



2010:25

Ett effektivare uppföljningssystem för den nationella ungdomspolitiken





MISSIV

DATUM
2010-11-02
ERT DATUM
2010-02-04

DIARIENR
2010/28-5
ER BETECKNING
IJ2010/186/UF

Regeringen
Integrations- och
jämförhetsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utvärdera uppföljningssystemet för den nationella ungdomspolitiken

Regeringen gav den 4 februari 2010 Statskontoret i uppdrag att utvärdera uppföljningssystemet för den nationella ungdomspolitiken. I uppdraget ingår att analysera och bedöma om uppföljningssystemet ger ökad kunskap om utvecklingen av ungas levnadsvillkor och en helhetsbild av ungdomars situation. Särskild fokus ska ligga på uppföljningen av indikatorer. Jämförelser med uppföljningssystem inom andra tvärssektoriella områden ska, i relevanta delar, göras. Om behov finns ska Statskontoret föreslå förändringar i syfte att göra systemet mer ändamålsenligt och effektivt.

Statskontoret överlämnar härmed sin redovisning av uppdraget i rapporten *Ett effektivare uppföljningssystem för den nationella ungdomspolitiken* (2010: 25).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Mikael Halápi och utredare Maria Karanta, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Maria Karanta

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Uppföljningssystemet	11
1.2	Statskontorets uppdrag	12
1.3	Genomförande	13
1.4	Rapportens disposition	18
2	Uppföljning av den nationella ungdomspolitiken	19
2.1	Bakgrund	19
2.2	Regeringsuppdrag	23
2.3	Statskontorets sammanfattande bedömning	27
3	Uppföljningssystemets genomslag	31
3.1	Spridning av resultaten	31
3.2	Genomslag i Regeringskansliet	32
3.3	Genomslag i myndigheterna	35
3.4	Genomslag i kommunerna	37
3.5	Genomslag i ungdomsorganisationer	41
3.6	Statskontorets sammanfattande bedömning	43
4	Uppföljningssystem inom andra tvärsektoriella områden	47
4.1	Folkhälsopolitiken	47
4.2	Barnrättspolitiken	51
4.3	Jämställdhetspolitiken	54
4.4	Jämförelser mellan uppföljningen av de olika områdena	57
4.5	Statskontorets sammanfattande bedömning	60

5	Avslutande analys och förslag	63
5.1	Uppföljningssystemet är inte effektivt	63
5.2	Statskontorets förslag	66
	Referenser	73

Bilagor

1	Statskontorets uppdrag	75
2	Förteckning över indikatorer och uppgiftslämnare	79
3	Tabellbilaga över kommunenkät om uppföljningssystemet för ungdomspolitiken	83

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag utvärderat uppföljningssystemet för den nationella ungdomspolitiken. Den nationella ungdomspolitiken har två övergripande mål: att ungdomar ska ha verklig tillgång till välfärd och verklig tillgång till inflytande. Målgruppen för ungdomspolitiken består av ungdomar mellan 13 och 25 år. Det finns fem huvudområden för samordning och analys: lärande och personlig utveckling, hälsa och utsatthet, inflytande och representation, egen försörjning samt kultur och fritid.

Uppdrag till 15 myndigheter

Uppföljningssystemet består av

- uppföljning av indikatorer som belyser ungdomars levnadsvillkor
- tematiska analyser som ger en fördjupad bild av utvecklingen av ungdomars levnadsvillkor inom något av de fem huvudområdena
- attityd och värderingsstudier

Syftet med uppföljningen är att ge en djupare kunskap om ungas tillgång till välfärd och inflytande samt en översikt av den samlade utvecklingen.

Ett femtontal myndigheter har i regeringsuppdrag att följa ungdomars levnadsvillkor genom att årligen redovisa totalt 80 indikatorer. Ungdomsstyrelsen har i uppdrag att årligen sammanställa och göra en sektorsövergripande analys av indikatorerna som presenteras i rapporten *Ung idag* samt årligen genomföra en tematisk analys som presenteras i FOKUS-rapporter.

Fokus i Statskontorets utvärdering är att undersöka hur uppföljningen av ungdomspolitiken påverkar myndigheternas arbete med ungdomar och hur resultaten används i Regeringskansliet, myndigheter, kommuner och ungdomsorganisationer. En utgångspunkt är att om resultaten från uppföljningen är kända och används har uppföljningssystemet fyllt sitt syfte att skapa ökad kunskap.

Svagt intresse för en sektorsövergripande uppföljning

Statskontorets utvärdering visar att vare sig myndigheternas återrapporteringar eller Ungdomsstyrelsens rapporter sprids i någon större utsträckning i Regeringskansliet. Enskilda departement anser sig inte vara särskilt berörda av den samlade uppföljningen av ungdomspolitik. En viktig förklaring till det svaga intresset är att innehållet i myndigheternas återrapporteringar sällan innehåller ny information för departementen. Myndigheterna förser ofta sina departement med motsvarande uppgifter på annat sätt. Att skaffa sig det helhetsperspektiv på ungdomar som uppföljningen syftar till att ge är visserligen inte ointressant för tjänstemännen i Regeringskansliet, men har låg prioritet i förhållande till andra arbetsuppgifter. Samma ”stuprörsproblematik” som gäller andra tvärsektorieella områden finns inom ungdomspolitik. Departementen prioriterar ungdomsfrågor, men då inom ramen för respektive sakområde.

Litet mervärde för myndigheterna att delta i uppföljningen

Syftet med uppdraget till myndigheterna att följa utvecklingen av ungas levnadsvillkor är att myndigheterna ska reflektera över och uppmärksamma ungas situation. Statskontoret uppfattar att Integrations- och jämställdhetsdepartementet förväntar sig att myndigheterna ska påverkas av att delta i uppföljningen, och att de ska använda resultaten från uppföljningssystemet för prioriteringar i sin egen verksamhet.

Statskontorets utvärdering visar att myndigheterna i liten grad vare sig påverkas av att ta fram indikatorer eller använder resultaten från uppföljningssystemet. Indikatoruppföljningen skapar inte något mervärde för myndigheterna. De uppgifter myndigheterna behöver för sin egen uppföljning, som i många fall stämmer överens med indikatorerna, tar man fram ändå. Några myndigheter uppger dock att de indikatorer som de tar fram till Ungdomsstyrelsen inte är relevanta för myndigheten. Regeringskansliets bristande återkoppling är ytterligare en faktor som gör att uppföljningen av ungdomspolitik inte ger något större avtryck i myndigheterna. Myndigheterna framför även viss kritik mot indikatorsammanställningen *Ung idag* avseende relevans, analys och spridning.

Statskontoret bedömer dock att den främsta orsaken till den låga användningen är att myndigheterna inte ser något större behov av den sektorsövergripande bild av ungas situation som *Ung idag* är tänkt att ge. Myndigheterna upplever inte något mervärde av att delta i uppföljningen och ser inte sig själva som mottagare av resultaten från uppföljningssystemet. Därmed är det svårt att motivera myndigheternas insatser i uppföljningen.

Målet för uppföljningen nås inte

Statskontoret konstaterar att det finns brister i hur resultaten från uppföljningen sprids, blir kända och används hos de tänkta mottagarna av uppföljningen. Detta gäller myndigheterna, men även berörda departement i Regeringskansliet och därmed regeringen. Statskontoret ifrågasätter därför om uppföljningssystemet skapar den djupare kunskap om ungas tillgång till välfärd och inflytande som är syftet med uppföljningen.

Det finns enligt Statskontorets bedömning även brister när det gäller relevans i uppföljningen i förhållande till de övergripande målen. Det övergripande intrycket av indikatoruppföljningen är att den är omfattande och spretig. Bakomliggande analyser av vad som är viktigt för att skapa välfärd och delaktighet saknas ofta. Kopplingen mellan indikatorer och de övergripande målen är inte alltid tydlig. Det beror till en del på att data till indikatorer ska hämtas från de uppgifter som myndigheterna redan har. Förutsättningarna att skapa valida indikatorer som verkligen speglar målen för ungdomspolitiken är därmed dåliga.

Överlappningar i indikatorer för olika tvärområden

Statskontoret konstaterar att det finns överlappningar i uppföljningarna av ungdomspolitik, folkhälsopolitik och barnrättspolitik. Det finns enligt Statskontorets bedömning möjligheter till effektivitetsvinster genom att samordna indikatoruppföljningarna inom olika tvärsektoriella områden.

Uppföljningssystemet behöver omprövas

Statskontoret bedömer att uppföljningen av den nationella ungdomspolitiken med dagens system inte är ändamålsenlig. Ambitionen att göra berörda departement och myndigheter delaktiga i uppföljningen har inte lett till avsett resultat. Effektiviteten i systemet blir därför låg.

Effektiviteten påverkas även negativt av att det finns brister i uppföljningens relevans för de övergripande målen för ungdomspolitiken. Statskontorets överordnade slutsats är att uppföljningssystemet för den nationella ungdomspolitiken behöver omprövas.

Statskontoret lämnar i rapporten förslag till regeringen hur uppföljningen av den nationella ungdomspolitiken kan bli mer effektiv. Utgångspunkten är att ge Ungdomsstyrelsen ett större ansvar för innehållet i uppföljningen samtidigt som myndigheternas insatser i datainsamlingen begränsas. Förslagen handlar om att

- utveckla relevansen i indikatorerna
- utgå ifrån resultaten från indikatoruppföljningen vid val av tematiska analyser
- effektivisera datainsamlingen till indikatorerna
- utveckla presentation och spridning.

I kapitel 5 utvecklas förslagen mer i detalj.

1 Inledning

Regeringen gav den 4 februari 2010 Statskontoret i uppdrag att utvärdera uppföljningssystemet för den nationella ungdomspolitiken.

Riksdagen beslutade i december 2004 om två övergripande mål för den nationella ungdomspolitiken. De övergripande målen är att ungdomar ska ha verklig tillgång till välfärd och verklig tillgång till inflytande. Till grund för beslutet ligger den ungdomspolitiska propositionen *Makt att bestämma – rätt till välfärd*.¹

Fem huvudområden för samordning och analys inrättades; lärande och personlig utveckling, hälsa och utsatthet, inflytande och representation, egen försörjning samt kultur och fritid. Ungdomspolitiska insatser ska integreras i verksamheten i de politikområden som är av relevans för ungdomars levnadsvillkor. Ungdomspolitiken ska utgå ifrån befintliga mål inom dessa politikområden och uppföljning ska ske inom respektive område. Utgångspunkten för uppföljningen av den nationella ungdomspolitiken är den ordinarie mål- och resultatstyrningen i staten.

1.1 Uppföljningssystemet

Uppföljningssystemet består av fyra delar: årlig redovisning av indikatorer inom berörda politikområden, årliga tematiska analyser inom ett eller flera utvalda huvudområden, regelbundna attityd- och värderingsstudier samt utvärdering av ungdomspolitiken. Syftet med uppföljningssystemet är att ge såväl en djupare kunskap om ungas tillgång till välfärd och inflytande inom enskilda områden som en översikt över den samlade utvecklingen.

Ett femtontal myndigheter har i uppdrag att årligen redovisa totalt 80 indikatorer som belyser utvecklingen av ungdomars levnadsvillkor. Ungdomsstyrelsen har i uppdrag att årligen sammanställa en sektorsövergripande analys av indikatorerna. Den redovisas i rapporten *Ung idag*. Ungdomsstyrelsen får varje år ett regeringsuppdrag att i samverkan med utvalda myndigheter genomföra en tematisk analys. Analyserna presenteras i rapportserien Fokus. Sedan år 2005 har Ung-

¹ Prop. 2004/05:2, *Makt att bestämma – rätt till välfärd*.

domsstyrelsen fått ett uppdrag av regeringen att genomföra en attityd- och värderingsstudie.

Någon utvärdering av den nuvarande ungdomspolitiken har ännu inte genomförts. En utvärdering av den nationella ungdomspolitiken har aviserats i den strategi för ungdomspolitiken som presenterades i regeringens skrivelse *En strategi för ungdomspolitiken*.²

1.2 Statskontorets uppdrag

Statskontoret ska analysera och bedöma om uppföljningssystemet för ungdomspolitiken ger ökad kunskap om utvecklingen av ungas levnadsvillkor och en helhetsbild av ungdomars situation. Särskilt fokus ska ligga på uppföljningen av indikatorer. I relevanta delar ska jämförelser med uppföljningssystem inom andra tvärssektoriella områden göras.

Statskontoret ska i uppdraget:

1. Kartlägga i vilken utsträckning de statliga myndigheter som ingår i uppföljningssystemet har integrerat uppföljningen av indikatorer i sin ordinarie verksamhet.
2. Kartlägga och bedöma i vilken utsträckning de statliga myndigheterna har påverkats i sitt arbete med frågor som berör ungdomar av att medverka i uppföljningen av ungdomspolitiken.
3. Kartlägga hur resultatet från uppföljningen av ungdomspolitiken används av myndigheter samt i kommuner och organisationer.
4. Analysera hur det pågående förändringsarbetet inom mål- och resultatstyrningen kan komma att påverka uppföljningssystemet för ungdomspolitiken.

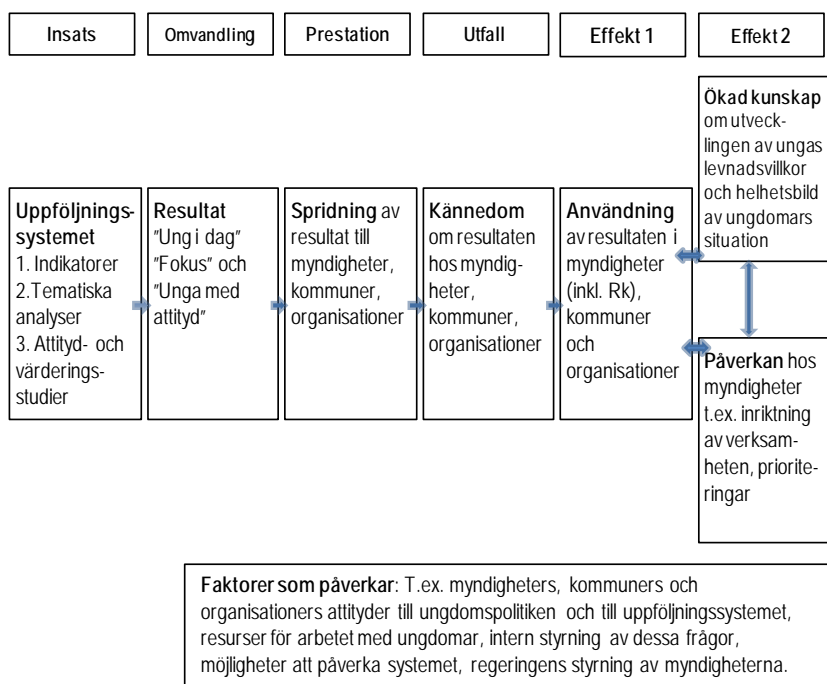
Om behov finns ska Statskontoret föreslå förändringar i syfte att göra systemet mer ändamålsenligt och effektivt.

² Skr. 2009/10:53, *En strategi för ungdomspolitiken*.

1.3 Genomförande

1.3.1 Utgångspunkt för utvärderingen

Fokus i Statskontorets uppdrag är att undersöka hur uppföljningen påverkar myndigheternas arbete med ungdomar och hur resultaten från uppföljningssystemet används i Regeringskansliet, myndigheter, kommuner och ungdomsorganisationer. En utgångspunkt i utvärderingen är att om resultaten är kända och används har uppföljningssystemet skapat ökad kunskap. Sambandet är dock inte enkelriktat, utan ökad kunskap leder i sin tur till användning och påverkan. Statskontoret utgår från följande modell som tagits fram för utvärderingsarbetet:



I utvärderingen ingår att identifiera olika faktorer som har betydelse för om uppföljningssystemet fungerar som det är tänkt. Av modellen ovan framgår exempel på faktorer vars betydelse kommer att prövas.

1.3.2 Bedömning av effektivitet

Om behov finns ska Statskontoret enligt uppdraget föreslå förändringar i syfte att göra uppföljningssystemet för den nationella ungdomspolitiken mer ändamålsenligt och effektivt. Vi har identifierat tre olika sätt för att pröva om uppföljningen är effektiv. De utgår från den modell för utvärderingsarbetet som vi presenterat ovan.

A: Effektivitet= Målet för uppföljningen nås

Uppföljningssystemet är effektivt om målet för uppföljningen nås. Målet för uppföljningen av ungdomspolitiken är att följa utvecklingen av ungdomars levnadsvillkor med avseende på de övergripande målen för den nationella ungdomspolitiken. Systemet ska ge såväl en djupare kunskap om ungas tillgång till välfärd och inflytande inom enskilda områden som en översikt av den samlade utvecklingen.

Ett effektivt system förutsätter att resultaten från uppföljningssystemet sprids och används och därmed skapar ökad kunskap. Och omvänt, om resultaten inte sprids och används är systemet inte effektivt.

Men ett effektivt system förutsätter framförallt att innehållet i uppföljningen är relevant i förhållande till de övergripande målen, att indikatorer och tematiska analyser verkligen ger en bild av ungas tillgång till välfärd och inflytande. Statskontoret har inte i uppdrag att värdera innehållet i enskilda indikatorer och tematiska analyser, men vi kommer att diskutera vad relevansen i uppföljningen betyder för spridning, användning och påverkan.

B: Effektivitet = Måluppfyllelse i relation till insatta resurser

Följer samma resonemang som i A ovan, men för att systemet ska vara effektivt krävs också att de resurser som sätts in i systemet är rimliga i förhållande till det mervärde som uppföljningen ger. Med andra ord, resursinsatsen hos de myndigheter som bidrar till uppföljningen ska vara rimlig. Det gäller även Ungdomsstyrelsens insatser.

C: Effektivitet= resultaten från uppföljningen används som beslutsunderlag och påverkar därmed utformningen av statliga insatser för ungdomar

En effektiv uppföljning innebär enligt detta synsätt att resultaten används som beslutsunderlag för statliga insatser för ungdomar. För att nå dit krävs att resultaten från uppföljningen sprids, blir kända och används av regeringen, via Regeringskansliet.

1.3.3 Avgränsningar

Vad i uppföljningssystemet ska utvärderas?

Med uppföljningssystemet avses enligt uppdraget:

1. Uppföljning av indikatorer som belyser ungdomars levnadsvillkor
2. Tematiska analyser som ger en fördjupad bild av utvecklingen av ungdomars levnadsvillkor inom något särskilt område
3. Attityd- och värderingsstudier
4. Utvärdering av ungdomspolitiken

Statskontorets uppdrag omfattar de tre första delarna av uppföljningssystemet. Någon utvärdering av den nuvarande ungdomspolitiken har ännu inte gjorts.

Användningen av uppföljningssystemet i fokus

Fokus i utvärderingen ligger på hur resultatet från uppföljningen av ungdomspolitiken används av myndigheter (inklusive Regeringskansliet), kommuner och ungdomsorganisationer. Det är det samlade resultatet som är av intresse. Vi har därför inte analyserat om varje enskild indikator ger ökad kunskap om utvecklingen av ungas levnadsvillkor. Statskontoret har heller inte bedömt relevansen i enskilda tematiska analyser eller värderings- och attitydundersökningar. Där- emot kan myndigheters, kommuners och organisationers uppfattningar om relevansen i enskilda delar vara en viktig förklarande faktor till i vilken utsträckning resultaten används.

Myndigheter som ingår i kartläggningen

Kartläggningen av uppföljningssystemets genomslag i myndigheter omfattar i första hand de 15 myndigheter som fått regeringsuppdrag för

åren 2009 och 2010 att följa utvecklingen av ungdomars levnadsvillkor³. Dessa myndigheter är Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Brottsförebyggande rådet, Boverket, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Statens kulturråd, Statens skolverk, Ungdomsstyrelsen, Valmyndigheten och Verket för näringslivsutveckling (nu Tillväxtverket).

Högskoleverket och Tillväxtanalys levererar indikatorer utan något regeringsuppdrag. Även Riksidrottsförbundet lämnar indikatorer. Dessa tre myndigheter och organisationer ingår inte i Statskontorets kartläggning.

Jämförelser med andra tvärsektoriella områden

Enligt uppdraget ska jämförelser med uppföljningssystem inom andra tvärsektoriella områden göras. Med tvärsektoriella områden avses att det krävs insatser inom flera olika myndighetsområden för att de eftersträlvade målen ska uppnås. Vi bedömer att relevanta jämförelser främst kan göras med områdena jämställdhetspolitik, barnrättspolitik och folkhälsopolitik. Statskontoret har i tidigare rapporter analyserat styrningen och uppföljningen inom dessa områden.⁴ Inom folkhälsopolitiken finns ett jämförbart uppföljningssystem med indikatorer och en utpekad myndighet med samordningsansvar. Inom barnrättspolitiken och jämställdhetspolitiken håller förslag på uppföljningssystem med indikatorer på att utarbetas.⁵

³ Regeringsbeslut 2008-12-18, IJ2008/718/UF, IJ2008/2511,UF, *Uppdrag att följa utvecklingen av ungdomars levnadsvillkor*.

⁴ Statskontoret: *En effektivare jämställdhetspolitik* (2005:1), *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor* (2006:13), *Barnpolitikens myndighetsstruktur och styrning* (2007:15).

⁵ Ds 2007:9, *Ett uppföljningssystem för barnpolitiken*.

1.3.4 Datainsamling

För att kartlägga vilket genomslag uppföljningen av ungdomspolitiken har i myndigheter (inkl. Regeringskansliet) kommuner och ungdomsorganisationer har vi

- intervjuat 27 företrädare för de 15 myndigheter som har i uppdrag att följa ungdomars levnadsvillkor.
- intervjuat 13 tjänstemän i Regeringskansliet, de flesta myndighets-handläggare men även sakhandläggare. Följande departement är representerade i intervjustudien: Arbetsmarknads-, Finans-, Integrations- och jämställdhets-, Justitie-, Miljö- och Socialdepartementet.
- genomfört en fokusgrupp med företrädare för de sju ungdomsorganisationerna Fritidsforum, SECO, Svenska scoutförbundet, Sveriges ungdomsråd, Ungdomens nykterhetsförbund, Ungdom mot rasism och Vi unga.
- genomfört en fokusgrupp med tjänstemän som arbetar med ungdomsfrågor i tre kommuner: Norrköping, Västerås och Söderhamn.
- i augusti år 2010 skickat ut en webbenkät till ansvariga för ungdomsfrågor i samtliga 290 kommuner. Enkäten besvarades av 252 kommuner, vilket motsvarar 87 procent.

Jämförelser med uppföljningen av barnrättspolitiken, folkhälsopolitiken och jämställdhetspolitiken har framförallt gjorts genom dokumentstudier. Vi har även intervjuat företrädare för Socialdepartementet, Integrations- och jämställdhetsdepartementet, Folkhälsoinstitutet, Barnombudsmannen samt Statistiska centralbyrån (SCB).

1.3.5 Projektgruppen

Statskontorets projektgrupp har bestått av Margareta Axén Andersson (från maj 2010), Karin Edholm (till och med juni 2010) och Maria Karanta (projektledare). En intern referensgrupp med Claes Elmgren och Gunnar Gustafsson har varit knuten till projektet.

Ungdomsstyrelsen, Barnombudsmannen, Folkhälsoinstitutet och SCB har faktagranskat delar av rapporten.

1.4 Rapportens disposition

I kapitel 2 beskrivs och analyseras uppföljningssystemet för den nationella ungdomspolitiken med avseende på regeringens styrning, och hur resultaten från uppföljningen presenteras och analyseras. Kapitel 3 innehåller en kartläggning och analys av genomslaget av uppföljningssystemet i Regeringskansliet, myndigheter, kommuner och ungdomsorganisationer. Utgångspunkten är den modell vi presenterat i detta inledande kapitel. I kapitel 4 beskriver vi uppföljningssystemen för folkhälsopolitiken, barnrättspolitiken och jämställdhetspolitiken och jämför dessa med uppföljningen av ungdomspolitiken. Slutligen, i kapitel 5 resonerar vi kring effektiviteten i uppföljningssystemet för ungdomspolitiken och lämnar ett antal förslag på hur uppföljningen kan bli mer effektiv.

2 Uppföljning av den nationella ungdomspolitiken

2.1 Bakgrund

Statskontoret genomförde 2003 en granskning av det dåvarande målstyrningssystemet för ungdomspolitiken.⁶ Statskontoret ansåg att de påvisbara effekterna av systemet var marginella och förordade införandet av ett nytt målstyrningssystem. Ungdomsstyrelsen genomförde vid samma tid en fördjupad analys av ungdomspolitiken som även den pekade på vissa brister i målstyrningssystemet.⁷ Dessa båda uppföljningar utgjorde underlag för den senaste ungdomspolitiska propositionen som presenterades 2004.⁸

2.1.1 Ny styrning av ungdomspolitiken sedan år 2005

I och med den ungdomspolitiska propositionen förändrades mål- och uppföljningssystemen för ungdomspolitiken. De tidigare delmålen togs bort. De övergripande målen för ungdomspolitiken har förändrats något sedan år 2005. Från år 2008 formuleras de som att alla ungdomar ska ha verklig tillgång till välfärd och att alla ungdomar ska ha verklig tillgång till inflytande. Utöver dessa övergripande mål ska ungdomspolitiken utgå från befintliga mål för politiken inom alla områden av relevans för ungdomars levnadsvillkor. Förutom dessa mål ska fyra perspektiv ligga till grund för hur offentlig verksamhet för ungdomar utformas. Dessa är resursperspektivet, rättighetsperspektivet, självständighetsperspektivet samt mångfaldsperspektivet.

Uppföljningssystemet för ungdomspolitiken syftar till att följa utvecklingen av ungdomars levnadsvillkor med avseende på de övergripande målen. Systemet ska ge såväl en djupare kunskap om ungas tillgång till välfärd och inflytande inom enskilda områden som en översikt över den samlade utvecklingen.

⁶ Statskontoret (2003:24), *Målstyrningssystemet för ungdomspolitiken*.

⁷ Ungdomsstyrelsens skrifter 2003:6, *Ung 2003*.

⁸ Prop. 2004/05:2, *Makt att bestämma – rätt till välfärd*.

Uppföljningssystemet består av:

- uppföljning av indikatorer som belyser ungdomars levnadsvillkor
- tematiska analyser som ger en fördjupad bild av utvecklingen av ungdomars levnadsvillkor inom något särskilt område
- attityd- och värderingsstudier
- utvärdering av ungdomspolitiken.

Målgruppen för ungdomspolitiken är personer mellan 13 och 25 år. För att underlätta en systematisk uppföljning och analys av ungdomars levnadsvillkor är ungdomspolitiken uppdelad i de fem huvudområdena Utbildning och lärande, Arbete och försörjning, Hälsa och utsatthet, Inflytande och representation samt Kultur och fritid.

2.1.2 Förändrad mål- och resultatstyrning

Ungdomspolitiken ska utgå ifrån befintliga mål inom de områden som är relevanta för ungdomars levnadsvillkor. Dagens indikatorer bygger till stor del på de politikområden och mål som redovisades i budgetpropositionen för år 2004. Sedan dess har mål- och resultatstyrningen förändrats. En fråga i regeringens uppdrag till Statskontoret är därför att analysera hur det pågående förändringsarbetet inom mål- och resultatstyrningen kan komma att påverka uppföljningssystemet för ungdomspolitiken.

Den nya styrmodellen syftar till mindre detaljstyrning

I den förvaltningspolitiska propositionen redovisar regeringen inriktningen för det fortsatta arbetet med att utveckla styrningen av statsförvaltningen.⁹ Ambitionen med den förändrade resultatstyrningen, som påbörjades från och med 2009 års budgetproposition, är att den ska bli mer verksamhetsanpassad, långsiktig och strategisk. Den enhetliga verksamhetsstrukturen togs bort och begreppet politikområde togs bort. Ambitionen var också att mängden mål och återrapporteringskrav i regleringsbrev skulle minskas. Redovisningen ska nu göras i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion och i förekommande fall till krav som har angetts i regleringsbrev eller i

⁹ Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

något annat beslut. Myndigheterna ges också en större frihet än tidigare att själva utforma både *hur* resultatredovisningen ska utformas och *vad* som ska redovisas.

Förändringen innebär också att varje departement kan besluta om regleringsbrev för respektive myndighet ska innehålla verksamhetsmål med återrporteringskrav eller inte.

Uppföljningar visar på färre mål i regleringsbrev ...

Ekonomistyrningsverket (ESV) gjorde år 2009 en jämförande studie av myndigheternas regleringsbrev för åren 2008 och 2009.¹⁰ Verket gjorde också år 2010, på regeringens uppdrag, en uppföljning av den förändrade resultatstyrningen.¹¹ Då gjordes även fallstudier vid 17 myndigheter, bland annat av fyra myndigheter som berörs av uppföljningssystemet för ungdomspolitik.¹²

De båda ovanstående studierna visar bland annat att antalet mål och återrporteringskrav hade minskat, främst de övergripande effektmålen som var knutna till den gamla verksamhetsstrukturen med politikområden. Det är dock stora variationer mellan olika myndigheter och departement. För 15 myndigheter hade mål som begrepp helt tagits bort i 2009 års regleringsbrev.¹³ 140 myndigheter hade fortfarande, i större eller mindre utsträckning, mål och återrporteringskrav kvar i regleringsbrevet. ESV fann vidare ett samband mellan en minskning av mål och återrporteringskrav och en motsvarande ökning av uppdrag i regleringsbrev för vissa departements myndigheter.

... men små förändringar i verksamheten

En av slutsatserna i de ovanstående studierna är att den förändrade resultatstyrningen ännu inte påverkat myndigheternas styrning och uppföljning i någon större utsträckning. Däremot har myndigheternas årsredovisningar fokuserat mer på prestationsredovisning, i enlighet med de nya reglerna. ESV påpekar dock att utvecklingsarbetet ännu

¹⁰ ESV 2009:16, *Kartläggning av regleringsbrev*.

¹¹ ESV 2010:24, *Resultatstyrning i rätt riktning*.

¹² Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skolverket och Ungdomsstyrelsen.

¹³ En av myndigheterna, Statens folkhälsoinstitut, ingår i uppföljningssystemet för ungdomspolitik.

bara har påbörjats och fortsatta förändringar under kommande år är att vänta.

Den nya mål- och resultatstyrningen har ännu inte påverkat uppföljningen av ungdomspolitiken i sak

Statskontoret har i sina intervjuer med berörda myndigheter frågat om förändringen av mål- och resultatstyrningen påverkat uppföljningen av indikatorer, till exempel om ändrade mål har medfört en översyn av indikatorerna. Intervjuerna ger en entydig bild av att myndigheterna inte har reflekterat över denna förändring i förhållande till indikatorerna. Ungdomsstyrelsen har inte haft i uppdrag att utreda konsekvenserna för indikatorerna.

ESV:s studier och vår egen kartläggning visar att det pågående förändringsarbetet inom mål- och resultatstyrningen ännu inte inneburit några förändringar som i sak påverkar arbetet med uppföljningssystemet. Den största förändringen är att uppdraget att lämna indikatorer till Ungdomsstyrelsen plockats ur regleringsbrevet från och med år 2009. Regeringen har i stället gett ett särskilt uppdrag gemensamt till samtliga berörda myndigheter att lämna indikatorer och andra uppgifter till uppföljningssystemet för ungdomspolitiken. Det är svårt att bedöma hur det pågående förändringsarbetet inom mål- och resultatstyrningen kan komma att påverka uppföljningssystemet för ungdomspolitiken. Innehållsligt är det dock ingen skillnad mot tidigare i de krav som regeringen ställer på de myndigheter som ingår i uppföljningssystemet. Hur det pågående förändringsarbetet inom mål- och resultatstyrningen på lite längre sikt kan komma att påverka uppföljningssystemet för ungdomspolitiken är ännu en öppen fråga och avgörs ytterst av hur de olika departementen väljer att gå vidare i mål- och resultatstyrningen för respektive myndighet.

2.2 Regeringsuppdrag

2.2.1 Till Ungdomsstyrelsen

Uppföljning av indikatorer sker årligen. Ungdomsstyrelsen har i uppdrag att göra en sammanställning och sektorsövergripande analys av indikatorerna. Den redovisas i juni varje år i rapporten *Ung idag*.¹⁴

Ungdomsstyrelsen får årligen ett regeringsuppdrag att genomföra, ofta i samverkan med några av de berörda myndigheterna, en tematisk analys av ungdomars levnadsvillkor inom ett av de fem huvudområdena. Uppdragen presenteras i rapportserien Fokus. Den senaste rapporten från år 2009 handlade om metoder för att bryta ungas utanförskap.¹⁵ I november 2010 kommer en tematisk analys inom området Inflytande och representation. Sedan det nya uppföljningssystemet infördes år 2005 har Ungdomsstyrelsen fått i uppdrag att genomföra en studie av attityder och värderingar.¹⁶

Ungdomsstyrelsen uppskattar myndighetens resursåtgång för *Ung idag* till en och en halv årsarbetskraft och för den tematiska analysen tre årsarbetskrafter.¹⁷

Ungdomsstyrelsens ansvar för att utveckla indikatorsystemet

I regleringsbrevet för år 2005 fick Ungdomsstyrelsen i uppdrag att i samverkan med andra myndigheter ta fram förslag på indikatorer till ett regelbundet uppföljningssystem kring ungas levnadsvillkor.¹⁸ Indikatoruppföljningen ser i stora drag likadan ut i dag som år 2005 även om vissa indikatorer bytts ut och några myndigheter kommit till och andra försvunnit. Ungdomsstyrelsens arbete från år 2005 är fortfarande av avgörande betydelse för indikatoruppföljningen.

¹⁴ En redovisning av indikatorerna per huvudområde och vilka myndigheter som är uppgiftslämnare finns i bilaga 2.

¹⁵ Ungdomsstyrelsens skrifter 2009:7, *FOKUS09 – Metoder för att bryta ungas utanförskap- exempel från Europa*.

¹⁶ Ungdomsstyrelsens skrifter 2007:11, *Unga med attityd*.

¹⁷ E-post från Ungdomsstyrelsen 2010-09-02.

¹⁸ Ungdomsstyrelsen, *Indikatorer för uppföljning av ungdomars levnadsvillkor – På väg mot ett uppföljningssystem för den nationella ungdomspolitiken*.

Ungdomsstyrelsen har under åren kommit med flera förslag för att utveckla uppföljningen av den nationella ungdomspolitiken. I en promemoria från mars år 2008 identifierar myndigheten ett antal utvecklingsområden. De tre viktigaste områdena är att ungas villkor alltid ska relateras till en äldre population, att ungas villkor måste belysas i en tidsserie om minst fem år samt att definitionen på ungdomsgruppen måste vara tydlig och gemensam för alla myndigheter.¹⁹ Delar av innehållet i promemorian ligger till grund för det gemensamma uppdraget till myndigheterna som beskrivs nedan.

Ungdomsstyrelsen understryker vikten av att regeringen tydligt definierar vad den vill uppnå med ett ungdomspolitiskt uppföljningssystem. Enligt Ungdomsstyrelsen finns det två vägar att gå. Vill man kunna relatera utvecklingen för unga till politiska insatser är det nödvändigt att långsiktiga, relevanta och stabila indikatorer identifieras som belyser centrala områden för ungas levnadsvillkor. Vill man återkommande främst få en bred bild av ungas levnadsvillkor baserade på senaste tillgängliga data är kravet på likformighet mindre viktigt. Ungdomsstyrelsen utgår ifrån att det är det första alternativet som gäller.²⁰

Ungdomsstyrelsens syn på sitt uppdrag

I intervjuer med Ungdomsstyrelsen framkommer att myndighetens samordnande uppdrag rymmer en del svårigheter. Ungdomsstyrelsen är beroende av att myndigheterna snabbt och smidigt levererar indikatorer för att kunna genomföra sitt uppdrag att sammanställa en sektorsövergripande analys av indikatorerna. Det finns, menar Ungdomsstyrelsen, behov av att förändra och i vissa fall ta bort indikatorer som inte belyser ungdomars situation på ett tillräckligt bra sätt. Men samtidigt vill Ungdomsstyrelsen upprätthålla en god relation till myndigheterna och föreslår därför inte förändringar som man uppfattar att myndigheterna inte vill genomföra. Ungdomsstyrelsen har heller inte uppfattat att de har i uppdrag att kvalitetssäkra indikatorerna.

Sammantaget anser Ungdomsstyrelsen att indikatoruppföljningen fungerar tillräckligt bra med tanke på de förutsättningar som råder: att

¹⁹ Ungdomsstyrelsen, Dnr 50-257/08, *PM Uppföljning av ungdomspolitiska indikatorer – identifierade utvecklingsområden*.

²⁰ Se fotnot 19.

myndigheterna ska leverera data de redan har. Det finns dock enligt Ungdomsstyrelsen svagheter i systemet. Framförallt finns en obalans i indikatorernas relevans och antal, både inom och mellan de fem huvudområdena.

2.2.2 Uppdrag till 15 myndigheter

Vilka myndigheter som ingår i indikatorsystemet har varierat något sedan år 2005. År 2008 gav regeringen för första gången ett särskilt uppdrag till 15 myndigheter att följa utvecklingen av ungas levnadsvillkor.^{21 22} Tidigare fick myndigheterna uppdragen i regleringsbrevet. Uppdraget ska genomföras under åren 2009 och 2010. Totalt redovisar de 15 myndigheterna 80 indikatorer. Omkring hälften av indikatorerna är hämtade från register och hälften kommer från olika undersökningar som några av myndigheterna genomför regelbundet, men inte alltid årligen.²³

Av uppdraget framgår att det önskade åldersintervallet är 13–25 år och ett antal önskade bakgrundsvariabler. Det finns ett antal krav på redovisningarna avseende jämförelser med befolkningen som helhet, utveckling över tid samt kommentarer om utvecklingen och om situationen internationellt. Redovisningen ska lämnas både till Ungdomsstyrelsen och till ansvarigt departement i samband med årsredovisningen. Uppdraget ska genomföras inom myndigheternas befintliga ekonomiska ramar och verksamhet.

Som ovan nämnts var ett av syftena med den förändrade mål- och resultatstyrningen att begränsa mängden återrapporteringskrav i regleringsbrevet. Uppdraget lämnades därför i ett samlat regeringsbeslut till de berörda myndigheterna. Ytterligare en bakgrund till det särskilda uppdraget till 15 myndigheter är Ungdomsstyrelsens förslag från år

²¹ Regeringsbeslut 2008-12-18, IJ2008/718, IJ2008/2511/UF, *Uppdrag att följa utvecklingen av ungas levnadsvillkor*.

²² Uppdraget gäller följande myndigheter: Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Brottsförebyggande rådet, Boverket, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Statens kulturråd, Statens skolverk, Ungdomsstyrelsen, Valmyndigheten, Verket för näringslivsutveckling (nu Tillväxtverket).

²³ En redovisning av indikatorerna per huvudområde och vilka myndigheter som är uppgiftslämnare finns i bilaga 2.

2008. I en promemoria pekar Ungdomsstyrelsen på vikten av att uppdragen i regleringsbrev formuleras så enhetligt som möjligt samt att samma myndigheter ingår över tid.²⁴ Det fanns tidigare variationer i uppdragen till myndigheterna exempelvis avseende definitionen av ungdomsgruppen, och alla myndigheter fick inte uppdrag varje år.

Olika tolkningar av vilken period det särskilda uppdraget gäller

Statskontorets kartläggning visar att det särskilda uppdraget har uppfattats olika av myndigheterna. Uppdraget beslutades den 12 december 2008 och ska genomföras under åren 2009 och 2010. De flesta myndigheter har tolkat detta som att de ska rapportera i samband med årsredovisningarna 2009 och 2010. Flera myndigheter har i intervjuer med Statskontoret kommenterat den korta tiden mellan uppdrag och rapportering. En myndighet uppfattar dock att uppdraget ska rapporteras åren 2010 och 2011 men genomföras åren 2009 och 2010, och har enligt uppgift stämt av detta med Ungdomsstyrelsen. Av den e-post som Ungdomsstyrelsen skickade till myndigheterna i januari 2010 inför myndigheternas leverans av indikatorer framgår emellertid att 2010 är det andra året för redovisning av regeringsuppdraget.

Åtterrapporeringarnas innehåll och omfattning varierar

Resursåtgången för att återrapportera regeringsuppdraget om indikatorer skiljer sig mellan myndigheterna. Den uppskattade tiden varierar mellan två dagar och två månader. De flesta myndigheter uppskattar tiden till cirka två veckor.

Statskontorets kartläggning av myndigheternas återrapporteringar år 2010 visar att myndigheternas rapporteringar varierar i innehåll och omfattning, från ett fåtal sidor till över 40 sidor. De allra flesta myndigheter har redovisat indikatorerna fördelade på kön och ålder. Åldersindelningen avviker i några fall från den anvisade (13–25 år). Ungefär två tredjedelar har redovisat efter geografisk hemvist, företrädesvis efter län men även storstad/övriga förekommer. Likaså har två tredjedelar redovisat efter inrikes/utrikes födda/utländsk bakgrund. Däremot är det bara några få myndigheter som kunnat redovisa efter sexuell läggning respektive funktionshinder.

²⁴ Ungdomsstyrelsen Dnr 50.257/08, *PM Uppföljning av ungdomspolitiska indikatorer – identifierade utvecklingsområden*.

Hälften av myndigheterna har redovisat någon eller några indikatorer även för äldre åldersgrupper eller hela befolkningen för att kunna jämföra ungas situation med dessa. För vissa indikatorer är dock sådana jämförelser inte aktuella. Det gäller främst indikatorer inom huvudområdet Utbildning och lärande. I rapporten *Ung idag* saknar igenomsnitt två tredjedelar av indikatorerna inom de övriga huvudområden en äldre jämförelsegrupp.

Bara ett fåtal myndigheter har gjort jämförelser med situationen på EU-nivå.

2.3 Statskontorets sammanfattande bedömning

2.3.1 Syftet med uppföljningen är avgränsat

Uppföljningssystemet för ungdomspolitiken syftar till att följa utvecklingen av ungdomars levnadsvillkor med avseende på de övergripande målen. Systemet ska ge såväl en djupare kunskap om ungas tillgång till välfärd och inflytande inom enskilda områden som en översikt över den samlade utvecklingen. Vi har inte funnit några skrivningar i regeringens styrdokument som kopplar uppföljningssystemet till uppföljningen av regeringens ungdomspolitiska insatser. Inte heller att resultaten från uppföljningen skulle vara beslutsunderlag för inriktning av statliga insatser för ungdomar.

2.3.2 Bred grupp av mottagare

Nära kopplat till syftet finns frågan om vilka de tänkta mottagarna är av resultaten från uppföljningssystemet. Statskontoret har diskuterat detta med uppdragsgivaren i Integrations- och jämställdhetsdepartementet. Vi har även ställt frågan till andra berörda departement, Ungdomsstyrelsen, andra berörda myndigheter, kommuner och ungdomsorganisationer. Som primära mottagare ser de flesta regering och riksdag, men de flesta, inklusive Integrations- och jämställdhetsdepartementet och Ungdomsstyrelsen, ser därutöver breda grupper av mottagare: myndigheter, kommuner och organisationer.

2.3.3 Indikatoruppföljningen i stort sett oförändrad sedan år 2005

Utgångspunkten för indikatoruppföljningen är befintliga mål och att myndigheterna ska bidra med de data de redan tagit fram eller kan ta fram med befintliga resurser. Det innebär att förutsättningarna för att utveckla indikatorer som bygger på forskning och kunskap om vad som verkligen är viktigt för att spegla ungas livsvillkor är begränsade. Det har inte heller analyserats om samvariation förekommer mellan olika indikatorer och hur denna samvariation i sådana fall ser ut.

Statskontoret konstaterar vidare att dagens indikatorer till stor del bygger på de politikområden och mål som redovisades i budgetpropositionen för år 2004.

Förändringsarbetet inom mål- och resultatstyrningen har inte påverkat arbetet med uppföljningssystemet

Det är ännu för tidigt att bedöma vilken påverkan den nya mål- och resultatstyrningsmodellen kan få på uppföljningssystemet för ungdomspolitiken. Den nya styrmodellen är fokuserad på myndigheternas kärnverksamhet. Detta kan på sikt medföra att arbetet med indikatorer till uppföljningssystemet för ungdomspolitiken och andra tvärsektoriella frågor kommer i skymundan hos de berörda myndigheterna. Dessa frågor kan då behöva uppmärksammas av regeringen i särskild ordning. Hur detta ska ske beror på regeringens bedömning av vilken information som ska ingå i uppföljningssystemet samt hur och från vilka denna information ska inhämtas.

Kort tid mellan uppdrag och återrapportering

Statskontoret konstaterar att tiden har varit kort mellan uppdrag och återrapportering av myndigheternas uppdrag att följa ungas levnadsvillkor. De flesta myndigheterna har dock tolkat uppdraget som att det gäller för åren 2009 och 2010 och detta var också regeringens avsikt enligt kontakter med Integrations- och jämställdhetsdepartementet. Ett nytt uppdrag krävs således om regeringen vill att myndigheterna ska leverera indikatorer även år 2011.

Sammantaget kan Statskontoret konstatera att återrapporteringarna spretar såväl i innehåll som i omfattning. Flera av dem vi intervjuat i

myndigheterna har inte varit medvetna om det särskilda uppdraget som tidigare år utan har reagerat på den e-post som Ungdomsstyrelsen skickade i januari år 2010. De allra flesta myndigheterna har dock återrapporterat både till Ungdomsstyrelsen och ansvarigt departement helt enligt uppdraget. Fyra myndigheter har dock inte inkommit med rapportering till sitt departement enligt Statskontorets kartläggning.

Redovisning efter alla önskade bakgrundsvariabler fungerar inte

Statskontoret kan vidare konstatera att redovisning av indikatorerna efter sexuell läggning respektive funktionshinder inte fungerar. Myndigheterna har, med några undantag, inte dessa uppgifter och har heller inga egna skäl att samla in dem. Flera intervjuade pekar dessutom på att dessa uppgifter kan ses som integritetskränkande.

Bara ett fåtal myndigheter har gjort någon ansats att göra europeiska jämförelser av utvecklingen för unga. För att kunna göra rättvisande och meningsfulla internationella jämförelser krävs ofta insatser och resurser som uppdraget inte ger förutsättningar för i och med att det ska genomföras inom myndigheternas befintliga ramar och verksamhet.

Viktigt identifiera verkliga ungdomsproblem

Redovisning av indikatorer för hela befolkningen eller för åldrar över 25 år borde kunna ske för fler indikatorer än i dag. Det är av stor vikt att kunna jämföra ungdomars situation med vuxnas för att identifiera de verkliga ungdomsproblemen. Annars riskerar problem att uppfattas som ungdomsproblem när de i själva verket är generella samhällsproblem.

3 Uppföljningssystemets genomslag

Vi har hittills behandlat syftet med och styrningen av uppföljningen av den nationella ungdomspolitiken. Särskild vikt har lagts vid regeringens styrning av myndigheternas medverkan i uppföljning av indikatorer.

I utvärderingen ingår att undersöka om myndigheternas medverkan i indikatoruppföljningen påverkat deras arbete med ungdomar. Statskontoret ska även kartlägga hur resultaten från uppföljningssystemet används i Regeringskansliet, myndigheter, kommuner och ungdomsorganisationer. Analysen utgår från en särskilt framtagen modell för utvärderingen.²⁵ Om resultaten sprids blir de kända och skapar ökad kunskap om ungas levnadsvillkor. Förutsättningar finns då att de används direkt eller för vidare studier, och att de på så sätt påverkar vilka insatser för ungdomar som bör prioriteras.

3.1 Spridning av resultaten

Ungdomsstyrelsen ska enligt sin instruktion ”ansvara för att det finns samlad kunskap om ungdomars levnadsvillkor och sprida denna kunskap på nationell och lokal nivå”.²⁶ Myndigheten bekräftar i intervjuer att man därmed ser som sin uppgift att sprida resultaten från uppföljningen av ungdomspolitiken.

Ung idag och Fokus-rapporterna presenteras på regionala konferenser. Det hålls fyra till sex sådana konferenser per år. Deltagarna på de regionala konferenserna är främst kommunala tjänstemän. År 2009 var totalt 65 av 290 kommuner representerade på de regionala konferenserna. Motsvarande siffra för år 2008 var 57 kommuner. Fokus-rapporterna presenteras även i samband med Ungdomsstyrelsens årliga Rikskonferenser. Även där är kommunala tjänstemän i majoritet, men också myndigheter samt studieförbund och andra organisationer från det civila samhället finns representerade. Vid Rikskonferenserna åren 2009 och 2008 deltog en tredjedel av landets kommuner.²⁷ Fokus-

²⁵ Se avsnitt 1.3.

²⁶ Förordning (2007:1140) med instruktion för Ungdomsstyrelsen.

²⁷ Ungdomsstyrelsens årsredovisningar för åren 2008 och 2009.

rapporterna presenteras även i andra sammanhang. Enligt dokumentation från Ungdomsstyrelsen presenterades Fokus 08²⁸ vid ytterligare ett 15-tal tillfällen, främst för kommuner men även i Regeringskansliet och för riksdagsledamöter.

Ungdomsstyrelsens rapporter, kan laddas ner eller beställas från myndighetens webbplats, däribland rapporterna från uppföljningssystemet. I samband med att en rapport blir offentlig brukar Ungdomsstyrelsen lägga ut ett pressmeddelande. *Ung idag 2010* presenterades 15 juni med rubriken ”Ungas ekonomiska situation allt sämre”.

Ytterligare en form av spridning är att Ungdomsstyrelsen sänder ett exemplar av den tryckta *Ung idag* till samtliga riksdagsledamöter.

Integrations- och jämställdhetsdepartementet svarar för spridningen av resultaten från uppföljningssystemet inom Regeringskansliet. Ungdomsstyrelsen har blivit inbjuden att presentera Fokus-rapporter i Regeringskansliet vid ett par tillfällen. Departementet uppskattar att varje seminarium har samlat 10–20 deltagare.²⁹

3.2 Genomslag i Regeringskansliet

Det likalydande regeringsuppdraget till 15 myndigheter har beretts gemensamt med berörda departement. I intervjuer med 13 personer från sex olika departement³⁰ framkommer att departementen inte haft några invändningar mot uppdraget. Några intervjupersoner pekar på att det borde framgå av uppdraget vilka indikatorer respektive myndighet ska lämna, dels för att öka tydligheten för myndigheten och dels för att öka tydligheten för ansvarigt departement.

Merparten av de intervjuade tar ingen tydlig ställning för eller emot regeringsuppdrag i eller utanför regleringsbrev. En fördel med uppdrag i regleringsbrev som flera intervjuade pekar på är att myndigheterna får en bättre överblick över sina uppdrag. En fördel med ett

²⁸ Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:9, Fokus 08, *En analys av ungas utanförskap*.

²⁹ E-post till Statskontoret 2010-09-03.

³⁰ De intervjuade handläggarna arbetar med styrningen av totalt nio myndigheter och representerar departementen: Arbetsmarknad, Finans, Integrations- och Jämställdhet, Justitie, Miljö, och Social.

särskilt gemensamt uppdrag menar man vara att det ger en överblick över vilka myndigheter som har uppdraget.

I intervjuerna framkom dock uppfattningen att uppdrag utanför regleringsbrevet i högre utsträckning kopplar bort ungdomspolitiken från myndigheterna och deras departement. Det gör det tydligt vem som har ansvar för att ta emot återrapporteringar och återkoppla till myndigheten, Integrations- och jämställdhetsdepartementet eller departementet under vilket den egna myndigheten sorterar.

3.2.1 Otydligt vem som är mottagare av återrapporteringarna

Otydligheten kring vem som ska ta emot myndigheternas återrapporteringar och därefter återkoppla till myndigheten framkommer i flera intervjuer. Flera av de intervjuade myndighetshandläggarna ser det inte som sin uppgift att vare sig ta emot eller återkoppla med motiveringen att uppdraget kommer från Integrations- och jämställdhetsdepartementet. De har heller inte fått signaler från Integrations- och jämställdhetsdepartementet att de förväntas göra detta. Som vi har beskrivit i kapitel 2 är det heller inte helt tydligt för myndigheterna vilka som är de tänkta mottagarna av deras rapporter.

Flera av de intervjuade uppger att indikatorer och övrigt innehåll i återrapporteringarna är något som departementen ändå får från myndigheterna. Det innebär att just dessa rapporter inte kommer till någon särskild användning i departementen. Ingen av de intervjuade har kunnat lämna något konkret exempel på hur återrapporteringarna används, mer än som underlag till resultatredovisning i exempelvis budgetpropositionen. Återrapporteringarna sprids inte vidare i departementet eller inom övriga Regeringskansliet.³¹

³¹ Ett undantag är det seminarium om Boverkets indikatorrapportering 2009 som Finansdepartementet anordnade.

3.2.2 Liten spridning av Ungdomsstyrelsens rapporter i Regeringskansliet

Ingen av de intervjuade i Regeringskansliet har fått eller skaffat sig den tryckta rapporten *Ung idag*. Flera har förberett sig inför intervjun genom att hämta den från Ungdomsstyrelsens webbplats. Fokusrapporterna eller attitydstudien känner de intervjuade inte till.

Flera intervjuade menar att de som myndighetshandläggare inte hinner med att ta ett helhetsgrepp på ungdomsperspektivet och efterfrågar egentligen inte mer spridning av resultaten från uppföljningssystemet. Men i mån av tid skulle de gå på seminarier där resultaten presenteras. Myndighetshandläggarna lyfter fram sakhandläggarna som en mer relevant målgrupp för uppföljningen. Andra menar att *Ung idag* är ett bra underlag som bör spridas bättre, även till myndighetshandläggare.

Ingen av de intervjuade lyfter upp något konkret exempel på hur de använt *Ung idag*. Man ser inte rapporten som ett underlag för prioriteringar av statliga insatser för ungdomar. Någon menar dock att Integrations- och jämställdhetsdepartementet borde bjuda in myndighetshandläggare, presentera resultaten från uppföljningen och diskutera vad regeringen borde göra med anledning av resultaten. ”Lyfta upp frågorna på den politiska dagordningen!” Samma intervjuperson är kritisk till indikatoruppföljningen och menar att den är alltför bred och behöver fokusera på några viktiga områden som exempelvis arbete och bostad, och att den bör innehålla mer analys.

En delvis annan bild ger intervjuer med Integrations- och jämställdhetsdepartementet när det gäller spridning och användning av uppföljningen i Regeringskansliet. Konkret används resultaten som underlag till budgetpropositioner och andra propositionstexter. En kartläggning Statskontoret gjort av de senaste årens budgetpropositioner visar att resultat från alla delar i uppföljningssystemet redovisats inom utgiftsområde 17 Ungdomspolitik. Resultaten från uppföljningen leder inte alltid till direkta förslag eller åtgärder, men finns enligt Integrations- och jämställdhetsdepartementet ofta med som bakgrund till en viss insats eller uppdrag. Ett exempel på det senare är Fokus 07³² som ledde

³² Ungdomsstyrelsens skrifter 2007:14, *Fokus 07, En analys av ungas hälsa och utsatt-het*.

till att Ungdomsstyrelsen fick i uppdrag att titta närmare på unga hbt-personers hälsotillstånd.³³ Vidare anger departementet att man under senare år i större utsträckning än tidigare spridit kunskapen i Rege-
ringskansliet genom att bjuda in till seminarier.³⁴

3.3 Genomslag i myndigheterna

Vi har i intervjuer med samtliga 15 myndigheter med uppdrag att ta fram indikatorer³⁵ frågat om de känner till Ungdomsstyrelsens rapporter *Ung idag*, Fokus-rapporter och *Unga med attityd*. Vi frågade också om de i sådana fall använt dem och hur, samt om myndigheterna påverkats i sitt arbete med ungdomar av att delta i indikatoruppföljningen.

3.3.1 De flesta känner till *Ung idag*

De allra flesta intervjuade känner till *Ung idag*-rapporterna. Flera uppger att man inför intervjun med Statskontoret har plockat fram rapporterna för att förbereda sig. Fokus-rapporterna är dock sällan bekanta, förutom i de få fall intervjupersoner har medverkat i referensgrupper till tematiska analyser. Inte heller attitydstudien är känd hos de intervjuade. Som kontaktpersoner till Ungdomsstyrelsen får de flesta intervjuade ett exemplar av *Ung idag*, men den sprids sedan inte vidare i myndigheterna. Några myndigheter lägger ut den egna rapporteringen av indikatorer på intranät eller sprider den internt på andra sätt. Andra myndigheter sprider inte alls den egna rapporteringen internt.

3.3.2 Liten påverkan

Någon enstaka myndighet uppger att den har påverkats i sina insatser för ungdomar av att delta i indikatoruppföljningen, även om det är svårt att särskilja indikatorernas betydelse från annan statistikuppföljning. Den övergripande slutsatsen från intervjuerna är dock att myn-

³³ Ungdomsstyrelsens skrifter 2010:2, *HON HEN HAN, En analys av hälsosituationen för homosexuella och bisexuella ungdomar samt för unga transpersoner*.

³⁴ Flertal samtal med uppdragsgivaren i Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

³⁵ Intervjupersonerna utsedda av respektive myndighet, i de flesta fall Ungdomsstyrelsens kontaktpersoner för leverans av indikatorer.

digheternas inriktning och prioriteringar inte har påverkats av indikatoruppföljningen.

Varför påverkas myndigheterna inte mer av att medverka?

Vad finns det för orsaker till att myndigheterna i liten utsträckning påverkas av att medverka i indikatoruppföljningen?

En majoritet av myndigheterna framhåller att de egna indikatorerna tar man fram ändå, utan uppdraget att följa ungas levnadsvillkor. Uppgifterna använder de i sin egen uppföljning. Att sammanställa och leverera indikatorerna till Ungdomsstyrelsen och ansvarigt departement skapar därmed inget mervärde för myndigheten. Några enstaka myndigheter betonar att man tar fram sina indikatorer enbart för Ungdomsstyrelsen och inte har något behov av indikatorerna för egen del.

Några myndigheter ifrågasätter relevansen i de egna indikatorerna, i förhållande till myndighetens verksamhet. Andra myndigheter ifrågasätter om de speglar ungdomars levnadsförhållanden på ett bra sätt. Det finns exempel på indikatorer som bygger på definitioner som inte längre används.³⁶ Uppföljningen av indikatorer bedöms inte som relevant, exempelvis för att det saknas viktiga data för att få en totalbild³⁷ eller för att åldersindelningen inte är relevant för myndigheten.

Indikatorsammanställningen *Ung idag* kritiseras för att den innehåller för många indikatorer och för lite analys. Andra orsaker till att inte använda *Ung idag* är att andra myndigheters indikatorer inte upplevs som relevanta för den egna myndigheten eller att man vill gå direkt till källorna för att göra analyser. Någon myndighet skulle dock vilja använda *Ung idag* mer än för närvarande och menar att bristande kunskap om Ungdomsstyrelsens rapporter är den primära orsaken till att så inte sker.

³⁶ Indikator 68, Antal långtidsarbetslösa.

³⁷ Indikator 60, Studiemedelsbudget.

3.4 Genomslag i kommunerna

Statskontoret skickade i augusti år 2010 ut en webbenkät till ansvariga för ungdomsfrågor³⁸ i samtliga 290 kommuner. Enkätens syfte var att kartlägga om kommunerna känner till Ungdomsstyrelsens rapporter från uppföljningssystemet och i sådana fall ta reda på om och hur dessa används. 252 kommuner besvarade enkäten vilket motsvarar 87 procent.³⁹ Kommunerna är indelade i sju kategorier.⁴⁰

3.4.1 Två tredjedelar känner till Ung i dag

Två tredjedelar av de 252 kommuner som svarat känner till Ungdomsstyrelsens årliga skrift *Ung i dag*. Knappt hälften känner till Fokusrapporterna och skriften *Unga med attityd*. Kommuner inom gruppen större städer med över 50 000 invånare och glesbygdskommuner känner till *Ung i dag* i något större utsträckning än genomsnittet. Även kännedomen om Fokus-rapporterna är något mer utbredd i större städer.⁴¹

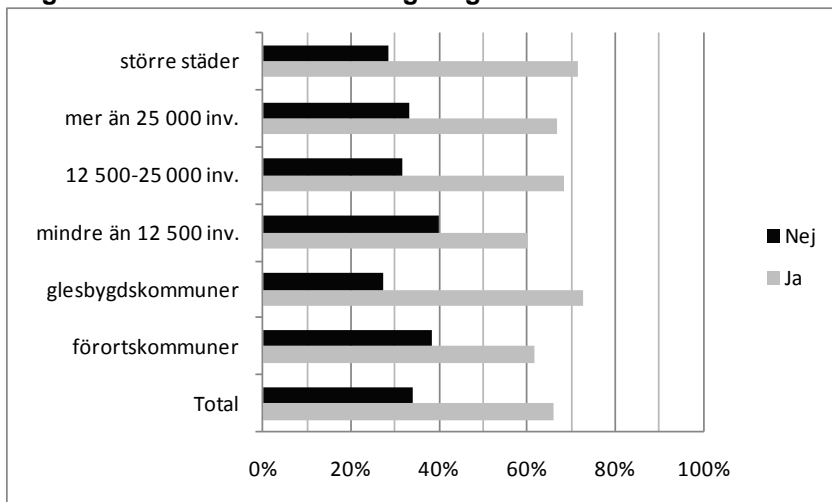
³⁸ Webbenkäten gick till kommunens centrala e-postadress med uppmaning att vidarebefordra enkäten till ansvarig för ungdomsfrågor. Mer information om vilka som svarade finns i bilaga 3.

³⁹ En redovisning av enkätfrågor och svarsfördelning finns i bilaga 3.

⁴⁰ Kommunerna är indelade i följande sju grupper (baserade på SKL:s indelning): Storstäder (Stockholm, Göteborg och Malmö), Förortskommuner, Större städer (över 50 000 invånare, ejorstäder eller förortskommuner), Glesbygdskommuner, Övriga kommuner mer än 25 000 invånare, Övriga kommuner 12 500–25 000 invånare, Övriga kommuner mindre än 12 500 invånare.

⁴¹ Vi väljer att inte redovisa och kommentera svaren från storstadskommunerna eftersom de bara är tre. De ingår i det totala resultatet.

Diagram 1 **Känner du till Ung idag?**

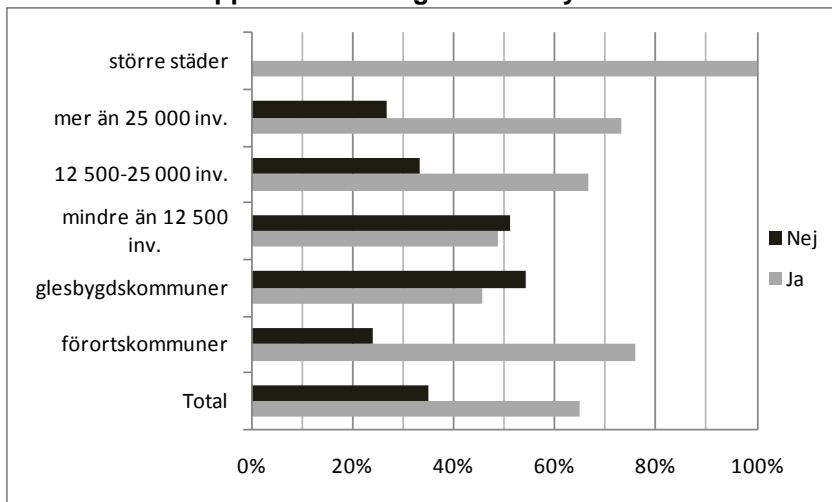


Källa: Statskontorets webbenkät till alla kommuner.

3.4.2 En majoritet som känner till rapporterna använder dem

Av de kommuner som känner till någon eller några av Ungdomsstyrelsens rapporter anger 65 procent att de i sitt arbete använt sig av rapporterna. Mest utbredd är användningen i större städer, förortskommuner och övriga kommuner med mer än 25 000 invånare. Glesbygdskommuner och övriga mindre kommuner använder rapporterna i lägst utsträckning.

Diagram 2 Har du i ditt arbete använt Ung idag, Fokusrapporter eller Unga med attityd?



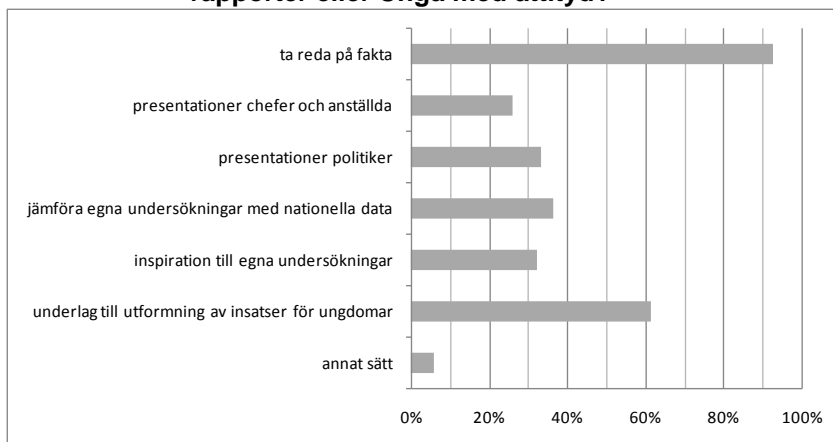
Källa: Statskontorets webbenkät till alla kommuner

Ta reda på fakta och utforma egna insatser

De kommuner som svarade att de har använt rapporterna fick ta ställning till en rad svarsalternativ om hur de använt dem. Mer än 90 procent uppger att rapporterna används för att ta reda på fakta. Drygt 60 procent anger att kommunerna använder rapporterna som underlag till utformningen av insatser för ungdomar. Här varierar andelarna mellan drygt 50 procent för glesbygdskommuner och övriga kommuner med mer än 25 000 invånare, och 70 procent för övriga kommuner med 12 500 till 25 000 invånare.

Rapporterna används även i mindre omfattning i presentationer för politiker och tjänstemän, som inspiration till egna undersökningar samt för jämförelser med egna data. Glesbygdskommunerna använder rapporterna oftare än andra kommungrupper i presentationer för politiker, förortskommuner mer ofta än andra för att jämföra sina egna data med nationella data och större städer mer ofta för inspiration till egna undersökningar.

Diagram 3 Har du i ditt arbete använt Ung idag, Fokusrapporter eller Unga med attityd?



Källa: Statskontorets webbenkät till alla kommuner.

Begränsad spridning av resultaten i kommunerna

Till grund för utformningen av enkäten låg en fokusgruppsdiskussion med representanter för tre kommuner.⁴² Alla tre kommunerna har eller har haft kontakter med Ungdomsstyrelsen på olika sätt och kunde antas ha erfarenhet av rapporterna från uppföljningssystemet. Gruppen pekar på att spridningen inom kommunerna inte är heltäckande. Den primära mottagaren är ofta Kultur- och fritidsförvaltningen, men det finns förvaltningar som är berörda av Ungdomsstyrelsens frågor men som av olika skäl inte anser sig vara det. Motsvarande ”stuprörsindelning” med täta skott mellan olika verksamheter som finns i Regeringskansliet och mellan myndigheterna finns också i kommunerna menar man i gruppen.

Enkäten indikerar att spridningen av resultaten från uppföljningen av ungdomspolitiken är begränsad i kommunerna. Endast en fjärdedel av kommunerna som använder Ungdomsstyrelsens rapporter gör det i syfte att presentera resultaten för tjänstemän, medan en tredjedel gör det i syfte att presentera resultaten för politiker.

⁴² Norrköping, Västerås och Söderhamn.

3.5 Genomslag i ungdomsorganisationer

För att få kunskap om hur ungdomsorganisationer använder resultaten från uppföljningssystemet genomförde Statskontoret i maj 2010 en fokusgruppsdiskussion med sju ungdomsorganisationer.⁴³ Organisationerna valdes ut för att de kunde antas känna till Ungdomsstyrelsens rapporter. Gruppen är inte representativ för alla ungdomsorganisationer, men diskussionen ger ändå viss kunskap om vilka uppfattningar som kan finnas i ungdomsorganisationer.

3.5.1 Rapporterna används på tre olika sätt

De flesta organisationerna i fokusgruppen känner till Ungdomsstyrelsens rapporter från uppföljningssystemet. Det är i första hand indikatorsammanställningen *Ung i dag* som organisationerna refererar till. De beskriver sin användning av rapporterna på tre olika sätt.

1. Rapporterna används för omvärldsanalys

Organisationerna anser att Ungdomsstyrelsen har en tydlig opinionsbildande roll. Ungdomsstyrelsens rapporter får därför stor betydelse för vilket arbete som kommer att bedrivas i kommuner och organisationer under en tid framöver. Vissa organisationer uppger att de tar del av rapporterna för att därigenom kunna förutse vad andra ungdomspolitiska aktörer kommer att säga och göra.

2. Rapporterna används i den egna opinionsbildningen

För flera av de organisationer som uppfattar Ungdomsstyrelsens rapporter som tydligt opinionsbildande är det också viktigt att använda och förhålla sig till rapporterna i det egna opinionsbildande arbetet.

3. Rapporterna används i organisationernas inre arbete

Några organisationer uppger att de tittar på resultaten och låter dem påverka inriktningen av det egna arbetet. Andra organisationer menar att de aldrig använder resultaten från rapporterna i sitt eget arbete.

⁴³ Fritidsforum, SECO, Svenska scoutförbundet, Sveriges ungdomsråd, Ungdomens nykterhetsförbund, Ungdom mot rasism och Vi unga.

3.5.2 Trots användningen är organisationerna kritiska

Även om organisationerna använder resultaten från uppföljningssystemet riktar samtliga organisationer i gruppen kritik mot Ungdomsstyrelsens rapporter. Inte någon organisation säger sig vara nöjd med rapporterna i den form de har i dag.

Ger ingen bra bild av ungdomars levnadsvillkor

Ett huvudspår i den kritik som riktas mot Ungdomsstyrelsens rapporter är att de ger en ganska dålig bild av hur ungdomar lever sina liv och hur deras levnadsvillkor ser ut. Konkret tar sig denna kritik uttryck i tre typer av invändningar: att rapporterna inte beskriver alla grupper, inte fångar in alla nyanser och att de saknar viktiga aspekter av ungdomars levnadsvillkor.

Fokusgruppen pekar på att det är svårt att nå ut med enkäter och liknande undersökningar till resurssvaga grupper. Dessutom är svarsfrekvensen i dessa grupper betydligt lägre än i andra grupper. Detta gör att den bild som tecknas av ungdomars levnadsvillkor blir missvisande. Vidare anser man att den bild som tecknas i rapporterna utgör en alldeles för grov förenkling av verkligheten. Ungdomar utgör ingen homogen grupp och det finns snarast mer som skiljer än vad som förenar inom den här gruppen. Organisationerna framhåller också att den bild av ungdomars liv och levnadsvillkor som tecknas i rapporterna inte är fullständig utan saknar en del centrala aspekter, särskilt ungas engagemang i det civila samhället och folkrörelserna.

Otydliga slutsatser

Den andra typen av kritik som riktas mot rapporterna gäller de slutsatser som dras. Kritikerna menar att de är otydliga i två avseenden: att de inte tydliggör vad som är ungdomsfrågor och att de inte tydliggör vad resultaten ska leda till och vilka åtgärder som borde vidtas.

I diskussionen framförs att ett problem med den statistik som redovisas är att den innehåller för få jämförelser med den vuxna befolkningen. I den mån jämförelser görs, tydliggörs inte slutsatserna av dem i tillräckligt stor utsträckning. En konsekvens av att skillnader och likheter mellan ungdomar och vuxna inte tydliggörs blir att det råder oklarhet

kring vad som utgör ungdomsproblem och vad som snarare är problem i samhället som helhet. Detta i sin tur innebär att vissa frågor behandlas som ungdomsfrågor, trots att de egentligen inte är det.

Rapporterna är inriktade på att presentera statistik över ungdomars levnadsvillkor. Men i fokusgruppen pekas på att det dras alldeles för få slutsatser av denna statistik i rapporterna. Organisationerna efterlyser resonemang kring vad de presenterade resultaten betyder för ungas levnadsvillkor.

Kritik mot hur resultaten presenteras

Den tredje typen av kritik riktar sig mot själva presentationen av resultaten i rapporterna. En del organisationer vänder sig mot den indelning av statistiken som görs i dag i fem olika huvudområden. Istället efterlyses en indelning i förebyggande faktorer, ”verklighetsbeskrivande” faktorer och ”konsekvensfaktorer”.

Sammantaget finns en uppfattning bland ungdomsorganisationer att uppföljningssystemet inte ger ökad kunskap om ungdomars levnadsvillkor i tillräcklig utsträckning.

3.6 Statskontorets sammanfattande bedömning

Den primära mottagaren av resultaten från uppföljningssystemet är regeringen via Regeringskansliet. Därutöver är även riksdagen, myndigheter, kommuner och organisationer mottagare av resultaten från uppföljningen.

3.6.1 Svagt intresse för en sektorsövergripande uppföljning

Statskontorets kartläggning visar att vare sig myndigheternas återrapporteringar eller Ungdomsstyrelsens rapporter sprids i någon större utsträckning i Regeringskansliet. Enskilda departement anser sig inte vara särskilt berörda av uppföljningen av ungdomspolitik. En viktig förklaring till det svaga intresset är att innehållet i myndigheternas åiterrapporteringar sällan innehåller ny information för departementen.

Myndigheterna förser ofta sina departement med motsvarande uppgifter på annat sätt. Att skaffa sig det helhetsperspektiv på ungdomar som uppföljningen syftar till att ge är visserligen inte ointressant för tjänstemännen i Regeringskansliet, men har låg prioritet i förhållande till andra arbetsuppgifter. Samma ”stuprörersproblematik” som gäller andra tvärssektoriella områden finns för ungdomspolitik. Ungdomsfrågor prioriteras i de enskilda departementen, men då inom ramen för respektive sakområde.

Användningen av resultaten från uppföljningssystemet i Regeringskansliet är begränsad till resultatrapportering och nya utredningsuppdrag. Konkreta exempel på att uppföljningen skulle användas som underlag för beslut om insatser är få. Det är inte heller tydligt att detta skulle vara syftet med uppföljningen.

Statskontoret kan konstatera att Integrations- och jämställdhetsdepartementet och övriga sakdepartement inte har samma bild av hur uppföljningen av den nationella ungdomspolitik används och sprids i Regeringskansliet. Integrations- och jämställdhetsdepartementet har ännu inte lyckats att involvera berörda departement i uppföljningen av den nationella ungdomspolitik och göra dem delaktiga.

3.6.2 Litet mervärde för myndigheterna att delta i uppföljningen

Syftet med uppdraget till myndigheterna att följa utvecklingen av ungas levnadsvillkor är att myndigheterna ska reflektera över och uppmärksamma ungas situation. Statskontoret uppfattar att det finns förväntningar i Integrations- och jämställdhetsdepartementet om att myndigheterna ska påverkas av att delta i uppföljningen och att de ska använda resultaten från uppföljningssystemet för prioriteringar i sin egen verksamhet.

Statskontorets kartläggning visar att myndigheterna i liten grad vare sig påverkas av att ta fram indikatorer eller använder resultaten från uppföljningssystemet. Indikatoruppföljningen skapar inte något mervärde för myndigheterna. De uppgifter myndigheterna behöver för sin egen uppföljning stämmer i många fall överens med indikatorerna och de tar man fram ändå. Några myndigheter uppger dock att deras indi-

katorer till Ungdomsstyrelsen inte är relevanta för myndigheten. Regeringskansliets bristande återkoppling är ytterligare en faktor som gör att uppföljningen av ungdomspolitiken inte ger något större avtryck i myndigheterna. Myndigheterna framför även viss kritik mot indikatorsammanställningen *Ung idag* avseende brister i relevans, analys och spridning.

Statskontoret bedömer dock att den främsta orsaken till den låga användningen är att myndigheterna inte ser något större behov av den sektorsövergripande bild av ungas situation som *Ung idag* är tänkt att ge. Myndigheterna ser inte sig själva som mottagare av resultaten från uppföljningssystemet.

3.6.3 Uppföljningen viktigare för kommunerna

Intresset för uppföljningen av den nationella ungdomspolitiken är större i kommunerna än inom sakdepartementen och myndigheterna. Två tredjedelar av de kommuner som svarade på Statskontorets enkät känner till *Ung idag* och lika stor andel av dessa använder Ungdomsstyrelsens rapporter i sin verksamhet. Drygt 60 procent av dessa (76 kommuner) använder resultaten som underlag till utformning av egna insatser för ungdomar. Trots att uppföljningen enbart innehåller nationella data känner kommunerna i stor utsträckning ändå till och använder den. Statskontorets utvärdering indikerar dock att användningen begränsas av en ”stuprörsproblematik” även i kommunerna.

För kommunernas del vore det värdefullt om den nationella uppföljningen kunde brytas ner på kommunnivå. Vissa kommuner gör egna uppföljningar av ungas levnadsvillkor. Ungdomsstyrelsen bjuder varje år in alla kommuner att genomföra en kommunal ungdomsenkät, så kallad Lupp.⁴⁴ Ungdomsstyrelsen står för teknik och vägledning, medan kommunerna står för insamling och analys. År 2009 genomförde 43 av 290 kommuner enkäten. Totalt har 118 kommuner genomfört Lupp sedan starten år 2001.⁴⁵ I Statskontorets enkät svarade 45 kommuner att de har använt den nationella uppföljningen för att jämföra med egna undersökningar.

⁴⁴ Lupp – Lokal uppföljning av ungdomspolitiken.

⁴⁵ Ungdomsstyrelsens årsredovisning för år 2009.

3.6.4 Ungdomsorganisationer använder uppföljningen

Statskontorets fokusgruppdiskussion med sju ungdomsorganisationer visar att även ungdomsorganisationerna är viktiga mottagare av resultaten från uppföljningen av den nationella ungdomspolitik. Organisationerna använder Ungdomsstyrelsens rapporter för att det är den beskrivning av ungas situation som finns att tillgå. Ur rapporterna kan enligt organisationerna den kommande ungdomspolitik förutses och organisationerna kan därigenom förhålla sig till den bild som ges. Men organisationerna anser att bilden som ges inte är fullständig och att slutsatserna inte är tydliga.

4 Uppföljningssystem inom andra tvärsektoriella områden

Enligt uppdraget ska Statskontoret i relevanta delar jämföra uppföljningssystemet för ungdomspolitiken med uppföljningssystem inom andra tvärsektoriella områden. Vi bedömer att relevanta jämförelser främst kan göras med områdena folkhälsopolitik, barnrättspolitik och jämställdhetspolitik. Statskontoret har i tidigare rapporter analyserat styrning och uppföljning inom dessa områden. Inom folkhälsopolitiken finns ett jämförbart uppföljningssystem med indikatorer och en myndighet med samordningsansvar. Inom barnrättspolitik och inom jämställdhetspolitiken är system för uppföljning med indikatorer under utveckling. Särskilt barnrättspolitik har flera beröringspunkter med ungdomspolitiken. Det vi jämför med är: syftet med uppföljningen, huvudsakliga användare, tillgänglighet, rapportering och spridning, ansvariga och medverkande myndigheter samt vilka resurser som läggs ned på uppföljningssystemen.

4.1 Folkhälsopolitiken

Riksdagen lade år 2003 fast det övergripande folkhälsopolitiska målet ”att skapa samhällsliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen”.⁴⁶ Det folkhälsopolitiska målet delades upp i elva målområden som bedömdes vara möjliga att påverka politiskt. Regeringen gav år 2002 Folkhälsoinstitutet i uppdrag att föreslå ett system med indikatorer för en samordnad nationell uppföljning av insatser och utveckling inom de elva målområdena. Folkhälsoinstitutet skulle även föreslå ansvarsfördelningen för datainsamling och bearbetning. I regleringsbrevet för år 2004 fick Folkhälsoinstitutet i uppdrag ta fram en folkhälsopolitisk rapport med indikatorer för folkhälsans viktigaste bestämningsfaktorer. Därutöver fick drygt 15 myndigheter i uppdrag att lämna uppgifter och annat underlag till rapporten. Den första folkhälsopolitiska rapporten publicerades år 2005. En ny rapport är tänkt att tas fram vart fjärde år. I regeringens proposition *En förnyad folkhälsopolitik*⁴⁷ bekräftades i princip de mål som lagts fast redan år

⁴⁶ Prop. 2002/03:35, *Mål för folkhälsan*.

⁴⁷ Prop. 2007/08:110, *En förnyad folkhälsopolitik*.

2003 och regeringen betonade vikten av att följa upp och utvärdera insatserna utifrån de folkhälsopolitiska målen. Sedan år 2007 framgår också av Folkhälsoinstitutets instruktion att myndigheten regelbundet ska lämna en folkhälsopolitisk rapport till regeringen. Den andra rapporten ska komma i november 2010, då regeringen i september 2008 beslutade att skjuta upp redovisningen ett år.

Uppföljningssystemet omfattar enligt våra intervjuer med företrädare för Folkhälsoinstitutet även institutets årliga levnadsvaneundersökning och folkhälsoenkät. Ett komplement till uppföljningssystemet är också Socialstyrelsens årliga folkhälsorapport.

4.1.1 Uppföljningen ska spegla utvecklingen av folkhälsan

Den folkhälsopolitiska rapporten ska med hjälp av indikatorer redovisa utvecklingen av folkhälsan, vidtagna insatser främst på nationell nivå, men om möjligt även på regional och lokal nivå. Folkhälsoinstitutet ska i rapporten också bedöma insatsernas resultat och långsiktiga effekter samt ge rekommendationer om åtgärder.⁴⁸

Regeringen är den primära målgruppen för den folkhälsopolitiska rapporten. Syftet är att rapporten ska fungera som underlag för regeringens förslag till insatser inom folkhälsopolitiken. Rapporten vänder sig även till regionala och lokala politiker och tjänstemän samt andra som är verksamma inom det folkhälsopolitiska området. Enligt intervjuer med såväl Socialdepartementet som Folkhälsoinstitutet innehöll den första rapporten alltför många allmänt hållna förslag utan inbördes prioritering, vilket gjorde att rapporten inte fungerade som underlag för regeringens prioritering av åtgärder. I praktiken blev i stället kommuner och landsting viktiga mottagare och användare av rapporten. Inför den kommande rapporten har Folkhälsoinstitutet tolkat sitt uppdrag som att de utifrån resultatet av folkhälsoläget och insatser som har genomförts inom området ska lägga konkreta förslag till åtgärder. Institutet kommer även att bedöma kostnader och konsekvenser av de åtgärder som föreslås, där så är möjligt. Samhällsekonomiska kon-

⁴⁸ Regeringsbeslut nr 9 den 13 november 2003, *Uppdrag att ta fram folkhälsopolitisk rapport m.m.* S2003/9205/FH.

sekvenser av alternativa åtgärder kommer att redovisas med hjälp av några fallstudier. Förslag som omfattar insatser där andra myndigheter har ansvar ska vara väl förankrade hos dessa myndigheter.

4.1.2 Systemet omfattar bestämningsfaktorer för folkhälsan med ett 100-tal indikatorer

Uppföljningssystemet omfattar drygt 130 indikatorer fördelade på ett 50-tal så kallade bestämningsfaktorer⁴⁹ inom de 11 målområdena. Ett hundratal av dessa indikatorer utarbetades inför den första folkhälsopolitiska rapporten år 2005. Indikatorerna utvecklades i samarbete med berörda myndigheter. Några indikatorer har sedan dess förändrats, medan ytterligare nästan 20 har tillkommit. Indikatorerna bygger såväl på registeruppgifter från ett 15-tal myndigheter som på uppgifter från olika urvalsundersökningar.

4.1.3 Den folkhälsopolitiska rapporten huvudsaklig del av uppföljningssystemet

Huvudprodukten från uppföljningssystemet är den folkhälsopolitiska rapporten. I samband med publiceringen av den andra folkhälsopolitiska rapporten i november 2010 kommer regionala konferenser att arrangeras. Rapporten kommer om regeringen väljer samma tillvägagångssätt som för 2005 års folkhälsopolitiska rapport även gå ut på remiss till berörda myndigheter. I den folkhälsopolitiska rapporten finns främst sammanställningar på nationell nivå. Folkhälsoinstitutet har därutöver en databas med kommunala basfakta med statistik över hälsans bestämningsfaktorer som är åtkomlig via myndighetens webbsida. Från databasen sammanställs även faktablad per kommun. Folkhälsoinstitutet lämnar också årligen rapporter baserade på en undersökning om befolkningens levnadsvanor och en undersökning om självupplevd hälsa.

⁴⁹ Bestämningsfaktorerna är sådana faktorer som har stor betydelse för utvecklingen av folkhälsan.

4.1.4 Folkhälsoinstitutet har det samlade ansvaret

Folkhälsoinstitutet har ansvar för den samlade uppföljningen av folkhälsopolitiken. Folkhälsoinstitutet har inför 2010 års folkhälsorapport bjudit in sammanlagt ett trettiotal myndigheter för att diskutera vilket behov institutet har av deras medverkan. Utgångspunkten för vilka bestämningsfaktorer och indikatorer som används är den samrådsprocess som genomfördes med bland annat myndigheter inför publikationen av folkhälsopolitisk rapport 2005. Folkhälsoinstitutet kan därutöver komplettera med andra bestämningsfaktorer och indikatorer som har betydelse för folkhälsan och som ska ingå i uppföljningssystemet. Ett tiotal myndigheter har genom regleringsbrev eller särskilda uppdrag haft regeringens uppdrag att till Folkhälsoinstitutet redovisa utvecklingen av bestämningsfaktorer och indikatorer och genomförda insatser inom området. Tre av myndigheterna producerar inte någon egen statistik men har bidragit med diskussioner om utvecklingen och möjliga åtgärder. Det gäller Ungdomsstyrelsen, Handisam och Kulturrådet. Ytterligare ett tiotal myndigheter och andra organisationer lämnar dataunderlag till den folkhälsopolitiska rapporten. Merparten av levererade data för indikatorer har myndigheterna relativt lättillgängliga i sin befintliga statistik, men i vissa fall begär Folkhälsoinstitutet specialbearbetningar från SCB.

SCB, Socialstyrelsen och Smittskyddsinstitutet lämnar därutöver regelbundet uppgifter till den kommunala databasen vid Folkhälsoinstitutet.

4.1.5 Omfattande resurser läggs ned på den folkhälsopolitiska rapporten

Inför den kommande folkhälsopolitiska rapporten arbetar ett 15-tal personer med att utifrån de elva målområdena beskriva och analysera utvecklingen av folkhälsan och de insatser som genomförts med fokus på perioden 2004–2005. Arbetet hålls ihop av 4–5 personer inom ett rapportsekretariat. Enligt Folkhälsoinstitutets tidredovisning har under år 2009 och fram till och med augusti 2010 cirka 238 personveckor lagts ned på rapporten. Ytterligare 24–30 veckor beräknar institutet att lägga ned fram till november 2010 då rapporten ska publiceras. Kostnader för rapportproduktionen utöver arbetstiden har budgeterats till

cirka 1,4 miljoner kronor. Till detta kommer de resurser som de inrapporterande myndigheterna lägger ned.

4.2 Barnrättspolitiken

Inom barnrättspolitiken utvecklas för närvarande ett samlat system för att följa upp barns levnadsvillkor och förverkligandet av FN:s konvention om barnets rättigheter.

Regeringen aviserade redan år 2004 i en skrivelse sin avsikt att påbörja ett arbete med att utveckla indikatorer för att mäta effekterna av genomförda insatser för att förverkliga barnkonventionen och följa upp barnpolitiken.⁵⁰ År 2005 tillsattes en arbetsgrupp inom Socialdepartementet för att utveckla ett uppföljningssystem med relevanta indikatorer. Arbetsgruppen bestod av experter från departement, berörda myndigheter och Sveriges kommuner och landsting. Gruppens arbete redovisades år 2007 i en slutrapport.⁵¹ Regeringen tog i en skrivelse år 2008 upp frågan om behovet av uppföljning och återkom i en proposition i juni 2010 till frågan om utveckling av ett uppföljningssystem för barnrättspolitiken.^{52 53}

4.2.1 Barnombudsmannen och SCB delar på ansvaret

Barnombudsmannen och SCB har för närvarande varsitt regeringsuppdrag att utveckla ett system för att följa upp barns levnadsvillkor utifrån barnrättspolitiken och barnkonventionen. Barnombudsmannen fick i december 2009 i uppdrag att utveckla ett uppföljningssystem för barns levnadsvillkor. Enligt uppdraget ska Barnombudsmannen utveckla ett relevant och användarvänligt uppföljningsverktyg, en plattform för uppföljning av barnrättspolitiken. Systemet ska sättas i drift under första halvåret 2012.

⁵⁰ Skr 2003/04:47 *Utveckling av den nationella strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter.*

⁵¹ Ds 2007:9, *Ett uppföljningssystem för barnpolitiken.*

⁵² Skr 2007/08:111, *Barnpolitiken – en politik för barnets rättigheter.*

⁵³ Prop. 2009/10:232, *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige.*

SCB fick i juni 2010 i uppdrag att skapa rutiner för beräkning av i första hand ett 15-tal av de indikatorer som presenterades i departementsskrivelsen *Ett uppföljningssystem för barnpolitiken*. SCB ska därutöver ta fram ett underlag för det fortsatta arbetet med de resterande indikatorerna som presenterats i nämnda rapport. Båda uppdragen ska vara slutförda till slutet av januari 2011. När systemet är i drift ska SCB ansvara för att leverera indikatorerna till systemet. I förekommande fall ska SCB hämta in data från berörda sektorsmyndigheter.

Barnombudsmannen och SCB ska samverka med varandra och med Socialdepartementet vid genomförandet av respektive uppdrag.

Barnombudsmannen har under år 2009 avrapporterat tre särskilda uppdrag i sitt regleringsbrev om en strategi för att stärka uppföljningen av barnkonventionens genomförande. Återrapporteringen omfattar bland annat förslag till hur Barnombudsmannen systematiskt ska kunna följa upp hur kommuner förverkligar arbetet med att följa FN:s konvention om barnets rättigheter. Denna uppföljning omfattar mer än vad som är möjligt att följa upp genom det webbaserade uppföljningssystem som nu är under utveckling.⁵⁴

4.2.2 Uppföljningen ska visa på insatserna för barnens rättigheter och följa deras levnadsvillkor

I departementsskrivelsen *Ett uppföljningssystem för barnpolitiken* anges att uppföljningssystemet i första hand ska vara ett verktyg för regeringens arbete med att följa upp de insatser som genomförts för att förverkliga barnets rättigheter och följa utvecklingen av flickors och pojkars levnadsvillkor. Uppföljningssystemet för barnrättspolitiken ska således bidra med kunskap om barns levnadsvillkor med mera, både utifrån målen med barnrättspolitiken och för att öka kunskapen om tillämpningen av barnkonventionen på nationell, regional och kommunal nivå. Regeringen lägger vikt vid att kunskapen ska kunna ligga till grund för beslut om åtgärder på samtliga nivåer inom ramen för barnrättspolitiken.

⁵⁴ Barnombudsmannen, Dnr 9.3:0695/09, *Strategiuppdraget, Barnombudsmannens strategi för att stärka uppföljningen av barnkonventionens genomförande*.

Regeringen anger vidare i propositionen *Strategi för att stärka barnets rättigheter* att uppföljningssystemet inte bara ska användas för att i efterhand följa utvecklingen av barns levnadsvillkor, utan även kunna användas av beslutsfattare för att prioritera insatser.⁵⁵

Vid vår intervju hos Barnombudsmannen framkom att man arbetar för att webbportalen även ska tilltala en publik som inte hanterar data dagligen. Det kommer också att ställas krav på att delar av portalen ska vara särskilt riktade till barn och unga.

4.2.3 Systemet planeras omfatta ett 40-tal indikatorer inom sex målområden

Förslaget i *Ett uppföljningssystem för barnpolitiken* omfattar cirka 40 indikatorer fördelade på sex målområden inom barnrättspolitik. Dessa målområden är: en god levnadsstandard, bästa möjliga hälsa, en god utbildning, en trygg uppväxt, delaktighet i samhället samt samhällets stöd och skydd. Indikatorerna ska huvudsakligen baseras på befintlig statistik och utgöras av såväl befintliga registerdata som data från urvalsundersökningar. En ambition från regeringens sida är att jämförelser av indikatorerna så långt det är möjligt ska kunna brytas ned och jämföras på regional, kommunal och i vissa fall även på stadsdelsnivå. Uppföljningssystemet ska även möjliggöra sambandsanalyser. Cirka en tredjedel av indikatorerna kan i dag redovisas på regional och kommunal nivå. Ungefär 15 av indikatorerna sammanfaller helt eller delvis med indikatorer som ingår i uppföljningssystemet för ungdomspolitik, speciellt inom skol- och utbildningsområdet och familjers ekonomiska förhållanden.

4.2.4 Indikatorer blir tillgängliga via en webbportal och kompletteras med analyserande rapporter

Flertalet beslut om insatser som berör barn och deras villkor fattas och genomförs på kommunal nivå. Detta gör att kommuner och landsting är viktiga mottagare av resultaten från uppföljningssystemet. Det är därmed också viktigt enligt såväl regeringen som Barnombudsmannen

⁵⁵ Prop. 2009/10:232, *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*.

att indikatorerna i uppföljningssystemet ger möjligheter till jämförelser på lokal och regional nivå.

De olika indikatorerna som ska ingå i uppföljningssystemet kommer att bli tillgängliga på Barnombudsmannens webbplats, och statistiken kommer att regelbundet uppdateras via SCB:s försorg. Statistiken kommer att ge Barnombudsmannen möjlighet att genomföra analyser såväl av barns levnadsvillkor som hur implementeringen av barnkonventionen utvecklas i kommunerna. Barnombudsmannen får även till skillnad från i dag möjligheter att kunna göra fördjupade analyser inom vissa områden. Det kommande systemet ger därmed Barnombudsmannen nya förutsättningar och möjligheter att arbeta med sitt uppföljningsuppdrag. Om Barnombudsmannen även fortsättningsvis ska ge ut tryckta skrifter motsvarande *Upp till 18* kommer att beslutas under hösten 2010. Alternativet är att analys och tolkningar blir åtkomliga via webbplatsen.

4.2.5 Resursåtgången för uppföljningssystemet är ännu inte känd

Det finns för närvarande inga tillgängliga uppgifter på vad uppföljningssystemet kommer att kosta i drift. Barnombudsmannen har fått 2,5 miljoner kronor för att utveckla sin plattform och SCB har fått 700 000 kronor för arbetet med att ta fram rutiner för hur indikatorerna ska tas fram. Barnombudsmannen upphandlar under hösten 2010 en leverantör för det webbaserade uppföljningsverktyget. I leverantörens uppgifter ingår också att kostnadsberäkna den framtida driften av systemet.

4.3 Jämställdhetspolitiken

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken som fastställdes av riksdagen år 2006 är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Det övergripande målet har brutits ned i fyra delmål: jämn fördelning av makt och inflytande, ekonomisk jämställdhet, jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet samt att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

SCB har sedan lång tid tillbaka i uppdrag att ta fram samlad statistik inom jämställdhetsområdet. SCB ger vartannat år ut lathunden om jämställdhet *På tal om kvinnor och män*. Den första lathunden publicerade SCB år 1984. Den senaste kom i juli 2010. Uppgifterna i lathunden finns även tillgängliga på SCB:s hemsida. Den bedöms dock av SCB som otillräcklig för att kunna följa upp alla delar av jämställdhetspolitiken.

Integrations- och jämställdhetsdepartementet angav i februari 2009 att ett system för uppföljning inom jämställdhetspolitiken behövde utvecklas. Integrations- och jämställdhetsdepartementet anlidade för ändamålet en konsult. I förfrågningsunderlaget till uppdraget angavs att det skulle omfatta ett förslag till uppföljningssystem med indikatorer. Förslaget skulle även omfatta hur uppföljningen skulle kunna genomföras.⁵⁶ I konsultrapporten till Integrations- och jämställdhetsdepartementet föreslås ett uppföljningssystem med totalt 31 indikatorer kopplade till de fyra målområdena för jämställdhetspolitiken.⁵⁷

Regeringen gav i oktober 2008 SCB i uppdrag att genomföra en förstudie om hur produktionen av jämställdhetsstatistiken skulle kunna utvecklas. Prioriterade områden var sysselsättning, företagande och utbildning. Förstudien resulterade i en redovisning av inom vilka områden relevant statistik finns respektive saknas för att kunna belysa jämställdhetsperspektivet inom dessa områden.⁵⁸

I juni 2010 fick SCB i uppdrag att utveckla tillgängligheten till jämställdhetsstatistiken och skapa en gemensam samlad ingång för denna statistik på SCB:s webbplats. Utgångspunkten ska vara SCB:s förstudie från år 2009. I uppdraget ingår också att utveckla indikatorer för jämställdhetspolitiken samt att lämna förslag till hur indikatorerna kan utformas, uppdateras och presenteras. Indikatorerna ska kopplas till de jämställdhetspolitiska målen. SCB ska i arbetet samråda med Integrations- och jämställdhetsdepartementet. En redovisning av förslag till indikatorer ska lämnas till regeringen senast 1 december 2010 och en

⁵⁶ Regeringens förfrågningsunderlag PM 5 mars 2009, *Uppdrag om uppföljningssystem för jämställdhetspolitiken*.

⁵⁷ Uppföljningssystem för jämställdhetspolitiken, FBA Holding AB juni 2009.

⁵⁸ SCB 15 maj 2009, *Förstudie avseende en vidareutveckling av produktionen av jämställdhetsstatistik*.

slutredovisning av hur tillgängligheten ska utvecklas ska lämnas senast 31 januari 2012. I uppdraget anges också att ett system för uppföljning av jämställdhetspolitiken behöver utvecklas och att det förslag som togs fram i den ovan nämnda konsultrapporten kan användas som underlag.⁵⁹

4.3.1 Syftet är att få en samlad uppföljning av jämställdhetspolitiken

Ansvar för att följa upp insatser inom och utvecklingen av jämställdheten ligger på de enskilda myndigheterna och görs löpande inom de områdena. Regeringens bedömning är att det behövs ett samlat uppföljningssystem av jämställdhetspolitiken för att göra det möjligt att bedriva ett mer strategiskt och långsiktigt jämställdhetsarbete.⁶⁰ I dialogen mellan SCB och Integrations- och jämställdhetsdepartementet har framkommit att departementet gärna ser att resultatet av uppföljningen ska fylla flera syften. Det bör kunna användas såväl för att allmänt följa upp jämställdhetsområdet som för motivering till och styrning av åtgärder och insatser inom olika områden vilka kan bidra till att nå målen för jämställdhetspolitiken. Målgrupper är såväl regeringen som myndigheter, organisationer och den breda allmänheten.

4.3.2 Omfattning och innehåll

Enligt regeringens beslut ska SCB:s arbete med att utveckla indikatorer vara kopplat till de jämställdhetspolitiska målen. Av regeringsbeslutet framgår att det förslag till uppföljningssystem som konsultbolaget FBA-holding AB redovisat kan användas som underlag. Den statistik och de indikatorer som ska ingå ska vara på nationell nivå och inte brytas ned på regional och kommunal nivå. Enligt SCB finns i stort sett all statistik som behövs redan i dag. Det krävs dock att statistiken sammanställs på ett sätt som gör att jämställdhetsperspektivet framgår. I utvecklingsarbetet strävar man efter att hålla antalet indikatorer nere och hellre föreslå färre men stabila och långsiktiga indikatorer.

⁵⁹ Regeringsbeslut 27 maj 2010, *Uppdrag till SCB att utveckla jämställdhetsstatistiken*.

⁶⁰ Prop. 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010*.

4.3.3 SCB har ansvaret

SCB ska även fortsättningsvis ansvara för den samlade jämställdhetsstatistiken. Redan i dag använder SCB statistik från de statistikansvariga myndigheterna och andra organisationer. Däremot har SCB inte fått i uppdrag att stå för analyser av den statistik och de indikatorer som ska sammanställas.

4.3.4 Presentation av uppföljningssystemen ska finnas i en samlad ingång på SCB:s webbplats

All statistik och alla indikatorer inom jämställdhetsområdet ska finnas tillgängliga via en samlad ingång på SCB:s webbplats. Även fortsättningsvis ska SCB producera ”På tal om kvinnor och män” Någon annan tryckt publikation är inte planerad. Uppdateringen av statistiken på webbplatsen har diskuterats med departementet men inga beslut är ännu fattade, vare sig när det gäller indikatorerna eller övrig statistik såsom statistik enligt förstudien. Åtminstone bör en uppdatering göras en gång per år.

4.3.5 Framtida kostnader kan ännu inte beräknas

SCB får disponera högst 550 000 kronor under år 2010 för att genomföra regeringens uppdrag att utveckla jämställdhetsstatistiken med indikatorer. Regeringen avser att anvisa ytterligare medel för utvecklingskostnaderna under år 2011. Vidare avser regeringen att överföra medel till SCB för de löpande kostnaderna för den samlade ingången. De framtida kostnaderna för uppdatering av indikatorerna kan för närvarande inte redovisas då förslaget ännu inte är klart.

4.4 Jämförelser mellan uppföljningen av de olika områdena

4.4.1 Syfte, användning och målgrupp

Regeringen är en uttalad primär målgrupp för rapportering från uppföljningssystemen. En annan viktig målgrupp inom såväl folkhälsopolitiken, ungdomspolitikerna som barnrättspolitikerna är kommunerna.

Samtliga tre områden vi jämför med har ett relativt brett syfte med uppföljningssystemen. De ska kunna användas både för att öka kunskapen och följa utvecklingen inom respektive område. Uppföljningen ska också mer eller mindre uttalat kunna användas för regeringens styrning av insatser inom de tre områdena. Inom barnrättspolitikerna och folkhälsopolitiken bedöms uppföljningen även bli ett viktigt underlag för kommunernas prioritering och styrning av sina insatser.

4.4.2 Ansvarsfördelning mellan myndigheterna skiljer sig delvis åt

SCB ges ett huvudansvar inom både jämställdhetspolitiken och barnrättspolitikerna vad gäller att sammanställa och kvalitetssäkra data. Data som SCB inte har primäransvar för hämtas från berörda myndigheter. Inom barnrättsområdet har Barnombudsmannen ansvaret för att sammanställa, presentera och analysera utvecklingen. Inom jämställdhetsområdet har SCB uppdraget att utveckla en samlad ingång där jämställdhetsstatistiken ska göras tillgänglig. Däremot har SCB inget uppdrag att genomföra en djupare statistisk analys av utvecklingen inom området. Däremot finns önskemål att uppgifterna kommenteras och jämförs med tidigare statistik.

Inom folkhälsopolitiken har flera myndigheter regeringens uppdrag att bidra med indikatorer och annat underlag till den folkhälsopolitiska rapporten. Därutöver lämnar ytterligare ett tiotal myndigheter uppgifter och annat underlag till Folkhälsoinstitutets arbete med rapporten. Huvudparten av analysarbetet sker inom Folkhälsoinstitutet, men i kontakt med de myndigheter som levererar indikatorer och annat underlag. Tillvägagångssättet inom uppföljningssystemet för folkhälsopolitiken liknar delvis det som finns inom uppföljningssystemet för ungdomspolitikerna, där flera myndigheter har uppdrag från regeringen att lämna uppgifter till Ungdomsstyrelsen. I det senare fallet är det uttalat att myndigheterna ska kommentera utvecklingen av de indikatorer de lämnar till Ungdomsstyrelsen.

4.4.3 Flera likartade indikatorer ingår i de olika uppföljningssystemen

Inom barnrättspolitiken föreslås drygt 15 indikatorer som liknar dem inom ungdomspolitiken, både när det gäller utbildning, hälsa, utsatthet och ekonomiska förhållanden. I uppföljningssystemet för folkhälsan är cirka 25 indikatorer liknande dem för ungdomspolitiken. Cirka 15 indikatorer återfinns i såväl uppföljningen av ungdomspolitiken som i barnrättspolitiken och folkhälsopolitiken. Den typ av indikatorer som ska ingå i uppföljningen av jämställdhetspolitiken kommer skära tvärs genom alla områden, men troligtvis kommer indikatorer som speglar utbildning, sysselsättning och inflytande att delvis motsvara några av dem som finns inom de övriga områdena.

Indikatorer inom uppföljningssystemet för folkhälsopolitiken finns nedbrutna på kommunal nivå. Inom uppföljningssystemet för barnrättspolitiken ska också indikatorerna i möjligaste mån kunna brytas ned på kommunal och i vissa fall även på stadsdelsnivå. Detta skiljer sig från uppföljningssystemet inom ungdomspolitiken och jämställdhetspolitiken, som endast är på nationell nivå.

4.4.4 Tillgänglighet och rapportering

Inom uppföljningssystemet för folkhälsopolitiken tas en omfattande folkhälsopolitisk rapport fram med 4–5 års intervall. Rapporten omfattar analyser av utvecklingen inom området och vilka insatser som vidtagits inom området. Statistiska uppgifter på kommunal nivå finns tillgängligt på Folkhälsoinstitutets webbsida. Inom såväl jämställdhetsområdet som barnrättsområdet planeras webbportaler där indikatorer och liknande statistik ska vara åtkomligt. Uppgifterna ska regelbundet uppdateras.

Inom barnrättsområdet planerar Barnombudsmannen att ta fram rapporter som ska innehålla analyser inom barnrättsområdet. Även inom jämställdhetsområdet kommer olika statistiska rapporter att tas fram, men där finns i dag inget uppdrag till SCB att göra statistiska analyser av materialet utifrån de jämställdhetspolitiska målen. Resultaten inom ramen för uppföljningssystemet för ungdomspolitiken presenteras i

rapportform, dels den löpande årliga uppföljningen av samtliga indikatorer i *Ung i dag*, dels i mer tematiskt analyserande rapporter.

4.5 Statskontorets sammanfattande bedömning

4.5.1 Likheter och skillnader mellan uppföljningssystemen

Statskontoret konstaterar att det finns såväl beröringspunkter som skillnader mellan uppföljningarna av de fyra tvärsektoriella områdena. Samtliga system bygger på indikatorer som ska spegla utvecklingen inom området. Flera av indikatorerna främst inom barn-, ungdoms- och folkhälsoområdena är lika eller likartade. Inom tre av uppföljningssystemen kompletteras indikatorerna med analyser i rapportform.

Det finns skillnader mellan områdena vad gäller syfte och metoder för att ta fram, sammanställa och presentera informationen i uppföljningssystemet. För de tre områdena vi jämför med är det tydligt uttalat att *syftet* med uppföljningen är att den ska kunna fungera som underlag för regeringens beslut om åtgärder inom dessa områden. Detta är inte lika tydligt när det gäller syftet med uppföljningssystemet för ungdomspolitiken.

Valet av hur indikatorerna *inhämtas* skiljer sig också mellan systemen. För uppföljningssystemen för ungdomspolitiken och folkhälsopolitiken har flera myndigheter i uppdrag att leverera indikatorer och annat underlag till uppföljningssystemen. För uppföljningen inom barnrättspolitiken och jämställdhetspolitiken ansvarar SCB för indikatorerna.

Även *presentationen* av uppföljningen har utformats på lite olika sätt. Ungdomsstyrelsen och Folkhälsoinstitutet tar fram skriftliga rapporter där de sammanställer uppföljningen med indikatorer. För jämställdhetspolitiken och barnrättspolitiken ska indikatorer löpande vara åtkomliga genom en webbportal. Därutöver ska skriftliga sammanställningar och rapporter tas fram. Indikatorer inom uppföljningssystemet för ungdomspolitiken kan idag inte nås via någon samlad webbportal.

4.5.2 Lösningar från andra uppföljningssystem kan tillämpas i ungdomspolitiken

Statskontoret bedömer att det finns lösningar inom de jämförda uppföljningssystemen som skulle kunna tillämpas inom ungdomspolitiken. Det gäller exempelvis att göra indikatorerna tillgängliga via en webbportal som lämpligen Ungdomsstyrelsen bör ansvara för.

Vi bedömer även att kommenterande och analyserande rapporter inte behöver tas fram årligen, då skillnaderna från ett år till ett annat för indikatorer som beskriver ungdomars levnadsvillkor oftast är ganska små.

Statskontoret bedömer vidare att det finns skäl att överväga en samordning av hur indikatorerna hämtas in och används inom de olika områdena.

5 Avslutande analys och förslag

Om det finns behov ska Statskontoret föreslå förändringar för att göra uppföljningssystemet för den nationella ungdomspolitiken mer effektivt. Effektiviteten i ett uppföljningssystem kan bedömas på olika sätt. Vi har i kapitel 1 resonerat kring effektivitet i termer av

- måluppfyllelse – om syftet med uppföljningen nås, att skapa en djupare kunskap om ungas tillgång till välfärd och inflytande.
- måluppfyllelse i relation till insatta resurser.
- påverkan – om resultaten från uppföljningen påverkar utformningen av statliga insatser för ungdomar.

Vår bedömning av effektivitet är kopplad till den modell för utvärderingen som även den presenterades i kapitel 1. Modellen är uppbyggd på följande sätt: om resultaten från uppföljningssystemet sprids blir de kända och skapar kunskap om ungas levnadsvillkor. Förutsättningar finns då att resultaten används som beslutsunderlag av regeringen och av myndigheter och att de på så sätt påverkar inriktningen av statliga insatser för ungdomar.

Det finns enligt Statskontorets bedömning brister i uppföljningen av den nationella ungdomspolitiken utifrån vart och ett av de tre sätten att se på effektivitet. Nedan utvecklas denna bedömning närmare. Därefter följer en analys av hur uppföljningen skulle kunna utformas för att bättre motsvara regeringens behov och därmed bli mer effektiv. Kapitel avslutas med Statskontorets förslag till en mer effektiv uppföljning av den nationella ungdomspolitiken.

5.1 Uppföljningssystemet är inte effektivt

5.1.1 Målet för uppföljningen nås inte

Statskontoret bedömer att det finns brister i uppföljningssystemets effektivitet. Det finns brister i hur resultaten från uppföljningen sprids, blir kända och används hos de tänkta mottagarna av uppföljningen. Detta gäller myndigheterna, men även berörda departement i Rege-

ringskansliet och därmed regeringen. Statskontoret ifrågasätter därför om uppföljningssystemet skapar den djupare kunskap om ungas tillgång till välfärd och inflytande som är syftet med uppföljningen.

Det finns även brister i effektiviteten när det gäller relevans i uppföljningen i förhållande till de övergripande målen. Indikatoruppföljningen är omfattande och spretig. Bakomliggande analyser av vad som är viktigt för att skapa välfärd och delaktighet saknas ofta. Kopplingen mellan indikatorer och de övergripande målen är inte alltid tydlig. Det beror till en del på att data till indikatorerna ska hämtas från de uppgifter som myndigheterna redan har. Förutsättningarna att skapa valida indikatorer som verkligen speglar målen för ungdomspolitiken är därmed dåliga.

Statskontoret drar dock slutsatsen att den begränsade användningen av uppföljningen till mindre del beror på indikatorernas bristande relevans och mer på att mottagarna i berörda departement och myndigheter inte ser något större behov av den sektorsövergripande analys som indikatoruppföljningen är tänkt att ge. Kommuner och ungdomsorganisationer uttrycker ett större behov av denna samlade bild.

5.1.2 Svårt att motivera myndigheternas insatser

Uppföljningen är inte effektiv eftersom målet för uppföljningen inte nås, vilket framgår av analysen ovan. Att till det koppla resursåtgången har visat sig svårt och Statskontoret har i utredningsarbetet inte prioriterat att i detalj kartlägga myndigheterna resursinsatser. Vi har frågat myndigheterna om vilken tid de lägger på regeringsuppdraget att följa ungas levnadsvillkor genom att ta fram indikatorer. De flesta myndigheter ser det som ett ganska litet uppdrag. Den uppskattade resursåtgången varierar från två dagar till två månader. Merparten uppger tidsåtgången till cirka två veckor. Med tanke på det begränsade mervärdet för myndigheterna och det svaga intresset för återrapporteringarna i berörda departement anser Statskontoret att det är svårt att motivera myndigheternas insatser i uppföljningen av ungdomspolitiken.

Det finns överlappningar i indikatorer för olika tvärssektoriella områden

En annan aspekt på effektiviteten kopplat till resursanvändningen är den överlappning av indikatorer som finns i uppföljningen av olika tvärssektoriella områden. Framförallt finns det överlappningar i uppföljningarna av ungdomspolitiken, folkhälsopolitiken och barnrättspolitiken, vilket vi visade i kapitel 4. Det finns möjligheter till effektivitetsvinster genom att samordna indikatoruppföljningarna inom olika tvärssektoriella områden.

5.1.3 Svagt genomslag för uppföljningssystemet

Statskontoret har bara kunnat finna enstaka exempel på att resultaten från uppföljningen har påverkat inriktningen av insatser för ungdomar. I denna bemärkelse är uppföljningssystemet inte effektivt.

Givetvis påverkas beslut som rör ungdomar av flera faktorer än vad som kan utläsas av ett uppföljningssystem. Det handlar om politiska avvägningar, externa aktörer som driver olika frågor, vad som ligger rätt i tiden och så vidare. Det är svårt att särskilja resultaten från uppföljningen av ungdomspolitiken från de resultat som kommer från andra uppföljningar, till exempel från Arbetsförmedlingen eller Skolverket. Informationen från uppföljningssystemet är inte ny, men pake- terad annorlunda. Att värdera effektivitet som genomslag i insatser för ungdomar är därför vanskligt. Statskontoret bedömer trots det att större fokus i uppföljningen på aktuella frågor som har särskild betydelse för ungas välfärd och inflytande borde öka intresset hos berörda departe- ment och myndigheter. Därmed kan användningen av uppföljningen som beslutsunderlag för statliga insatser för ungdomar bli större.

För att regeringen ska få den samlade bild av ungas levnadsvillkor som uppföljningssystemet är tänkt att ge krävs att resultaten sprids och används i Regeringskansliet. Statskontoret konstaterar att Integrations- och jämställdhetsdepartementet⁶¹ inte lyckats involvera berörda departe- ment i uppföljningen av den nationella ungdomspolitiken. För att nå syftet med uppföljningen krävs att ansvarigt departement för ungdoms-

⁶¹ Vid regeringsombildningen i oktober 2010 meddelades att Integrations- och jäm- ställdhetsdepartementet upphör som departement och att ansvaret för ungdomsfrågorna flyttas till Utbildningsdepartementet.

politiken i större utsträckning än tidigare sprider resultaten från uppföljningen inom Regeringskansliet och bjuder in berörda departement till dialog om inriktningen på insatser för ungdomar.

5.1.4 Uppföljningssystemet behöver omprövas

Sammantaget bedömer Statskontoret att uppföljningen av den nationella ungdomspolitikerna med dagens system inte är ändamålsenlig. Ambitionen att göra berörda departement och myndigheter delaktiga i uppföljningen har inte lett till avsett resultat. Effektiviteten i systemet blir därför låg. Effektiviteten påverkas även negativt av att det finns brister i uppföljningens relevans för de övergripande målen för ungdomspolitikerna. Statskontorets övergripande slutsats är därför att uppföljningssystemet för den nationella ungdomspolitikerna behöver omprövas. Nedan följer förslag som syftar till att göra uppföljningen av den nationella ungdomspolitikerna mer effektiv.

5.2 Statskontorets förslag

Ungdomsstyrelsen har i dag en viktig roll i uppföljningssystemet. Enligt Statskontorets bedömning finns det skäl att ge Ungdomsstyrelsen ett tydligare ansvar för innehållet i uppföljningen, samtidigt som övriga myndigheters insatser begränsas.

5.2.1 Utveckla relevansen i indikatorerna

För att öka relevansen i uppföljningen i förhållande till de övergripande målen för ungdomspolitikerna bör indikatorerna i större utsträckning än i dag bygga på analyser av vilken information som verkligen är viktig för att spegla de övergripande målen om verklig tillgång till välfärd och inflytande. Utgångspunkten bör vara färre och stabila indikatorer som kan följas långsiktigt.

Statskontoret föreslår att regeringen ger Ungdomsstyrelsen i uppdrag att utreda och ta fram förslag på indikatorer inom respektive målområde. Indikatorerna ska vara de som är mest relevanta för att följa upp de övergripande målen för ungdomspolitikerna.

5.2.2 Skapa ett bättre sammanhang i uppföljningen

Regeringen ger för närvarande årligen via regleringsbrevet Ungdomsstyrelsen i uppdrag att genomföra en tematisk analys av ungdomars levnadsvillkor inom ett utpekat målområde. Statskontorets bedömning är att valet av tema för analysen snarare handlar om att ”beta av” de olika huvudområdena⁶² än att fokusera på vad som just nu och under den närmaste tiden är särskilt viktigt för ungas välfärd och inflytande. För att bättre hålla ihop uppföljningssystemet bör de tematiska analyserna baseras på resultat från indikatoruppföljningen. Områden där man ser väsentliga problem bör prioriteras för tematiska analyser.

Statskontoret föreslår att regeringen ger Ungdomsstyrelsen i uppdrag att ta fram förslag på tematisk analys till nästkommande år. Förslaget bör baseras på resultaten från indikatoruppföljningen.

5.2.3 Effektivisera datainsamlingen till indikatoruppföljningen

Statskontoret har identifierat två alternativ för att effektivisera datainsamlingen till indikatoruppföljningen.

Alternativ 1 innebär att myndigheterna även fortsättningsvis får i uppdrag att följa ungas levnadsvillkor, men att uppdraget blir mindre omfattande.

Alternativ 2 innebär att uppdraget att följa ungdomars levnadsvillkor delas mellan SCB som levererar indikatorer och Ungdomsstyrelsen som analyserar indikatorerna.

Alternativ 1: Begränsa uppdraget till myndigheterna

Myndigheterna får även i fortsättningen regeringsuppdrag att följa ungdomars levnadsvillkor. Det årliga uppdraget avgränsas till att leverera de indikatorer som regeringen beslutat om med Ungdomsstyrelsens förslag som underlag. Kraven på omfattningen av återrapporteringen sänks i förhållande till de krav som för närvarande ställs på myndig-

⁶² Utbildning och lärande, Arbeta och försörjning, Hälsa och utsatthet, Inflytande och representation samt Kultur och fritid.

heterna mot bakgrund av dels det begränsade mervärdet för myndigheterna av att delta i uppföljningen, dels det svaga intresset hos berörda departement för myndigheternas återrapporteringar. I utformningen av uppdraget bör de möjligheter som finns att samordna insamlingen av indikatorer med andra tvärsektoriella områden beaktas.

Detta alternativ innebär att det årliga regeringsuppdraget till myndigheterna begränsas till redovisning av indikatorer utan analyserande text men med fördelning på bakgrundsvariabler enligt nuvarande uppdrag. Uppgifter om funktionshinder och sexuell läggning är sällan tillgängliga varför önskemålen om en sådan redovisning bör tas bort.

Jämförelser med den vuxna delen av befolkningen är centralt för att kunna identifiera ungdomsproblem. Kravet på en sådan redovisning bör kvarstå. Förutom i de fall det inte är relevant, som för skolområdet. Redovisning uppdelad på kvinnor och män bör göras för varje bakgrundsvariabel.

I detta alternativ ges myndigheterna i uppdrag att komplettera indikatorerna med en analyserande text på samma sätt som i dag men mer sällan, exempelvis vart tredje år.

Alternativ 2: Ge uppdrag till Ungdomsstyrelsen och SCB

Statskontorets jämförelser av andra tvärsektoriella områden visar att myndigheterna ges en större roll i uppföljningen av ungdomspolitiken än i uppföljningen av framförallt barnrättspolitik och jämställdhetspolitik. Regeringen har för dessa områden istället gett SCB i uppdrag att ta fram och leverera indikatorer.

Vår utvärdering visar på bristande genomslag i myndigheterna av att delta i uppföljningen. Regeringen bör därför överväga att ge SCB i uppdrag att leverera indikatorer till Ungdomsstyrelsen för uppföljningen av den nationella ungdomspolitiken. I dag ingår flertalet av indikatorerna i den officiella statistiken och borde därmed vara lätt tillgängliga. I de fall då indikatorerna faller utanför den officiella statistiken kan SCB beställa underlag av berörda myndigheter. Det skulle medföra en bättre samordning när det gäller indikatorerna för uppföljning av ungdomspolitiken. I förlängningen skapas förutsätt-

ningar att samordna framtagandet av indikatorer för olika tvärsektoriel-
la områden.

Ungdomsstyrelsen får i detta alternativ fortsatt i uppdrag att samman-
ställa och göra en sektorsövergripande analys av indikatorerna.

Statskontoret förordar alternativ 2

Statskontoret förordar att uppdraget att följa ungdomars levnadsvillkor
delas mellan Ungdomsstyrelsen och SCB, alltså alternativ 2.

I alternativ 1 har myndigheterna fortfarande regeringsuppdrag att följa
ungdomars levnadsvillkor. Det främsta argumentet för detta alternativ
är att det ger bättre förutsättningar att få behovet av data till indikato-
rerna tillgodosett jämfört med en situation där det är frivilligt för myn-
digheterna att lämna uppgifter. Det främsta argumentet mot detta
alternativ är det bristande mervärdet hos myndigheterna av att delta i
indikatoruppföljningen.

Att låta SCB ha ansvaret för att ta fram indikatorerna enligt alternativ 2
har flera fördelar. Myndigheterna belastas i lägre grad, samtidigt som
det finns möjligheter till effektivitetsvinster genom att samordna indi-
katoruppföljningen av olika tvärsektorieella områden. Argument som
talar emot är att myndigheternas delaktighet minskar.

Statskontoret föreslår att regeringen ger SCB i uppdrag att leverera
indikatorer till uppföljningen av den nationella ungdomspolitiken. I
uppdraget bör ingå att se över hur man kan samordna indikatoruppfölj-
ningen avseende ungdomspolitiken med indikatorer för att följa upp
andra tvärsektorieella områden, då i första hand barnrättspolitiken.
Kostnaderna för uppdraget till SCB bör helt eller delvis kunna motsva-
ras av minskade kostnader för myndigheterna i samband med att deras
regeringsuppdrag att följa ungas levnadsvillkor upphör.⁶³

Statskontoret föreslår att regeringen även fortsättningsvis ger Ung-
domsstyrelsen i uppdrag att sammanställa och göra en sektorsöver-
gripande analys av indikatorerna. Sammanställningen och analysen
behöver dock inte göras varje år, utan förslagsvis vart tredje år. Där-

⁶³ Som en indikation på kostnaderna kan nämnas att SCB fått 700 000 kronor för att
utveckla rutiner för att ta fram indikatorer för barnrättspolitiken.

med skapas också bättre möjligheter för Ungdomsstyrelsen att fördjupa analysen.

5.2.4 Utveckla presentation och spridning

Som framgår ovan anser Statskontoret att indikatorsammanställningen *Ung idag* inte behöver tas fram varje år. De årliga förändringarna i indikatorerna är för små för att motivera en tryckt rapport med kommentarer och analyser. Däremot bedömer Statskontoret att det är värdefullt att uppdatera indikatorerna varje år för att skapa tidsserier. Dessa uppgifter bör göras tillgängliga för alla intresserade, förslagsvis på Ungdomsstyrelsens webbplats. Det finns en del att lära av uppföljningar inom andra tvärsektoriella områden när det gäller nytänkande avseende presentation och spridning av uppföljningsresultat.

Uppföljningarna för två av våra tre jämförelseområden är tydligt inriktade på att även visa resultat på kommunnivå, det gäller barnrättspolitik och folkhälsopolitiken. Statskontoret anser inte att uppföljningen av ungdomspolitik behöver ha en sådan ambition. Kommunerna har möjlighet att ta fram egna data genom de Lupp-undersökningar⁶⁴ som Ungdomsstyrelsen erbjuder. De kommuner som genomför Lupp-undersökningar har i dag möjlighet att jämföra sina egna resultat med andra kommuners i den databas som finns på Ungdomsstyrelsens webbplats.

Statskontoret föreslår att den sektorsövergripande indikatorsammanställningen *Ung idag* tas fram mer sällan, exempelvis vart tredje år, istället för som i dag varje år. Ambitionen bör dock vara att uppdatera indikatorerna årligen och lägga ut dem som tidsserier på Ungdomsstyrelsens webbplats.

Statskontoret föreslår att regeringen ger Ungdomsstyrelsen i uppdrag att utveckla en portal på sin webbplats för presentation och spridning av resultaten från hela uppföljningssystemet för den nationella ungdomspolitik. Kostnaderna för att utveckla portalen kan helt eller delvis kompenseras av att rapporten *Ung idag* inte tas fram årligen.⁶⁵

⁶⁴ Lupp – Lokal uppföljning av ungdomspolitik.

⁶⁵ Som en indikation på kostnaden kan nämnas att Barnombudsmannen får 2,5 mkr av regeringen för att utveckla sin webbportal.

I de fall det finns resultat för indikatorer även på kommunal nivå bör de göras tillgängliga på webbportalen. Kommuner som gör Luppundersökningar bör erbjudas att presentera sina resultat på webbportalen.

Referenser

- Barnombudsmannen Dnr 9.3:0695/09, *Strategiuppdraget, Barnombudsmannens strategi för att stärka uppföljningen av barnkonventionens genomförande.*
- Ds 2007:9, *Ett uppföljningssystem för barnpolitiken.*
- Ekonomistyrningsverket 2009:16, *Kartläggning av regleringsbrev.*
- Ekonomistyrningsverket 2010:24, *Resultatstyrning i rätt riktning.*
- FBA Holding AB juni 2009, *Uppföljningssystem för jämställdhetspolitiken.*
- Proposition 2002/03:35, *Mål för folkhälsan.*
- Proposition 2004/05:2, *Makt att bestämma – rätt till välfärd.*
- Proposition 2007/08:110, *En förnyad folkhälsopolitik.*
- Proposition 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010.*
- Proposition 2009/10:232, *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige.*
- Proposition 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Regeringens förfrågningsunderlag PM 5 mars 2009, *Uppdrag om uppföljningssystem för jämställdhetspolitiken.*
- Regeringsbeslut nr 9 den 13 november 2003, *Uppdrag att ta fram folkhälsopolitisk rapport m.m. S2003/9205/FH.*
- Regeringsbeslut 18 december 2008, *Uppdrag att följa utvecklingen av ungdomars levnadsvillkor.*
- Regeringsbeslut 27 maj 2010, *Uppdrag till SCB att utveckla jämställdhetsstatistiken.*
- Skr. 2003/04:47 *Utveckling av den nationella strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter.*
- SCB 15 maj 2009, *Förstudie avseende en vidareutveckling av produktionen av jämställdhetsstatistik.*
- Skr. 2007/08:111, *Barnpolitiken – en politik för barnets rättigheter*
- Skr. 2009/10:53, *En strategi för ungdomspolitik.*

Statistiska centralbyrån, 15 maj 2009, *Förstudie avseende en vidareutveckling av produktionen av jämställdhetsstatistik.*

Statskontoret (2003:24), *Målstyrningssystemet för ungdomspolitiken.*

Statskontoret (2005:1), *En effektivare jämställdhetspolitik.*

Statskontoret (2006:13), *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor.*

Statskontoret (2007:15), *Barnpolitikens myndighetsstruktur och styrning.*

Ungdomsstyrelsen, Dnr 50-257/08, *PM Uppföljning av ungdomspolitiska indikatorer – identifierade utvecklingsområden.*

Ungdomsstyrelsen, *Indikatorer för uppföljning av ungdomars levnadsvillkor – På väg mot ett uppföljningssystem för den nationella ungdomspolitiken.*

Ungdomsstyrelsens skrifter 2003:6, *Ung 2003.*

Ungdomsstyrelsens skrifter 2007:11, *Unga med attityd.*

Ungdomsstyrelsens skrifter 2007:14, *Fokus 07, En analys av ungas hälsa och utsatthet.*

Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:9, *Fokus 08, En analys av ungas utanförskap.*

Ungdomsstyrelsens skrifter 2009:6, *FOKUS09 – Metoder för att bryta ungas utanförskap- exempel från Europa.*

Ungdomsstyrelsens skrifter 2009:7, *UNG IDAG 2009.*

Ungdomsstyrelsens skrifter 2010:2, *HON HEN HAN, En analys av hälsosituationen för homosexuella och bisexuella ungdomar samt för unga transpersoner.*

Ungdomsstyrelsens skrifter 2010:9, *UNG IDAG 2010.*

Ungdomsstyrelsens årsredovisningar för åren 2008 och 2009.

Statskontorets uppdrag



Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Regeringsbeslut 2

2010-02-04

IJ2010/186/UF

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



**Uppdrag till Statskontoret att genomföra en utvärdering av
uppföljningssystemet för den nationella ungdomspolitiken**

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att genomföra en utvärdering av uppföljningssystemet för den nationella ungdomspolitiken. Om behov finns ska Statskontoret också föreslå förändringar i syfte att göra systemet mer ändamålsenligt och effektivt.

Statskontoret ska analysera och bedöma om uppföljningssystemet för ungdomspolitiken ger ökad kunskap om utvecklingen av ungas levnadsvillkor och en helhetsbild av ungdomars situation. Särskilt fokus ska ligga på uppföljningen av indikatorer. Jämförelser med uppföljningssystem inom andra tvärssektoriella områden ska, i relevanta delar, göras.

Statskontoret ska i uppdraget:

1. Kartlägga i vilken utsträckning de statliga myndigheter som ingår i uppföljningssystemet har integrerat uppföljningen av indikatorer i sin ordinarie verksamhet.
2. Kartlägga och bedöma i vilken utsträckning de statliga myndigheterna har påverkats i sitt arbete med frågor som berör ungdomar av att medverka i uppföljningen av ungdomspolitiken.
3. Kartlägga hur resultatet från uppföljningen av ungdomspolitiken används av myndigheter samt i kommuner och organisationer.
4. Analysera hur det pågående förändringsarbetet inom mål- och resultatstyrningen kan komma att påverka uppföljningssystemet för ungdomspolitiken.

Ungdomsstyrelsen ska bistå med de uppgifter som behövs för att Statskontoret ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Samråd ska ske med de myndigheter som rapporterar indikatorer för utvecklingen av ungdomars levnadsvillkor samt med representanter för ungdomsorganisationer.

Postadress
103 33 Stockholm

Besöksadress
Fredsgatan 8

Telefonväxel
08-405 10 00

Telefax
08-543 560 39

E-post: registrator@integration.ministry.se

Statskontoret ska till Regeringskansliet (Integrations- och jämställdhetsdepartementet) redovisa uppdraget i en skriftlig rapport senast den 30 november 2010.

Bakgrund

Statskontoret genomförde 2003 en granskning av det dåvarande målstyrningssystemet för ungdomspolitiken (Statskontorets rapport 2003:24). I sin rapport ansåg Statskontoret att de påvisbara effekterna av systemet var marginella och förordade införandet av ett nytt målstyrningssystem. Ungdomsstyrelsen genomförde vid samma tid en fördjupad analys av ungdomspolitiken som även den pekade på vissa brister i målstyrningssystemet (Ung 2003, Ungdomsstyrelsens skrifter 2003:6). Dessa båda uppföljningar utgjorde underlag för den senaste ungdomspolitiska propositionen, som presenterades 2004 (Makt att bestämma – rätt till välfärd, prop. 2004/05:2). I och med denna proposition förändrades mål- och uppföljningssystemen för ungdomspolitiken.

Uppföljningssystemet för ungdomspolitiken syftar till att följa utvecklingen av ungdomars levnadsvillkor med avseende på de övergripande målen. Systemet ska ge såväl en djupare kunskap om ungas tillgång till välfärd och inflytande inom enskilda områden som en översikt över den samlade utvecklingen. Uppföljningssystemet består av:

- Uppföljning av indikatorer som belyser ungdomars levnadsvillkor.
- Tematiska analyser som ger en fördjupad bild av utvecklingen av ungdomars levnadsvillkor inom något särskilt område.
- Attityd- och värderingsstudier.
- Utvärdering av ungdomspolitiken.

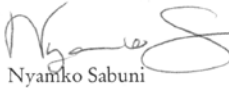
De övergripande målen för ungdomspolitiken är att alla ungdomar ska ha verklig tillgång till välfärd och att alla ungdomar ska ha verklig tillgång till inflytande. Utöver dessa övergripande mål ska ungdomspolitiken utgå från befintliga mål för politiken inom alla områden som är av relevans för ungdomars levnadsvillkor. Förutom dessa mål ska fyra perspektiv ligga till grund för hur offentlig verksamhet för ungdomar utformas. Dessa är resursperspektivet, rättighetsperspektivet, självständighetsperspektivet samt mångfaldsperspektivet.

Målgruppen för ungdomspolitiken är personer mellan 13 och 25 år. För att underlätta en systematisk uppföljning och analys av ungdomars levnadsvillkor, är ungdomspolitiken uppdelad i de fem huvudområdena Utbildning och lärande, Arbete och försörjning, Hälsa och utsatthet, Inflytande och representation samt Kultur och fritid.

Regeringens resultatstyrning har förändrats, vilket bland annat inneburit att verksamhetsstrukturen har avskaffats. Regeringens mål är att få till stånd en strategisk och flexibel styrning av myndigheter och verksamheter genom att i högre grad utgå från myndigheternas instruktionsenliga uppgifter. Mål och återrapporteringskrav ska i första hand ta fasta på myndigheternas prestationer. Den förändrade styrningen påverkar förutsättningarna för det nationella uppföljningssystemet för ungdomspolitik. Detta system har bland annat tagit sin utgångspunkt i den verksamhetsstruktur som tillämpats för resultatstyrningen.

I den ungdomspolitiska propositionen från 2004 redogörs för behovet av att regelbundet utvärdera politiken. En utvärdering av den nationella ungdomspolitiken aviseras även i det handlingsprogram som presenterades i regeringens skrivelse En strategi för ungdomspolitiken i november 2009 (skr. 2009/10:53).

På regeringens vägnar



Nyamko Sabuni



Lena Jüttdal

Kopia till

Finansdepartementet/SF
Ungdomsstyrelsen
Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer

Bilaga 2

Förteckning över indikatorer och uppgiftslämnare

Utbildning och lärande (14 indikatorer)	Uppgiftslämnare
1. Elever som uppnår målen för årskurs 9.	Skolverket
2. Behörighet till gymnasieskolan.	
3. Behörighet till högskolestudier.	
4. Svenska, kunskapsläge i årskurs 9.	
5. Matematik, kunskapsläge i årskurs 9.	
6. Svenska som andraspråk, kunskapsläge i årskurs 9.	
7. Engelska, kunskapsläge i årskurs 9.	
8. Lägst treårig gymnasieutbildning.	
9. Börjat på högskola inom tre år efter gymnasiet.	
10. Unga i grundutbildning vid universitet/högskola.	Högskoleverket
11. Andel unga som påbörjat högskolestudier vid 21 och 24 års ålder.	
12. Lärartäthet och andel behöriga i gymnasiet.	Skolverket
13. Tillgång till vuxenutbildning samt sfi.	
14. Deltar i modersmålsundervisning i grundskolan.	
Hälsa och utsatthet (31 indikatorer)	
15. Arbete mot mobbning och kränkande behandling.	Skolverket
16. Elever som mobbas och trakasseras av andra elever.	
17. Elever som känner sig mobbade eller trakasserade av sina lärare.	
18. Elever som anser att lärarna behandlar flickor och pojkar rättvist.	
19. Dödligt våld.	Brottsförebyggande rådet
20. Vård på sjukhus på grund av våldsrelaterade skador.	Socialstyrelsen
21. Niondeklassares utsatthet för brott.	Brottsförebyggande rådet
22. 16–24 åringars utsatthet för brott.	
23. Deltagande i brott.	
24. Andel unga som uppger att de blivit kränkta.	Statens folkhälsoinstitut
25. Andel med stillasittande fritid.	
26. Andel med övervikt.	
27. Andel med fetma.	
28. Andel som röker dagligen.	
29. Andel som snusar dagligen.	
30. Andel med riskabel alkoholkonsumtion.	
31. Andel i gymnasiets år 2 som uppger att de använder narkotika.	
32. Andel som uppger riskabelt spelande.	
33. Unga med psykiska och psykosomatiska symptom.	Socialstyrelsen
34. Vård på sjukhus med anledning av självmordsförsök, psykos, narkotikakonsumtion eller alkoholkonsumtion.	
35. Avlidit till följd av självmord, narkotikamissbruk och trafikolyckor.	
36. Verkställda aborter.	
37. Antal klamydiainfektioner.	
38. Andel som inte besökt tandläkaren under de senaste två åren.	

39. Unga som dygnsvårdats enligt SoL och LVU.	
40. Unga som fått antidepressiva läkemedel på recept.	
41. Arbetsjukdomar.	Arbetsmiljöverket
42. Arbetsolyckor.	
43. Andel som trivs i bostadsområdet.	Boverket
44. Andel med eget rum.	
45. Andel med möjlighet att sova ostört.	
Inflytande och representation (12 indikatorer)	
46. Deltagande i allmänna val.	Ungdomsstyrelsen
47. Nominerade och valda ledamöter i allmänna val.	
48. Avgångna ledamöter i riksdag, kommun- och landstingsfullmäktige.	Valmyndigheten
49. Medlemskap och deltagande i partipolitiska organisationer.	Ungdomsstyrelsen
50. Deltagande i politiska aktiviteter.	
51. Intresse för politik, samhällsfrågor och vad som händer i andra länder.	
52. Vilja att vara med och påverka lokalt.	
53. Upplevd möjlighet att föra fram idéer till beslutsfattare i kommunen.	
54. Andel elever som anser att lärarna bryr sig om och tar tillvara deras erfarenheter och synpunkter.	Skolverket
55. Andel föräldrar som anser att deras barns lärare bryr sig om och respekterar deras synpunkter.	
56. Andel elever som anser sig kunna vara med och bestämma om vad de får lära sig i olika ämnen.	
57. Inflytande i arbetet.	
Arbete och försörjning (23 indikatorer)	
58. Antal som betalat inkomstskatt.	Skatteverket
59. Antal med pensionsgrundande inkomster och betalda kommunalskatter.	
60. Studiemedelsbudget.	Centrala studiemedelsnämnden
61. Ekonomiskt bistånd.	Socialstyrelsen
62. Ersättning för nedsatt arbetsförmåga.	Försäkringskassan
63. Ekonomisk standard bland unga med och utan barn.	
64. Inkomna ansökningar om betalningsföreläggande.	Kronofogdemyndigheten
65. Antal med skulder som är föremål för indrivning hos Kronofogdemyndigheten.	
66. Ansökan om och verkställande av vräkning.	
67. Antal i arbetslöshet, deltidsarbetslöshet, timanställning och program.	Arbetsförmedlingen
68. Antal långtidsarbetslösa.	
69. Mediantid i arbetslöshet.	
70. Långtidsinskrivna arbetslösa.	
71. Andel i arbete eller utbildning efter arbetsmarknadspolitiskt program.	
72. Andel företagare.	Tillväxtverket
73. Nystartade företag.	
74. Syn på företagande.	
75. Andel som genom skolan fått en uppfattning om och uppmuntrats att driva företag.	
76. Andel som känner till vad som krävs/skulle klara av att starta företag.	
77. Unga kvarboende i föräldrahemmet.	Boverket
78. Andel med förstahandskontrakt.	
79. Ungas boendeutgifter.	
80. Kommuner med brist på bostäder för unga.	

Kultur och fritid (5 indikatorer)	
81. Deltagande i folkrörelser och föreningar.	Ungdomsstyrelsen
82. Andel motionsutövare.	Riksidrottsförbundet
83. Andel som tränar eller tävlar i idrott.	
84. Besöks- och läsvanor.	Kulturrådet
85. Eget kulturutövande.	

Bilaga 3

Tabellbilaga över kommunenkät om uppföljningssystemet för ungdomspolitiken

Antal svarande kommuner

Kategorinamn	Delvis	Ej kontaktbar	Ej svarat	Svarat	Totalt	Andel fullständiga svar
Storstäder				3	3	100,0%
Förortskommuner	2		3	33	38	86,8%
Större städer			6	21	27	77,8%
Glesbygdskommuner		1	5	33	39	84,6%
Övriga kommuner, mer än 25 000 inv.	1		9	35	45	77,8%
Övriga kommuner, 12 500-25 000 inv.	1		8	57	66	86,4%
Övriga kommuner, mindre än 12 500 inv.			6	66	72	91,7%
Totalt	4	1	37	248	290	85,5%

Fråga 1. Vad arbetar du med i kommunen?

	Total	Förortskommuner	Glesbygdskommuner	Övriga kommuner, mindre än 12 500 inv.	Övriga kommuner, 12 500-25 000 inv.	Övriga kommuner, mer än 25 000 inv.	Större städer	Storstäder
Kultur/fritidschef eller motsvarande	25%	31%	27%	29%	24%	25%	5%	0%
Ungdomsamordnare eller motsvarande	29%	29%	18%	20%	33%	33%	57%	67%
Annat, ange vad	46%	40%	55%	51%	43%	42%	38%	33%
Svarande	252	35	33	66	58	36	21	3
Inget svar	0	0	0	0	0	0	0	0

De som har svarat *annat* arbetar ofta med fritidsfrågor, barn-, utbildnings- och skolfrågor, folkhälsofrågor antingen i chefsposition eller som handläggare. Statskontoret bedömer också att mellan 10–15 av de som har angett annat arbetar med uppgifter som är snarlika ungdoms-samordnarens eller är chef för ungdomsfrågor. Ett tiotal arbetar även med kultur- och fritidsfrågor men inte på chefsnivå. Vidare har ca 20 andra förvaltningschefer och ca 20 kommunchefer samt 15 politiker besvarat enkäten.

Fråga 2. Känner du till:

Ung i dag?

	Total	Förorts-kommuner	Glesbygds-kommuner	Övriga kommuner, mindre än 12 500 inv.	Övriga kommuner, 12 500-25 000 inv.	Övriga kommuner, mer än 25 000 inv.	Större städer	Stor-städer
Ja	66%	62%	73%	60%	68%	67%	71%	100%
Nej	34%	38%	27%	40%	32%	33%	29%	0%
Svarande	250	34	33	66	57	36	21	3
Inget svar	2	1	0	0	1	0	0	0

Fokusrapporter (Årlig tematiska analys)

	Total	Förorts-kommuner	Glesbygds-kommuner	Övriga kommuner, mindre än 12 500 inv.	Övriga kommuner, 12 500-25 000 inv.	Övriga kommuner, mer än 25 000 inv.	Större städer	Stor-städer
Ja	45%	41%	42%	26%	46%	61%	76%	67%
Nej	55%	59%	58%	74%	54%	39%	24%	33%
Svarande	250	34	33	66	57	36	21	3
Inget svar	2	1	0	0	1	0	0	0

Unga med attityd (Attityd- och värderingsstudier)

	Total	Förorts-kommuner	Glesbygds-kommuner	Övriga kommuner, mindre än 12 500 inv.	Övriga kommuner, 12 500-25 000 inv.	Övriga kommuner, mer än 25 000 inv.	Större städer	Stor-städer
Ja	42%	35%	36%	37%	46%	56%	43%	67%
Nej	58%	65%	64%	63%	54%	44%	57%	33%
Svarande	250	34	33	66	57	36	21	3
Inget svar	2	1	0	0	1	0	0	0

Fråga 3. Har du i ditt arbete använt dig av någon eller några av dessa rapporter?

	Total	Förorts-kommuner	Glesbygds-kommuner	Övriga kommuner, mindre än 12 500 inv.	Övriga kommuner, 12 500-25 000 inv.	Övriga kommuner, mer än 25 000 inv.	Större städer	Storstäder
Ja	65%	76%	46%	49%	67%	73%	100%	67%
Nej	35%	24%	54%	51%	33%	27%	0%	33%
Svarande	191	25	24	46	45	30	18	3
Inget svar	0	0	0	0	0	0	0	0

Fråga 4. Hur har du använt rapporten/rapporterna? Fler svarsalternativ möjliga?

	Total	Förorts-kommuner	Glesbygds-kommuner	Övriga kommuner, mindre än 12 500 inv.	Övriga kommuner, 12 500-25 000 inv.	Övriga kommuner, mer än 25 000 inv.	Större städer	Storstäder
för att ta reda på fakta	93%	100%	91%	86%	93%	96%	94%	50%
för presentationer för chefer och anställda	26%	16%	36%	23%	20%	32%	33%	50%
för presentationer för politiker	33%	32%	46%	36%	30%	23%	39%	50%
för att jämföra kommunens egna undersökningar med nationella data	36%	47%	27%	32%	37%	36%	33%	50%
för att få inspiration till kommunens egna undersökningar	32%	26%	18%	27%	40%	27%	44%	50%
för att få underlag till utformning av insatser för ungdomar	61%	58%	55%	59%	70%	55%	61%	100%
på annat sätt, ange hur	6%	5%	9%	0%	7%	5%	11%	0%
Svarande	124	19	11	22	30	22	18	2
Inget svar	0	0	0	0	0	0	0	0

Fråga 5. Har din kommun kontakter med Ungdomsstyrelsen?

	Total	Förorts-kommuner	Glesbygds-kommuner	Övriga kommuner, mindre än 12 500 inv.	Övriga kommuner, 12 500-25 000 inv.	Övriga kommuner, mer än 25 000 inv.	Större städer	Storstäder
Ja	68%	79%	58%	46%	74%	86%	91%	67%
Nej	14%	12%	12%	29%	9%	6%	0%	0%
Vet ej	18%	9%	30%	25%	18%	8%	10%	33%
Svarande	250	34	33	66	57	36	21	3
Inget svar	2	1	0	0	1	0	0	0

Fråga 6. Min kommun har varit i kontakt med Ungdomsstyrelsen på följande sätt. Flera svarsalternativ kan anges

	Total	Förorts-kommuner	Glesbygds-kommuner	Övriga kommuner, mindre än 12 500 inv.	Övriga kommuner, 12 500-25 000 inv.	Övriga kommuner, mer än 25 000 inv.	Större städer	Storstäder
Varit på konferens som Ungdomsstyrelsen anordnat	85%	81%	90%	77%	83%	90%	90%	100%
Bjudit in Ungdomsstyrelsen till konferens	26%	27%	21%	13%	26%	23%	53%	50%
I samband med Luppundersökning	65%	50%	90%	43%	60%	81%	79%	50%
I samband med annat projekt anordnat av kommunen	50%	54%	37%	47%	43%	45%	79%	100%
I samband med annat projekt anordnat av Ungdomsstyrelsen	35%	39%	16%	27%	29%	36%	68%	100%
Andra kontakter, ange vilka	22%	23%	32%	17%	29%	16%	16%	0%
Svarande	169	26	19	30	42	31	19	2
Inget svar	1	1	0	0	0	0	0	0