen till detta är att det i en analys som inkluderar både strukturella faktorer och kommunernas arbete med gruppen kan leda till att de variabler som inkluderas för

att fånga arbetet dels inte blir statistiskt signifikanta, dels skattas felaktigt. Exempel på strukturella faktorer som inte är lämpliga att inkludera är andelen unga som har försörjningsstöd eller kommunens ekonomi, vilka givetvis kan påverka andelen unga som varken arbetar eller studerar men samtidigt också kan vara sammankopplade med hur kommunen arbetar för att minska andelen i denna grupp. Relevanta strukturella faktorer i detta sammanhang har i tidigare forskning identifierats som den demografiska sammansättningen av ungdomspopulationen i kommunen, de lokala arbetsmarknadsförutsättningarna och den lokala tillgången till utbildning och hälso- och sjukvård (Mellberg m.fl. 2023).



I analysen inkluderas därför följande variabler som mått på kommunernas strukturella faktorer:

- Andel unga (16–29 år) av kommunens befolkning.
- Andel av kommunens unga (16–29 år) som tillhör olika undergrupper: inrikes födda killar, inrikes födda tjejer, utrikes födda killar och utrikes födda tjejer.
- Andel unga (16–24 år) som inte studerar och som saknar gymnasieutbildning.
- Andel nyanlända utrikes födda (max fem år sedan uppehållstillstånd beviljats) av kommunens befolkning 18–64 år.
- Andel utrikes födda med födelseland utanför EU/EFTA av kommunens befolkning.
- Andel inskrivna arbetslösa 16–64 år.
- Antal läkare per 1000 invånare i regionen som kommunen tillhör.
- Andel anställda inom ungdomsbranscher.
- Andel anställda inom yrken med låga kvalifikationskrav.²⁷
- Om det finns en gymnasieskola i kommunen.
- Kommunens befolkningsmängd.
- Vilken kommuntyp som kommunen tillhör enligt SKR:s kommungruppsindelning.²⁸

För en mer detaljerad beskrivning av variablerna, se [metod- och tabellbilagan](#).

²⁷Anställda inom yrken med låga kvalifikationskrav bygger på information om vilket yrke personer i kommunen arbetar inom (utifrån SSYK). Anställda inom ungdomsbranscher bygger på information om vilken bransch personer i kommunen arbetar i (utifrån SNI). För en utförligare beskrivning, se [metod- och tabellbilagan](#).

²⁸Här avses SKR:s kommungruppsindelning i tre huvudgrupper och nio kommungrupper, där kommunerna grupperats utifrån exempelvis tätortsstorlek, närhet till större tätort och pendlingsmönster.

De strukturella förutsättningarna är olika i kommuner med låga och höga andelar unga som varken arbetar eller studerar

För att få en första överblick av hur strukturella förutsättningar skiljer sig mellan kommuner delas kommunerna in i fyra kvartiler utifrån andelen unga som varken arbetar eller studerar år 2021. Kvartiler innebär att en indelning görs i fyra delar med lika många observationer (kommuner i detta fall). Sedan undersöks om kommunernas strukturella förutsättningar varierar mellan de fyra kvartilerna.

- Kvartil 1 består av den fjärdedel av kommunerna som år 2021 har de lägsta andelarna (mellan 4,8 och 7,2 procent).
- Kvartil 2 består av den fjärdedel kommuner som år 2021 har de näst lägsta andelarna (mellan 7,2 och 8,3 procent).
- Kvartil 3 består av den fjärdedel kommuner som år 2021 har de näst högsta andelarna (mellan 8,4 och 9,4 procent).
- Kvartil 4 består av den fjärdedel kommuner som år 2021 har de högsta andelarna (mellan 9,5 och 16,7 procent).²⁹

I resultaten framkommer att kommunerna med de högsta andelarna (kvartil 4) har lägre genomsnittlig **befolkningsmängd** (22 000) jämfört med kommuner med lägre andelar (mellan 30 000 och 51 000). Samma mönster framträder utifrån kommungruppsindelningen. Nästan var fjärde kommun i kvartil 1 (de kommuner som har lägst andelar) finns i gruppen storstäder och storstadsnära kommuner, medan knappt var tionde kommun i kvartil 4 (högsta andelar) är en storstad eller storstadsnära kommun. I motsats är 54 procent av kommunerna i kvartil 4 en mindre stad/tätort eller landsbygdskommun, medan motsvarande andel bland kommunerna i kvartil 1 är 42 procent.

När det gäller **ungdomspopulationens sammansättning** finner vi att den varierar i de olika kvartilerna. Andelen utrikes födda unga

²⁹ Kvartilindelningen ger en översiktlig beskrivning av skillnader. Om indelningen gjorts så att de kommuner med höga andelar avgränsats ännu mer är det möjligt att resultaten blivit tydligare, men nackdelen med detta är att grupperna då består av få observationer.

(både killar och tjejer) är högre ju högre kvartil som avses. I kvartil 4 (högsta andelar) är andelen utrikes födda killar 13 procent och utrikes födda tjejer 10 procent, medan motsvarande andelar för kvartil 1 (lägsta andelar) är ungefär tre procentenheter lägre (10 procent och 7 procent). Likaså är andelen unga som saknar gymnasieutbildning högre i de kvartilerna med högre andelar unga som varken arbetar eller studerar. I kvartil 4 är andelen 10 procent och i kvartil 1 6 procent. Detta är förväntat eftersom utrikes födda unga och unga som saknar gymnasieutbildning är överrepresenterade bland unga som varken arbetar eller studerar generellt. För inrikes födda unga är mönstret det motsatta, andelen är högre för de lägre kvartilerna.

För de mått som framför allt fångar de **lokala arbetsmarknadsförutsättningarna** framkommer att variationerna delvis följer de förväntade mönstren. Arbetslösheten är högre bland kommuner i kvartil 4 (de kommuner som har högst andelar) jämfört med de i kvartil 1 (de kommuner som har lägst andelar) – 9 procent jämfört med 6 procent. I kommuner som har en hög andel av unga som är utanför arbete och studier är det också vanligare att kommuninvånarna är födda i ett land utanför Europa eller nyanlända. Detta är förväntat då arbetslösheten är högre bland utrikes födda – och än mer bland nyanlända och personer födda utanför Europa – jämfört med bland inrikes födda. Därav är arbetslöshetsnivån generellt högre i kommuner som har en hög andel utrikes födda invånare. Vidare visar resultaten att det är en något högre andel av de som är anställda i kommunen som arbetar inom ungdomsbranscher i kvartil 1 och 2 jämfört med i kvartil 3 och 4, men skillnaden är liten. Hur vanligt det är att personer i kommunen är anställda inom yrken med låga kvalifikationskrav varierar inte mellan de fyra kvartilerna.

Antalet **läkare per 1 000 invånare** är något högre (3,4) i kvartil 1 jämfört med i kvartil 4 (3,1). Att ha en **gymnasieskola i kommunen** är mindre vanligt i de kommuner som har de högsta andelarna unga som varken arbetar eller studerar (82 procent för kvartil 4) jämfört med andra kommuner (86–90 procent i övriga kvartiler).

Vad kan förklara lokala variationer i andelen unga som varken arbetar eller studerar?

Som förväntat visas i föregående avsnitt att strukturella faktorer skiljer sig åt mellan kommuner med låga och höga andelar unga som varken arbetar eller studerar. I nästa steg analyseras i vilken utsträckning strukturella faktorer och kommunernas arbete kan förklara den totala variationen i andelen unga som varken arbetar eller studerar. Analysen avser att besvara frågan om spridningen mellan kommunernas andelar minskar när hänsyn tas till strukturella faktorer och kommunernas arbete.

I denna analys inkluderas de strukturella faktorer som beskrivits ovan. Dessutom skapas utifrån kommunenkäten (som beskrivits i kapitel 4) 34 variabler som på olika sätt mäter kommunens arbete med gruppen.³⁰ De variabler som mäts på skalan från inte alls till i stor utsträckning har konstruerats på ett sådant sätt att de fångar de som svarat i stor utsträckning.³¹ Vår bedömning är att det framför allt är variationen utifrån den dimensionen som är intressant.

³⁰ 11 variabler mäter kommunens målsättningar för och vilket stöd och verksamhet som erbjuds unga som är utanför arbete och studier. 4 variabler beskriver arbetet med olika delgrupper. 11 variabler mäter om kommunen samverkar med olika aktörer. 8 variabler mäter om kommunen upplever olika hinder. Alla variabler finns beskrivna i [metod- och tabellbilagan](#).

³¹ Det innebär att för respektive fråga skapas en indikator, det vill säga en variabel som sätts till ett om kommunen svarat i stor utsträckning och är noll för övriga svarsalternativ.

Analysen görs i fyra steg:

- Först skattas en modell där varje enskild strukturell faktor testas för i vilken utsträckning den har en statistiskt säkerställd samvariation med andelen unga som varken arbetar eller studerar. I denna analys inkluderas data för alla kommuner för åren 2008³² till 2021.
- Vidare skattas en modell där merparten av de strukturella faktorerna inkluderas samtidigt. Eftersom några strukturella faktorer är högt korrelerade (mäter liknande saker) är det inte möjligt att inkludera alla.³³ Utifrån dessa skattningar beräknas predikterade (skattade) värden för P10 och P90. Dessa predikterade värden kan förstås som hur dessa mått skulle sett ut när hänsyn tagits till skillnader i de inkluderade strukturella faktorerna. Exempelvis om arbetslöshetsnivån är lika i alla kommuner.
- I nästa steg testas vilka av de variabler som mäter kommunernas arbete med gruppen som samvarierar med andelen unga som är utanför arbete och studier år 2021.
- Slutligen tas prediktioner fram för år 2021 för P10 och P90 utifrån en modell där enbart kommunernas arbete ingår och en modell med både kommunernas arbete och strukturella faktorer.

Flera strukturella faktorer påverkar kommunernas andel unga som varken arbetar eller studerar

Merparten av de variabler som mäter strukturella förutsättningar samvarierar med andelen unga som varken arbetar eller studerar på ett sätt som är högst förväntat. Resultaten visar att det finns flera strukturella förutsättningar i kommunerna som är sammankopplade med att det är vanligare att unga varken arbetar eller studerar.

³²År 2007 utesluts då information om nyanlända och unga utan gymnasieutbildning samt årsgenomsnitt för inskrivna arbetslösa saknas för detta år.

³³Se [metod- och tabellbilagan](#) för en utförligare beskrivning av modellen.

Andelen unga som varken arbetar eller studerar är statistiskt säkerställt högre för kommuner med en

- högre arbetslöshetsnivå
- större andel unga som saknar gymnasieutbildning eller som är utrikes födda
- större andel invånare födda i länder utanför EU/EFTA eller som är nyanlända.

Detta är förväntat då det i kommuner med hög arbetslöshetsnivå är svårare för unga att hitta arbetstillfällen. Arbetslösheten är högre bland utrikes födda – och än mer så i gruppen födda utanför EU/EFTA och bland nyanlända – jämfört med bland inrikes födda. I kommuner där utrikes födda utgör en större andel av befolkningen finns därför i regel också en högre arbetslöshetsnivå. Unga som saknar gymnasieutbildning och unga utrikes födda är överrepresenterade bland unga som är utanför arbete och studier och därmed är det förväntat att andelen unga som varken arbetar eller studerar är högre ju vanligare det är att unga i kommunen saknar gymnasieutbildning eller är utrikes födda.

Det är också flera strukturella faktorer i kommunerna som ger en lägre andel unga som varken arbetar eller studerar. Andelen är statistiskt säkerställt lägre för kommuner med

- fler läkare per 1 000 invånare i regionen som kommunen tillhör
- en större andel av den arbetande befolkningen anställda inom ungdomsbranscher
- en större befolkningensmängd.

Antal läkare per invånare är ett mått – om än inte särskilt precist – på resurstillgången inom sjukvården och måttet fångar en aspekt av sjukvårdens kvalitet.³⁴ Det är därmed förväntat att kommuner som finns i regioner där läkartätheten är högre har lägre andelar unga som är

³⁴ Se Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2022) för en beskrivning av hur sjukvårdens kvalitet kan följas upp.

utanför arbete och studier då det kan finnas bättre möjligheter att hjälpa de unga i gruppen som behöver vårdinsatser.

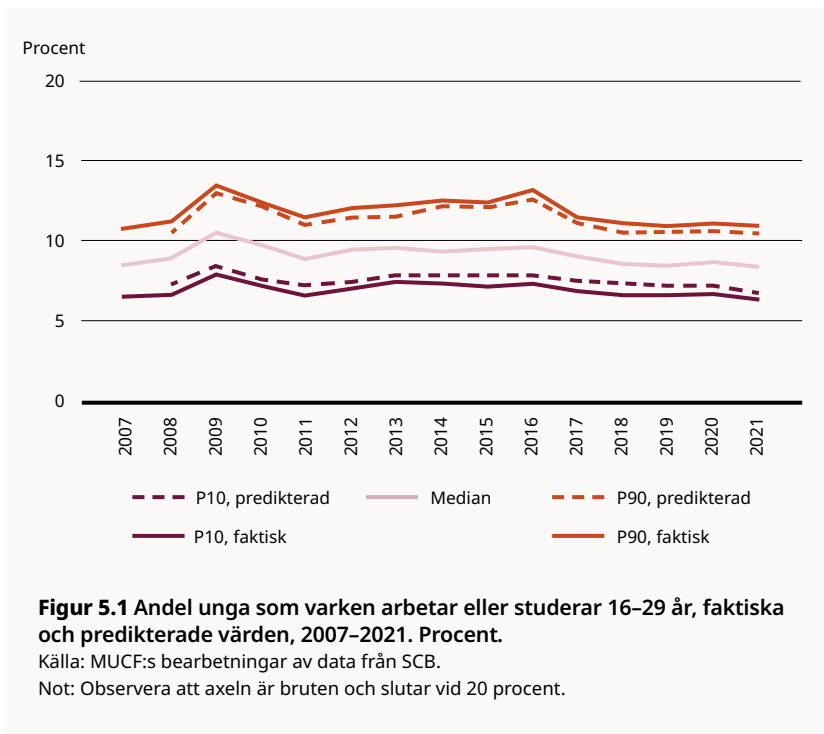
När en högre andel av arbetstillfällena i kommunen finns inom branscher där många unga får sina första jobb är det förväntat att unga i kommunen har lättare att få jobb och att andelen unga som varken arbetar eller studerar är lägre. Vad gäller kommunens befolkningens mängd kan den fånga flera dimensioner som är betydelsefulla för ungas möjligheter till studier och arbete. Arbetsförmedlingen (2013) menar att orter i Sverige med en krympande befolkning i regel har svagare lokal arbetsmarknad och därför söker sig en del unga därifrån, till större städer med bättre arbetsmarknadsförutsättningar, och arbetslösheten bland de unga som stannar kvar blir hög. Det kan också tänkas vara så att större städer kan ha bättre möjligheter att ge ett mångfacetterat och samordnat stöd till unga som är utanför arbete och studier.

Andelen unga som varken arbetar eller studerar har inte en statistiskt säkerställd samvariation med kommunens andel anställda inom yrken med låga kvalifikationskrav. Vidare är andelen bland tjejer statistiskt säkerställt lägre för kommuner som har en gymnasieskola, medan det inte finns någon statistiskt säkerställd skillnad för alla unga eller bland killarna.³⁵ Likaså är andelen bland tjejer statistiskt säkerställt lägre ju fler invånare kommunen har, medan ingen statistiskt säkerställd samvariation finns för killarna. Detta indikerar att tjejer som bor dels i mindre städer eller orter, dels på platser där det saknas en gymnasieskola möter fler svårigheter än vad killar i motsvarande situationer gör. En delförklaring till detta mönster skulle kunna vara att killar oftare arbetar inom sådana yrken och sektorer där det finns arbetstillfällen på mindre orter, medan många av tjejerna i stället väljer att flytta och de tjejer som bor kvar är de som har högre sannolikhet att hamna utanför arbete och studier.

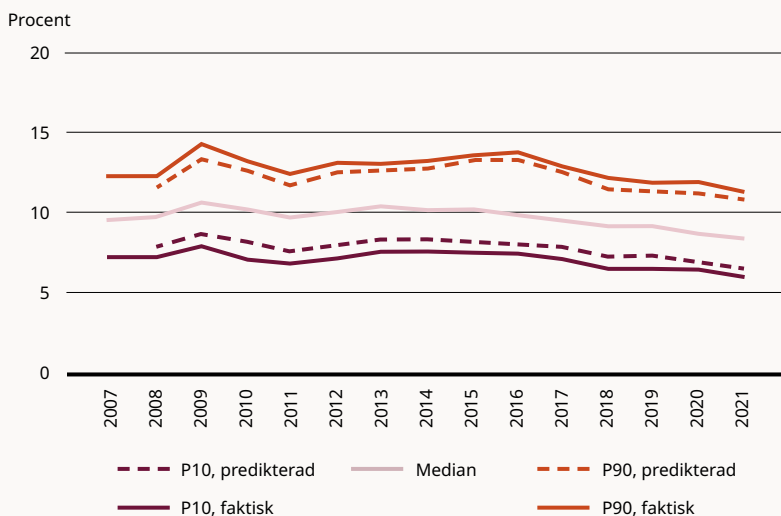
³⁵ Andelen killar som varken arbetar eller studerar är högre i kommuner som har en gymnasieskola, men detta drivs av skillnader i andra faktorer (framför allt kommunens befolkningens mängd). När samtliga strukturella faktorer inkluderas i skattningarna samtidigt finns ingen statistiskt säkerställd samvariation med att ha en gymnasieskola i kommunen.

Strukturella faktorer förklarar långt ifrån hela den lokala variationen i andelen unga som varken arbetar eller studerar

I figur 5.1 visas predikterade värden för P10 och P90 tillsammans med de faktiska (verkliga) värdena för P10, P90 och medianen för andelen unga som varken arbetar eller studerar bland alla unga. De faktiska värdena är de som redovisats i kapitel 3. De predikterade värdena för P10 och P90 kan förstås som att de motsvaras av hur spridningen skulle se ut om det inte fanns skillnader i strukturella förutsättningar mellan kommunerna. Utifrån figuren framkommer att de inkluderade strukturella faktorerna kan förklara delar av den lokala variationen i andelen unga som varken arbetar eller studerar. Detta syns genom att mellanrummen mellan de två streckade linjerna för prediktionerna är smalare jämfört med det som finns för de heldragna linjerna som motsvarar de faktiska värdena för P10 och P90. Ett annat sätt att uttrycka det är att P10 och P90 ligger närmare medianen när hänsyn tagits till kommunernas strukturella förutsättningar. P90/P10-kvoten blir mellan 6 och 15 procent lägre när den predikterats jämfört med dess faktiska värde. Det innebär att det finns en betydande del av variationen som kvarstår även när hänsyn tagits till kommunernas förutsättningar och som därmed beror på andra faktorer än de som inkluderas i vår modell.



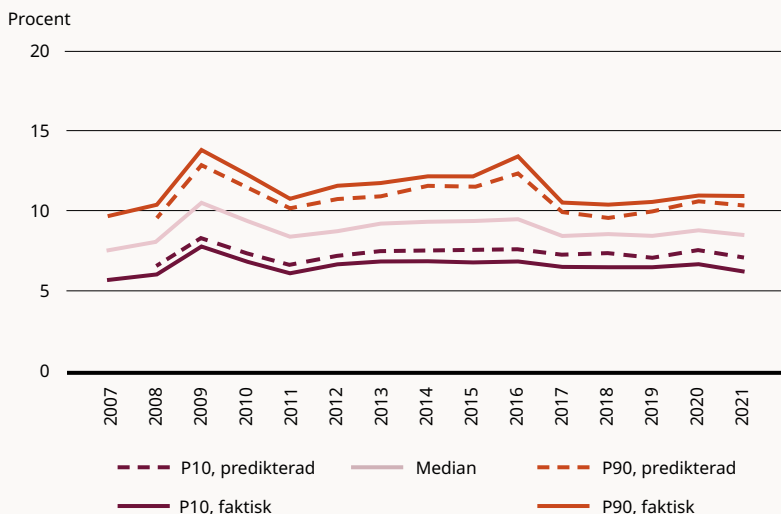
I figur 5.2 och 5.3 visas skillnaden mellan de faktiska och predikterade värdena för andelen unga som varken arbetar eller studerar bland killar respektive tjejer. Det framgår att de strukturella förutsättningarna i kommunerna kan förklara mer av variationen i andelen bland killar jämfört med tjejer. För andelen killar som varken arbetar eller studerar blir P90/P10-kvoten mellan 11 och 20 procent lägre när den predikteras jämfört med dess faktiska värde. I genomsnitt är den predikterade kvoten 15 procent lägre för andelen bland killar. För andelen tjejer som varken arbetar eller studerar är motsvarande minskning mellan 8 och 16 procent och genomsnittet är 12 procent. Därtill finns en tendens att de strukturella faktorerna över tid kan förklara mer av variationen i andelen bland killar, medan det motsatta gäller för tjejer – en allt mindre del av variationen kan förklaras över tid.



Figur 5.2 Andel tjejer som varken arbetar eller studerar 16–29 år, faktiska och predikterade värden, 2007–2021. Procent.

Källa: MUCF:s bearbetningar av data från SCB.

Not: Observera att axeln är bruten och slutar vid 20 procent.



Figur 5.3 Andel killar som varken arbetar eller studerar 16–29 år, faktiska och predikterade värden, 2007–2021. Procent.

Källa: MUCF:s bearbetningar av data från SCB.

Not: Observera att axeln är bruten och slutar vid 20 procent.

Svag koppling mellan kommunernas arbete och andel unga som varken arbetar eller studerar

I nästa steg undersöks i vilken utsträckning kommunernas arbete med unga som varken arbetar eller studerar kan förklara de lokala variationerna i andelen som befinner sig i en sådan livssituation. I skattningarna av modellen inkluderas utöver de olika variablerna som mäter kommunernas arbete också strukturella faktorer. Det innebär att vi testar om kommunens arbete kan förklara andelen unga som varken arbetar eller studerar i kommunen, med hänsyn tagen till kommunens förutsättningar. I kapitel 4 framkommer att kommunernas arbetssätt skiljer sig utifrån om kommunen svarat att de har en politiskt beslutad målsättning som gäller alla unga som är utanför arbete och studier eller inte. Kommuner som har sådana målsättningar har i högre utsträckning "en väg in"-verksamheter och har högre grad av samverkan mellan olika förvaltningar eller enheter i kommunen. Därför har vi testat om det finns skillnader utifrån om sådana politiska målsättningar finns eller inte.³⁶

Analysen visar att det är få av de variabler som mäter kommunernas arbete med unga som varken arbetar eller studerar som har en statistiskt säkerställd samvariation med kommunernas andel i denna grupp.³⁷ Det kan bero på flera saker. En anledning kan vara att analysen bygger på relativt få observationer (191 kommuner), vilket ger mer osäkerhet i skattningarna. Det kan också vara så att enkätfrågorna inte mäter det som de avser att mäta och inte heller på ett tillräckligt precist sätt. Ytterligare en faktor som kan ge upphov till mätfel är att enkäten avser förhållanden under 2023 och andelen unga som varken arbetar eller studerar är beräknad för år 2021. Det är givetvis också möjligt att just de aspekter av kommunernas arbete som ingår i enkätfrågorna inte är

³⁶ Regressionerna skattas separat för kommuner med en sådan politisk målsättning och för kommuner som saknar sådan politisk målsättning. För ytterligare detaljer, se [metod- och tabellbilagan](#).

³⁷ Utöver de resultat som presenteras finns några få variabler som är statistiskt signifikanta, men där riktningen på samvariationen inte är logisk. Det är troligt att detta beror på att variabeln fångar något annat än det som vi avser mäta eller att det är en slump. Analysen har gjorts också för andelen bland tjejer och killar separat – här framkommer inga tydliga skillnader utifrån kön utöver det som skrivs fram i löptexten.

det som är mest avgörande för hur många unga som är utanför arbete och studier. Enkäten innehåller inte frågor om förebyggande arbete som exempelvis insatser som görs inom ramen för skolan. Samtidigt finns resultat som pekar mot att det stöd som kommunerna erbjuder unga som varken arbetar eller studerar är betydelsefullt.

...men "en väg in"-verksamhet med samordnat stöd är betydelsefullt

Resultaten visar att den typ av stöd som kommunen erbjuder inom sin "en väg in"-verksamhet är betydelsefullt för hur vanligt det är att unga i kommunen inte arbetar eller studerar. Att ha "en väg in"-verksamhet är i sig inte sammankopplat med andelen unga som varken arbetar eller studerar. Däremot visar resultaten att de kommuner som har "en väg in"-verksamhet som erbjuder unga en viss form av stöd inom ramen för denna verksamhet har en lägre andel unga som är utanför studier och arbete. Närmare bestämt har kommuner som svarat att de har **"en väg in"-verksamhet där unga får tillgång till samordnat stöd** från ett team med representanter från olika verksamheter en lägre andel unga som står utanför både arbete och studier jämfört med kommuner som inte har "en väg in"-verksamhet alls eller har "en väg in"-verksamhet utan att erbjuda samordnat stöd.

Görs en ytterligare uppdelning utifrån om kommunerna har beslutat om en **politisk målsättning som gäller för alla unga som varken arbetar eller studerar** så framkommer att samordnat stöd enbart har en påverkan om sådana målsättningar finns. För kommuner som saknar en sådan målsättning påverkar inte tillgång till samordnat stöd andelen unga som varken arbetar eller studerar. Viktigt att poängtera är att det inte är förekomst av politiska målsättningar i sig som verkar vara betydelsefullt. Att ha politiskt beslutade målsättningar som gäller för hela gruppen samvarierar inte med andelen unga som varken arbetar eller studerar. Därtill är skillnaderna mellan kommuner som erbjuder och inte erbjuder samordnat stöd förhållandevis små. Utifrån skattningarna av modellen kan utläsas att kommuner som ger unga tillgång till samordnat stöd har ungefär en halv procentenhet lägre andel jämfört med de som inte

erbjuder unga sådant stöd.³⁸ Den genomsnittliga andelen unga som varken arbetar eller studerar bland de 191 kommuner som ingår i denna analys är 8,3 procent.

Vidare undersöks om det finns skillnader mellan hur kommunens arbete för att minska andelen unga som är utanför arbete och studier påverkar killar och tjejer. Denna analys visar att förekomst av samordnat stöd är sammankopplat med en lägre andel både bland killar och tjejer. Däremot är det enbart för killar som vi finner att inverkan av samordnat stöd varierar med politiskt beslutade målsättningar för unga utanför arbete och studier. Därtill har samordnat stöd en betydligt starkare påverkan på andelen killar som varken arbetar eller studerar om politiska målsättningar finns. Skattningarna av modellen visar att bland de kommuner som har politiska målsättningar för unga som varken arbetar eller studerar har de som ger unga tillgång till samordnat stöd ungefär en procentenhet lägre andel killar utanför arbete och studier jämfört med de som inte erbjuder unga sådant stöd.

Kommunernas arbete kan förklara enbart en liten del av den totala variationen

För att kunna se hur kommunernas arbete med unga som varken arbetar eller studerar i sin helhet förklarar lokala variationer i andelen som tillhör denna grupp beräknas predikterade värden utifrån en modell med flera variabler.³⁹ I tabell 5.1 redovisas olika beräkningar av P10, P90 och P90/P10-kvoten för andelen år 2021. Överst i tabellen redovisas de faktiska värdena för de 191 kommuner som besvarat enkäten. Sedan redovisas värden utifrån en modell som kontrollerat för enbart strukturella faktorer. Slutligen redovisas värden som beräknats utifrån en modell med både strukturella faktorer och de variabler som mäter kommunernas arbete. Variationen mellan kommunernas andelar minskar när hänsyn

³⁸ Resultaten för samordnat stöd presenteras i rapportens [metod- och tabellbilaga](#). Övriga regressionsresultat kan fås vid förfrågan.

³⁹ De resultat som redovisas bygger på en regression där alla variabler som mäter kommunens arbete inkluderats. Begränsas analysen till de variabler som är statistiskt signifikanta blir P90/P10-kvoten marginellt högre (1,544 jämfört med 1,541).

tas till strukturella faktorer. P90/P10-kvoten sjunker från 1,69 till 1,54. Det är väntat eftersom det redan visats i analysen för samtliga kommuner i tidigare avsnitt. Däremot minskar inte variationen när även variabler för kommunernas arbete inkluderas i modellen, utan P90/P10-kvoten är fortsatt 1,54. När hänsyn tas till kommunernas arbete stiger både P10 och P90 ungefär i samma utsträckning och därmed blir kvoten densamma. Det innebär att de variabler som mäter kommunernas arbete inte bidrar nämnvärt till att förklara variationen i kommunernas andelar unga som varken arbetar eller studerar.

Tabell 5.1 P10, P90 och P90/P10-kvot för spridningen i andelen unga som varken arbetar eller studerar mellan kommuner, 2021.

	P10	P90	P90/P10-kvot
Prediktioner med strukturella faktorer	6,66	10,25	1,54
Prediktioner med strukturella faktorer och kommunens arbete	6,75	10,40	1,54
Faktiska värden	6,20	10,48	1,69
Antal kommuner	191	191	191

Källa: MUCF:s bearbetningar av data från SCB.

Avslutande reflektioner

Som förväntat är kommunens strukturella förutsättningar betydelsefulla för hur stor andel av kommunens unga som är utanför arbete och studier. I kommuner med hög arbetslöshetsnivå och där många unga saknar fullständig gymnasieutbildning eller är utrikes födda är också andelen unga som varken arbetar eller studerar högre. I motsats är det i kommuner med större befolkningsmängd, fler arbetstillfällen inom ungdomsbranscher och högre läkartäthet i stället mindre vanligt att unga är utanför arbete och studier.

Samtidigt kan en stor del av den kommunala variationen i andelen unga som varken arbetar eller studerar inte förklaras av strukturella förutsättningar. Det kan bero på att det finns betydande strukturella faktorer som inte inkluderats i analysen. Men det kan också vara en effekt

av det finns stora skillnader i det arbete som bedrivs på kommunal nivå för att minska andelen unga som arbetar eller studerar. Här inryms dels det arbete som kommunerna bedriver för att förebygga att unga hamnar utanför arbete och studier, dels de insatser som görs för att stötta unga som på olika sätt redan är i utanförskap.

Trots det visar analysen på en svag koppling mellan hur kommunerna arbetar – mätt utifrån enkätsvaren – för att stötta unga som är utanför arbete och studier och kommunernas andel unga som varken arbetar eller studerar. Eftersom det är svårt att mäta kommunernas arbete på ett precist och heltäckande sätt är detta resultat förväntat. Enkäten mäter inte det förebyggande arbetet som kommunen bedriver – exempelvis insatser inom skolan eller satsningar som främjar ungas mående. Den mäter inte heller mer utförligt vilka insatser unga får tillgång till inom ramen för exempelvis ”en väg in”-verksamheter. Att fånga mer komplexa och mångfacetterade skillnader i arbetssätt är svårt i en enkätundersökning.

Samtidigt visar resultaten att de kommuner som uppgett att de har ”en väg in”-verksamhet som erbjuder unga samordnat stöd också har en lägre andel unga som är utanför studier och arbete. Detta gäller enbart i kommuner där det finns politiskt beslutade målsättningar som rör alla unga i målgruppen. Utifrån dessa resultat kan konstateras att det är troligt att ett arbetssätt där unga erbjuds ett mer omfattande stöd och som innebär att insatser riktas mer brett till hela målgruppen är framgångsrikt. Det är också möjligt att det som fångas är att kommunerna bedriver ett mer strategiskt arbete riktat mot målgruppen. Denna slutsats stärks av att andra studier – som utifrån andra typer av analyser – också konstaterat att kommunernas arbetssätt spelar roll för den skillnad i andelen unga som varken arbetar eller studerar som finns i Sveriges kommuner (Mellberg m.fl. 2023).



6. Lokala framgångsfaktorer och utmaningar – erfarenheter från nio kommuner

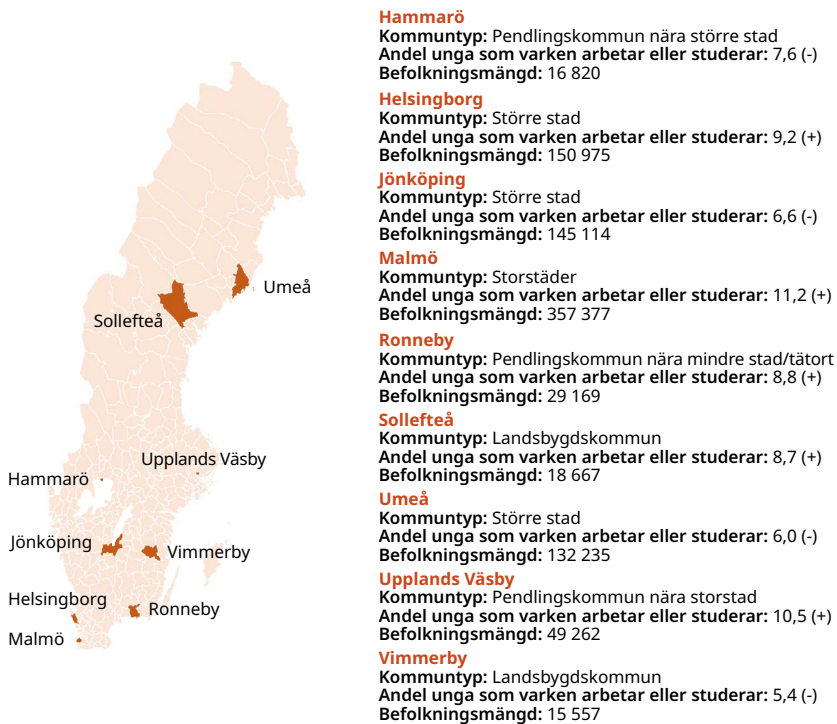
Kapitlet i korthet

- Unga som varken arbetar eller studerar är inte en självklar målgrupp för kommunala verksamheter, dessa utgår ofta från andra gruppindelningar utifrån kommunens lagstadgade ansvar. Omfattningen och karaktären av det stöd som erbjuds unga skiljer sig åt, särskilt gällande unga som är äldre än 20 år och unga som har stort behov av stöd.
- Politiskt beslutade målsättningar och förankring hos politiska beslutsfattare är en framgångsfaktor i arbetet med unga som varken arbetar eller studerar. Det ökar möjligheterna att det avsätts tillräckliga resurser och att arbetet kan bedrivas långsiktigt. Det är även viktigt att det finns mandat från och samsyn kring arbetet bland chefer på olika förvaltningar i kommunen.
- Kommunerna är samstämmiga i att det bland unga som varken arbetar eller studerar finns en grupp unga som behöver mer omfattande stöd för att närma sig etablering. I intervjuerna lyfts främst unga som har psykisk ohälsa och unga med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.

- Samverkan lyfts återkommande som en avgörande faktor för att kunna möta komplexa behov hos målgruppen och flera kommuner har etablerat olika samverkansplattformar. Det finns också en samsyn om vilka arbetsätt som är framgångsrika i relation till målgruppen. Arbetet behöver vara långsiktigt och bygga på gott bemötande och tillitsfulla relationer.
- Andra beståndsdelar i ett framgångsrikt arbete för att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar är att arbeta med kritiska övergångar mellan skolformer eller skola och arbetsliv samt att erbjuda olika former av anpassad utbildning för unga med särskilda behov. Några kommuner arbetar aktivt med att söka upp unga som inte har kontakt med myndigheter och flera erbjuder förberedande insatser för unga som behöver extra stöd innan de kan delta i insatser som för dem närmare studier eller arbete.
- Kommunerna möter flera utmaningar. Det kan vara svårt både att nå berörda unga och att kunna erbjuda dem lämpliga insatser. Flera kommuner upplever även att ekonomiska förutsättningar gör det svårt att bygga varaktig verksamhet.
- Andra utmaningar är kopplade till hur andra aktörer är organiserade och fungerar, det rör sig främst om Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och psykiatrin. Utmaningarna rör bland annat samverkan och upplevda brister i det stöd som andra aktörer erbjuder. Kommunerna upplever exempelvis att de behöver komplettera Arbetsförmedlingens insatser, men är osäkra på hur mycket de kan göra utan att konkurrera med upphandlade aktörer. Andra utmaningar rör långa köer till psykiatrin samt bristande stöd och anpassning under skolgången.

Under våren 2023 intervjuade MUCF företrädare för nio kommuner. Syftet var att få kunskap om hur kommunerna arbetar med unga som varken arbetar eller studerar och hur de upplever förutsättningarna för detta arbete. I kapitlet fokuserar vi på upplevda framgångsfaktorer och utmaningar i arbetet med målgruppen. Det finns inte utrymme att redogöra för alla verksamheter och initiativ som de nio kommunerna berättat om. I diskussionen redovisas löpande exempel från de olika kommunerna. Dessa ska betraktas som ett urval och bara för att en kommun inte nämns i texten innebär det inte att de inte har den typ av verksamhet som diskuteras.

Diskussionen och slutsatserna i kapitlet baseras på intervjuer med sammanlagt 45 personer som representerat olika verksamheter i de nio kommunerna. Den absoluta merparten av de som intervjuats har varit kommunala tjänstepersoner, men antalet intervjuade från varje kommun har varierat liksom vilka delar av organisationen de arbetar i. De kommuner som ingår i undersökningen är strategiskt utvalda utifrån en förhoppning om att de, utifrån sina respektive förutsättningar, ska kunna dela med sig av goda exempel på hur man kan arbeta. Kommunerna skiljer sig sett till strukturella faktorer som befolkningsstorlek, befolkningsammansättning och lokal arbetsmarknad. Figur 6.1 visar de nio kommunerna och ger en översiktlig bild av skillnaderna mellan dem. För mer utförlig diskussion om hur kommunerna valts ut, vilka som intervjuats och intervjufrågor, se [metod- och tabellbilaga](#).



Figur 6.1 Kommuner som ingår i intervjustudien.

Not: Andel unga som varken arbetar eller studerar avser andel bland unga i åldrarna 16–29 år år 2021. + eller - visar om andelen är högre eller lägre än kommungenomsnittet. Befolkningsmängd avser antal invånare den 31 december 2022.

Kommunernas arbete med unga som varken arbetar eller studerar

I intervjuerna framkommer att det både finns likheter och skillnader i hur kommunerna arbetar med den heterogena gruppen unga som varken arbetar eller studerar. Det är också tydligt att förutsättningarna för arbetet skiljer sig beroende på kommunens storlek och resurser. De större kommunerna i undersökningen har andra förutsättningar att skapa särskilda verksamheter för unga och erbjuda skräddarsydda insatser

utifrån behov. Samtidigt upplevs problem med ”stuprörstänk” vara större och det kan vara enklare att skapa snabba lösningar i mindre kommuner. I intervjuerna framkommer också att andra faktorer påverkar förutsättningar. En är om det finns gymnasie- och folkhögskolor i kommunen. En annan kommunens yta. Att vara en geografiskt stor kommun innebär särskilda utmaningar eftersom avstånden kan bli en tröskel till att ta sig till verksamhet och eftersom mycket arbetstid läggs på resor. En annan skillnad är att förutsättningar till samverkan med andra aktörer, främst Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, ser olika ut. Bland annat beroende på i vilken utsträckning de har lokal närvaro.

Unga som varken arbetar eller studerar – ingen självklar målgrupp i kommunal verksamhet

Intervjuerna visar att själva benämningen ”unga som varken arbetar eller studerar”, eller förkortningen ”uvas”, inte är en självklar referenspunkt i den kommunala verksamheten. Alla kommuner vi intervjuat bedriver verksamhet som riktar sig till åtminstone någon del av gruppen, men det är inte alla som använder benämningen. Det är flera som pekar på att de i den dagliga verksamheten i stället förhåller sig till de målgrupper de möter utifrån en kommunal verksamhetslogik. De pekar då främst på gruppen som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret (KAA) eller gruppen unga med försörjningsstöd. De tjänstepersoner som uppger att de använder sig av benämningen unga som varken arbetar eller studerar menar att den främst används av de som arbetar med arbetsmarknadsfrågor och är mindre känd i andra delar av organisationen. Några pekar på att ”uvas” främst används i strategiska sammanhang – såsom i diskussioner, målsättningar och policydokument – snarare än i den dagliga verksamheten. Flera reflekterar över att benämningen är känd ”uppåt” i organisationen. En intervjuad berättar att man i kommunen började prata om unga som varken arbetar eller studerar i samband med att kommunen fick projektmedel från Europeiska Socialfonden (ESF) för att bedriva verksamhet för gruppen. I intervjuerna framkommer också att förståelsen av vilka som räknas till gruppen varierar. Några berättar att benämningen ”uvas” främst används i relation till den grupp unga som står utanför, som är okända för myndigheter.

Skillnader i hur kommuner fördelar ansvaret för gruppen

I en del av de undersökta kommunerna finns verksamheter som har unga som varken arbetar eller studerar som uttalad målgrupp. I andra av kommunerna finns verksamheter för annan målgrupp som är mer eller mindre överlappande med gruppen unga som varken arbetar eller studerar. Flera av de kommuner vi intervjuat har breda verksamheter som riktar sig till unga i ett visst åldersspann som inte studerar eller arbetar.

I samtliga kommuner som intervjuats är ansvaret för unga som varken arbetar eller studerar utspritt i organisationen och vanligtvis hanteras frågor som rör gruppen i mer än en förvaltning. En huvudanledning till det är att ansvaret för den yngre delen av gruppen som omfattas av KAA ligger i en annan del av organisationen än ansvaret för unga över 20 år. I de intervjuade kommunerna syns ett mönster där det kommunala aktivitetsansvaret ligger under en utbildningsförvaltning medan en annan del av organisationen, i de flesta fall en arbetsmarknadsavdelning, har ansvar för unga arbetslösa (med och utan försörjningsstöd) över 20 år. Den senare är ofta en del av socialförvaltningen och i en del fall en egen förvaltning. I några kommuner är ansvaret samlat i samma del av organisationen eftersom arbetsmarknadsfrågorna är sorterade under utbildningsförvaltningen.

De största skillnaderna mellan kommunerna finns också i hur de arbetar med unga som fyllt 20 år. Flera av kommunerna har särskilda verksamheter för unga vuxna, medan denna grupp i andra kommuner tas om hand inom ramen för kommunens generella arbetsmarknadsverksamhet. Ungas som har försörjningsstöd beskrivs ofta som den primära målgruppen för dessa verksamheter. Samtidigt har merparten av kommunerna valt att öppna upp verksamheten för alla unga vuxna i ett visst åldersspann. I flera intervjuer berättas att kommunens breda verksamheter delvis kommit till utifrån ett upplevt behov av att fortsätta arbeta med unga när aktivitetsansvaret upphör. En annan grundtanke hos de som har "öppna" verksamheter är att erbjuda unga utan befintliga myndighetskontakter en ingång till stöd. Samtidigt uttrycker flera intervjuade att även om det finns en ingång för alla unga, så är den i

praktiken avsedd för unga som behöver mer stöd och inte för de unga som hittar rätt på egen hand.

I flera av kommunerna erbjuds en del unga som varken arbetar eller studerar stöd via samverkansplattformar och projekt som drivs inom ramen för de lokala samordningsförbunden. I några kommuner finns särskilda verksamheter som riktar sig till personer med psykisk ohälsa som står långt från arbetsmarknaden. I de kommuner som intervjuats finns också strukturer för samordnat stöd uppbyggda med samordningsförbundet som plattform. Dessa arbetar inte uteslutande med unga, men unga är i flera kommuner en prioriterad grupp för samordnade insatser inom ramen för dessa strukturer.

Både likheter och skillnader i kommuners stöd till unga utanför

Det finns stora likheter i det stöd de intervjuade kommunerna erbjuder unga som står utanför arbete eller studier. I alla kommuner erbjuds ett grundutbud bestående av kartläggning, vägledning, studie- och yrkesvägledning och möjlighet att göra praktik. En del kommuner erbjuder även ungdomsansättningar i olika former, ibland innebär dessa arbete i kombination med studier. Ofta erbjuds unga också stöd i att upprätta och navigera kontakter med andra myndigheter och vården. Intervjuade i flera kommuner berättar att de erbjuder unga stöd i kontakter med Arbetsförmedlingen – alltifrån att sitta med vid möten till hjälp med aktivitetsrapportering. Likheterna är störst när det gäller stöd till unga som varken arbetar eller studerar i yngre åldrar som omfattas av KAA. Det finns större skillnader när det gäller det stöd som erbjuds unga vuxna. I några av kommunerna som ingår i undersökningen finns det breda ingångar för alla unga som behöver stöd i sin etableringsprocess och då erbjuds unga över 20 år ungefär samma stöd som den yngre gruppen.

Det finns en samsyn kring att många av de unga kommunerna arbetar med har ett behov av stöd i vardagen och att det är en förutsättning för att en del unga överhuvudtaget ska kunna ta del av olika insatser. Men i vilken utsträckning kommunerna har möjlighet att erbjuda unga sådant stöd varierar. I en del kommuner finns verksamheter som erbjuder

insatser som är särskilt riktade mot unga som står längre ifrån arbete och studier. I dessa verksamheter är arbetet inriktat på att bygga upp ungas självförtroende och mående och skapa rutiner i vardagen för att på sikt möjliggöra deltagande i arbetsmarknadsinsatser och inskrivning på Arbetsförmedlingen. I en del fall erbjuds även mer handfast stöd, det kan exempelvis röra sig om att åka buss med unga för att de ska ta sig till ett vårdbesök eller att vara med på möten.

Samverkan är en självklarhet, men formerna skiljer sig åt

De intervjuade kommunerna delar tydligt utgångspunkten att det finns ett stort behov av samverkan för att de unga de arbetar med ska få ett bra stöd. Men det varierar i vilken grad samverkan sker och på vilket sätt. Alla intervjuade beskriver att det förekommer hög grad av samverkan på operativ nivå inom kommunen, men graden av formalisering varierar. Även graden av samverkan på strategisk nivå varierar, liksom i vilken omfattning och på vilket sätt kommunerna samverkar med andra myndigheter. Flera av kommunerna har byggt upp plattformar med formaliserade samverkansstrukturer. Det varierar vilka som ingår i dessa. I Helsingborg finns exempelvis plattformen **Ung Helsingborg** som drivs gemensamt av arbetsmarknadsförvaltningen och skol- och fritidsförvaltningen. I Jönköping finns en samverkansstruktur som är knuten till kommunens handlingsplan för samverkan kring barn och unga. Där deltar bland annat representanter för utbildning, socialtjänst, kultur- och fritidsförvaltning, hälso- och sjukvård samt polisen. I Malmö och Umeå finns plattformar som drivs i samverkan med andra aktörer. **Ung Malmö**, den ena av dessa, drivs av två kommunala förvaltningar och Arbetsförmedlingen. Verksamheten bottenar i stadens och myndighetens lokala överenskommelse. Umeås plattform **Ungdomstorget** är ett samarbete mellan kommunen, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och regionen som byggts upp inom samordningsförbundets ramar. Merparten av kommunerna har även någon form av samverkan med civilsamhällesaktörer. Vanligtvis rör det sig om samarbeten kring arbetsmarknadspolitiska insatser, främst att föreningar erbjuder praktik- och arbetsträningsplatser för unga. En del berättar även om andra typer av samarbeten. En kommun har exempelvis bjudit in representanter för Svenska kyrkan för

samtal och tematräffar med unga. I Malmö sker samverkan med nätverk av föreningar inom ramen för uppsökande arbete mot unga som saknar myndighetskontakter.

Tre typer av framgångsfaktorer

En viktig del i intervjuerna har varit att få kunskap om hur kommunerna arbetar för att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar och att identifiera framgångsfaktorer för sådant arbete. I intervjuerna framkommer att det finns en rad beståndsdelar i ett framgångsrikt arbete och att det går att prata om framgångsfaktorer av olika slag. I de följande tre avsnitten beskrivs framgångsfaktorer utifrån tre infallsvinklar, vilka illustreras i figur 6.2 nedan. Inledningsvis beskrivs framgångsfaktorer i arbetet med att skapa organisatoriska förutsättningar för samverkan och strategiskt arbete med målgruppen. Efter det beskrivs arbetssätt, insatser och verksamheter som kommuner lyfter fram som viktiga beståndsdelar i det lokala arbetet. Avslutningsvis lyfts framgångsfaktorer relaterade till förhållnings- och arbetssätt gentemot de unga kommunerna arbetar med.

Organisation och strategiskt arbete	Insatser och verksamheter	Förhållningsätt i arbetet
<p>Politiskt beslutade mål och handlingsplaner</p> <p>Kunskap om målgruppen utgör grunden för arbetet</p>	<p>Arbete för att främja lyckade övergångar</p> <p>Anpassad utbildning för unga med särskilda behov</p> <p>Samverkansplattformar för samordnat stöd</p> <p>Stöd för unga över 20 år</p> <p>Uppsökande verksamhet för att nå alla unga</p> <p>Förberedande insatser för att närma sig arbete och studier</p>	<p>Sätt individens behov i centrum</p> <p>Bygg relationer och skapa tillit</p> <p>Långsiktighet och tålmod i arbetet</p>

Figur 6.2 Framgångsfaktorer kopplade till kommuners arbete med ungas som varken arbetar eller studerar.

Organisation och strategiskt arbete – grundförutsättningar för ett framgångsrikt arbete med målgruppen

Under intervjuerna berättar kommuner om faktorer som främjar möjligheterna att ha verksamheter och insatser riktade mot unga som varken arbetar eller studerar. Vad som betonas skiljer sig mellan kommuner, men det finns en samsyn om en del grundförutsättningar. Det handlar exempelvis om att det finns stöd och mandat för verksamheterna, att verksamheter har förutsättningar att vara stabila över tid eller att arbetet grundas i goda kunskaper om målgruppens behov.

Politiskt beslutade mål och handlingsplaner

En framgångsfaktor som lyfts i flera intervjuer är att det finns politiskt beslutade målsättningar som relaterar till att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar i kommunen. Det är inte alltid det finns mål som uttalat rör just denna målgrupp, som tidigare beskrivits är det inte alltid gruppen som helhet som är en självklar utgångspunkt i arbetet. Däremot berättar flera av kommunerna om tydliga mål som rör delar av gruppen. Det kan exempelvis vara mål för att minska antalet kommuninvånare som har ekonomiskt bistånd, mål för nivåer på arbetslöshet eller för antal unga som går ut i arbete, mål för ungas hälsa och trygghet eller för skolnärvaro. Tydliga mål ger verksamheterna en riktning och gör det möjligt att mäta resultat. Flera av de större kommunerna beskriver hur de aktivt arbetar med att formulera, följa upp och anpassa kommunens mål för verksamheterna över tid. I Jönköpings kommun beskrivs hur det kopplat till målen för verksamheten görs löpande uppföljningar av ungas levnadsvillkor med hjälp av indikatorer inom flera delar av livet så som ungas användning av alkohol och narkotika, hälsa, skolfrånvaro eller upplevd trygghet. Flera kommuner uttrycker också att tydligt formulerade gemensamma mål som följs upp gör det lättare att arbeta tillsammans eftersom alla strävar åt samma håll. En intervjuad enhetschef resonerar kring detta:

”

...det är ju så klart ett större incitament när jag och [annan enhetschef] måste prioritera, då prioriterar ju vi självklart det som vi också följs upp på, och det som är högst upp på prioriteringslistan från våra chefer. Och är det då gemensamma punkter, ja, men det är ju klart att det styr ju oss mot en bättre samverkan, än om det bara ska vara på eget initiativ.

I flera kommuner förs resonemang om vikten av att chefer inom kommunernas olika förvaltningar är delaktiga i beslut och att det finns en samsyn kring prioriteringar när verksamheter ska formas. Det beskrivs som viktigt att det finns en samsyn eftersom verksamheter riktade mot målgruppen ofta kräver samverkan mellan olika förvaltningar. Flera kommuner lyfter också vikten av att det finns samsyn både mellan chefer på olika nivåer i kommunernas organisation och mellan chefer och den operativa verksamheten. En av de intervjuade berättar exempelvis om utmaningar som uppstår när det finns stort engagemang på operativ nivå att driva utvecklingsarbete och samordna insatser, men där det utan mandat från chefer kan vara svårt att göra arbetet legitimt och säkerställa att det finns resurser. I intervjuerna framkommer att det ses som betydelsefullt att arbetet med målgruppen är politiskt prioriterat eftersom det ökar möjligheterna för verksamheter att få tillräckliga resurser.

Många kommuner har också formulerat strategidokument eller handlingsplaner som anger former för samverkan. Flera av de större kommunerna har haft sådana strategiska dokument under lång tid, i andra pågår arbetet. I Vimmerby kommun har man nyligen tagit fram en handlingsplan för arbetet med unga som varken arbetar eller studerar. Handlingsplanen har föregåtts av en serie workshops där man samlat olika nyckelpersoner från olika förvaltningar samt representanter för andra aktörer. Planen ses nu som en viktig grund för det fortsatta arbetet. En formaliserad struktur för samverkan ger stabilitet eftersom samverkan blir mindre beroende av goda relationer och upparbetade samarbeten

mellan enskilda personer. Det blir också tydligt vem som ska delta i samverkan och hur ansvar är fördelat.

En viktig del i att beslutade mål och handlingsplaner lyfts som viktiga för arbetet med unga som varken arbetar eller studerar är att de ökar förutsättningarna för stabilitet över tid. En sådan stabilitet lyfts fram som viktig av flera anledningar. Bland annat eftersom det möjliggör att man kan utveckla arbetet utifrån de erfarenheter man bygger upp. Kommuner beskriver också hur stabilitet över tid gör att relationer mellan olika aktörer som deltar i samverkan förbättras. En av de intervjuade beskriver till exempel hur det inledningsvis ”var lite trial and error” men hur samverkan med andra aktörer har utvecklats och med tiden hittat de former de har idag där man arbetar tillsammans i olika team. ”Det är ju som ett ganska väloljat maskineri där alla vet sina roller, vi jobbar bra tillsammans”, berättar den intervjuade. I en annan kommun resonerar man kring att det ger stabilitet även när ”det svajar” hos någon av de aktörer som ingår, exempelvis för att organisation, budget eller personal förändras.

Kunskap om målgruppen utgör grunden för arbetet

I intervjuerna lyfter flera kommuner fram vikten av att verksamheter och arbetssätt grundas på kunskap om målgruppen. Flera kommuner för resonemang kring att arbetet behöver vara evidensbaserat och vikten av följa upp att rätt insats ges till rätt person. De lyfter också behovet av mer forskning, exempelvis kring effektiva insatser riktad mot målgruppen, men även kring specifika målgrupper så som utrikes födda kvinnor. Flera kommuner som har deltagit i intervjuerna har vid olika tillfällen tagit fram fördjupad kunskap om unga som varken arbetar eller studerar. Denna kunskap har bland annat legat till grund för handlingsplaner eller använts i samband med uppstart och planering av projekt. I Upplands Väsby har man exempelvis lutat sig på flera kartläggningar av målgruppens behov och möjligheterna att skapa kontakt med unga i utformningen av mötesplatsen ”Hoppet” som möter många unga som står relativt långt ifrån studier eller arbete. Ett annat exempel är Helsingborg som genomfört en förstudie om unga som varken arbetar eller studerar med syfte att skapa en bild av gruppen och dess behov av

samordnat stöd, samt att planera för ett samlat och välfungerande stöd för unga som står inför etablering i arbetslivet.

I några av de större kommunerna finns det analysgrupper som löpande följer målgruppen och verksamheternas resultat i syfte att förbättra dessa och kunna sätta in rätt insatser utifrån målgruppens behov. I sådana grupper kan representanter från flera olika förvaltningar eller aktörer ingå för att skapa en gemensam bild. En kommun berättar att de har ”en analysgrupp som är bestående av personer från alla parter, som bidrar med data, så att vi hela tiden ska bygga vår insats och insatsinitiativ på faktabaserade siffror”. Man resonerar också kring fördelarna med att samordna så att man följer upp målgruppen på samma sätt hos olika aktörer. Ett exempel på detta är en större kommun där man ändrat uppföljningen av de som har ekonomiskt bistånd så att det är möjligt att se hushåll utifrån ålder som indelningsgrund. De konstaterar att ”det gör ju också att man pratar ett annat språk och kan se mönster och följa mönster, och då kan man lättare samarbeta också”.

Insatser och verksamheter – beståndsdelar i lokalt arbete för att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar

I intervjuerna berättar kommunerna om en mängd olika initiativ, satsningar och verksamheter som på olika sätt är tänkta att bidra till att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar. I en del fall genom att minska inflödet i gruppen, men i många fall genom att på olika sätt stödja unga att påbörja studier eller hitta ut i arbetslivet. I det här avsnittet beskrivs sex olika typer av satsningar som i olika former återkommer i kommunintervjuerna. De kan ses som olika beståndsdelar i ett framgångsrikt arbete med målgruppen. Ett mindre antal verksamheter beskrivs mer ingående i faktarutor, med en förhoppning att de kan fungera som inspiration för fler kommuner.

Arbete för att främja lyckade övergångar

I flera kommuner görs det arbete som syftar till att stödja och underlätta för unga vid kritiska övergångar, exempelvis mellan olika skolformer eller mellan utbildning och arbete. En del av detta arbete sker inom ramen för KAA, där flera kommuner berättar hur de arbetar med att **främja övergången från grundskolan till gymnasieskolan**. Det görs exempelvis genom att personalen inom KAA redan innan elever slutar nionde klass tillsammans med skolorna identifierar elever med behov av stöd och på olika sätt arbetar med att förbereda för övergången till gymnasieskolan. I Hammarö kommun berättar man att personal inom KAA fungerar som en länk mellan grundskola och gymnasieskola för de unga som bedöms ha behov av stöd vid övergången. Man arbetar exempelvis med att planera utifrån elevens behov med mottagande skola och att koppla in elevhälsan vid behov. Arbetet kan också innebära att göra studiebesök med eleven innan skolstart och att vara med vid skolstarten.

Arbetet med att främja övergångar görs även genom att så fort som möjligt fånga upp och stärka stödet för unga som går ut grundskolan men inte har sökt en gymnasieutbildning. Det kan också handla om att på ett strukturerat sätt förbereda återgången för unga som varit utanför studier under en period och ska tillbaka till skolan. En av de intervjuade i Jönköpings kommun berättar hur man arbetar med att ta fram en metod som ska användas när en elev ska återuppta sina studier. Inför skolstart görs en kartläggning av elevens hela sammanhang – från det pedagogiska arbetet till det praktiska och det sociala. Det kan exempelvis handla om vad eleven gör på rasterna, hur den tar sig till och från skolan, hur man främjar kamratskap och vem eleven tar kontakt med om situationen upplevs som svår. Det sker en överlämning till den aktuella skolan kring anpassningar som behövs för att eleven ska få ett bra återinträde, därefter arbetar man med stödet under en termin och följer upp det med elev och mentor eller lärare.

Ett annat exempel är Helsingborgs satsning på att **underlätta övergången från introduktionsprogram till vuxenutbildning**. De beskriver hur unga som går sista året på programmet språkinträdning möter studievägledare för både gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Under året går eleven över till studier i svenska för invandrare (SFI) och

studerar på vuxenutbildningen, men är fortsatt inskriven på gymnasiet. Detta har varit framgångsrikt eftersom det gör att glappet till fortsatta studier minskar.

Flera kommuner arbetar också på olika sätt för att **övergången från skola till arbetsliv** ska fungera så bra som möjligt. I det arbetet har flera kommuner identifierat unga med funktionsnedsättningar som en särskilt prioriterad målgrupp. Ronneby kommun berättar att de inom den anpassade gymnasieskolan genom hela utbildningen arbetar med fokus på vad unga ska göra efter skolan och förbereder eleverna för ett självständigt liv och en anställning. I Jönköping arbetar en av KAA-coacherna som är arbetsterapeut med att göra arbetsförmågebedömningar och samla in dokumentation kring unga med funktionsnedsättningar som läser programmet yrkesintroduktion, bland annat under elevernas arbetsplatsförlagda lärande (APL). När eleven är klar med sista terminen i trean erbjuds de sommarjobb kommunalt på halvtid under en åttaveckorsperiod. Detta för att Arbetsförmedlingen ska ha möjlighet att förbereda för nästa steg utan att det sker ett glapp mellan olika insatser. Syftet är att skapa sömlösa övergångar från gymnasieskolan till rätt medansvarig på Arbetsförmedlingen som kan möta behoven. Några av de intervjuade kommunerna arbetar med målgruppen tillsammans med Arbetsförmedlingen inom ramen för projektet Samstart.

Anpassad utbildning för unga med särskilda behov

Flera kommuner berättar om olika strategier och satsningar för att skapa anpassade utbildningslösningar för unga som möter utmaningar kopplade till sin skolgång. I en del fall handlar det om att skapa alternativ redan under grund- och gymnasieskola för att skapa bättre förutsättningar för att alla ska kunna fullfölja sina studier. I Jönköpings kommun pågår exempelvis ett arbete med att starta en kommunal resursskola⁴⁰ för unga som har neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. I kommunen finns sedan tidigare en privat skola som arbetar med målgruppen, men

⁴⁰ En resursskola är en skola som begränsar sitt mottagande till elever som behöver särskilt stöd. Resursskolor är ofta små skolenheter som vanligen kännetecknas av anpassade lärmiljöer med små elevgrupper och hög personaltäthet.

behoven av anpassad utbildning riktad mot den gruppen unga ökar. I andra fall handlar det om olika verksamheter som skapats för att erbjuda alternativ för unga som avbrutit sina studier.

Flera av de kommuner vi intervjuat berättar att de erbjuder unga som avbrutit sina gymnasiestudier möjlighet att studera på folkhögskola. Bland dessa finns Hammarö kommun som berättar att de samarbetar med en folkhögskola som har en uppdragsutbildning som riktar in sig på elever som har särskilt behov av stöd. Undervisningen sker i mindre grupper och studiemiljön är anpassad för större möjligheter att skärma av och skapa trygghet. Det har gjort att unga som tidigare varit så kallade hemmasittare eller unga som upplevt skolmiljön som utmanande på grund av neuropsykiatriska diagnoser studerar på heltid. De beskriver hur de hittar lösningar för individen på plats, i stället för att reducera antalet ämnen eller göra dagarna kortare:



[...] då har de liksom ett tak på 16 elever, tror jag, och de har ett och samma klassrum, man har sin egen plats, man har skåpet i klassrummet, det är en liten skola, det är inte så mycket ruljans. Man har skärmar liksom så att man verkligen kan skärma av för att det är många med NPF, och du kan äta på din egen plats om du inte är bekväm att äta ute i matsalen, så att ... och du har personal som har ett fantastiskt bemötande och förhållningssätt skulle jag säga. Och det kommer de väldigt, väldigt långt på.

Det finns också exempel på kommuner som erbjuder olika varianter av anpassad utbildning på gymnasienivå för unga som omfattas av KAA. I Umeå pågår ett projekt med en studieverkstad för de unga som är yngst inom KAA. Där ges de möjlighet att läsa matte, svenska och engelska på gymnasienivå kombinerat med olika livskunskapssteman under den period då de väntar på intagningar till nationella program. Det är ett sätt att undvika att unga blir passiva i de fall väntan på att återgå till studier är lång.

I andra kommuner berättar man om särskilda satsningar för en lite äldre målgrupp. I Malmö och Sollefteå arbetar man utifrån olika varianter av konceptet ”Second Chance School”⁴¹. I båda kommunerna rör det sig om verksamheter som är en del av eller arbetar nära vuxenutbildningen. Genom dessa erbjuds unga på olika sätt förstärkt stöd vid studier, bland annat i form av tillgång till specialpedagog och studie- och yrkesvägledning.

Samverkansplattformar för samordnat stöd

I samtliga kommuner som intervjuats finns någon form av strukturer för samverkan mellan kommuner och andra aktörer i individärenden. I de flesta fall rör det sig om strukturer som byggts upp inom ramarna för det lokala samordningsförbundet. I sin mest grundläggande form handlar det om att det finns etablerade strukturer för gemensamma möten där representanter för de olika aktörerna deltar. I kommunerna används dessa samverkansstrukturer för att hitta vägar framåt för unga som har behov av stöd från flera olika parter parallellt för att komma framåt. Genom att häva sekretessen kring en individ genom ett samtycke får man en bättre helhetsbild av personens livssituation och vad som hindrar dem att närma sig studier eller arbete. Insatser från de olika aktörerna kan sedan sättas in på ett samordnat sätt. Det finns en samsyn i kommunerna om att det ger ett mervärde för unga när arbete kan ske parallellt med exempelvis hälsa, vägledning eller utredning om arbetsförmåga. En av de intervjuade säger; ”ska man få ta någon framåt, då måste vi samverka, det går inte annars”.

⁴¹ Mer information om vad konceptet innebär finns i separat faktaruta.

SECOND CHANCE SCHOOL, anpassad utbildning i Malmö

European Association of Second Chance Schools är ett europeiskt nätverk med syftet att dela god praxis och erfarenheter mellan länder och stödja inrättandet av nya Second Chance-skolor. I Malmö stad finns Second Chance School sedan 1999 för unga mellan 20 och 30 år som inte avslutat grundskolan eller gymnasiet och som har behov av mer stöd eller anpassade studier.

Syftet med verksamheten är att unga som har särskilda behov kopplat till utbildning ska komma vidare ut i arbete eller till vidare studier inom vuxenutbildningen eller på folkhögskola. Studierna är inte CSN-berättigade utan antagningsprocessen görs i samarbete med en handläggare inom till exempel socialtjänst, arbetsmarknadsavdelningen, Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan. Studierna startas och avslutas kontinuerligt och följer inte tider för vanliga läsår.

Rektorn för utbildningen berättar att utmaningarna bland de unga som man möter har förändrats över tid, hon säger "för fem år sen, åtta år sen, när man kom till oss så saknade man kanske matte eller svenska, så, det började strula i 8:an någon gång, men man tog sig ändå igenom och så saknade man ett kärnämne för att komma vidare [...] i dag ser vi när man kommer så har det börjat i mellanstadiet liksom, 5:an, 6:an, man saknar alla kärnämnen".

Varje individ har en egen studieplan med egna mål för studier och de ämnen man läser. Undervisningen sker i små grupper med hög personaltäthet och tillgång till specialpedagog samt vägledning kring studier eller arbete. "För vi ser ju sen när man väl kommer till oss, det är inte studierna är inget problem. Vi utfärdar betyg på löpande band, det går jättebra, med rätt förutsättningar". Studierna varvas med olika aktiviteter för att skapa relationer, samt med samhällsinformation, studiebesök eller livskunskap.

Mer information:

- <https://malmo.se/Second-Chance-School.html>
- https://e2c-europe.org/?page_id=623

I några av kommunerna är samverkan mer utbyggd. Ett exempel är verksamheten **Enter** i Jönköping. Enter startade som ett projekt av samordningsförbundet 2012 för att skapa förutsättningar att arbeta tillsammans med de personer som man såg föll mellan stolarna. Personal från kommunen samlokaliseras med personal från regionen, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan med uppdraget att fånga upp och stötta personer vars behov inte kunde mötas av ordinarie verksamhet. Unga är en prioriterad målgrupp och hit remitteras personer som inte kan delta i respektive aktörs insatser, antingen för att de inte är redo eller för att de inte kvalificerar sig för dem. Varje individ får en handledare men arbetet sker i team där samtliga aktörer ingår. I Umeå finns en liknande samverkansyta kring unga som kallas **Ungdomstorget**. Unga remitteras från kommun, region, Arbetsförmedling och Försäkringskassa och får tillgång till ett bredare utbud av kompetenser (så som arbetsterapeut, psykolog och studiekoordinator) eller insatser för att klargöra arbetsförutsättningar. I Malmö finns samverkansplattformen **Ung Malmö** där kommunens enhet för unga sitter samlokaliserade med flera ungdomshandläggare från Arbetsförmedlingen. Unga i åldern 16–29 år som bedöms ha ett behov av samverkan och gemensam planering remitteras till verksamheten, men unga har också möjlighet att själva ta kontakt med verksamheten genom exempelvis drop-in eller andra kontaktvägar. Verksamheten erbjuder bland annat kartläggning, coachning, vägledning mot studier eller arbete samt stöd i kontakt med myndigheter och andra aktörer.

Stöd för unga över 20 år

Det kommunala aktivitetsansvaret upphör när unga fyller 20 år och för unga som varken arbetar eller studerar i äldre åldrar finns det inget lagstadgat krav på att kommunen ska erbjuda stöd och insatser. I praktiken sker detta ändå, men i varierande omfattning. I alla de intervjuade kommunerna får unga med försörjningsstöd ta del av kommunala insatser⁴², däremot skiljer det sig något i vilken mån andra grupper av unga som varken arbetar eller studerar erbjuds stöd. Flera kommuner

⁴²För denna grupp finns det vanligtvis också ett krav på deltagande i enlighet med 4 kap. 4 § i Socialtjänstlagen (SFS 2001:453).

erbjuder breda ingångar som är öppna för alla unga i en viss ålder som behöver stöd i sin etableringsprocess.

De kommunala verksamheterna för unga som fyllt 20 år är uppbyggda på olika sätt och har olika historik. Flera kommuner har särskilda ingångar för unga. I Jönköping och Upplands Väsby arbetar särskilda kommunala enheter med unga i åldern 16–24 år. I Helsingborg och Malmö finns samverkansplattformarna **Ung Helsingborg** respektive **Ung Malmö** som båda vänder sig till unga i åldern 16–29 år. I en del kommuner finns verksamheter som byggts upp i projektform men där det fattats beslut om att verksamheten ska bedrivas vidare i annan form efter att den externa finansieringen upphört. Ett exempel finns i Hammarö kommun där kommunen nyligen fattat beslut om att behålla kärnan i den organisation som byggts upp inom ramen för en serie ESF-projekt. Ett annat exempel finns i Sollefteå vars verksamhet **UTAS** (Unga till Arbete eller Studier) också startade som ett ESF-projekt. En av de mindre kommunerna, Vimmerby, har ingen särskild enhet som arbetar med unga vuxna men har nyligen infört insatsen ”ungdomskoordinator” på sin arbetsmarknadsenhet för att svara mot behoven hos unga vuxna.

Dessa verksamheter fungerar ofta som en form av ”en väg in” för unga i betydelsen att de vid behov kan lotsa unga vidare till andra delar av den kommunala verksamheten eller hjälpa unga med vård- och myndighetskontakter. I en del fall är själva verksamheten för unga en samverkansplattform och en direkt ingång till ett samordnat stöd från flera aktörer. Ung Malmö drivs exempelvis i samverkan mellan flera kommunala förvaltningar och Arbetsförmedlingen. I andra kommuner kan unga som har behov av samordnat stöd från flera parter lotsas vidare till plattformar som drivs inom samordningsförbundets ramar.

Uppsökande verksamhet för att nå alla unga

Flera kommuner arbetar på olika sätt med uppsökande arbete för att komma i kontakt med unga som inte är kända inom kommunernas egna verksamheter eller hos någon annan samverkanspart. I många av de kommuner som intervjuats finns öppna verksamheter som unga kan söka sig till på eget initiativ. Det är vanligt att dessa gjort olika satsningar för att identifiera och nå ut till unga som behöver stöd men som man

inte har kontakt med idag. Bland annat genom att sprida information om kontaktvägar in till kommunernas verksamheter genom olika digitala kanaler, sociala medier och annonsering. Flera kommuner beskriver hur de både försöker nå unga direkt, men att det också är en viktig framgångsfaktor att man når dem indirekt genom anhöriga eller vänner. De berättar också att unga som deltagit i verksamheterna är viktiga ambassadörer då de berättar för andra unga när en verksamhet lyckas stötta dem i att påbörja studier eller arbete på ett bra sätt.

Utöver satsningar på att nå ut med information har några kommuner särskilda verksamheter med syfte att arbeta aktivt med att söka upp unga som inte är i kontakt med kommunen eller myndigheter. I Malmö finns sedan en tid en verksamhet som arbetar uppsökande mot unga som inte har myndighetskontakter. Arbetet sker i samarbete med ett brett nätverk av föreningar i olika stadsdelar. I Umeå finns verksamheten **Hikikomori**⁴³ som är riktad mot hemmasittande unga och som inte är kända hos kommunen eller andra aktörer där man arbetar aktivt med att exempelvis aktivera, stötta i vårdkontakter och erbjuda annat stöd som flyttar dem närmare andra verksamheter i kommunen.

⁴³Hikikomori är ett japanskt begrepp med betydelsen ”att dra sig undan” alternativt ”den som stänger sig inne”. Mer information om verksamheten finns i en separat faktaruta.



HIKIKOMORI en uppsökande verksamhet i Umeå kommun

I Umeå finns verksamheten Hikikomori* som är riktad mot hemmasittande unga utan egen försörjning, som är i åldern 16–25 år och som inte är kända hos kommunen eller andra aktörer. Man arbetar uppsökande mot unga och genom att etablera en relation kan man arbeta vidare med stöd för att unga ska kunna ta del av andra insatser och närma sig studier eller arbete.

En av de intervjuade från Umeå berättar om hur tankarna började kring behovet av att fånga upp unga som de inte möter i sina andra verksamheter: "...så kom det in en person som har suttit hemma i sex, sju, åtta år, och man började fundera på: "Hur ska vi fånga upp de här?" [...] vi kommer att behöva varje människa i arbete eller studier för att klara kompetensförsörjningen, och vi vill inte ha utanförskap i Umeå, det är jätteviktigt".

Verksamheten startade som ett projekt finansierat av samordningsförbundet, men är sedan ett antal år tillbaka en del av kommunens ordinarie verksamhet. Under de första åren arbetade man intensivt med att sprida information och det gör man fortfarande, men med tiden har verksamheten blivit välkänd. Även anhöriga eller närstående till unga hör av sig och personalen arbetar sedan aktivt för att etablera en relation och få in den unga i verksamheten.

Verksamheten är ett första steg för dessa unga och erbjuder flera olika sorters stöd. Man anordnar bland annat fritidsaktiviteter, både för individer och gemensamt i grupp. Målet är att unga under trygga förutsättningar ska få träna på sociala situationer, komma utanför hemmet och komma igång med fysisk aktivitet. Kombinerat med sådana aktiviteter erbjuder man även stöd som tar unga närmare andra insatser i kommunen eller hos en annan aktör. Det kan exempelvis vara vägledning mot studier eller arbete, stödsamtal, stöd i vårdkontakter eller stöd när unga behöver ha kontakt med socialtjänst eller Arbetsförmedlingen.

Nu ses Hikikomori som en viktig del i kommunens arbete med KAA och unga som varken arbetar eller studerar. "Jag tror att det skulle vara svårt att räkna hur mycket samhällsekonomiskt Hikikomori har räddat, alltså att vi har haft den här verksamheten för hemmasittare, har varit ett helt ovärderligt verktyg i arbetet med KAA".

Mer information:

<https://www.umea.se/omsorgochhjalp/familjbarnochungdom/stodtillbarnochungdom/stodgrupperforbarnochunga/hikikomorifordig-somarhemmasittande.4.408bf0f717442258a88fdf.html>

*Hikikomori är ett japanskt begrepp med betydelsen "att dra sig undan" eller "den som stänger sig inne".

Förberedande insatser för att närma sig arbete och studier

I flera kommuner finns det särskilda verksamheter som riktar sig till den grupp av unga som står allra längst ifrån studier eller arbete. I Jönköpings kommun finns exempelvis verksamheten **NOVA** och i Malmö verksamheten **FRAM**. Dessa beskrivs ofta som ”lågtröskelverksamheter” och syftet med dem är att arbeta för att föra de unga som möter allra störst utmaningar närmare kommunens övriga arbetsmarknadsinsatser eller insatser hos exempelvis Arbetsförmedlingen. Unga som deltar kan vara unga som varit hemmasittande, som har psykisk ohälsa som gjort att de inte kunnat studera eller som haft missbruksproblematik. Målet för verksamheterna är att deltagarna gör stegförflyttningar som leder dem närmare andra insatser som leder till studier eller arbete, men kraven på att progression ska ske under en viss tid är låga eftersom deltagarna ofta har komplexa utmaningar som behöver hanteras på vägen dit.

I intervjuerna beskrivs hur deltagare i verksamheterna har tillgång till många olika kompetenser. Det kan exempelvis handla om coacher, studie- och yrkesvägledare, arbetsterapeuter, fysioterapeuter och socionomer. I en del fall finns även läkare och psykolog som kan kopplas in vid behov. I projektet NOVA i Jönköpings kommun sker verksamhet i grupp flera dagar i veckan. Syftet med aktiviteterna är att ge kunskaper som förbereder för arbetslivet men också att öka deltagarens självkänsla och möjlighet att själva ta kontroll över sin situation. I många verksamheter ingår gemensamma trivsel- och relationsskapande aktiviteter som en viktig del. Det kan vara gemensamma frukostar, promenader eller olika fritidsaktiviteter, men också föreläsningar om ämnen kopplade till hälsa och välmående. Flera kommuner ger exempel på hur aktiviteter sker i samverkan med civilsamhället. Aktiviteterna ger unga möjligheter att bygga relationer både till de som arbetar i verksamheterna och till andra deltagare. Det lyfts fram som viktigt eftersom det ger unga möjlighet att träffa andra som har liknande erfarenheter som de själva. I Malmö arbetar man även med så kallat ”Peer Support” där personer som har egen erfarenhet av psykisk ohälsa är anställda inom verksamheten och fungerar som stöd och inspiration för deltagarna.

HOPPET en förberedande insats i Upplands Väsby kommun

I Upplands Väsby kommun finns mötesplatsen Hoppet som startades som projekt av Samordningsförbundet Sollentuna, Upplands Väsby och Sigtuna. Målgruppen är unga i åldrarna 16 till 35 år boende i någon av de tre kommunerna som inte arbetar eller studerar och som har ett behov av samordnat stöd. En del av deltagarna remitteras från exempelvis psykiatrin, men många kommer även till verksamheten själva eller genom att anhöriga hör av sig. Planeringen görs utifrån individens behov, med gott om tid och låga krav på progression, men med fokus på att ta sig närmare studier eller arbete. "Många gånger är det så att våra deltagare inte riktigt vet vad nästa steg är och att vi får sitta och utforska det tillsammans [...] Många har inte liksom någonsin varit ute och jobbat, så bara att utforska det är ett stort steg". På Hoppet erbjuds unga motiverande och vägledande samtal, stöd i kontakter med myndigheter, stöd i att söka arbete, möjlighet att göra studiebesök, praktik eller arbetsträning.

En stor del av verksamheten är att man har drop-in flera dagar i veckan. Drop-in-tiderna gör att det blir enkelt att komma i kontakt med personalen, jobbcoacher, studie- och yrkesvägledare, budget- och skuldrådgivare eller medarbetare från myndigheter så som arbetsförmedlare, utan att boka möten.

Ett annat viktigt syfte med att mötesplatsen är öppen är att man ska få möjlighet att träffa andra som befinner sig i en liknande situation. Därför anordnar man också gruppaktiviteter tillsammans, aktiviteter beslutas genom ett inflytanderåd med unga som deltar i verksamheten. En av de anställda berättar: "En del är för att träna, det är många som har social fobi eller som har suttit hemma väldigt länge. Så det är en stor träning i sig att bara ta sig till en annan plats, träffa andra personer, också få landa och träffa andra i samma situation."

Mer information:

- <https://finsamsuvs.se/insatser/hoppet>
- <https://files.builder.misssite.com/ef/ca/efca27a3-ccb4-427f-ae6b-6aef06d115b7.pdf>

Förhållningssätt i arbetet – långsiktigt och individcentrerat utifrån målgruppens behov

Det finns en samstämmighet bland kommunerna både i beskrivningen av vilka unga som man möter i sina verksamheter och kring behovet av att arbetet sker utifrån särskilda förhållningssätt för att det ska vara framgångsrikt. I merparten av intervjuerna beskrivs en grupp av unga där det är vanligt med psykisk ohälsa och/eller neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, och där de unga ofta har tidigare erfarenheter av skolmisslyckanden och avbruten skolgång. Där finns också unga med missbruksproblematik och unga som har varit isolerade och passiva i hemmet under perioder. I intervjuerna framträder en grupp unga som har stora stödbehov och även behov av inledande sociala och hälsoinriktade insatser för att på sikt närma sig arbete eller studier.

Mot bakgrund av att man möter dessa unga lyfter nästan samtliga kommuner fram flera framgångsfaktorer som är kopplade till den operativa verksamheten och som handlar om förhållningssättet till de unga man möter. Det rör sig om vikten av att skapa tillit, goda relationer, att låta arbetet ta tid och att arbeta med individen i centrum. Sådant sker i det mellanmänniska mötet med enskilda unga, men är beroende av att personal har rätt förutsättningar för arbetet och att verksamheter är organiserade på ett sätt som skapar rätt förutsättningar. Konkret kan det exempelvis innebära att verksamheter behöver vara personalintensiva eftersom behoven av praktiskt stöd ofta är höga. Det kan också handla om att verksamheter behöver förutsättningar att arbeta långsiktigt och med låga krav på progression för de unga som deltar eftersom arbetet tar tid.

Sätt individens behov i centrum

Många intervjuade framhåller vikten av att behoven hos de individer man möter styr arbetet. Ingen ung persons situation är den andras lik och planeringen framåt måste göras med den utgångspunkten. Det kan innebära att det måste finnas tid och möjlighet att utforska behov och möjliga vägar framåt tillsammans, men också att insatser måste anpassas för att fungera. De kontaktpersoner som unga har inom verksamheterna

måste fungera som spindeln i nätet i relation till andra aktörer, vilket ställer krav på kunskap och att det finns former för samverkan. Flera kommuner lyfter fram samverkansforum som syftar till att samordna insatser från olika aktörer runt en enskild individ som mycket viktiga.

Bygg relationer och skapa tillit

Att skapa goda relationer är en av de framgångsfaktorer som flera kommuner lyfter fram som helt central för ett framgångsrikt arbete. Verksamheternas resultat bygger på att personalen har möjlighet att vinna förtroende hos de unga som man arbetar med. En god relation skapar trygghet, ärlighet och ger mod att prova något som känns svårt. En av de intervjuade berättar:



Att få lära känna, få förtroende för varandra, att de får inse att det här är inte en person som vill slussa mig vidare eller ... ja, för jag upplever att många i dag tror inte att det finns hjälp få eller att det finns ingen som vill hjälpa mig. Och står man då kvar fast de berättar det de berättar, så ger det så mycket för dem.

En annan aspekt av detta som kommunerna lyfter är vikten av att unga får möta samma person och inte bollas runt mellan aktörer utan får ”slippa berätta sin historia om och om igen”. Flera av kommunerna betonar också vikten av att befinna sig i lokaler som känns trygga och tillgängliga för de unga. En av de intervjuade berättar att det är viktigt att lokalen inte känns som skola, socialtjänst eller myndighet eftersom många som besöker verksamheten har negativa erfarenheter av tidigare myndighetskontakter. Många av de unga som kommunerna möter har olika former av social problematik och kan ha isolerat sig hemma under perioder. Därför är det viktigt att det är hemtrevligt och att lokalerna är neutrala, enkla och ganska diskreta. Det ökar chansen att unga känner sig trygga och vill komma tillbaka.

Tålmod och långsiktighet

Flera kommuner pekar på vikten av att låta arbetet ta tid som en framgångsfaktor. Unga som varken arbetar eller studerar är en heterogen grupp och en del av de unga som kommunerna möter har mer komplexa utmaningar med sig som innebär att man behöver stöd inom flera olika delar av livet. De kan behöva ta många små steg för att gradvis bygga upp en livssituation där utbildning eller arbete kommer att fungera. En av de som arbetar med dessa unga berättar att ”98 procent av dem vi har, har haft en tuff skolgång och har bara, ni vet, misslyckats och misslyckats, fått känna sig dåliga gång på gång på gång, och den känslan försöker jag bryta.” Även andra intervjuade lyfter att många av de unga man möter har tappat tron på sin förmåga och en viktig del i arbetet handlar därför om att få dem att tro på sig själva.

För unga som är långt ifrån arbete eller studier kan det också behövas flera försök innan man når en stabil livssituation. Många kommuner beskriver därför hur centralt det är att verksamheterna har tillräcklig tid att arbeta med dessa unga och delar med sig av exempel på hur långsiktigt arbete till slut ger stabila positiva resultat. För att nå dit krävs både tid och envishet från de som arbetar i verksamheterna, men också förståelse för arbetet och tålmod från chefer och politiker i kommunen. Många berättar också om vikten av att det finns möjlighet att hålla kontakten och fortsätta arbeta med unga även då de påbörjar studier eller en anställning. En framgångsfaktor i arbetet är att man inte släpper de unga direkt utan finns kvar som stöd under en tid. För många unga innebär vägen framåt att de möter tillfälliga motgångar och misslyckanden. Sådana situationer kan hanteras bättre genom att stöd finns kvar under en tid vid övergångar.

Kommunerna upplever flera utmaningar

I intervjuerna berättar tjänstepersoner från de olika kommunerna om olika utmaningar de möter i sitt arbete med unga som varken arbetar eller studerar. Vissa av dessa utmaningar rör den egna verksamheten medan andra handlar om konsekvenser av att stödet till de unga från andra delar av samhället brister, såsom skolan och vården, brister.

Flera svårigheter i kommunens eget arbete

De intervjuade berättar att de möter flera utmaningar i sina verksamheter. En grundläggande sådan som beskrivs av flera kommuner är **svårigheten att nå ut till de unga som verksamheten är till för**. Ett par kommuner har en uttalad ambition att nå ut till unga som varken arbetar eller studerar som inte har några myndighetskontakter för att skapa förutsättningar för att en ny grupp får tillgång till stöd. De berättar dock att vissa grupper är svåra att nå, bland dessa nämns utrikes födda tjejer. I några kommuner lyfts också utmaningen att motivera unga i kriminalitet att ta del av insatser. Dessa är inte nödvändigtvis svåra att identifiera (i den mån de omfattas av KAA), men upplevs vara svåra att motivera.

En annan utmaning som återkommer i flera intervjuer handlar om att det kan vara **svårt att erbjuda målgruppen meningsfulla aktiviteter**. Detta lyfts framför allt av personer som arbetar med KAA och i förhållande till de yngsta i gruppen. En av de större kommunerna pekar på att deras verktyglåda är otillräcklig i förhållande till unga de möter i KAA som avbryter sina studier redan i 16–17-årsåldern:

”

Ja, för de hamnar ju i ett limbo. Det blir en stor utmaning också för coacherna att möta den gruppen, och framför allt föräldrarnas förväntningar. Det kanske har varit jättetufft i skolan och ungdomarna hoppar av, och så finns det stora förhoppningar eller förväntningar på att nu ska vi göra saker och fixa aktiviteter som kan vara bra och gynnsamma och stärkande för den målgruppen eller behovsgruppen, och vi känner att vi räcker inte till, och vi måste ha med omsorgsbitarna.

Som citatet visar upplever de att det finns behov av en verksamhet som erbjuder dagliga aktiviteter och ett socialt sammanhang till denna grupp, som det idag inte finns möjlighet att erbjuda. Detta upplevs som frustrerande eftersom man ser att bristen på aktiviteter bidrar till ohälsa och gör att unga blir hemmasittande. Även en av de mindre kommunerna

lyfter att det är svårt att erbjuda aktiviteter för unga som omfattas av KAA. I kommunen är det en tjänsteperson som är ansvarig och han konstaterar att hans möjligheter är väldigt begränsade vad gäller att erbjuda det som han vet att större kommuner i samma region erbjuder i form av gruppaktiviteter.

I några intervjuer diskuteras även **svårigheter kopplade till att erbjuda anpassade studieformer**. Flera personer pekar på ett behov av att erbjuda alternativ till ordinarie utbildningsstrukturer för den yngre grupp som omfattas av KAA. I en av kommunerna lyfter en intervjuad även att det är en utmaning för dem att skollagen inte är helt tydlig i relation till om det går att utforma alternativ för unga som avbrutit sina gymnasiestudier på introduktionsprogram i de fall det rör sig om en person som är behörig för nationella program. De menar att otydligheten leder till att kommuner tolkar lagstiftningen på olika sätt vilket i förlängningen leder till bristande likvärdighet. I de fall kommunen inte upplever att de kan skapa lösningar inom ramen för sina introduktionsprogram är det svårt att skapa studieinriktade alternativ för unga som avbrutit studier på nationella program.

I de flesta av de kommuner vi intervjuat finns det verksamheter som arbetar med unga vuxna över 20 år. I flera av dessa är det antingen samma verksamhet som även ansvarar för KAA eller så finns det rutiner för överlämning. I en kommun lyfts det däremot som en utmaning att det **inte finns en självklar del av organisationen att lämna över ansvaret till när de unga fyller 20**. I en del fall är det möjligt att lämna över ansvaret för enskilda unga till samordningsförbundet, men en del tappar man.

Ännu en svårighet som lyfts vid flera intervjutillfällen är stuprör i kommunen och att **få till ett gemensamt ansvarstagande i kommunen**. Intervjuade i flera kommuner uttrycker att för att de ska nå ut till alla unga och i nästa led ge dem ett bra stöd så krävs att anställda i alla delar av den kommunala verksamheten känner ett ansvar. I flera intervjuer förs denna typ av resonemang i relation till unga som omfattas av aktivitetsansvaret. Vid några intervjutillfällen pekas även särskilda delar av organisationen ut som svåra att samverka med – här nämns både skolan och socialtjänsten. I relation till skolan lyfts att det är svårt att etablera

en dialog kring förebyggande arbete eftersom ”den är så stor i sig, och har sitt unika uppdrag”. På snarligt sätt konstateras i en annan intervju att socialtjänsten är en stor organisation med många verksamheter och att det kan vara svårt att hitta rätt sätt att få verksamheterna att bidra till varandra.

Svårt att bygga varaktig verksamhet med projektfinansiering

I intervjuerna framkommer att det finns en rad fördelar med extern finansiering för projekt. Det ger en möjlighet att testa nya arbetsätt och om de visar sig framgångsrika kan de implementeras i ordinarie verksamhet. En annan fördel med extern finansiering som lyfts i intervjuerna är att det skapar förutsättningar att skala upp stödet till unga. Kommunen kan anställa mer personal och en större budget gör att man kan erbjuda unga ett större utbud av aktiviteter. Samtidigt framkommer det i intervjuerna att externfinansierade projekt också är förknippade med flera utmaningar. För flera kommuner är eller har det varit en utmaning att bygga varaktig verksamhet för unga som varken arbetar eller studerar. De flesta kommuner i vår undersökning har drivit eller deltagit i projekt finansierade av ESF vid åtminstone ett tillfälle. I intervjuerna framgår att det i flera kommuner varit en utmaning att implementera projekt i ordinarie verksamhetsstruktur när den externa finansieringen upphör. En av de intervjuade beskriver utmaningen med externfinansiering så här:



Det är ju alltid det, alltså: 'Åh, ja, alla vill vara med och massor med pengar och så bra och vilka insatser vi kan göra', och sen så: 'Nu är projekttiden slut så hur gör vi nu?', 'Nej, men alltså, nej, ... vi får nog prioritera annat nu.' Ja, så rinner det ut i sanden och så har man haft jätteengagerade medarbetare som nu är frustrerade medarbetare för att de inte får göra detta som man ju vet är bra, men det finns inte liksom pengar till det längre.

Utmaningen att implementera resurstunga projekt efter att externfinansiering upphört lyfts även av andra kommuner. Flera berättar att det i bästa fall handlat om att implementera ”en skärva” av projekten i den ordinarie verksamheten. I linje med detta berättar intervjuade från flera av de större kommunerna att det idag finns en mer restriktiv hållning och att utgångspunkten är att man bara driver projekt om det finns utsikter för att dessa ska kunna implementeras. En intervjuad beskriver det med orden: ”inga tomtebluss, utan mer det som kan bli någonting av värde sen”. En annan intervjuad berättar att ”nu så säger man ju väldigt mycket att det måste ligga i linjen, att det inte ska hittas på någonting nytt utan att ska vi ha projekt så ska det liksom in i linjen”. I båda fallen handlar det om att bygga upp verksamhet som det ska finnas förutsättningar att fortsätta driva med egen finansiering.

Förutsättningarna för externfinansierade projekt skiljer sig delvis mellan kommuner av olika storlek och det gör även upplevelserna av utmaningarna med projekt. I några av de mindre kommunerna har merparten av den verksamhet som bedrivits mot unga vuxna skett i projektform. I en av dessa konstateras under intervjun att insatser till unga i kommunen ”mer eller mindre alltid [är] beroende av extern finansiering”. I en annan kommun har verksamhet för målgruppen under de senaste tio åren i princip bestått av en serie projekt. Efter att det senaste projektet avslutades har det dock fattats beslut om att fortsätta driva vidare verksamheten med kommunal finansiering.

Många beskriver flera utmaningar i samverkan med andra

Olika former av utmaningar som är kopplade till samverkan med andra aktörer återkommer i intervjuerna. De flesta pekar på utmaningar i samverkan med Arbetsförmedlingen. I några intervjuer nämns även Försäkringskassan och regionen, i form av psykiatrin och vårdcentraler. Vissa svårigheter är gemensamma för de olika samverkansparterna. Till dessa hör att **hitta kontaktvägar in i andra aktörens organisationer** för att ställa frågor och föra dialog gällande de unga man möter. En del nämner också att det är svårt att hitta personer som har möjlighet att delta i olika former av samverkan. Det handlar både om att få representanter

utsedda och om att de i nästa led också ska ha rätt kompetens och tid att närvara vid möten. I intervjuerna nämns också utmaningar som snarare är kopplade till det sätt som andra aktörer utför sitt uppdrag. Till dessa hör långa köer till psykiatrin och Arbetsförmedlingens övergång till digitala tjänster och mötesformer.

I flera kommuner kopplas svårigheterna som rör kontakter och samverkan med de statliga myndigheterna till att dessa **inte längre har lokala kontor och att det inte finns lokala handläggare** som arbetar mot kommuninvånare. Vid en av intervjuerna konstateras att de statliga myndigheterna ”drar sig undan”. I nästan alla kommuner har man märkt en tydlig försämring i förutsättningarna att samverka med Arbetsförmedlingen under de senaste åren i spåren av den reformprocess som myndigheten genomgått. Vid flera intervjuer berättar kommunföreträdare om försämrade relationer och att upparbetade samverkansstrukturer inte längre fungerar i spåren av myndighetens reformation. Flera berättar att samverkan kring unga som är inskrivna på Arbetsförmedlingen försvårats eftersom det inte finns lokala kontor och handläggare att föra dialog med, men även för att myndigheten inte längre arbetar operativt med unga i samma omfattning.

När det gäller regionen är den främsta utmaningen att det **saknas samverkanspartners under tiden unga står i kö för att få vård** som lyfts i intervjuerna. Flera konstaterar att när unga väl har en vårdkontakt så fungerar samverkan i individärenden väl. Några kommuner lyfter dock att det kan vara en utmaning att samverka med ett större antal vårdcentraler. ”Det går inte att samverka med en vårdcentral, [skrattar] utan det är ju alla, och vissa har unga vuxna-delar, vissa har inte”, konstaterar en intervjuad.

En annan utmaning kopplad till samverkan som flera lyfter rör **ansvarsfördelningen mellan kommunen och Arbetsförmedlingen** rörande unga som varken arbetar eller studerar. I intervjuerna med flera kommuner framkommer att det regelbundet uppkommer situationer där de är osäkra på hur mycket de kan arbeta med en ung person utan att riskera att konkurrera med andra insatser, och i en del fall utan att äventyra ungas möjlighet till inskrivning och ersättning hos Arbetsförmedlingen. En intervjuad, som arbetar med KAA, säger att det är en

utmaning att Arbetsförmedlingen helst inte vill arbeta med unga som omfattas av aktivitetsansvaret och att han måste vara restriktiv med vad han säger för att inte unga ska ges lägre prioritet:

”

Liksom och då är det så här: "Ja, men då blir det kommuninsats", jag bara: "Fast jag har enstaka samtal med den här individen för att jag upplever inte att behovet finns", och individen själv säger att: "Jag vill inte ha mer kontakt än så, jag behöver inte det." Och KAA är ju ingenting ... man kan inte tvinga sig på, utan det är ju ett erbjudande om stöd och vägledning liksom.

En annan person i samma kommun berättar att Arbetsförmedlingen inte heller vill skriva in unga som deltar i en annan kommunal verksamhet för unga som varken arbetar eller studerar. I båda fallen upplever de att de inte fått klara besked från Arbetsförmedlingen om varför unga inte kan vara inskrivna och att beskedet delvis skiljer sig åt beroende på vilken handläggare de pratar med. I intervjuer med andra kommunföreträdare är det i stället rädslan för att konkurrera med de aktörer som Arbetsförmedlingen upphandlat som lyfts fram. I de här kommunerna erbjuder kommunen visst stöd till unga parallellt med att de är inskrivna. Men de intervjuade uttrycker en frustration över att kommunen inte får stärka upp med insatser trots att de upplever att det stöd som erbjuds av Arbetsförmedlingen, via fristående aktörer, är otillräckligt.

I intervjuerna lyfts återkommande att Arbetsförmedlingens organisation och rutiner skapar ett behov av kompletterande stöd från kommunen. Det uttrycks både i form av att det finns ett behov av att finnas vid de ungas sida och guida dem i myndighetens processer. Flera lyfter på olika sätt att de unga de arbetar med inte klarar av att vara så självgående som de förväntas vara. Det handlar då både om att ha förmåga att navigera i de digitala systemen och om att kunna uttrycka sina stödbehov. Några lyfter också att det är en utmaning att Arbetsförmedlingens organisation är uppbyggd på ett sådant sätt att unga inte får någon

kontinuitet i sina kontakter utan hela tiden möter nya handläggare. Flera uttrycker att de ser ett behov av särskilda ungdomshandläggare. I några intervjuer lyfts även att det är ett problem att det tar lång tid innan unga får tillgång till insatser efter inskrivning.

En del nämner även **sekretess** som en utmaning i samverkan. De flesta kommuner har utvecklat strukturer och rutiner för inhämtande av samtycken för att göra det möjligt att lyfta individärenden i samverkan med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och regionen. Trots det uttrycker några att sekretess är en utmaning. Ett exempel är en tjänsteperson som menar att det är tidsödande att kontakta representanter för andra myndigheter och tycker att det skulle underlätta att ha gemensamma system där man kan dela information. Sekretess kan även upplevas som en utmaning i situationer där en samtyckesblankett inte är tillräcklig för att lösa problemet. Ett exempel som nämns i intervjuerna är samverkan som rör minderåriga där föräldrar inte är villiga att lämna medgivande. En tjänsteperson konstaterar att det ”alltid” är föräldrarna till de barn de ”behöver jobba mest med” som inte skriver på medgivandebblanketten. Vid intervjun med en annan kommun lyfts sekretess som en utmaning i arbetet med att lotsa unga som varken arbetar eller studerar till rätt stöd. Tjänstepersonen konstaterar att det i vissa situationer ”underlättat om vi [...] fick lov att prata med varandra för att faktiskt fånga upp en del av de här ungdomarna som vi inte får tag i”. Hon konstaterar att de flesta unga förmodligen har någon kontakt, exempelvis med polisen eller någon del av socialförvaltningen, men att sekretessen gör att dessa inte kan dela information med den del av verksamheten som arbetar med att guida unga till etablering.

Otillgänglig psykiatri

En utmaning som lyfts i merparten av intervjuerna är långa vårdköer, främst till psykiatrin, och att det tar lång tid för unga att få den hjälp och det stöd de behöver. En av de intervjuade konstaterar att vården och dess väntetider ofta är en större utmaning för unga eftersom de till skillnad från äldre inte har några upparbetade vårdkontakter och inte fått någon diagnos. Denna väg in är för många förknippad med väntetider. I någon kommun upplevs även övergången från barn- och ungdomspsykiatrin till

vuxenpsykiatrin vara en utmaning eftersom man menar att det uppstår glapp i samband med överlämningen. I intervjuerna framgår att det på vissa håll upplevs vara en utmaning att hitta rätt i vården och att unga som söker vård bollas mellan psykiatrin och primärvården, vilket medför en utdragen process. I en av intervjuerna lyfts också det fria vårdvalet som en utmaning. Här konstateras att de unga de möter inte har kapacitet att på egen hand beta av en lång lista på vårdgivare för att hitta någon som har möjlighet att ta emot dem inom överskådlig tid.

I intervjuerna lyfts köerna dels i relation till unga som är i behov av vård på grund av psykisk ohälsa, dels i relation till unga som behöver utredas för möjliga funktionsnedsättningar. I båda fallen innebär köerna, utöver det lidande det skapar för de unga som berörs, att det arbete som bedrivs av kommunen försvåras. När det gäller unga med funktionsnedsättningar är en dokumenterad diagnos ibland en förutsättning för att unga ska få rätt till stöd.

Skolan brister i stöd till unga

I intervjuerna återkommer även resonemang om utmaningar kopplade till skolan och utbildningssystemet. Tjänstepersoner i flera kommuner berättar att det är vanligt att unga de möter inte fått det stöd och anpassningar de behöver under skolgången och att de i en del fall fått en diagnos först efter att de lämnat skolan. Flera resonerar kring att unga kommer till insatser med nedbrutet självförtroende och att man måste börja med att reparera det som skolan orsakat och ”bygga upp dem igen”. I en del intervjuer framförs även att skolan präglas av systemfel. En intervjuad resonerar kring att betygssystemet, och specifikt betyget F, slår ut unga på ett annat sätt än tidigare betygsskalor. En annan lyfter det som ett ”kardinalfel” att en femtedel av de unga i varje årskull inte släpps in på nationella program.

Svårigheter kopplade till ersättningar

I intervjuerna lyfts också en rad olika former av problematik som rör ersättningar. Alltifrån svårigheten att ens locka unga att delta i aktiviteter när de inte får någon ersättning för det, till att vissa typer av ersättningar upplevs skapa inläsningseffekter. Det senare lyfts bland annat av en

intervjuad i relation till aktivitetsersättning. Enligt dennes erfarenhet finns det en rädsla bland unga att förlora sin ersättning, vilket leder till att de är svåra att motivera till att delta i rehabiliterande insatser. En annan intervjuad pekar på att det ofta kan uppstå glapp när unga ska röra sig mellan aktiviteter och därmed ersättningsystem. På samma tematik lyfts i en kommun att det för en del unga som varken arbetar eller studerar finns en försörjningsproblematik kopplad till studier. Här lyfts utmaningen för unga som vill studera men som kanske saknar möjlighet att få studiemedel från CSN. I en intervju lyfts att det upplevs problematiskt att unga inte kan få aktivitetsersättning för förlängd skolgång om de har betyget F, eftersom ersättning bara beviljas till de som helt saknar betyg.



Avslutande reflektioner

De nio kommuner som intervjuats är valda för att de, utifrån sina olika förutsättningar, ska kunna dela med sig av goda exempel på kommunalt arbete med unga som varken arbetar eller studerar. Det är tydligt att många är ambitiösa i det stöd som ges till unga. Flera kommuner har byggt upp långsiktiga verksamheter där unga med komplexa behov bemöts på ett respektfullt sätt och får individuellt anpassat stöd utifrån sina behov. Intervjuerna ger en bild av bredden i vad som kan ingå som komponenter i kommunalt arbete för unga som varken arbetar eller studerar. Det finns ett grundutbud av insatser och verksamheter där kommunerna visar tydliga likheter, men det finns också skillnader i omfattning och karaktär på det stöd som unga får. Särskilt tydligt är det för unga som är äldre än 20 år och för unga som har stort behov av stöd för att närma sig arbete eller studier. I flera kommuner används samordningsförbunden som bas för att bygga verksamheter för unga med komplexa stödbehov. Flera erbjuder stöd även för unga över 20 år och några har aktivt uppsökande verksamheter för att nå ut med stöd till unga som inte har myndighetskontakter.

I intervjuerna berättar kommunerna om framgångsfaktorer kopplade till den verksamhet de bedriver. Dessa framgångsfaktorer speglar i flera fall resultaten i den enkätundersökning som skickats till kommunerna och som beskrivits i tidigare kapitel. Enkätresultaten visar exempelvis att det är vanligare i kommuner som har politiska målsättningar som rör unga som varken arbetar eller studerar att kommunens olika förvaltningar samverkar i stor utsträckning. Resultaten visar också att det är vanligare att kommuner som har politiska mål för unga som varken arbetar eller studerar har ”en väg in”-verksamheter tillgängliga för hela gruppen eller bedriver uppsökande arbete riktat mot unga som är över 20 år. Även de kommuner som intervjuats lyfter politiskt beslutade mål och gemensamma handlingsplaner som viktiga. De skapar förutsättningar för arbete att bedrivas långsiktigt och med tillräckliga resurser. De ger också bättre förutsättningar för samverkan, vilket återkommande lyfts som avgörande för att kunna möta komplexa behov hos målgruppen.

Men även de kommuner som intervjuats upplever flera stora utmaningar i arbetet med stöd till unga som står utanför arbete och studier. De lyfter bland annat fram att delar av målgruppen är svår att nå ut till samt att verktygslådan för att arbeta med delar av målgruppen inte alltid räcker till. Även när det gäller utmaningar finns tydliga paralleller till resultaten i enkätundersökningen. Flera kommuner diskuterar att ekonomiska förutsättningar, exempelvis i form av beroende av projekt för finansiering, gör det svårt att bygga varaktig verksamhet. Resultaten i enkätundersökningen speglar bilden av ekonomiska resurser som ett hinder. Ett annat tydligt exempel är de utmaningar som kommunerna upplever i samverkan med andra aktörer. I enkätundersökningen uppger nästan fyra av tio kommuner att bristande samverkan med externa aktörer är ett hinder i stor utsträckning. I både enkäten och intervjuerna lyfts svårigheter i samverkan med Arbetsförmedlingen som en utmaning, bland annat kopplat till ett digitalt arbetssätt och frånvaro av fysisk närvaro i kommunen. Kommunerna upplever också att de i nuläget behöver komplettera myndighetens insatser, men är osäkra på hur mycket de kan göra utan att konkurrera med upphandlade aktörer. Även utmaningar kopplade till samverkan med Försäkringskassan och psykiatri lyfts av flera kommuner i intervjuerna.

Sammanfattningsvis visar intervjuerna på en samstämmighet i bilden av behoven hos unga som varken arbetar eller studerar och av behoven av stöd från kommunerna som aktör. Det finns också stora likheter i de framgångsfaktorer och utmaningar som kommunerna berättar om i intervjuerna och som lyfts fram i enkätens resultat. Den gemensamma problembilden innebär att insatser för att undanröja hinder har potential att förbättra förutsättningarna att stödja unga som varken arbetar eller studerar – inte bara för enstaka kommuner, utan för många.



7. Avslutande diskussion

Nästan var tionde ung i åldern 16–29 år befinner sig utanför både arbete och studier under åtminstone ett år av sin ungdomstid. För en del är denna livssituation kortvarig medan andra befinner sig i ett långvarigt utanförskap. En lång tid utanför arbete och studier innebär förutom ett personligt lidande också stora samhällsekonomiska kostnader. Här inryms kostnader för det stöd som ges direkt till unga, men även stora långsiktiga samhällskostnader av att personer inte etableras i arbetslivet utan förblir i utanförskap. Utebliven etablering innebär fortsatta samhällskostnader för individernas försörjning och ofta även kostnader för sociala insatser och olika typer av vård. Därtill uppstår samhällsekonomiska kostnader av att personer inte arbetar, när möjlig produktion och skatteintäkter uteblir. För individen kan tiden i utanförskap medföra ensamhet, isolering och försämrad hälsa.

Det strategiska arbetet med att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar har pågått i minst två decennier. Under denna tid har kunskapen ökat om behovet av att olika samhällsaktörer samverkar – både för att kunna erbjuda unga ett samordnat stöd och för att förebygga att unga alls hamnar utanför. Även den faktiska samverkan har i flera avseenden rört sig i rätt riktning. Det synliggörs inte minst vid de intervjuer med kommuner som MUCF genomfört inom ramen för arbetet med rapporten. I dessa har kommuner berättat hur de samverkar – inom kommunen och med andra aktörer – och om de strategiska satsningar de initierat i syfte att minska andelen unga i utanförskap. Samtidigt står det klart att det på samhällsnivå handlar om ett långsiktigt arbete som än så länge bara är påbörjat.

I rapportens inledande beskrivning av målgruppen framgår att andelen unga som varken arbetar eller studerar minskat under de senaste åren och är lägre än på många år. Det är en positiv utveckling. Samtidigt vill MUCF betona att arbetet för att minska gruppens storlek behöver fortsätta. För de flesta unga är övergången från skolan till arbetslivet relativt enkel. Det finns dock grupper av unga som upplever stora utmaningar och möter hinder på sin väg mot arbetslivet. Det handlar

främst om unga med funktionsnedsättningar, unga med psykisk ohälsa och utrikes födda unga.

Rapporten visar att andelen unga som varken arbetar eller studerar skiljer sig mellan Sveriges kommuner och att de skillnader som finns är relativt beständiga över tid. Våra undersökningar visar även att det finns en variation i det stöd som erbjuds unga som möter utmaningar i sin etableringsprocess. En viktig förklaring till detta är att kommunernas lagstadgade ansvar för gruppen är begränsat och att delar av det stöd som vissa kommuner erbjuder unga i gruppen är mer omfattande än vad nuvarande lagstiftning kräver. Frånvaron av reglering inom området innebär också att det finns ett stort utrymme för kommuner att utforma verksamheter på olika sätt. I det här kapitlet sammanfattar vi de viktigaste resultaten från rapporten och diskuterar de utmaningar MUCF identifierat mot bakgrund av dessa. I anslutning till dessa presenteras även myndighetens bedömningar och förslag. För en sammanställning av dessa se nedan.

Sammanställning av MUCF:s förslag

- Ett långsiktigt uppdrag till MUCF att samordna myndigheter och stödja aktörer som arbetar med unga som varken arbetar eller studerar.
- Ett långsiktigt uppdrag till MUCF att vara nationellt kompetenscentrum i frågor som rör unga som varken arbetar eller studerar.
- En utredning för att klargöra möjligheterna att erbjuda ekonomisk ersättning till unga inom KAA.
- Ett uppdrag till Arbetsförmedlingen att kartlägga behoven hos de unga som vid inskrivning bedöms vara i behov av särskilt stöd samt ta fram ett förslag för hur ett ändamålsenligt stöd till gruppen bör vara utformat.
- Obligatoriska vägledningssamtal för elever vid risk för skolavbrott.

Sammanställning av

MUCF:s bedömningar

- Det behövs en översyn av ansvaret att arbeta med unga över 20 år som varken arbetar eller studerar.
- "En väg in"-verksamheter svarar bra mot behoven hos många unga som varken arbetar eller studerar men det finns ett behov av att se över och utveckla nya former för sådan verksamhet.
- Regeringen bör noga följa arbetet med de lokala överenskommelserna om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommuner och bör överväga att ge Statskontoret i uppdrag att utvärdera hur samverkan utvecklas.
- Arbetsförmedlingen behöver förtydliga rutinerna kring arbetet med inskrivna unga som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret.
- Förutsättningarna för samverkan inom ramen för lagstiftningen om finansiell samordning behöver ses över.
- Civilsamhället bör bjudas in att ta en större roll i samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar.
- Utbildning vid folkhögskolor fyller en viktig roll för möjligheten att fullfölja gymnasiestudier för vissa grupper av unga som varken arbetar eller studerar och det är viktigt att Arbetsförmedlingen fortsätter anvisa deltagare till studiemotiverande folkhögskolekurs.
- Det är viktigt att fortsätta arbetet med att säkerställa att unga får tidigt stöd i skolan och att sådant stöd inte förloras vid övergångar mellan skolor och skolformer.
- Signaler om ökad otrygghet i skolan behöver tas på mycket stort allvar och det behövs skyndsamt arbete med insatser mot kränkningar och mobbning i skolan för att motverka utvecklingen.
- Det behövs enklare vägar in till hälso- och sjukvården för unga med psykisk ohälsa och det behöver vara fortsatt prioriterat med insatser för att säkerställa att dessa unga får vård.
- Elevhälsans hälsofrämjande och förebyggande arbete för psykisk hälsa bör förstärkas och det bör införas krav på personaltillgång inom denna.

Samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar är ingen självklarhet

Ungas förutsättningar till etablering och risken för långvarigt utanförskap för unga som tidigt hamnar utanför arbete och studier har fått mycket politisk uppmärksamhet de senaste två decennierna. Under denna period har det tagits fram mycket kunskap och flera satsningar har gjorts för att stimulera till ökad samverkan kring gruppen. Trots det pekar våra undersökningar mot att det inte är en självklarhet att kommuner bedriver ett strategiskt arbete för att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar.

I enkäten mäts flera aspekter som kan ses som indikationer på att sådant arbete pågår – främst att det finns politiskt beslutade målsättningar och att det finns en hög grad av samverkan. Resultaten visar att relativt få kommuner (28 procent) har politiskt beslutade målsättningar som specifikt rör gruppen unga som varken arbetar eller studerar. Däremot har en klar majoritet av kommunerna (81 procent) beslutade målsättningar som rör mer avgränsade men delvis överlappande grupper av unga. Det handlar främst om unga som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret (KAA) eller unga med försörjningsstöd. I intervjuerna lyfts politiskt beslutade målsättningar som en framgångsfaktor och något som kan bidra till att skapa mandat, ge riktning och främja samverkan. Däremot pekar inte intervjuerna entydigt mot att det är viktigt att målsättningar är formulerade för hela gruppen av unga utanför studier och arbete.

Även enkätresultaten rörande samverkan kan tolkas som ett tecken på varierande grad av strategiskt arbete. De flesta kommuner uppger att förvaltningar eller enheter i kommunen samverkar i någon omfattning gällande unga som varken arbetar eller studerar. Däremot är det endast strax över hälften av de svarande kommunerna som uppger att de samverkar i stor utsträckning. Även när det gäller samverkan med andra aktörer syns skillnader mellan kommuner. De flesta samverkar med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, olika delar av vården, näringsliv och civilsamhälle i någon utsträckning. Det är däremot färre kommuner

som har en hög grad av samverkan med andra aktörer. Det är vanligast att kommuner samverkar med Arbetsförmedlingen eller näringslivet i stor utsträckning. Det är mindre vanligt att kommuner uppger att de samverkar med andra aktörer i stor utsträckning.

En hög grad av samverkan kan i likhet med politiskt beslutade målsättningar ses som en indikation på att det pågår ett strategiskt arbete kring unga som varken arbetar eller studerar i kommunen. Rapportens resultat stöder också en sådan tolkning utifrån att det i enkätsvaren går att se ett mönster av att kommuner som har politiskt beslutade målsättningar för unga som varken arbetar eller studerar också i högre utsträckning samverkar och erbjuder unga ett mer utökat stöd. Bland kommuner med beslutade målsättningar är det vanligare att erbjuda ”en väg in”-verksamhet för alla unga och att bedriva uppsökande arbete. Detta mönster pekar mot att det finns en koppling mellan att ha målsättningar och att arbeta på ett särskilt sätt med målgruppen. Rapportens resultat visar också att kommuner som har ”en väg in”-verksamhet som erbjuder unga samordnat stöd tenderar att ha en lägre andel unga som är utanför studier och arbete, men enbart i kommuner där det finns politiskt beslutade målsättningar. Det pekar mot att politiska målsättningar i kombination med ett arbetsätt där unga erbjuds ett mer omfattande stöd kan vara framgångsrikt. Samtidigt bör betonas att frånvaron av politiskt beslutade målsättningar för unga som varken arbetar eller studerar inte nödvändigtvis innebär att det inte förekommer strategiskt arbete i en kommun.

Mot bakgrund av rapportens resultat vill MUCF understryka vikten av fortsatt arbete med att sätta unga som varken arbetar eller studerar på dagordningen på lokal nivå. Resultaten pekar mot att det finns ett behov av fortsatt arbete för att stimulera till samverkan mellan olika aktörer. Ett mer strategiskt arbete rörande unga som varken arbetar eller studerar kan antas bidra till att unga får ett bättre stöd och att färre unga hamnar i utanförskap. I MUCF:s intervjuer med kommuner syns tydliga exempel på att strategiskt arbete och samverkan är positivt för unga som varken arbetar eller studerar. De intervjuade kommunerna skiljer sig på många sätt men en gemensam nämnare för flera är att det finns en uttalad ambition om att skapa bättre förutsättningar för unga att komma till arbete och studier. Utifrån denna ambition har kommuner identifierat

problem och hinder och utformat satsningar och insatser utifrån dessa. Ett exempel på detta är att det i flera kommuner bedrivs ett strukturerat arbete med kritiska övergångar i syfte att motverka skolavhopp och öka övergången till fortsatta studier eller arbetslivet. Ett annat gemensamt drag är att flera erbjuder unga tillgång till samordnat stöd genom olika typer av samverkansplattformar. Flera kommuner erbjuder även olika typer av så kallade ”lågtröskelverksamheter”. I dessa får unga som varken arbetar eller studerar tillgång till insatser av mer förberedande karaktär i syfte att på sikt möjliggöra stegförflyttningar mot arbete och studier.

MUCF bedömer att det fortsatt finns ett stort behov av stöd och främjande arbete för att öka samverkan på lokal nivå och lägga en grund för ett strategiskt arbete i fler kommuner. Mot denna bakgrund föreslår myndigheten att regeringen ger MUCF ett långsiktigt uppdrag att sprida kunskap och främja samverkan och verksamhetsutveckling.

Ge MUCF ett långsiktigt uppdrag att arbeta för att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar

150

MYNDIGHETEN FÖRESLÅR

att regeringen ger Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor ett långsiktigt uppdrag att samordna myndigheter som arbetar med unga som varken arbetar eller studerar och att stödja de aktörer som bidrar till att unga som varken arbetar eller studerar etablerar sig inom studier och arbete. Uppdraget bör finansieras med 7,5 miljoner kronor årligen.

MUCF har sedan 2018 haft ett uppdrag att stödja aktörer som arbetar i verksamheter som bidrar till etablering av unga som varken arbetar eller studerar.⁴⁴ I uppdraget ingår att stödja lokal organisations- och

⁴⁴ Uppdrag att stödja aktörer som arbetar med unga som varken arbetar eller studerar, U2018/00951/UF.

verksamhetsutveckling för att skapa förutsättningar för ett tidigt och samordnat stöd för unga som varken arbetar eller studerar. Inom ramen för uppdraget har MUCF genomfört workshops med ett hundratal kommuner och samordningsförbund. Konceptet för kommunträffarna har utvärderats och successivt utvecklats under den tid myndigheten arbetat med uppdraget.

Myndigheten bedömer att fler kommuner både har behov av och vill få stöd i arbetet med unga som varken arbetar eller studerar. Med ett långsiktigt uppdrag skulle myndigheten under en längre period kunna finnas med som process-, metod- och kunskapsstöd för lokala aktörer. MUCF har lång erfarenhet av att arbeta med frågor som rör unga i utanförskap och har samlat på sig mycket kunskap under uppdragets gång. Därför har myndigheten stora möjligheter att fortsätta sprida kunskap och dela med sig av framgångsrika arbetssätt och metoder i mötet med lokala aktörer. Ett uppdrag till MUCF skulle även kunna få tydlig koppling till det arbete som bedrivs inom ramen för de lokala överenskommelserna om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna.

Sedan 2020 har MUCF även haft ett uppdrag att fungera som samordnande myndighet i arbetet med att utveckla ett nationellt samordnat stöd till unga som varken arbetar eller studerar.⁴⁵ Även här föreslås att myndigheten får ett långsiktigt uppdrag. MUCF ser ett fortsatt behov av att formalisera och utveckla samverkan mellan de nationella myndigheter som arbetar med unga som varken arbetar eller studerar. Ett långsiktigt uppdrag skulle bidra till att underlätta styrningen och kunskapsöverföringen mellan både myndigheter och departement. I det fortsatta arbetet med nationell samordning ser MUCF ett behov av att prioritera dels ett permanent samverkansforum där berörda myndigheter träffas kontinuerligt, dels samordnade insatser till kommuner, regioner och tjänstepersoner på myndigheter som arbetar med unga som varken

⁴⁵ Uppdrag till Arbetsförmedlingen, Delegationen mot segregation, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Socialstyrelsen och Statens institutionsstyrelse att utveckla ett nationellt samordnat stöd till ungdomar som varken arbetar eller studerar, Ku/2020/01216/CSM.

arbetar eller studerar. I arbetet bör villkoren för unga som har särskilt svårt att etablera sig på arbetsmarknaden särskilt uppmärksammas.

Sammanfattningsvis ser MUCF ett behov av att det arbete som inletts de senaste åren fortsätter och att det skapas förutsättningar för ett mer långsiktigt arbete. Ett sådant behov har även identifierats av Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) som i sitt slutbetänkande (SOU 2023:7) gjorde en bedömning om att regeringen bör överväga att ge MUCF ett mer långsiktigt uppdrag att arbeta med såväl lokalt stöd som nationell samordning. Det finns även en samsyn bland de myndigheter som deltar i nationell myndighetssamverkan kring värdet av ett fortsatt arbete.

Ge MUCF ett uppdrag att fungera som nationellt kompetenscentrum för frågor som rör unga som varken arbetar eller studerar.

MYNDIGHETEN FÖRESLÅR

att regeringen ger Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor ett långsiktigt uppdrag att fungera som nationellt kompetenscentrum i frågor som rör unga som varken arbetar eller studerar.

att regeringen som en del i detta uppdrag ger Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor ett ansvar att utveckla en webbplats för kunskaps- och kompetensutveckling som riktar sig till personer som arbetar med unga som varken arbetar eller studerar.

Uppdraget bör finansieras med 10 miljoner kronor årligen.

MUCF ser att det finns behov av en höjd ambitionsnivå i arbetet med att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar. MUCF föreslår därför att myndigheten får ett långsiktigt uppdrag att fungera som ett nationellt kompetenscentrum i frågor som rör unga som varken arbetar eller studerar. Ett sådant uppdrag bör innefatta myndighetens befintliga uppdrag men samtidigt innebära ett förstärkt uppdrag att tillgängliggöra

och sprida kunskap. Ett utökat uppdrag kräver dock att det sker ett tillskott av resurser.

Ett nationellt kompetenscentrum bör ha i uppgift att

- ansvara för att samordna nationell myndighetssamverkan
- stödja aktörer som arbetar med unga som varken arbetar eller studerar
- samla, tillgängliggöra och sprida kunskap.

Idag finns mycket forskning och annan kunskap om unga som varken arbetar eller studerar och olika insatser som riktar sig till gruppen. Kunskap och information om målgruppen är dock utspridd och i viss mån svårtillgänglig vilket gör det svårt att skapa sig en helhetsbild av kunskapsläget för personer som arbetar med målgruppen på såväl lokal, regional som nationell nivå. Det är av stor vikt att öka tillgängligheten till befintlig kunskap om målgruppen och i synnerhet kunskap om framgångsrika arbetsmetoder. Inte minst för att de som arbetar med målgruppen behöver ha god kunskap om de ungas olika utmaningar och förutsättningar för att kunna skapa ett individuellt anpassat stöd. Funktionen som nationellt kompetenscentrum skulle komplettera de andra uppdrag myndigheten har inom området och innebära en ambitionshöjning i stödet till aktörer som bidrar till att unga som varken arbetar eller studerar etablerar sig inom studier och arbete.

Ett kompetenscentrum för frågor som rör unga som varken arbetar eller studerar bör ha ett brett uppdrag att samla, tillgängliggöra och sprida information och kunskap om unga som varken arbetar eller studerar. I arbetet med att sprida kunskap och bidra till kompetensutveckling skulle en webbplats vara en viktig plattform. MUCF menar därför att det i uppdraget bör ingå att utveckla och ansvara för underhållet av en webbplats som samlar forskning, aktuell statistik, goda exempel och framgångsfaktorer samt internationella erfarenheter av arbetet med målgruppen. Webbplatsen bör också innehålla information om nationella myndigheters ansvarsområden och nationell samverkan. För såväl beslutsfattare som personer som arbetar med målgruppen kan en webbplats med samlad information och kunskap från de nationella aktörerna vara ett viktigt verktyg. Det finns en klar fördel i att personer

från olika organisationer får ta del av samma kunskap och det förväntas också ge en tydlig samordnad informationskanal för nationella myndigheter. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor bör ansvara för innehållet på webbplatsen och de myndigheter som idag ingår i det nationella samordningsarbetet kring unga som varken arbetar eller studerar bör bistå MUCF med information och kunskap i utvecklingen och uppdateringen av webbplatsen. I den nationella samordningsgruppen finns en samsyn om att det finns ett behov av en kunskapsplattform och att MUCF bör få uppdraget att ansvara för en sådan (MUCF 2021).

Stödet till unga är mer utbyggt i vissa kommuner

Resultaten visar också att det stöd som finns att tillgå för unga som behöver hjälp i sin etableringsprocess skiljer sig mellan landets kommuner. Det är på flera sätt ett väntat resultat. Dels eftersom tidigare undersökningar av hur kommuner arbetar med KAA visat på skillnader (Skolinspektionen 2018; SKR 2021a). Dels eftersom det inte finns ett tydligt uppdrag för kommunerna att arbeta med alla unga som varken arbetar eller studerar, vilket kan förväntas leda till variation. I enkäten ställs frågor om verksamheter där det finns anledning att anta att det finns skillnader mellan hur kommunerna arbetar, främst om kommunen bedriver uppsökande arbete mot unga över 20 år och om det finns en så kallad ”en väg in”-verksamhet i kommunen.

Det kommunala aktivitetsansvaret upphör när unga fyller 20 år. En del kommuner väljer dock att fortsätta bedriva ett uppsökande arbete gentemot unga även efter att det lagstadgade ansvaret upphört. I vår undersökning uppger 22 procent av kommunerna att de har sådan verksamhet. Det pekar mot att andelen kommuner som gör ett sådant åtagande minskat över tid. I en tidigare kartläggning av KAA som gjordes av SKR 2021 uppgav 29 procent av kommunerna att de bedrev ett uppsökande arbete mot unga i åldern 20–25 år. Det var i sin tur en minskning jämfört med en tidigare uppföljning som gjordes 2016, då 45 procent av kommunerna uppgav att de arbetade uppsökande mot samma grupp (SKR 2021a).

Majoriteten av kommunerna uppger i vår undersökning att det finns delar av organisationen som arbetar med unga över 20 år. Men utifrån hur frågan är formulerad går det inte att utläsa på vilket sätt och vilka grupper av unga det handlar om. Men eftersom det för de flesta handlar om verksamhet som bedrivs inom ordinarie struktur är det troligt att det främst är kommunens arbete med unga inom ramen för kommunala arbetsmarknadsinsatser som avses. Det är troligt att det därmed främst rör sig om stöd för unga som har försörjningsstöd.

I enkäten undersöker vi även i vilken omfattning unga erbjuds ”en väg in”-verksamhet i Sveriges kommuner. ”En väg in” beskrivs i enkäten som en gemensam ingång till stöd från olika aktörer. Drygt hälften (57 procent) av kommunerna uppger att de har sådan verksamhet i någon form. Ungefär var tredje kommun (32 procent) har ”en väg in”-verksamhet som riktar sig till alla unga som varken arbetar eller studerar. Bland övriga handlar det om verksamhet som riktar sig till mer avgränsade grupper, främst unga som omfattas av KAA och unga med försörjningsstöd. I enkäten undersöker vi även vilken typ av stöd som erbjuds inom ramen för denna verksamhet. Merparten av verksamheterna erbjuder unga hjälp med att navigera och koordinera olika myndighetskontakter, både med kommunala verksamheter och med regionen, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Det är färre, ungefär hälften av de som uppger att de har någon form av ”en väg in”, som inom ramen för denna ger unga tillgång till samordnat stöd från ett team med representanter från olika verksamheter. Om vi avgränsar ”en väg in” till dess mer ursprungliga betydelse – en samlad ingång till stöd där unga kan möta flera aktörer samtidigt – kan vi konstatera att sådan verksamhet endast verkar finnas i ett mindre antal kommuner. Sammantaget är det 18 procent av kommunerna (34 kommuner) som uppger att de har en ”en väg in”-verksamhet som riktar sig till alla unga som varken arbetar eller studerar och som ger unga tillgång till samordnat stöd.

Sammanfattningsvis finns det skillnader sett till vilken omfattning kommunerna erbjuder stöd till unga som fyllt 20 år. Resultaten pekar mot att de flesta kommuner främst arbetar med de grupper av unga som varken arbetar eller studerar som de har ett uttalat ansvar för medan en mindre andel erbjuder unga ett stöd som går utöver det lagstadgade.

Dessa skillnader kan antas bottna i såväl olika kommunala prioriteringar och ambitioner som i skilda förutsättningar. Inte minst ekonomiska sådana. Det finns anledning att anta att de skillnader som beskrivs ovan delvis är en konsekvens av brist på resurser. Nästan hälften av kommunerna uppger i enkätundersökningen att brist på ekonomiska resurser är ett stort hinder. Oavsett orsakerna till de skillnader som enkätresultaten visar så är dessa i sig problematiska eftersom de visar på en bristande likvärdighet.

Bristande likvärdighet i stödet till unga är ett problem

MYNDIGHETEN BEDÖMER

att bristen på likvärdighet i stödet till unga som varken arbetar eller studerar är problematiskt. Särskilt de lokala skillnaderna avseende den grupp som fyllt 20 år och inte längre omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret är betydande.

att det finns ett behov av att se över olika möjligheter för att ge en eller flera aktörer ett utökat ansvar för att arbeta med unga över 20 år som varken arbetar eller studerar.

De skillnader som beskrivs ovan innebär i förlängningen att möjligheten för unga att få stöd skiljer sig beroende på vilken kommun de bor i. Vår undersökning belyser framför allt variation sett till om det i kommunen finns någon form av ”en väg in”-verksamhet, om unga erbjuds samordnat stöd och om det bedrivs uppsökande verksamhet. Samtidigt kan tilläggas att graden av samverkan – som diskuterats i tidigare avsnitt – sannolikt påverkar omfattning och kvalitet på stödet till unga i en kommun. Det kan antas att högre grad av samverkan – både mellan olika delar av kommunen och med externa aktörer – i de flesta fall innebär att unga får ta del av ett bredare och mer samordnat stöd. Vår rapport synliggör särskilt bristen på likvärdighet för unga som fyllt 20 år.

Den samhälleliga ansvarsfördelningen för unga som varken arbetar eller studerar är komplex. Olika aktörer har ett ansvar för olika delgrupper av unga. Ibland har flera aktörer ett överlappande ansvar vilket skapar behov av samordning av stöd och insatser. För vissa grupper av unga saknas det också ett utpekat ansvar. Det sistnämnda är en viktig orsak till att det finns en bristande likvärdighet sett till det stöd unga får i sin etableringsprocess. Det kommunala aktivitetsansvaret omfattar ett ansvar att hålla sig informerad om och erbjuda insatser till unga som varken arbetar eller studerar. När detta ansvar upphör vid 20 års ålder finns det ingen samhällsaktör som övertar ett motsvarande ansvar. En del kommuner väljer dock att fortsätta arbeta brett och uppsökande för att fånga upp unga som fyllt 20 år och inte har några befintliga myndighetskontakter. MUCF menar att ungas skilda förutsättningar till stöd är problematiskt och att det är ohållbart att stödet till vissa grupper av unga över 20 år i nuläget bygger på frivilliga åtaganden från kommunerna. Utöver att detta resulterar i att ungas möjligheter skiljer sig åt beroende på vilken kommun de bor i, så skapar det en sårbarhet eftersom det finns en risk att stödet försvinner vid omprioriteringar eller budgetneddragningar. Myndigheten ser en påtaglig risk att stödet till unga i många kommuner kommer att urholkas eller försvinna när kommuners ekonomiska situation nu försämras med hårda prioriteringar och nedskärningar som följd. Myndighetens enkätundersökning visar att ekonomiska förutsättningar redan idag upplevs vara ett hinder för ett betydande antal kommuner. Det är sannolikt att det kommer att bli så för fler framöver.

MUCF har tidigare uppmärksammat behovet av att en utpekad aktör har ett uttalat ansvar för att arbeta uppsökande mot unga som fyllt 20 år (MUCF 2021, 2022). Myndigheten ser att detta behov kvarstår och föreslår att en översyn görs för att identifiera en eller flera aktörer som skulle kunna ges ett utökat ansvar för att säkerställa att alla unga som möter hinder i sin etableringsprocess får tillgång till stöd. I den nationella myndighetssamverkan har möjligheten att utreda en förlängning av det kommunala aktivitetsansvaret tidigare varit uppe för diskussion. En annan möjlighet är att ge Arbetsförmedlingen ett utökat ansvar. SKR har exempelvis diskuterat möjligheten att utöka uppdraget om tidig skolsamverkan så att det även omfattar unga som ingår i det

kommunala aktivitetsansvaret (SKR 2021a). Även ett utökat ansvar för samordningsförbunden för vissa delar av målgruppen skulle kunna vara aktuellt.

Det finns ett behov av breda ingångar för unga

MYNDIGHETEN BEDÖMER

att olika former av så kallad ”en väg in”-verksamheter svarar bra mot behoven hos många unga som varken arbetar eller studerar. Förändrade förutsättningar för olika aktörers möjlighet att samverka innebär dock att det finns ett behov av att se över och utveckla nya former för sådan verksamhet.

MUCF har tidigare pekat på att så kallade ”en väg in”-verksamheter har potential att svara mot de komplexa behov som många unga som varken arbetar eller studerar har (MUCF 2019, 2021, 2022). Myndigheten har i flera omgångar fördelat statsbidrag till sådana verksamheter och erfarenheten från dessa är att unga får lättare att hitta rätt och att deras myndighetskontakter underlättas, till exempel 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 (MUCF 2017). Samtidigt visar tidigare erfarenheter att de satsningar som gjorts i projektform ofta är kortvariga och att verksamheten inte integreras i ordinarie verksamhet (se exempelvis Statskontoret 2019).

Resultaten i rapporten visar att sådana verksamheter i dagsläget finns i en mindre del av kommunerna. Den bild som framträder är vidare att merparten av de verksamheter som finns drivs och bemannas av kommuner. Det är vanligt att dessa hjälper unga med att upprätta och navigera kontakter med andra aktörer, men endast i ett fåtal kommuner ser det ut att finnas en ”en väg in”-verksamhet som ger unga en direkt ingång till andra aktörer än kommunen. MUCF kan utifrån de intervjuer som gjorts med kommuner som erbjuder olika typer av ”en väg in”

konstatera att sådana verksamheter innebär enklare vägar till förstärkt stöd. Samtidigt kan konstateras att befintliga strukturer är av ett delvis annat slag än den ursprungliga idé om ”en väg in” som svenska diskussioner ofta tagit avstamp i. Utvecklingen mot kommunala ”en väg in”-verksamheter drivs troligtvis till viss del av att de statliga myndigheterna minskat sin lokala närvaro och organiserat sig på andra sätt. I sammanhanget bör även nämnas att parallellt med att statliga myndigheter lagt ner lokala kontor har det startats upp så kallade lokala servicekontor som drivs av Statens servicecenter. Dessa kan ses som en form av samlokalisering av statliga myndigheter och erbjuder enklare hjälp och vägledning i ärenden som rör Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.⁴⁶ MUCF ser denna samlokalisering som ett bra steg i rätt riktning. Samtidigt bedömer MUCF att unga som varken arbetar eller studerar ofta har större behov av individuell vägledning och stöd än vad Statens servicecenter kan erbjuda. Ytterligare ansträngningar behöver därför göras för att gruppen med enkelhet ska hitta rätt i systemen och slippa slussas mellan myndigheter.

MUCF ser fortsatt ett behov av att unga har enkla vägar in till samordnat stöd från olika samhällsaktörer. Myndigheten anser dock att formerna för sådan verksamhet behöver ses över mot bakgrund av de samhällsförändringar som skett. MUCF menar att det behövs mer fördjupad kunskap om både befintliga verksamheter och om vilka hinder som eventuellt finns för att bygga upp verksamheter som drivs gemensamt av flera aktörer. Sådan kunskap är nödvändig för fortsatta diskussioner om hur ingångar och stöd för unga bäst kan organiseras i framtiden.

⁴⁶ På en del servicekontor erbjuds även stöd i kontakter med Migrationsverket.

Ungas ekonomiska situation kan hindra deltagande i aktiviteter som leder till arbete eller studier

Många unga som varken arbetar eller studerar lever i en ekonomiskt utsatt situation. Det har konstaterats i tidigare analyser av levnadsvillkoren för gruppen⁴⁷ och framkommer också tydligt i de intervjuer som har gjorts i arbetet med denna rapport. I flera kommuner beskrivs hur ekonomiska utmaningar kan vara ett hinder för unga på vägen mot studier eller arbete. För en ung person som har en ekonomiskt utsatt livssituation kan det upplevas viktigare att situationen är stabil och förutsägbar, än att den förbättras. Om unga upplever att det finns en risk att deltagande i aktiviteter kommer göra ekonomin oförutsägbar så minskar incitamenten att ta del av dem, även om de på sikt kan leda till en bättre situation. Det framkommer exempelvis att det kan finnas utmaningar i arbetet kopplat till unga som har aktivitetsersättning, då det förekommer att unga blir mindre benägna att delta i rehabiliteringsinsatser om deltagande uppfattas medföra en risk att de förlorar sin ersättning. Kommunerna beskriver också hur de möter unga som av olika anledningar inte har möjlighet att få studiehjälp från CSN och att det finns begränsningar i möjligheterna att studera för unga som har försörjningsstöd eller för unga som har aktivitetsstöd från Arbetsförmedlingen. Det kan innebära att unga som vill studera väljer att inte göra det eftersom de då förlorar sin ersättning. Ett annat exempel på hinder unga kan möta är att de inte är berättigade till studiehjälp från CSN om de inte studerar på heltid vilket för delar av gruppen kan vara en utmaning (SOU 2018:11).

⁴⁷ Se exempelvis SOU 2018:11 för en beskrivning av ekonomisk utsatthet bland de unga som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret.

Utred möjligheter att ge ekonomisk ersättning till unga inom det kommunala aktivitetsansvaret

MYNDIGHETEN FÖRESLÅR

att en utredning tillsätts för att klargöra möjligheterna för kommuner att erbjuda ekonomisk ersättning till unga som aktivt följer sin planering inom ramen för det kommunala aktivitetsansvaret.

Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar konstaterade i sitt slutbetänkande att det finns skillnader i ekonomiska förutsättningar för unga att delta i aktiviteter inom KAA och att en del unga avstår från att delta av ekonomiska skäl. Det kan till exempel vara svårt att motivera unga att delta i aktiviteter när de inte får någon ersättning. Deltagande i aktiviteter kan också innebära högre kostnader, exempelvis för transporter och mat, för unga som redan har en ekonomiskt utsatt situation. Om kostnaderna för unga ökar när de deltar i aktiviteter riskerar det att upprätthålla ett utanförskap i stället för att motverka det. Samordnaren pekade vidare på att många kommuner uppger att de vill ge unga ekonomiskt stöd, men att det finns en otydlighet i hur möjligheterna ser ut. Mot den bakgrunden lades ett förslag om att tillsätta en utredning om kommunernas juridiska förutsättningar att erbjuda ekonomisk ersättning till ungdomar som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret (SOU 2018:11).

Även SKR har i kartläggningar av kommunernas verksamhet inom ramen för det kommunala aktivitetsansvaret identifierat utvecklingsbehov kopplat till möjligheterna att erbjuda ekonomisk ersättning till unga som deltar i aktiviteter (SKR 2021a). En enkät som skickades ut till landets kommuner 2021 visade att många kommuner ger någon form av ekonomisk ersättning eller annan typ av praktiskt stöd för att underlätta för ungdomar att delta och tillgodogöra sig aktiviteter. Ersättningen kan till exempel ges för resor till och från aktiviteter eller för måltider. I flera kommuner kan unga bara delta i aktiviteter om de själva eller deras vårdnadshavare kan finansiera resor eller mat. En lägre andel av kommunerna

betalar ut en direkt ekonomisk ersättning för att motivera ungdomar att delta i aktiviteter, bland annat eftersom de till skillnad mot ungdomar i gymnasieskolan inte har något studiebidrag. SKR tillstyrkte det förslag som lämnats av Samordnaren och påpekar att det bör vara möjligt att ge en ersättning till ungdomar inom det kommunala aktivitetsansvaret för att motivera och möjliggöra deltagande i aktiviteter.

En nationell bedömning kring vad som är möjligt skulle också kunna öka likvärdigheten för unga. Både den enkät som genomfördes av Samordnaren bland kommuner och den som SKR gjorde 2021 visade till exempel att fyra av tio kommuner erbjöd unga ersättning för transporter. Men Samordnarens enkät visar också att en lika stor andel inte hade en ersättning trots att de såg ett behov av den hos unga (SOU 2018:11). SKR:s enkät visar också att ersättningar för resor och måltider är vanligare i storstäder och i storstadsnära kommuner, medan de är minst vanliga i mindre städer/tätorter och i landsbygdskommuner (SKR 2021a). Det innebär att deltagandet i aktiviteter blir beroende av möjligheterna för unga att själva bekosta resor.

Många utmaningar i samverkan kring unga

Samverkan mellan olika aktörer är i många fall en förutsättning för att unga som varken arbetar eller studerar ska kunna få sina behov av stöd tillgodosedda. Rapporten visar att det finns skillnader sett till i vilken omfattning kommuner samverkar med olika externa aktörer. De flesta samverkar i någon utsträckning med centrala aktörer som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och olika delar av vården. Däremot är det bara drygt hälften av kommunerna som uppger att de samverkar med Arbetsförmedlingen i stor utsträckning, och än färre som samverkar med övriga aktörer i stor utsträckning. Värt att notera är även att drygt var tionde kommun uppger att de inte alls samverkar med dessa aktörer.

Det är inte självklart att en låg grad av samverkan behöver vara ett hinder för kommunerna. Det är möjligt att den samverkan som faktiskt sker svarar mot kommunernas behov. Enkätsvaren visar dock att det är nästan fyra av tio kommuner som i stor utsträckning upplever bristande

samverkan med externa aktörer som ett hinder i deras arbete för att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar. Därtill upplevs bristande samverkan som ett större hinder bland de kommuner som idag samverkar med få externa aktörer. Sammantaget indikerar dessa resultat att det finns behov av utökad samverkan.

Både i enkätens fritextsvar och i intervjuerna med kommuner framkommer att kommunerna upplever utmaningar i samverkan med externa aktörer. Dessa rör både strategisk och operativ samverkan. Det handlar exempelvis om svårigheter att hitta representanter till samverkansmöten och att komma i kontakt med handläggare för att föra dialog rörande individärenden. I relation till vården lyfts särskilt att långa köer är en utmaning eftersom det dröjer innan unga får en vårdkontakt. I relation till de statliga myndigheterna är de upplevda svårigheterna ofta kopplade till förändrade arbetsprocesser och att handläggning av ärenden inte nödvändigtvis görs av lokalt baserade handläggare.

I våra undersökningar är det framför allt utmaningar som rör Arbetsförmedlingen som återkommer. I enkätens fritextsvar och intervjuer framför kommunföreträdare att förutsättningarna till samverkan försämrats i spåren av Arbetsförmedlingens reformering. Även myndighetens förmåga att möta unga arbetssökandes behov upplevs ha försämrats till följd av dels övergången till digitala möten, dels att ansvaret för insatser flyttats till upphandlade leverantörer. Det senare upplevs ha försvårat förutsättningarna till samverkan kring unga som också får stöd av kommunen och upplevs vara ett hinder för kommunen att ge kompletterande stöd.

Att förutsättningarna till samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommuner upplevs ha försämrats har tidigare framkommit i andra undersökningar (SKR 2022b; SOU 2023:7). Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) kartlade under perioden 2015–2022 årligen kommunernas upplevelser av samverkan med Arbetsförmedlingen. Dessa undersökningar visade initialt att kommunerna var nöjda med samverkan och att den upplevdes ge resultat. Efter 2019 syns däremot en kraftig minskning av samverkans omfattning, framför allt avseende operativ samverkan. I 2021 års undersökning uppgav åtta av tio kommuner att samverkan med Arbetsförmedlingen i hög grad påverkats

av myndighetens omorganisering (SOU 2023:7). Liknande resultat syns i enkätundersökningar som Sveriges kommuner och regioner (SKR) gjort. I SKR:s senaste uppföljning framgår att det är vanligare med god samverkan på strategisk nivå. När det gäller operativ samverkan gällande enskilda personärenden är det bara var fjärde kommun som uppfattar att Arbetsförmedlingens resurser är tillräckliga (SKR 2022b).

Den negativa utveckling som syns i flera undersökningar bottnar i att Arbetsförmedlingen genomgått en stor förändringsprocess de senaste åren. 2018 fattade riksdagen beslut om en budget som innebar att anslagen till myndigheten sänktes kraftigt. Som en följd av detta fattade myndigheten beslut om att lägga ner ett stort antal lokala kontor och varsla personal (Publikt 2023). Strax därefter fick Arbetsförmedlingen ett uppdrag av regeringen att förbereda för att reformera verksamheten i grunden. I korthet innebär reformen att arbetet med att rusta och matcha inskrivna arbetslösa flyttas från myndighetens personal till upphandlade fristående aktörer. Denna förändring har i grunden förändrat förutsättningarna till operativ samverkan.

Följ upp hur arbetet med lokala överenskommelser utvecklas

MYNDIGHETEN BEDÖMER

att regeringen noga bör följa hur arbetet med de lokala överenskommelserna fortskrider och att samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommuner utvecklas i rätt riktning.

att regeringen bör överväga att ge Statskontoret i uppdrag att utvärdera hur samverkan utvecklas.

Det finns samtidigt en rad indikationer på att förutsättningarna för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommuner förbättrats och att utvecklingen går i en positiv riktning. Sedan 2022 har Arbetsförmedlingen ett uppdrag att samverka med kommuner inskrivet i sin

instruktion⁴⁸. Vidare har myndigheten under perioden 2022–2023 i nära samverkan med Dua och SKR genomfört ett arbete med att teckna en ny omgång överenskommelser om samverkan på lokal nivå. Våren 2023 hade 261 kommuner tecknat en aktuell överenskommelse med Arbetsförmedlingen (Arbetsförmedlingen 2023b). I en enkätundersökning som Arbetsförmedlingen genomfört i början av året framgår att många kommuner upplever att det finns en intention att samarbeta hos myndigheten och att arbetet med de nya överenskommelserna ses som en nystart. Samtidigt framgår att den operativa samverkan fortsatt upplevs vara en utmaning (ibid.). Med anledning av det drar Arbetsförmedlingen slutsatsen att olika delar av den operativa samverkan är ett område som myndigheten fortsatt behöver prioritera och följa upp. MUCF delar denna bedömning och vill understryka att det är viktigt att regeringen fortsatt ger Arbetsförmedlingen tydliga signaler om att prioritera samverkan. MUCF vill även betona att det är viktigt att följa upp att det fortsatta samverkansarbetet får avsedda resultat, inte minst i de delar som rör operativ samverkan. Dua föreslog i sitt slutbetänkande att regeringen bör ge Statskontoret i uppdrag att utvärdera hur samverkan utvecklas. MUCF delar uppfattningen att det finns ett behov av en extern uppföljning av arbetet och att Statskontoret skulle vara en lämplig aktör för ett sådant uppdrag.

⁴⁸Förordning (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen, 14 §.

Det finns ett behov av fungerande samverkan kring unga som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret

MYNDIGHETEN BEDÖMER

att Arbetsförmedlingen bör ta fram interna riktlinjer som förtydligar hur myndigheten ska arbeta med de unga som är inskrivna som arbetslösa och som samtidigt omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret.

I intervjuerna vi genomfört lyfts även att det finns utmaningar i relation till samverkan och ansvarsfördelning mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna när det gäller unga som omfattas av KAA. Det handlar både om kommuner som upplever det som problematiskt att Arbetsförmedlingen anser att det uteslutande är kommunen som ska ansvara för insatser till denna grupp och om kommuner som upplever det som problematiskt att de inte kan erbjuda kompletterande insatser för unga som får stöd av upphandlade aktörer. Framför allt den förstnämnda problematiken är värd att uppmärksamma. Även om huvudfokus i arbetet med unga som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret bör vara att målgruppen fullföljer sina gymnasiestudier är det problematiskt om unga inte ges tillgång till stöd från Arbetsförmedlingen. För en del unga som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret är det aktuellt att skriva in sig på Arbetsförmedlingen och då bör inte det kommunala stödet vara ett hinder för att få tillgång till stöd och insatser. För att denna grupp av unga ska få ett sammanhållet stöd finns det också ett behov av samverkan mellan kommunen och Arbetsförmedlingen. För att säkerställa att unga som omfattas av KAA får ta del av stöd och behandlas på ett likvärdigt sätt i hela landet ser MUCF ett behov av att Arbetsförmedlingen tar fram interna riktlinjer för arbetet med denna grupp.

Stärk förutsättningarna till samverkan i lokala samordningsförbund

MYNDIGHETEN BEDÖMER

att det finns ett behov av en bred översyn av förutsättningarna för samverkan inom ramen för lagstiftningen om finansiell samordning.

I merparten av de kommuner som MUCF intervjuat är de lokala samordningsförbunden en viktig aktör i arbetet med att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar. I de flesta intervjuer framkom att det inom samordningsförbundets ramar fanns uppbyggda strukturer för samverkan rörande individärenden. I en del fall handlade det om återkommande möten där olika aktörer kunde lyfta ärenden. I andra fall om personal som var samlokaliserade och arbetade tillsammans i team för att erbjuda individer ett samordnat stöd. I flera kommuner fanns det också projekt som riktade sig till personer som har ett behov av förberedande insatser för att kunna närma sig arbete och studier.

Den statistik som rapporteras på nationell nivå för samordningsförbundens samlade insatser stärker bilden att samordningsförbunden är viktiga för unga som varken arbetar eller studerar. Unga utgör en betydande del av de som deltar i olika former av individriktade insatser. 2022 var nästan fyra av tio deltagare unga under 30 år (Försäkringskassan 2023). Unga med aktivitetsersättning och unga med funktionsnedsättningar var även särskilt prioriterade i ett antal insatser (Arbetsförmedlingen & Försäkringskassan 2023).

Samtidigt framkom i intervjuerna att det fanns utmaningar och vid flera tillfällen lyftes svårigheter kopplade till operativ samverkan som uppstått i spåren av de statliga myndigheternas omorganisation och förändrade uppdrag. Mer konkret kunde det handla om svårigheter att bibehålla uppbyggda samverkansmodeller i ett läge då Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen inte längre kan vara med och bemanna ett samverkansteam som tidigare byggt på att anställda från flera aktörer arbetar tillsammans. Denna utveckling har också uppmärksammats av

Inspektionen för Socialförsäkringen (ISF) som gjort en större uppföljning av samordningsförbundens insatser och dess effekter. ISF konstaterar, utifrån intervjuer med representanter från samordningsförbund, att det finns en utbredd uppfattning om att de statliga myndigheternas vilja och förmåga minskat vad gäller att bidra med medarbetare som kan delta i samverkan (ISF 2019, 2023).

Flera aktörer har konstaterat att det finns ett behov av att se över formerna för samverkan i samordningsförbunden. Inför reformeringen av Arbetsförmedlingen pekade myndigheten i sitt underlag på att det är troligt att det i framtiden inte kommer att vara möjligt att ha representation i samordningsförbunden på samma sätt. De lyfte även att det finns ett behov av sammanslagningar av förbund. Mot denna bakgrund lämnade Arbetsförmedlingen en rekommendation om att myndigheten tillsammans med Försäkringskassan ska utreda ändamålsenliga samverkansformer (Arbetsförmedlingen 2019). Även SKR delar bilden att det behövs en översyn av lagstiftningen om finansiell samordning (SKR 2021b). SKR har också, till skillnad från Arbetsförmedlingen, efterlyst att även regionala och lokala aktörer ska bjudas in att delta i arbetet med en sådan översyn. I en skrivelse argumenterar de för att det finns ett behov av en översyn både mot bakgrund av de utmaningar som beskrivits ovan och utifrån att det finns ett behov av att säkerställa att fler personer får ta del av insatser. I skrivelsen lyfter SKR även att det finns ett behov av en uppdaterad kartläggning av målgruppen för finansiell samordning. MUCF delar uppfattningen att det finns ett behov av en bred översyn av förutsättningarna till samverkan i samordningsförbunden. Både för att säkerställa fortsatt möjlighet för operativ samverkan och för att skapa förutsättningar för att fler personer får möjlighet att ta del av samordnat stöd.

Säkerställ ett ändamålsenligt stöd till unga arbetslösa med mer omfattande stödbehov

I rapporten framkommer även att det finns en utbredd uppfattning bland kommunala företrädare att Arbetsförmedlingens stöd till unga som varken arbetar eller studerar är otillräckligt. En återkommande aspekt som lyfts i våra undersökningar är att en del unga har svårt att på egen hand hantera sina kontakter med Arbetsförmedlingen och att leva upp till de krav som myndigheten ställer för fortsatt inskrivning. Därför förekommer det att kommuner hjälper unga med inskrivning och aktivitetsrapportering. I en del fall förekommer det även att tjänstepersoner från kommunen ger unga stöd genom att sitta med under möten. Detta behov är delvis en följd av Arbetsförmedlingens förändrade arbetssätt som dels innebär att digitala möten är norm, dels att det saknas en utpekad handläggare som ger unga kontinuitet i sina kontakter. En annan aspekt som också lyfts i våra undersökningar är att stödet från de leverantörer som Arbetsförmedlingen upphandlat inte upplevs vara tillräckligt för att svara mot behoven hos de unga som kommunerna möter i sina verksamheter.

Den bild som framträder i rapporten är i linje med vad som framkommit i tidigare undersökningar. I SKR:s senaste undersökning (SKR 2022b) uppgav 93 procent av kommunerna att de gav stöd till arbetslösa som egentligen är Arbetsförmedlingens uppdrag. I detta ingick bland annat att hjälpa till att hantera kontakter med myndigheten och tolka beslut. I SKR:s undersökning framgår även att det finns en utbredd uppfattning bland kommunala företrädare att Arbetsförmedlingens lokala närvaro är otillräcklig. Färre än var femte kommun (17 procent) uppger att Arbetsförmedlingens lokala närvaro är ändamålsenlig för att tillgodose behovet av stöd bland de arbetslösa i kommunen. Detta upplevs i sin tur leda till en övervältring av ansvar på kommunerna som går in och ger stöd till arbetslösa som egentligen är Arbetsförmedlingens ansvar.

MUCF menar att kommunernas upplevelse att Arbetsförmedlingens stöd och insatser är otillräckliga sett till behoven hos en del unga behöver

tas på allvar. Våra undersökningar pekar mot att en del kommuner idag på olika sätt kompletterat Arbetsförmedlingens stöd. MUCF ser att det finns en risk för bristande likvärdighet om ungas möjligheter till etablering är beroende av kommunens förutsättningar och vilja att erbjuda sådant stöd.

Ge Arbetsförmedlingen ett uppdrag att kartlägga ungas behov av stöd

MYNDIGHETEN FÖRESLÅR

att regeringen ger Arbetsförmedlingen ett uppdrag att kartlägga behoven hos de unga som vid inskrivning bedöms vara i behov av särskilt stöd. I uppdraget bör även ingå att göra en analys av hur befintliga rutiner och arbetssätt samt insatser och stöd som unga kan anvisas till svarar mot behoven hos denna grupp av unga. Arbetsförmedlingen bör även få i uppdrag att ta fram ett förslag för hur ett ändamålsenligt stöd till gruppen bör vara utformat.

Det pågår idag ett utvecklingsarbete på Arbetsförmedlingen för att förbättra stödet till unga. En del av detta är att handläggare som möter unga utbildas för att få ungdomskompetens. En annan del är att myndigheten skapat olika spår för unga utifrån hur stort deras behov av stöd bedöms vara. År 2022 införde Arbetsförmedlingen riktlinjer som innebär att unga som vid inskrivning uppger att de inte har en gymnasieexamen ska flyttas över till lokala enheter inför sitt första planeringssamtal.⁴⁹ Unga som tillhör denna grupp bedöms ha ett behov av utökat stöd och överförs till lokala enheter eftersom det är dessa som har möjlighet att erbjuda detta stöd. Det första planeringssamtalet för denna grupp sker, i likhet med övriga unga, på telefon. Däremot finns det för denna grupp möjlighet att därefter få fysiska möten när det bedöms finnas behov av sådana. MUCF

⁴⁹ Övriga unga handläggs nationellt och får sitt planeringssamtal av handläggare som arbetar på enheten PDM, Personligt Distansmöte.

ser positivt på denna förändring som innebär att en grupp av unga som kan ha antas ha ett behov av utökat stöd ges bättre förutsättningar att få detta.

Mot bakgrund av rapportens resultat bedömer dock MUCF att det behövs en översyn av hur Arbetsförmedlingens samlade stöd svarar mot behoven hos denna målgrupp. MUCF föreslår därför att Arbetsförmedlingen får ett uppdrag att kartlägga behoven hos de unga som vid inskrivning bedöms vara i behov av särskilt stöd. I uppdraget bör även ingå att göra en analys av hur befintliga rutiner och arbetssätt samt insatser och stöd som unga kan anvisas till svarar mot behoven hos denna grupp av unga. Arbetsförmedlingen bör även få i uppdrag att ta fram ett förslag för hur ett ändamålsenligt stöd till gruppen bör vara utformat.

MUCF menar att det är sannolikt att behoven hos den grupp av unga som idag flyttas över till lokala enheter bättre skulle tillgodoses om de erbjöds ett fysiskt möte redan vid sitt första planeringssamtal. Ett fysiskt möte kan antas ge bättre förutsättningar att bedöma den unges stödbehov. MUCF finner också att det är sannolikt att det för samma grupp av unga skulle vara fördelaktigt att få en kontinuitet i sina kontakter med myndigheten i form av en utsedd handläggare. En tilldelad handläggare som följer den unga över tid skulle vara i linje med det som i studier identifierats som framgångsfaktorer för att personer som står långt ifrån arbetsmarknaden ska närma sig arbete (se exempelvis Egebark m.fl. 2023). MUCF bedömer även att det är troligt att ett fysiskt möte i samband med inskrivning skulle skapa bättre förutsättningar för Arbetsförmedlingen att fånga upp eventuella funktionsnedsättningar hos unga. Arbetsförmedlingen har i flera rapporter konstaterat att andelen inskrivna unga som har en registrerad funktionsnedsättning, och därigenom är berättigade till vissa former av stöd, minskat sedan 2018. Nedgången kopplas i flera rapporter till myndighetens förändrade arbetssätt och övergången till digitala möten (Arbetsförmedlingen 2021, 2023c).

MUCF följer med intresse det arbete som genomförs inom ramen för det ESF-finansierade projektet Samstart. Här utvecklas nya arbetssätt och

strukturer för Arbetsförmedlingens arbete med skolsamverkan⁵⁰. I projektets arbetssätt ingår bland annat utvecklad samverkan med kommunen och det finns en ambition om att unga ska ha samma handläggarkontakt hela vägen från det att en första kontakt upprättas under skoltiden till att den unga lämnar för arbete eller studier (Arbetsförmedlingen 2023d). MUCF menar att det är troligt att en del av de arbetssätt som utvecklas här med fördel skulle kunna användas för andra grupper av unga. I första hand gäller det andra grupper av inskrivna unga som har en funktionsnedsättning men som inte omfattas av skolsamverkan. MUCF ser dock även att det finns andra grupper av unga som skulle gynnas av utökad samverkan och större kontinuitet i handläggarkontakter.

När det gäller stödet från upphandlade aktörer har även Arbetsförmedlingen konstaterat att det finns brister. Arbetsförmedlingens uppföljning av den tidigare matchningstjänsten Rusta och matcha visade att stödet som upphandlade leverantörer gav till de arbets sökande inte skilde sig åt mellan personer som bedömdes stå olika långt ifrån arbetsmarknaden (Arbetsförmedlingen 2023e). Det visar på ett behov av tydligare styrning för att säkerställa att arbetslösa med större behov av stöd erbjuds detta av de upphandlade aktörerna, vilket även Arbetsförmedlingen konstaterat. MUCF ser positivt på att problem med befintlig styrning uppmärksammas och att Arbetsförmedlingen arbetar för att tydligare styra leverantörerna mot ett differentierat stöd till olika grupper. MUCF menar att det är angeläget att Arbetsförmedlingen säkerställer att de leverantörer som upphandlas för att tillhandahålla olika insatser inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska programmen erbjuder alla unga ett ändamålsenligt stöd. Det handlar exempelvis om att se till att upphandlade leverantörer har kunskap och kompetens för att arbeta med unga som har neuropsykiatriska funktionsnedsättningar samt att unga erbjuds möten i en form och omfattning som är anpassad efter individuella behov.

⁵⁰ Arbetsförmedlingen har ett instruktionsbundet uppdrag att samverka med skolor för att underlätta övergången från skola till arbetsliv för unga med funktionsnedsättningar. Detta uppdrag benämns vanligtvis som skolsamverkan.

Civilsamhället bör ges en större roll i arbetet för att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar

MYNDIGHETEN BEDÖMER

att civilsamhället är en viktig resurs som offentliga aktörer bör bjuda in för att anta en större roll i samverkan i arbetet för att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar.

Idéburna aktörer är på olika sätt viktiga för välfärden och inom arbetsmarknadsområdet fyller de en viktig roll för att möta behov hos arbetslösa som står långt ifrån arbetsmarknaden (SOU 2019:56). Idéburna organisationer bedriver idag på flera olika sätt verksamheter som syftar till att personer ska närma sig arbete eller få faktisk arbetslivserfarenhet. Det kan exempelvis röra sig om matchning, praktik eller rehabiliteringsinsatser (Ibid). Civilsamhället är även en viktig aktör i arbetet med att förebygga utanförskap bland unga. MUCF har i tidigare rapporter visat att fritiden är en betydelsefull del av ungas liv och har potential att balansera upplevda svårigheter i skola eller arbetsliv (se exempelvis MUCF 2020b). Civilsamhällets aktörer har en betydande roll när det gäller att skapa en meningsfull fritid för unga. Den föreningsdrivna fritidsverksamheten utgör en viktig del av ungas fritid och den kan också bidra till bättre fysisk och psykisk hälsa hos unga. Unga själva lyfter fritidsaktiviteter som centrala för att främja en god psykisk hälsa, exempelvis genom att idrotta i en förening eller engagera sig i civilsamhället (Folkhälsomyndigheten & MUCF 2023). Unga beskriver också att föreningslivet är betydelsefullt eftersom de där möter vuxna som kan vara ett viktigt stöd när de mår dåligt.

Vidare genomför civilsamhällesaktörer insatser som direkt riktar sig till unga som varken arbetar eller studerar – både i form av egna projekt och i samverkan med andra aktörer. Ett forskningsprojekt har nyligen gjort en kartläggning av 75 verksamheter inom civilsamhället som arbetar med

personer som står långt från arbetsmarknaden (Lindberg m. fl. 2022). Av kartläggningen framkommer att civilsamhället genomför dels arbetsförberedande insatser (exempelvis utbildning, arbetsträning, praktik eller rehabilitering), dels arbetsintegrerade insatser där deltagarnas anställningar anpassas efter deras yrkesmässiga kunskaper och sociala kompetens (exempelvis subventionerade anställningar). Civilsamhället bedriver också verksamhet som är av mer aktiverande karaktär och som kan vara en del i en stegförflyttning för personer att närma sig arbete. Gemensamt för insatserna är att de ofta riktas till personer som har mer komplex problematik och vars behov inte möts genom insatser som ges inom ramen för statliga och/eller kommunala arbetsmarknadsinsatser. De finner att unga och personer med utländsk bakgrund, funktionsnedsättning, ohälsa, missbruk, hemlöshet, kriminalitet eller långtidsarbetslöshet är vanliga målgrupper. En liknande bild framträder också i andra rapporter (SOU 2019:56).

I forskarnas kartläggning framkommer att många arbetsinriktade insatser som drivs av civilsamhällesaktörer, såväl tillfälliga projekt som permanenta verksamheter, har unga som direkt målgrupp eller en delmålgrupp. Det kan röra sig om idéburna aktörer som erbjuder unga insatser utifrån olika typer av reglerade avtalssystem. Här ingår civilsamhällesaktörer som upphandlats av Arbetsförmedlingen för att erbjuda olika tjänster. Forskarna finner också att arbetsinriktade insatser ofta genomförs i samverkan med andra samhällsaktörer (Lindberg m. fl. 2022). Även i vår undersökning framgår att det är vanligt att kommuner samverkar med civilsamhället kring praktik- och arbetsträningsplatser för unga.

Därtill har civilsamhällesaktörer potential att nå grupper av unga som offentliga aktörer har svårt att nå. I intervjuerna såg vi både exempel på kommuner som samverkar med lokala föreningar kring förebyggande insatser i områden med socioekonomiska utmaningar och kommuner som tar hjälp av föreningslivet i sitt uppsökande arbete. Det finns också exempel på kommuner som upprättat IOP:er⁵¹ med föreningar för

⁵¹ IOP är en förkortning av idéburet offentligt partnerskap och är en särskild samverkansform mellan offentliga aktörer och civilsamhällesorganisationer.

alltifrån insatser för att motverka psykisk ohälsa till verksamheter som riktar sig specifikt till unga som varken arbetar eller studerar.

Sammanfattningsvis kan konstateras att offentliga aktörer på olika nivåer redan idag samverkar med civilsamhällets aktörer när det gäller att erbjuda stöd och insatser till unga som varken arbetar eller studerar. Samtidigt indikerar resultaten från våra undersökningar att det finns ett stort utrymme för utökad samverkan. I vår enkätundersökning uppger endast fyra av tio kommuner att de samverkar i stor utsträckning med civilsamhällesaktörer. Dessutom visar MUCF:s återkommande uppföljning av civilsamhällets villkor att det finns en önskan om mer samverkan med offentliga aktörer bland civilsamhällesorganisationer. I den senaste undersökningen uppgav ungefär hälften av de ideella föreningarna att de önskade mer samverkan med det offentliga (MUCF 2023a). Mot denna bakgrund bedömer MUCF att civilsamhällets organisationer är en underutnyttjad resurs i arbetet med unga som varken arbetar eller studerar som i högre utsträckning borde bjudas in till samverkan av offentliga aktörer. MUCF vill också betona vikten av att civilsamhället även bjuds in att delta i strategisk samverkan. Civilsamhällesaktörer behöver vara delaktiga i problembeskrivning och analys samt i utformandet av insatser för målgruppen. Det skulle möjliggöra att fånga upp egna initiativ från civilsamhället och att på ett bättre sätt dela kunskap och erfarenheter. MUCF bedömer att utökad samverkan mellan offentliga aktörer och civilsamhället skulle kunna leda till ett bättre och effektivare arbete. Samtidigt bedömer myndigheten att offentliga aktörer har ett behov av mer kunskap. Det rör sig dels om kunskap om civilsamhällets förutsättningar och roll, dels om kunskap kring hur man kan utveckla formerna för samverkan.

Folkhögskolor erbjuder vägar till fullföljda studier

MYNDIGHETEN BEDÖMER

att utbildning vid folkhögskolor fyller en viktig roll för möjligheten att fullfölja gymnasiestudier för vissa grupper av unga som varken arbetar eller studerar, särskilt för unga med funktionsnedsättningar.

att det är viktigt att Arbetsförmedlingen fortsätter använda möjligheten att anvisa deltagare till studiemotiverande folkhögskolekurs (SMF).

En civilsamhällesaktör som är särskilt viktig för att skapa vägar till etablering för unga som varken arbetar eller studerar är folkhögskolorna.⁵² I intervjuerna framhålls återkommande lokala folkhögskolor som viktiga samverkanspartners till kommunen som kan erbjuda unga en utbildning utifrån andra förutsättningar än andra skolformer. Folkhögskolor erbjuder framför allt unga en annan möjlig väg till en gymnasieexamen och kan vara ett alternativ för unga som avbrutit sina studier på gymnasieskolan.

En särskild form av insats är studiemotiverande folkhögskolekurs (SMF).⁵³ Kursen är en insats inom den statliga arbetsmarknadspolitiken och ges av folkhögskolor med syftet att motivera personer som varken har gymnasieexamen eller grundläggande behörighet till högskoleutbildning till fortsatta studier. Insatsen bygger på ett samarbete mellan Arbetsförmedlingen och Folkbildningsrådet, där arbetssökande anvisas till kurserna av Arbetsförmedlingen. Många av de som deltar är unga under 25 år. I flera utvärderingar av insatsen lyfts att den fyller sitt syfte genom

⁵² Majoriteten av landets folkhögskolor drivs av civilsamhällets aktörer. 114 folkhögskolor drivs av idéburna organisationer och 42 folkhögskolor är regionägda.

<https://www.sverigesfolkhogskolor.se/om-folkhogskola/>

⁵³ Arbetsförmedlingen (2023f) beskriver insatsen på följande sätt: ”Kursen innehåller bland annat träning i studieteknik, och har fokus på kärnämnenas samhällskunskap, engelska, svenska och matematik. Målet är att hitta självförtroende och motivation, och skapa en plan för framtiden. Tjänsten innehåller inslag av vägledande insatser.”

att öka övergången till andra utbildningsformer bland de som deltagit (se exempelvis Arbetsförmedlingen 2015; Folkbildningsrådet 2017).

Enligt Arbetsförmedlingen erbjuder folkhögskolorna insatser som är särskilt viktiga för personer som är arbetslösa – särskilt de som är långt ifrån arbetsmarknaden och saknar gymnasieutbildning – genom att de utgår från personers behov, förkunskaper och erfarenheter (Arbetsförmedlingen 2019). De menar att detta ökar jämlikheten i utbildningsmöjligheter, genom att ge exempelvis nyanlända och personer med funktionsnedsättningar ökade studiemöjligheter.

MUCF delar bilden att folkhögskolorna erbjuder ett viktigt alternativ för unga och vill betona vikten av att unga som varken arbetar eller studerar uppmärksammas om denna studieform. Myndigheten vill även understryka vikten av att Arbetsförmedlingen fortsatt använder möjligheten att anvisa unga till denna insats.

Fortsatta insatser behövs för att alla unga ska fullfölja sin skolgång

En grundläggande förutsättning för att unga ska få möjlighet att leva ett självständigt liv är att de klarar sin skolgång och lyckas med etableringen i arbete. I arbetet med att förebygga att unga hamnar utanför arbete eller studier är det särskilt viktigt att alla unga ges goda förutsättningar att fullfölja en gymnasieutbildning. Att sakna fullständig gymnasieexamen är en av de största riskfaktorerna för att hamna utanför arbete och studier. Etableringen i arbete fördröjs, vilket innebär svårigheter för individen och kostnader för samhället. Svårigheten att etablera sig i samhället för unga som inte tar en gymnasieexamen speglas i statistiken över unga som varken arbetar eller studerar. Bland unga som varken arbetar eller studerar i åldern 20–25 år hade hälften högst förgymnasial utbildning år 2017, vilket är fem gånger så många som bland andra unga i samma ålder (Forslund & Liljeberg 2021).

År 2022 lämnade 15 procent av unga årskurs 9 i grundskolan utan att ha behörighet att studera vidare på ett yrkesprogram inom gymnasieskolan. 6,4 procent av unga i åldern 16–24 år saknade en gymnasieutbildning år 2021 (MUCF 2023b, 2023c). Det finns flera grupper

av unga som i högre grad har behov av stöd för att klara sin skolgång. Skolverket lyfter fram elever med föräldrar som har kort utbildning, elever med migrationsbakgrund samt elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar i sin senaste lägesbeskrivning över skolan (Skolverket 2023a). Forskning visar att ungdomar som lever med en funktionsnedsättning och eller en långvarig sjukdom har högre risk för olika typer av skolmisslyckanden (SPSM 2023).

I de intervjuer som MUCF gjort för denna rapport lyfter kommunerna att unga med behov av stöd i skolan behöver identifieras i ett tidigt skede så att insatser kan sättas in i tid. Rätt stöd till unga inom ramen för skolan är en viktig pusselbit i arbetet med att minska inflödet till gruppen unga som varken arbetar eller studerar. Men kommunerna delar också återkommande berättelser om hur de i sina verksamheter möter unga som inte fått tillgång till stöd under sin skolgång och som nu är nedbrutna efter flera år av skolmisslyckanden. Det gör vägen tillbaka till studier eller till arbete längre och svårare än den skulle kunna vara för den enskilde individen, och innebär kostnader för samhället.

Bilden som kommunerna ger känns igen från exempelvis riksförbundet Attentions senaste skolrapport som visar att unga med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar halkar efter i skolan och att de inte får det stöd de har behov av i skolan (Attention 2023). Diskrimineringsombudsmannen (DO) konstaterar också att antalet anmälningar om diskriminering som har samband med funktionsnedsättning i skolan har ökat under de senaste åren, de flesta av dessa rör elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (DO 2023). En analys av de anmälningar som inkommit visar bland annat att skolor inte vidtar tillräckliga stöd- och anpassningsåtgärder för att tillgängliggöra skolan och att elever utsätts för trakasserier av både andra elever och skolpersonal. Diskrimineringen i skolan har pågått under lång tid, ofta i flera år. Den icke-fungerande skolgången har lett till psykisk ohälsa, bristande skolresultat och långvarig frånvaro från skolan för många av eleverna. Det är mycket viktigt att skolor agerar med tidigt stöd vid varningssignaler om att elever utvecklas ogynnsamt i skolan. När de gör det finns det möjlighet att vända utvecklingen och förhindra att unga inte klarar skolgången eller i värsta fall lämnar skolan. I arbetet med att identifiera

unga som har behov av stöd är uppföljning av skolfrånvaro och arbete med att motverka studieavbrott en viktig del.

Säkerställ att unga med behov av stöd i skolan får tillgång till det tidigt

MYNDIGHETEN BEDÖMER

att arbetet med att säkerställa att alla unga får tillgång till tidigt stöd för att klara sina studier behöver vara fortsatt prioriterat.

att huvudmän och rektorer behöver ta större ansvar för att det finns rutiner och arbetssätt som förhindrar att elever förlorar tillgång till stöd vid övergångar mellan skolor och skolformer, samt att dessa rutiner följs.

att satsningar med syfte att öka tillgången till tidigt stöd till elever för att fullfölja sin utbildning behöver följas upp så att de får önskade effekter, samt att ytterligare åtgärder initieras vid behov.

Enligt skollagen har alla elever rätt till en likvärdig utbildning av hög kvalitet. Skolverkets senaste lägesbeskrivning över skolan pekar på att skolan inte lyckas kompensera för elevers skilda förutsättningar och att skillnaderna i studieresultat mellan olika elevgrupper ökar. Stöd till elever sätts in för sent eller inte alls (Skolverket 2023a).

Sedan den 1 juli 2019 gäller bestämmelser i skollagen om en garanti för tidiga stödinsatser. Syftet är att elever som är i behov av stöd i sitt lärande ska uppmärksammas. Stödinsatser i svenska, svenska som andraspråk och matematik ska sättas in tidigt och utformas efter varje elevs behov. Målet är att fler elever som möter utmaningar i skolan så som unga nyanlända, unga med funktionsnedsättning eller unga med psykisk ohälsa ska nå en fullständig grundskoleutbildning (prop. 2017/18:195). Skolinspektionens senaste deluppföljning av garantin för tidiga stödinsatser visar att stödet till elever som riskerar att inte nå kunskapskraven fungerar otillfredsställande och att elever inte får

det stöd de är i behov av. Det har bara skett begränsade förändringar i skolornas organisation och arbetssätt kring stöd, vilket innebär att arbetet med garantin för tidiga stödinsatser riskerar att huvudsakligen drivas av lärarna själva (Skolinspektionen 2022a). Samtidigt finns det tecken på att det saknas tillräcklig kompetens i skolan för att möta behovet av stöd till unga med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. En stor andel lärare uppger att de saknar tillräckliga kunskaper om neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och många skolor saknar förutsättningar att möta behoven hos dessa elever (Skolvärlden 2018a, 2018b).

Utöver behovet av att unga får tidigt stöd i skolan lyfter kommunerna som deltagit i intervjuerna vikten av att det finns välfungerande rutiner vid övergångar mellan skolor och skolformer för unga som har behov av stöd. Sådana övergångar innebär en utsatt situation för unga och om överföringen av information om elevens stödbehov misslyckas kan det innebära att tillgången till stöd i den mottagande skolan uteblir eller försenas. I sin information om överlämning vid skolbyte pekar Skolverket tydligt på att när det gäller elever med behov av stöd är det i princip alltid angeläget att skolan lämnar över information så att elevens nya skola kan sätta in åtgärder redan i början av elevens utbildning (Skolverket 2023a). Men uppföljningar av andelen elever med åtgärdsprogram⁵⁴ visar att det finns tydliga skillnader mellan årskurser, vilket indikerar att det finns brister i kommunikationen vid övergångar. Skolverket har identifierat att det finns brister i samverkan vid övergången mellan stadier och skolor och pekar på vikten av att mottagande skola och dess lärare känner till elevernas kunskapsnivå samt behov av stöd och förutsättningar i övrigt (Skolverket 2023b). MUCF instämmer i vikten av att huvudmän och rektorer tar ansvar för att det finns rutiner och arbetssätt som förhindrar att elevers tillgång till stöd hos den mottagande skolan inte fördröjs.

Flera insatser sker nu i syfte att förbättra förutsättningarna för elever att få tillgång till tidigt stöd i skolan. Bland annat ett uppdrag till Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten att stärka stödet till barn

⁵⁴ Ett åtgärdsprogram innebär att eleven är i behov av särskilt stöd utöver den ledning, stimulans och de extra anpassningar som kan ges inom ramen för den ordinarie undervisningen.

och elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (Regeringen 2023a) samt en förstärkning av statsbidraget för stärkt likvärdighet och som skolorna kan använda för att bland annat sätta in tidiga stödsatser (Regeringen 2023b). Det är viktigt att kontinuerligt följa upp att dessa satsningar ger önskade effekter och att tillgången till tidigt stöd i skolan ökar bland unga, samt att vid behov initiera ytterligare åtgärder.

Öka närvaron i skolan genom tvärsektoriella skolnärvaroteam i fler kommuner och inför obligatoriska samtal vid risk för skolavbrott

MYNDIGHETEN BEDÖMER

att tvärsektoriella skolnärvaroteam kan vara en viktig del i arbetet för att fler unga ska få tillgång till tidigt stöd i skolan. Lärdomar kring framgångsfaktorer och utmaningar från kommuner som etablerat sådana behöver spridas till fler kommuner.

MYNDIGHETEN FÖRESLÅR

att det ska vara obligatoriskt för skolan att erbjuda vägledningssamtal för elever som är på väg att avsluta sina gymnasiestudier eller när skolan får varningssignaler om att det finns risk för skolavbrott.

Det finns flera orsaker till att elever är frånvarande från skolan. Det kan exempelvis bero på bristande stöd och anpassning av undervisning, mobbning, psykisk ohälsa eller sociala problem. Orsakerna är ofta både komplexa och kan samspela med varandra. En hög frånvaro i skolan är en tydlig varningssignal om att unga har ett behov av stöd. Som tidigare diskuterats finns det signaler om att skolan idag brister i att ge alla unga det stöd de har behov av för att klara sin utbildning. Att vänta med att sätta in tidiga åtgärder kan leda till att problem blir större och det kan bli betydligt svårare att senare motivera eleven till fortsatt skolgång. Att

lyckas identifiera unga elever med behov av stöd och sätta in det i tid innebär å andra sidan vinster för både elever och för samhället.

I flera kommuner har det under de senaste åren byggts upp tvärsektorieella närvaroteam inom ramen för regeringsuppdraget till Skolverket och Socialstyrelsen att arbeta för att utveckla tidiga och samordnade insatser (TSI) (Regeringsbeslut 2017 och 2020). Teamen arbetar för att fånga upp elever med problematisk frånvaro och består av representanter från elevhälsa/skola, socialtjänst och primärvård. De föreslår insatser som sedan genomförs i respektive verksamhet. MUCF bedömer att en ökad förekomst av tvärsektorieella skolnärvaroteam kan vara ett viktigt led i att kunna erbjuda tidiga och förebyggande insatser och öka förutsättningarna för att fler unga klarar sin skolgång. Skolnärvaroteam kan och bör även vara en resurs i att adressera orsakerna till skolavbrott på strukturell nivå. De kan till exempel vara en viktig pusselbit i analyser kring orsaker till att psykisk ohälsa och mobbning uppstår och hur det drabbar olika grupper av unga. Mot denna bakgrund bedömer MUCF att det är viktigt att lärdomar kring framgångsfaktorer och utmaningar från kommuner som har byggt upp skolnärvaroteam sprids.

Myndigheten föreslår också att det ska vara obligatoriskt för skolan att erbjuda vägledningssamtal för elever som är på väg att avbryta sina gymnasiestudier eller när skolan får signaler om att det finns risk för skolavbrott. Syftet med sådana samtal är att öka möjligheterna för elever att återuppta sina studier genom att ge dem bättre stöd och vägledning framåt. Exempelvis genom att tydligt informera eleverna om vilka studier som återstår eller genom att se till att det blir en tydlig överlämning till det kommunala aktivitetsansvaret. I de intervjuer som har genomförts för rapporten lyfter flera kommuner fram vikten av att unga som riskerar att lämna skolan redan i ett tidigt skede kommer i kontakt med personalen inom det kommunala aktivitetsansvaret. Tidiga kontakter ökar möjligheterna att förhindra att eleven lämnar skolan och för de unga som väljer att lämna skolan innebär samtalen att det etablerats en kontakt som gör att arbetet med att stödja den unge vidare efter skolavhopp får bättre förutsättningar. Förslaget har tidigare lämnats inom ramen för myndighetens uppdrag att tillsammans med flera andra

nationella myndigheter⁵⁵ analysera och utveckla ett nationellt samordnat stöd för unga som varken arbetar eller studerar (MUCF 2021). Förslag om vägledningssamtal fanns även med i utredningen *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar* (SOU 2018:11) och enligt remissvaren ställde sig en avgörande majoritet då bakom förslaget.

Förebygg och motverka att unga utsätts för kränkningar och mobbning i skolan

MYNDIGHETEN BEDÖMER

att signaler om ökad otrygghet i skolan behöver tas på mycket stort allvar. Det finns behov av att skyndsamt arbeta med att motverka den nuvarande utvecklingen genom effektiva insatser mot kränkande behandling av elever och mobbning inom skolan.

Utöver skolans ansvar att vara kompensatorisk och ge tidigt stöd till elever som möter utmaningar att klara kunskapskraven ska skolan vara en miljö fri från kränkningar och mobbning. I skollagen slås fast att skolan ska vara en trygg plats för alla elever och att huvudmannen ska se till att det genomförs åtgärder för att förebygga och förhindra att barn och elever utsätts för kränkande behandling (SFS 2010:800 5 kap. 3 § samt 6 kap. 7 §). Men idag finns signaler om att problem med kränkningar och mobbning i skolmiljön ökar. Enkätundersökningen *Skolbarns hälsovanor* visar att trivsel i skolan minskat bland 13- och 15-åringar och att fler elever uppger att de mobbas i skolan (Folkhälsomyndigheten 2023). Även Friends lyfter i sin senaste rapport att nivåerna av psykisk ohälsa

⁵⁵ Regeringen gav uppdraget till MUCF tillsammans med Arbetsförmedlingen, Delegationen mot segregation, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Socialstyrelsen och Statens institutionsstyrelse. Uppdraget skulle genomföras i dialog med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Länsstyrelserna, Nationella nätverket för samordningsförbund (NNS), Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Kriminellas revansch i samhället (KRIS), Riksförbundet Attention, Brottsförebyggande rådet, Kriminalvården, Polismyndigheten samt Skolverket.

bland barn är oroande och att skyddet mot mobbning i skolan brister (Friends 2023). Skolinspektionen konstaterar att det ofta finns brister inom området trygghet, studiero och kränkande behandling (Skolinspektionen 2023). Skolor behöver exempelvis utveckla sitt främjande och förebyggande arbete så att det omfattar den kommunikation som sker mellan elever på nätet och i det arbetet även inkludera eleverna. I årsrapporten 2022 pekar myndigheten på att huvudmännen inte tar tillräckligt ansvar för att analysera hur tryggheten i skolan upplevs av olika grupper av elever (Skolinspektionen 2022b). Utan kunskap om vilka elever som upplever skolan som otrygg är det svårt att sätta in träffsäkra åtgärder som kan påverka tryggheten i positiv riktning.

Att elever behöver gå till en skola där de känner sig otrygga är oacceptabelt och skolan behöver ta signaler om att tryggheten i skolan försämras på stort allvar. En otrygg skolmiljö försämrar också möjligheterna för unga att tillgodogöra sig undervisning. Bland annat eftersom det finns en ökad risk för psykisk ohälsa i form av psykosomatiska besvär bland elever som är utsatta. Elever som har en funktionsnedsättning utsätts oftare än andra elever för mobbning. Unga med funktionsnedsättningar har dessutom behov av mer stöd än andra unga för att kunna fullfölja sin gymnasieutbildning. Det innebär att de har en dubbel sårbarhet – både brister i stöd och utsatthet för mobbning skapar högre risk för otrygghet i skolan och psykisk ohälsa (SPSM 2023, Friends 2023).

Bristande stöd vid psykisk ohälsa bidrar till att unga hamnar i utanförskap

Många av de unga som är utanför arbete och studier har olika former av psykisk ohälsa. Tidigare studier har visat att psykisk ohälsa är en av de största riskfaktorerna för att vara långvarigt utanför arbete och studier (MUCF 2020a). Psykisk ohälsa omfattar många olika besvär och diagnoser. Bland unga som fått psykiatrisk vård är det vanligast med psykiatriska diagnoser för olika neuropsykiatriska funktionsnedsättningar eller långvariga psykiska tillstånd såsom ångest eller depression (Folkhälsomyndigheten & MUCF 2023). Bilden som framkommer i denna rapport är att det också bland unga som varken arbetar eller studerar

finns många unga med vårdbehov kopplade till sådana psykiatriska diagnoser. I intervjuerna beskriver kommunerna att långa köer till psykiatri är ett stort hinder för att unga utanför arbete och studier ska få det stöd som de är i behov av. Köerna leder till att unga får vänta på hjälp vid psykisk ohälsa och utredningar vid misstänkta neuropsykiatriska diagnoser. Samtidigt visar de senaste rapporterna att både antalet och andelen av barn och unga som har behov av vård hos barn- och ungdomspsykiatri (BUP) växer – siffrorna är på de historiskt högsta nivåerna någonsin (SKR 2023a). Den senaste statistiken visar att färre än hälften av barn och unga får komma på ett första besök till BUP inom 30 dagar som de enligt vårdgarantin har rätt till och många har väntat i mer än 90 dagar (SKR 2023b). Verksamheten inom BUP har dessutom haft stora utmaningar med hög personalomsättning och svårigheter med kompetensförsörjning (SOU 2022:34).

Problembilden är långt ifrån ny och är en av orsakerna till att utredningen *En sammanhållen god och nära vård för barn och unga* initierades 2019 (SOU 2021:34). Ett syfte med denna utredning var att bana väg för reformer som kan bryta trenden med ökad psykisk ohälsa hos barn och unga och föreslå förändringar i den nära vården som kan avlasta BUP. I utredningen beskrivs hur psykisk ohälsa bland unga ökat de senaste 20 åren och att hälso- och sjukvården och andra vårdverksamheter (exempelvis elevhälsa och ungdomsmottagningar) idag inte i tillräcklig utsträckning tillgodoser ungas vårdbehov. Hälso- och sjukvården beskrivs som fragmentiserad, reaktiv snarare än proaktiv och att det finns en oklar ansvarsfördelning mellan olika vårdgivare. Utredningen uppmärksammar även flera utmaningar kopplade till samverkan mellan olika vårdaktörer, däribland BUP och elevhälsan. Att ha en diagnos från BUP är idag ofta en förutsättning för att få anpassningar och särskilt stöd i skolan. Samtidigt kräver BUP i sin tur ofta att elevhälsan gör basutredningar innan BUP tar emot remisser. Detta är inte förenligt med det lagstadgade uppdrag som elevhälsan har och tar också resurser från det primära uppdraget som elevhälsan ska fullfölja. För att komma till rätta med detta måste samverkan mellan elevhälsan och övriga hälso- och sjukvården samt socialtjänsten stärkas (SOU 2021:34).

Säkerställ ungas rätt till vård vid psykisk ohälsa

MYNDIGHETEN BEDÖMER

att det behöver finnas enklare vägar in till hälso- och sjukvården för unga som har psykisk ohälsa. Information om var verksamheterna finns behöver också spridas till unga.

att insatser för att säkerställa att unga med psykisk ohälsa får vård behöver vara fortsatt prioriterade.

Flera studier och utredningar visar att unga har svårt att veta i vilket skede och vart de ska vända sig för att få hjälp och stöd kopplat till psykisk ohälsa (Folkhälsomyndigheten & MUCF 2023; SOU 2022:34). I Attentions (2022) studie av unga med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar som varken arbetar eller studerar lyfts att dessa unga behöver få möjlighet till samtalsstöd eller terapi för att få hjälp med sitt psykiska mående. Många i gruppen har dåligt mående som riskerar att utvecklas till långvariga psykiska sjukdomar. Det finns flera studier som visar att det behöver finnas lätta vägar in till vårdverksamheter där unga i ett tidigt skede får prata om sitt mående (Attention 2022; Folkhälsomyndigheten & MUCF 2023). Det finns därför ett behov av lågröskelverksamheter som kan möta unga och som också slussar unga vidare till andra vårdinstanser som primärvården eller BUP. Verksamheterna kan finnas inom exempelvis elevhälsa, ungdomsmottagningar eller primärvård.

Det pågår idag ett förändringsarbete som berör flera delar av vården. Socialstyrelsen har ett pågående uppdrag att ta fram ett nationellt hälso-program för barn och unga.⁵⁶ Vidare gjordes i juli 2023 flera ändringar i skollagen med syftet att stärka elevhälsan. Bland annat förtydligades att elevhälsan ska ingå i skolans systematiska kvalitetsarbete och att den ska samverka med hälso- och sjukvården och socialtjänsten (SFS 2010:800 1 kap. 25 §). MUCF ser positivt på det utvecklingsarbete som pågår inom

⁵⁶Uppdrag att ta fram ett nationellt hälso-program för barn och unga S2023/02379.

området. Förändringar och förtydliganden av elevhälsans uppdrag samt det långsiktiga arbetet med ett nytt hälsoprogram för unga har potential att förbättra förutsättningarna för unga med psykiska besvär eller psykisk ohälsa. Framför allt syns tecken på att det pågår ett arbete mot att skapa enklare vägar in i vården. Samtidigt kan konstateras att dessa förändringar främst har bäring på sikt genom att minska förekomsten av psykisk ohälsa och att upptäcka den i ett tidigare skede. De unga som idag står i kö i väntan på vård hos BUP hjälps inte av dessa åtgärder. MUCF vill därför understryka att det är angeläget att det fortsatt sker riktade insatser som ökar möjligheterna för BUP att möta vårdbehoven hos de unga som redan har psykisk ohälsa.

Stärk elevhälsans hälsofrämjande och förebyggande arbete och öka likvärdigheten

MYNDIGHETEN BEDÖMER

att elevhälsans hälsofrämjande och förebyggande arbete bör förstärkas och då framför allt med fokus på arbetet med att främja elevernas psykiska hälsa.

att det bör införas krav på personaltillgång i elevhälsan och att det bör övervägas om detta ska kompletteras med krav på att personalen finns på plats på skolorna.

att det finns ett behov av att på ett tydligare sätt följa upp likvärdigheten i tillgång och kvalitet i elevhälsa i hela landet och att utifrån uppföljningarna ytterligare utveckla det stöd och den vägledning som ges till skolornas huvudmän i hur elevhälsans hälsofrämjande och förebyggande arbete kan bedrivas.

att det finns ett behov av att stärka och utveckla samverkan mellan elevhälsa, BUP, primärvård och socialtjänst. De pågående projekt som bedrivs inom tidiga samordnade insatser (TSI) behöver utvärderas och om de bedöms som ändamålsenliga spridas till fler kommuner och regioner.

Elevhälsan är en viktig del av den hälsouppföljning som återkommande görs av unga och den omfattar medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Den ska främst arbeta förebyggande och hälsofrämjande (SFS 2010:800 1 kap. 25 §). I motsats till andra vårdverksamheter möter elevhälsan alla elever och finns i deras vardag. De har därför potentialen att kunna upptäcka att unga har psykiska problem i ett tidigt skede. Folkhälsomyndigheten och MUCF:s kartläggning av ungas psykiska hälsa visar att unga själva har behov av en mer tillgänglig elevhälsa. Unga vill att elevhälsan ska erbjuda fler regelbundna hälsosamtal där psykisk hälsa tas upp och vara möjlig att kontakta efter skoltid samt vara mer synlig i skolvardagen (Folkhälsomyndigheten & MUCF 2023).

En granskning av elevhälsan som Skolinspektionen genomfört visar dock att elevhälsan inte arbetar på ett sätt som ger eleverna stöd i att utveckla och bibehålla psykisk hälsa. Elevhälsans arbetssätt förhindrar inte heller uppkomst av psykisk ohälsa (Skolinspektionen 2015). Elevhälsan är inte heller likvärdig i hela landet. SKR:s uppföljning av elevhälsan visar på stora skillnader i omfattning och kvalitet på elevhälsan i olika skolor (SKR 2021c). Skolinspektionen (2015) finner att tillgången till skolpsykolog är otillräcklig på vissa skolor och det inte är ovanligt att skolpsykologer endast anlitas vid behov. Det finns inte heller tillräcklig systematik i elevhälsans hälsofrämjande arbete och den behöver ha en tydligare strategi och ingå i ett systematiskt utvecklingsarbete.

MUCF bedömer att det finns ett behov av att ytterligare stärka förutsättningarna för elevhälsans arbete genom upprättandet av lägstanivåer för tillgången till elevhälsans olika kompetenser. I utredningen *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven* föreslogs både att ett lägsta krav på personaltillgång införs och att det blir obligatoriskt för skolornas huvudmän att redovisa tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator (SOU 2021:11). MUCF delar uppfattningen att det finns ett behov av tydligare krav på hur elevhälsan bemannas. Både ett införande av lägstanivåer och ett redovisningskrav skulle sannolikt även bidra till att likvärdigheten i elevhälsan stärks. Utöver detta instämmer MUCF i den bedömning som skrivs fram i SOU 2021:34 om att det behöver säkerställas att personal inom elevhälsa återkommande finns

på plats på skolorna. Detta är högst angeläget för att skapa ett förtroende hos eleverna och en mer lättillgänglig elevhälsa, vilket är nödvändigt för att uppnå kontinuitet i arbetet och för att kunna upptäcka psykisk ohälsa tidigt. MUCF vill också betona vikten av att elevhälsans förebyggande och hälsofrämjande arbete följs upp dels för att säkerställa att alla unga får tillgång till de insatser som de har rätt till enligt gällande lagstiftning, dels för att bidra till mer kunskap om vilka effekter som olika insatser har. Skolinspektionen (2015) har tidigare pekat på att det är viktigt att de hälsofrämjande och förebyggande insatserna i skolan följs upp och att det utvärderas vilka effekter insatserna har för elevers hälsa. MUCF vill även uppmärksamma vikten av att skolhuvudmän får mer stöd och vägledning i hur de ska bedriva hälsofrämjande och förebyggande arbete. SKR:s uppföljning av elevhälsan visar att det finns en efterfrågan hos huvudmän och rektorer på ett sådant stöd (SKR 2021c).

Avslutningsvis vill MUCF också betona vikten av förstärkt samverkan. Elevhälsan är en viktig aktör när olika vårdaktörer och socialtjänst samverkar för att genomföra insatser för ungas hälsa. Det finns i dagsläget flera lokala utvecklingsarbeten som arbetar för stärkt samverkan om unga mellan skola, hälso- och sjukvård och socialtjänst. Projekten genomförs inom ramen för den nationella satsningen på TSI som är ett regeringsuppdrag till Skolverket och Socialstyrelsen. Det är viktigt att lärdomar och erfarenheter från dessa projekt kommer till användning och utvidgas till fler kommuner och regioner i de fall de bedöms som ändamålsenliga.



Referenser

Arbetsförmedlingen (2013). *Ungdomar på och utanför arbetsmarknaden – fokus på unga som varken arbetar eller studerar*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen (2015). *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2015. Effektutvärdering av studiemotiverande kurser för arbetslösa*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen (2019). *Vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen. Rapportering i enlighet med regeringsuppdrag*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen (2021). *Unga med funktionsnedsättning på Arbetsförmedlingen. En fördjupad analys*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen (2023a). *Vad förklarar den regionala arbetslösheten? En studie av vad demografin kan och inte kan förklara av den regionala arbetslösheten*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen (2023b). *Samverkan med kommuner och Delegationen för unga och nyanlända till arbete. Slutredovisning*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen (2023c). *Återrapport. Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen (2023d). *Förbättrad uppföljning av skolsamverkan för unga med funktionsnedsättning. Förslag på utveckling av Arbetsförmedlingens uppföljning*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen (2023e). *Uppdrag till Arbetsförmedlingen med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet. Lägesbeskrivning 24 maj 2023*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen (2023f). *Studiemotiverande kurs på folkhögskola*. <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssokande/extra-stod/stod-a-o/studiemotiverande-kurs-pa-folkhogskola> (Hämtad: 2023-10-04).

Arbetsförmedlingen & Försäkringskassan (2023). *Åtterrapportering för uppdrag om prioriterade målgrupper samt myndigheternas ansvar i samverkan genom samordningsförbund. Åtterrapportering enligt regleringsbrevet för 2022*. Stockholm: Arbetsförmedlingen & Försäkringskassan.

Attention (2022). *Unga med NPF som varken arbetar eller studerar. "Jag vill så gärna hitta min plats i samhället"*. Stockholm: Riksförbundet Attention.

Attention (2023). *Attentions Skolenkät 2023. "Skrämmande stor okunskap. Inte bara om NPF utan också om skolans skyldigheter"*. Stockholm: Riksförbundet Attention.

Delmos (2019). *Segregationens konsekvenser för unga – Analys till regeringens ungdomspolitik*. Flemingsberg: Delegationen mot segregation.

DO (2023). *Hur diskrimineras elever med funktionsnedsättning? En kortanalys av anmälningar*. DO 2023/1702.

Ds 2015:33 *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.

Egebark, J., Ornstein, P. & Rödin, M. (2023). "Matchningsinsatser för arbetssökande med svag ställning på arbetsmarknaden – lärdomar från tre randomiserade försöksverksamheter". *Ekonomisk debatt*, 51(5):39–50.

Folkbildningsrådet (2017). *Studiemotiverande folkhögskolekurs. Perspektiv på folkbildning som arbetsmarknadsåtgärd*. Stockholm: Folkbildningsrådet.

Folkhälsomyndigheten (2023). *Skolbarns hälsovanor i Sverige 2021/22. Nationella resultat*. Stockholm: Folkhälsomyndigheten.

Folkhälsomyndigheten & MUCF (2023). *Att inte bara överleva, utan att faktiskt också leva. En kartläggning om ungas psykiska hälsa*. Stockholm och Växjö: Folkhälsomyndigheten och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

Forslund, A. & Liljeberg, L. (2021). *Unga som varken arbetar eller studerar. En beskrivning av gruppen och effekter av insatser för att möta problemet*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.

Friends (2023). *Friendsrapporten 2023. Mobbning och psykisk ohälsa*. Stockholm: Friends.

Försäkringskassan (2023). *Redovisning av målgrupper och resultat av de insatser som finansieras av samordningsförbund 2022*. Stockholm: Försäkringskassan.

Ignerus, E. (2023). Tomrum efter kollegorna på Arbetsförmedlingen. *Publikt*. 11 maj. <https://www.publikt.se/fordjupning/reportage/tomrum-efter-kollegorna-pa-arbetsformedlingen-25254> (Hämtad 2023-10-05).

ISF (2019). *Samordningsförbundens organisering och verksamhet. En granskning av förbund för finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen.

ISF (2023). *Samordnat stöd gör skillnad. En analys av effekterna av samordningsförbundens verksamhet på individnivå*. Göteborg: Inspektionen för socialförsäkringen.

Lindberg M., Hvenmark, J., Nahnfeldt, C. & Hill N. (2022). *Social innovation för arbetslivsinkludering – insatser och insikter från Sveriges civilsamhälle*. Luleå: Luleå tekniska universitet.

Mellberg, C., Minas, R., Korpi, T. & Andersson, L. (2022). "Effective local governance assisting vulnerable groups: The case of youth not in employment, education or training (NEETs) in Sweden". *International Journal of Social Welfare*, 32(1):20–31.

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

MUCF (2019). *Stöd till unga som varken arbetar eller studerar. Delrapport april 2019*. Växjö: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

MUCF (2020a). *Ett långvarigt utanförskap. Olika utmaningar för unga som varken arbetar eller studerar*. Växjö: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

MUCF (2020b). *Ungas rätt till en meningsfull fritid – tillgång, trygghet och hinder*. Växjö: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

MUCF (2021). *Nationellt samordnat stöd till unga som varken arbetar eller studerar. Slutrapport maj 2021*. Växjö: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

MUCF (2022). *Nationell stödfunktion för unga som varken arbetar eller studerar. Återrapportering av det fortsatta uppdraget att utveckla ett nationellt samordnat stöd för att inrätta en stödfunktion för myndighetssamordning för de aktörer som bidrar till etablering av unga som varken arbetar eller studerar*. Växjö: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

MUCF (2023a). *Ett år med nya utmaningar. Uppföljning av ideella föreningars villkor 2022*. Växjö: Myndigheten för ungdoms- och civillsamhällesfrågor.

MUCF (2023b). *Utan gymnasieutbildning, 16–24 år*. https://www.ungidag.se/indikator/utbildning_och_larande/utan-gymnasieutbildning (Hämtad 2023-10-05).

MUCF (2023c). *Behöriga till gymnasiet*. https://www.ungidag.se/indikator/utbildning_och_larande/behoeriga-till-gymnasiet (Hämtad 2023-10-05).

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2022). *Nationell uppföljning av hälso- och sjukvården 2022. Indikatorer på kvalitet, jämlikhet och effektivitet*. Stockholm: Myndigheten för vård- och omsorgsanalys.

Nordström Skans, O. (2004). *Har ungdomsarbetslöshet långsiktiga effekter?* Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.

Olofsson, J. (2018). "Ungas vägar och omvägar till utbildning och arbete" Olofsson, J., & Wikström, F. (red.) *Unga inför arbetslivet: om utanförskap, lärande och delaktighet*. Lund: Studentlitteratur.

Pello-Esso, W., Malm Lindberg, H. & Olofsson, J. (2017). *Ungas etablering och kommunala insatser*. Stockholm: Ratio.

Regeringsbeslut (2017). *Uppdrag att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga*, 2017-03-16, U2017/01236/GV.

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

Regeringsbeslut (2020). *Uppdrag till Arbetsförmedlingen, Delegationen mot segregation, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Socialstyrelsen och Statens institutionsstyrelse att utveckla ett nationellt samordnat stöd till ungdomar som varken arbetar eller studerar*, 2020-05-14, Ku/2020/01216/CSM.

Regeringsbeslut (2020). *Ändring av uppdraget att genomföra ett utvecklingsarbete för tidiga och samordnade insatser för barn och unga samt förlängd tid till uppdraget*, 2020-02-06, U2020/00363/S.

Regeringsbeslut (2023). *Uppdrag att ta fram ett nationellt hälsoprogram för barn och unga*, 2023-08-10, S2023/02379.

Regeringen (2023a). *Barn och elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar ska få bättre stöd*. Pressmeddelande från Utbildningsdepartementet 29 juni 2023. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/06/barn-och-elever-med-neuropsykiatriska-funktionsnedsattningar-ska-fa-battre-stod/> (Hämtad 2023-10-03).

Regeringen (2023b). *Regeringen satsar 850 miljoner kronor för att förbättra kunskapsresultaten i skolan*. Pressmeddelande från Utbildningsdepartementet 10 september 2023. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/09/regeringen-satsar-850-miljoner-kronor-for-att-forbatta-kunskapsresultaten-i-skolan/> (Hämtad 2023-10-03).

Regeringens proposition 2013/14:191. *Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande*.

Regeringens proposition 2015/16:54. *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*.

Regeringens proposition 2017/18:195. *Läsa, skriva, räkna – en garanti för tidiga stödinsatser*.

Regeringens skrivelse 2020/21:105. *Ungdomspolitik skrivelse*.

Riksrevisionen (2021). *Bosättningslagen – har reformen levt upp till intentionerna?* Stockholm: Riksrevisionen.

SCB (2017). *Befolkningsstatistik. Medellivslängder, Hushållsstatistik, Asylsökande m.m.* 2016. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/statistiknyhet/medellivslangder-hushallsstatistik-asylsokande-m.m.-2016> (Hämtad: 2023-10-06).

SFS 1993:387. *Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.*

SFS 2001:453. *Socialtjänstlag (2001:453).*

SFS 2003:1210. *Lagen (2003:1210) om Finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.*

SFS 2010:800. *Skollag (2010:800).*

SFS 2022:811. *Förordning (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.*

Skolinspektionen (2015). *Elevhälsa – Elevers behov och skolans insatser. Kvalitetsgranskning.* Stockholm: Skolinspektionen.

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

Skolinspektionen (2022a). *Delredovisning av regeringsuppdrag att följa upp och utvärdera Läsa, skriva, räkna - en garanti för tidiga stödinsatser.* Stockholm: Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2022b). *Årsrapport 2022. Erfarenheter från inspektion.* Stockholm: Skolinspektionen.

Skolinspektionen (2023). *Skolors arbete för en trygg miljö på nätet, fri från kränkningar. Fokus på mellanstadiet*. Stockholm: Skolinspektionen.

Skolverket (2022). *Kommunernas aktivitetsansvar. Perioden 2021/2022*. Stockholm: Skolverket.

Skolverket (2023a). *Överlämning vid skolbyte*. <https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfrigor/overlamning-vid-skolbyte> (Hämtad 2023-10-03).

Skolverket (2023b). *Skolverkets bedömning av läget i skolväsendet 2023*. Stockholm: Skolverket.

Skolvärlden (2018a). *Forskning: 3 av 4 lärare saknar kunskap om NPF*. Artikel 19 mars 2018. <https://skolvarlden.se/artiklar/ny-studie-larare-saknar-kunskap-om-npf> (Hämtad 2023-10-03).

Skolvärlden (2018b). *NPF: Lärare hinner inte med likvärdig undervisning*. Artikel 9 augusti 2018. <https://skolvarlden.se/artiklar/npf-larare-hinner-inte-med-likvardig-undervisning> (Hämtad 2023-10-03).

SKR (2021a). *Kommunernas aktivitetsansvar 2021. Resultat av enkätstudie till landets kommuner och förslag till åtgärder på nationell nivå*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.

SKR (2021b). *Se över Finsam för att säkra och utveckla stödet till individen i behov av stöd av flera aktörer*, 2021-01-29, 20/00029.

SKR (2021c). *Nuläge och utmaningar i elevhälsan 2021. Elevhälsoundersökning 2021*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.

SKR (2022a). *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2021. Kolada – statistik och databank*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.

SKR (2022b). *Kommunala perspektiv på arbetsmarknadspolitiken 2022. Redovisning av enkätundersökning*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.

SKR (2023a). *Psykiatri i siffror. Kartläggning av barn- och ungdomspsykiatri 2022*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.

SKR (2023b). *Väntetider i vården. Väntetidsstatistik. Barn- och ungdomspsykiatri (BUP)*. <https://skr.se/vantetiderivarden/vantetidsstatistik/vantetidsstatistikspecialiseradvard/barnochungdomspsykiatribup.54393.html> (Hämtad: 2023-10-05).

Statskontoret (2019). *Utvärdering av strategin för unga som varken arbetar eller studerar. Slutrapport*. Stockholm: Statskontoret.

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

SOU 2018:11. *Vårt gemensamma ansvar - för unga som varken arbetar eller studerar*. Slutbetänkande av Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar. Stockholm: Nordstedts Juridik.

SOU 2019:56. *Idéburen välfärd*. Betänkande av Utredningen om Idéburens aktörer i välfärden. Stockholm: Nordstedts Juridik.

SOU 2021:11. *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*. Slutbetänkande av Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven. Stockholm: Elanders.

SOU 2021:34. *Börja med barnen! Sammanhållen god och nära vård för barn och unga*. Delbetänkande av Utredningen om en sammanhållen god och nära vård för barn och unga. Stockholm: Elanders.

SOU 2022:34. *I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning*. Betänkande av Utredningen fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning. Stockholm: Elanders.

SOU 2023:7. *På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden*. Slutbetänkande av Delegationen för unga och nyanlända till arbete. Stockholm: Elanders.

SPSM (2023). *Forskningsutblick: Samband mellan funktionsnedsättning och psykosomatiska besvär i grundskolan*. <https://www.spsm.se/kompetensutveckling/forskning/aktuellt-om-forskning/nyheter/forskningsutblick-sambanden-mellan-funktionsnedsattning-skolprestationskrav-tilltro-till-sin-egen-formaga-och-psykosomatiska-besvar-bland-svenska-grundskoleelever/> (Hämtad 2023-10-03).

Sveriges folkhögskolor (2023). *Om folkhögskola*. <https://www.sverigesfolkhogskolor.se/om-folkhogskola/> (Hämtad: 2023-10-19).

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

Vikman, U. & Westerberg, A. (2017). *Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.

Metod- och tabellbilaga

Skanna koden för att ladda ner metod- och tabellbilagan.
I den hittar du uppgifter om andelen unga som varken arbetar eller studerar för alla Sveriges kommuner.



HÄR VÄXER KUNSKAP FRAM

På Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor 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 genomföra sin verksamhet. Det ger också unga möjlighet att arbeta som volontär, studera eller praktisera i ett annat europeiskt land.

mucf

Myndigheten för ungdoms-
och civilsamhällsfrågor

