

Utvärdering av regeringens strategi för unga som varken arbetar eller studerar

Delrapport



Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utvärdera genomförandet och effekter av åtgärderna i regeringens strategi för unga som varken arbetar eller studerar

Regeringen gav den 8 december 2016 Statskontoret i uppdrag att utifrån ungdomspolitiken utvärdera genomförandet av åtgärderna i strategin för unga som varken arbetar eller studerar, redovisa vilka effekter de fått samt analysera om ytterligare insatser inom ramen för ungdomspolitiken behövs för unga som varken arbetar eller studerar och i så fall lämna förslag på sådana.

Uppdraget ska delredovisas till Regeringskansliet senast den 25 oktober 2017 och slutredovisas senast den 14 juni 2019.

Statskontoret överlämnar härmed delrapporten *Utvärdering av regeringens strategi för unga som varken arbetar eller studerar. Delrapport (2017:15)*.

Tillförordnad generaldirektör Tony Malmberg har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund och utredare Lina Nyberg, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Tony Malmberg

Lina Nyberg

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Uppdraget till Statskontoret	11
1.2	Inriktning och avgränsning för delrapporten	12
1.3	Genomförande	14
1.4	Disposition	16
2	En strategi för unga som varken arbetar eller studerar	17
2.1	UVAS – En heterogen grupp med komplex problembild	17
2.2	Strategi för samverkan, kunskap och konkreta insatser	25
	Del I – En väg in och uppsökande verksamhet	35
3	MUCF:s hantering av statsbidraget	37
3.1	”En väg in”-verksamhet för unga	37
3.2	MUCF fördelar statsbidrag för samverkansinsatser	39
3.3	Handläggningen styrs av förordning och interna rutiner	42
3.4	Stort intresse för litet bidrag	45
4	De beviljade projekten	49
4.1	Bidrag har gått till 33 projekt	49
4.2	En väg in på olika sätt	56
4.3	Projekten har i genomsnitt haft 47 deltagare	60
5	Erfarenheter från fyra projekt	65
5.1	Projekten bygger ofta vidare på befintlig verksamhet	65
5.2	Skiftande problematik i målgruppen	67
5.3	Individfokus och närhet är framgångsfaktorer	69
5.4	Projekten ser resultat av sitt arbete, men är osäkra om framtiden	73
	Del II – Matchningsinsatser inom folkbildningen	79
6	Folkbildningsrådets hantering av statsbidraget	81
6.1	Folkbildning för individanpassat stöd	81
6.2	Folkbildningsrådet fördelar statsbidrag till matchning	85
6.3	Tidigare erfarenhet och samverkan prioriterat vid beviljande	87

6.4	Ökande intresse för litet bidrag	89
7	Projekten som beviljats stöd för matchningsinsatser	93
7.1	12 projekt på 18 orter	93
7.2	Folkbildningen har provat olika vägar	96
7.3	Nästan 600 deltagare hittills	99
8	Erfarenheter från två projekt	105
8.1	Bidraget har använts för studie- och yrkesvägledning	106
8.2	Folkhögskolorna har mycket som talar för dem	106
8.3	Folkhögskolornas roll innebär också begränsningar	108
8.4	Projekten uppfattar sig som framgångsrika	110
8.5	Oklar framtid för verksamheten	112
	Del III – Verksamhetsnära insatser för att förebygga avhopp från gymnasiet	115
9	Skolverkets arbete med att förebygga avhopp	117
9.1	Avhopp från skolan är en riskfaktor	117
9.2	Skolverket har uppdrag att genomföra verksamhetsnära insatser	121
9.3	Processtödjare hjälper till att förebygga avhopp	124
10	Iakttagelser från en första insats	129
10.1	Engagerade medarbetare söker stöd för att komma vidare	129
10.2	Målgrupp med liknande problem som för UVAS-gruppen	130
10.3	Fokus på att identifiera konkreta utvecklingsområden	130
11	Samlade slutsatser och rekommendationer	133
11.1	Trevande start på strategiarbetet	133
11.2	Åtgärderna har betydelse	135
11.3	Åtgärdernas räckvidd är begränsad	136
11.4	Rekommendationer inför det fortsatta arbetet	138
	Referenser	143
	Bilaga	
	Regeringsuppdraget	147

Sammanfattning

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera genomförandet av åtgärderna i regeringens strategi för unga som varken arbetar eller studerar (UVAS). I uppdraget ingår också att redovisa åtgärdernas effekter samt analysera det eventuella behovet av ytterligare insatser inom ramen för ungdomspolitiken. Denna rapport utgör en delredovisning av uppdraget som ska slutredovisas senast den 14 juni 2019. Delredovisningen fokuserar på de tre åtgärder i strategin som riktar sig direkt till målgruppen. Dessa tre åtgärder är:

- Ett uppdrag till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) att fördela statsbidrag till kommuner och samordningsförbund som startar ny eller utvecklar ”en väg in”-verksamheter och uppsökande verksamheter för unga som varken arbetar eller studerar.
- Ett uppdrag till Folkbildningsrådet att fördela statsbidrag till folkhögskolor och studieförbund för att matcha utbildning med individens förutsättningar och arbetsgivares behov av kompetens.
- Ett uppdrag till Skolverket att genomföra verksamhetsnära insatser för att förebygga att elever hoppar av från gymnasiet.

Åtgärderna har fått en trög start

Det har tagit tid att komma igång med åtgärderna i strategin. En bidragande faktor är att de nationella aktörernas förberedelsearbete har dragit ut på tiden, bland annat för att de har haft svårt att tolka och konkretisera regeringens uppdrag. Det gäller i synnerhet Skolverket, vars verksamhetsnära insatser för att förebygga att elever hoppar av från gymnasiet har kommit igång först under hösten 2017.

Åtgärderna förefaller göra skillnad

De lokala insatser som finansieras inom ramen för strategin befinner sig fortfarande i ett inledande skede. Därför går det inte att dra några slutsatser om deras effekter. Men de som driver de olika projekten är på det hela taget

optimistiska. Det finns också flera exempel på konkreta resultat av verksamheten, där individer har fått hjälp att börja studera eller arbeta.

Rapporten pekar på ett antal framgångsfaktorer för åtgärderna. Några sådana faktorer är geografisk närhet, personligt engagemang och fokus på individens behov och önskemål. Positivt är också miljöer och aktiviteter som inte har en så stark myndighetsprägel. Folkhögskolorna, som ofta finns i lokalsamhället och inte har någon myndighetsstämpel, har i detta avseende en fördel.

Åtgärderna kommer inte alla till del

Sammantaget har knappt 50 olika projekt beviljats bidrag under något av de år som åtgärderna har funnits på plats. Men intresset för att söka statligt stöd för att bedriva UVAS-verksamhet har varit mycket större än tillgången på medel. Många projekt har därför fått avslag på sina ansökningar.

Kommuner och län med relativt sett högre andelar UVAS är något underrepresenterade bland de projekt som har fått stöd. Det beror delvis på att det har kommit in färre ansökningar från de delar av landet som har mest problem med UVAS. Men det beror också på att ansökningar från kommuner med höga andelar UVAS i lägre utsträckning har beviljats. Det är ansökningarnas kvalitet som beaktas i handläggningen, inte ansökarnas behov av bidrag.

Åtgärderna är inte riggade för kunskapsspridning

Åtgärderna innefattar begränsade medel under en begränsad tid. De projekt som finansieras inom ramen för strategin fungerar därför snarast som försöksverksamheter eller piloter. Det finns dock en risk för att kunskaperna från dessa pilotstudier inte tas om hand, eftersom projekten inte utvärderas i någon större utsträckning. Det hänger delvis samman med de begränsade resurserna. Varken de nationella eller de lokala aktörerna uppfattar sig ha resurser till att både bedriva en verksamhet och utvärdera den.

Åtgärdernas framtid är osäker

Projekten vittnar i flera fall om att det statliga stödet har varit avgörande för den aktuella verksamheten. Ett statligt bidrag innebär att ingen enskild förvaltning behöver bära det ekonomiska ansvaret för verksamheten, vilket har

gjort det lättare att komma igång med arbetet. Det går också ofta snabbare att söka statsbidrag än att äska medel genom den vanliga kommunala budgetprocessen.

Det är emellertid oklart vad som kommer att hända med verksamheterna när den statliga finansieringen försvinner. Det gäller i synnerhet projekt inom folkbildningen. De som driver projekten hoppas kunna visa så goda resultat att den egna huvudmannen ska vilja införliva insatserna i den ordinarie verksamheten, men det finns inte alltid en plan för hur detta ska gå till.

Förebyggande arbete viktig framtida åtgärd

Om regeringen vill utveckla åtgärderna rekommenderar Statskontoret att regeringen ser över i vilken utsträckning åtgärderna är utformade för att nå syftet, hur väl styrningen stödjer detta och hur regeringen kan förbättra de långsiktiga förutsättningarna för arbetet.

På längre sikt är ett förebyggande arbete för att förhindra att ungdomar hamnar utanför skola och arbetsmarknad sannolikt den allra viktigaste åtgärden. Grundskolan har här en nyckelroll.

1 Inledning

Att minska ungdomsarbetslösheten är en prioriterad arbetsmarknadspolitisk utmaning för samhället och regeringen. En särskilt utsatt grupp är unga som varken arbetar eller studerar (UVAS). Internationellt kallas gruppen för NEET (Not in Education, Employment, or Training). Under 2014 var det enligt Statistiska centralbyråns (SCB) arbetskraftsundersökningar 86 500 unga mellan 15 och 24 år som av olika skäl varken arbetade eller studerade. Det utgjorde 7,2 procent av åldersgruppen.¹

Regeringen har bedömt att det finns behov av en samlad strategi för stödet till denna grupp och presenterade därför i november 2015 *Vägar framåt – strategi för unga som varken arbetar eller studerar*. Strategin omfattar nio åtgärder under perioden 2015–2018. Det övergripande syftet med strategin, som utgör en del av regeringens samlade ungdomspolitik, är att förbättra möjligheterna för denna grupp av unga att etablera sig i arbets- och samhällslivet. Åtgärderna i strategin fokuserar på

- att öka samverkan mellan berörda aktörer
- att öka kunskapen om unga som varken arbetar eller studerar
- att utveckla insatser riktade direkt till målgruppen.

1.1 Uppdraget till Statskontoret

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att, med utgångspunkt i ungdomspolitiken, utvärdera genomförandet av åtgärderna i strategin för UVAS, redovisa åtgärdernas effekter samt analysera det eventuella behovet av ytterligare insatser inom ramen för ungdomspolitiken. Statskontoret ska lägga särskild vikt vid de tre åtgärder som är utformade som insatser riktade direkt till målgruppen.

Det ingår i uppdraget att analysera effekter av åtgärderna för olika kategorier av unga inom gruppen, exempelvis unga med psykisk ohälsa, unga med

¹ Statistiska centralbyrån. (2017). *Hitta statistik; Unga som varken arbetar eller studerar (NEET)*. (Hämtad 2017-10-03). <http://www.scb.se>.

funktionsnedsättning och unga nyanlända. I detta sammanhang ska vi också beakta ett jämställdhetsperspektiv. Statskontoret ska särskilt belysa de unga personernas egna erfarenheter av åtgärderna.

I uppdraget ingår också att ta reda på hur de berörda myndigheterna och andra aktörer har samverkat nationellt, regionalt och lokalt kring att utforma och genomföra åtgärderna. För detta ändamål ska Statskontoret inhämta underlag från aktörer som har ansvar för att genomföra de olika åtgärderna. Hit hör Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Statens skolverk, Statens skolinspektion och Folkbildningsrådet. Statskontoret ska även hämta in underlag från Arbetsförmedlingen och Delegationen för unga till arbete (A2014:06).

Statskontoret ska delredovisa uppdraget den 25 oktober 2017 och slutredovisa det senast den 14 juni 2019. I delredovisningen ska Statskontoret redovisa arbetet med att utvärdera de tre åtgärder i strategin som riktas direkt till målgruppen och analysera om ytterligare insatser inom ramen för ungdomspolitikens behovs för UVAS och i så fall lämna förslag på sådana.²

Denna rapport utgör delredovisningen av uppdraget.

1.2 Inriktning och avgränsning för delrapporten

Statskontorets utvärdering av åtgärderna i strategin för UVAS ska svara på tre huvudsakliga frågor:

- Har de aktörer som har ansvar för åtgärderna genomfört dem på ett ändamålsenligt sätt?
- Har ansvariga aktörer på olika nivåer samverkat kring att utveckla och genomföra åtgärderna?
- Vilka effekter har åtgärderna fått för målgruppen?

Syftet med denna delrapport är att ge en tidig fingervisning om hur aktörerna genomför åtgärderna. Om det behövs ska delrapporten också föreslå

² Regeringsbeslut. 2016-12-08. *Uppdrag att utvärdera genomförandet och effekter av åtgärderna i Strategin för unga som varken arbetar eller studerar* (U2016/05414/UF).

förändringar för att förbättra förutsättningarna för att åtgärderna ska nå målen.

Delrapporten är avgränsad på både bredden och djupet

Delrapporten är avgränsad i flera avseenden, i enlighet med uppdraget. Den omfattar för det första inte alla åtgärder, utan bara de tre åtgärder som är riktade direkt till målgruppen. Det handlar om

- stöd till ”en väg in”-verksamhet och uppsökande verksamhet för unga som varken arbetar eller studerar
- verksamhetsnära insatser för att förebygga avhopp från gymnasiet
- matchningsinsatser inom folkbildningen för nya vägar i yrkeslivet.

Vi besvarar inte heller alla uppdragets frågor fullt ut i delrapporten, eftersom åtgärderna ännu inte är slutförda och i vissa fall knappt har påbörjats. Delrapporten är därmed i första hand en beskrivning av läget, och slutsatserna i den är preliminära.

Fokus på åtgärderna i deras helhet

De åtgärder som riktar sig direkt till målgruppen är utformade som stöd under en begränsad tid från den nationella nivån till olika lokala insatser. Vi utvärderar inte alla lokala projekt för sig, utan vårt fokus i rapporten ligger i första hand på åtgärderna i deras helhet.

Vi analyserar både hur de nationella aktörerna tagit sig an sina uppdrag och hur insatserna har utformats lokalt, med utgångspunkt i hur regeringen beskriver syftet med åtgärden. Utifrån detta drar vi sedan slutsatser om hur ändamålsenligt genomförandet har varit.

När det gäller de nationella aktörer som har fått regeringens uppdrag att på olika sätt främja det lokala arbetet har vi bland annat granskat

- hur de har tolkat och preciserat sina uppdrag
- hur de har utformat och genomfört sina stödinsatser
- hur de följer upp och utvärderar sina insatser.

När det gäller de lokala insatserna har vi bland annat analyserat

- vilka typer av insatser åtgärderna har gett upphov till
- vilka som har varit målgruppen för insatserna
- vad resultatet av insatserna har blivit.

Förslag på ytterligare åtgärder

Enligt uppdraget ska vi analysera om det behövs ytterligare insatser för UVAS-gruppen inom ramen för ungdomspolitiken och i så fall ge förslag på sådana.

Vi har inte genomfört någon särskild utredning för denna del av uppdraget, utan vi lämnar ett antal rekommendationer utifrån vad vi har sett och de slutsatser vi har kunnat dra av vår utvärdering av strategin och de tre ingående åtgärderna så här långt.

1.3 Genomförande

Delrapporten bygger på flera källor. För att sammanställa den har vi gjort dokumentstudier, intervjuat företrädare för ett antal aktörer och deltagit i ett antal möten och konferenser. Vi har också skickat ut enkäter till projekt som har beviljats statsbidrag och vi har genomfört fallstudier i form av verksamhetsbesök.

Dokumentstudier

Vi har i vårt arbete utgått från redan existerande dokumentation som beskriver gruppen UVAS och insatser riktade till gruppen. Det handlar om offentliga utredningar, myndighetsrapporter, tidigare utvärderingar av insatser och aktuell statistik. Vi har också tagit del av de olika redovisningar och sammanställningar som ansvariga aktörer tagit fram inom ramen för de olika åtgärderna i strategin.

Intervjuer

För att bättre förstå fältet i allmänhet och de olika åtgärderna i synnerhet har vi intervjuat företrädare för

- MUCF, Skolverket, Skolinspektionen, Folkbildningsrådet, Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar

- Delegationen för unga och nyanlända till arbete, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan
- Sveriges kommuner och landsting
- Socialdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet.

Sammanlagt har vi genomfört ett femtontal intervjuer.

Seminarier och konferenser

För att få inblick i verksamheten, informera om vårt arbete och uppmuntra och inspirera de lokala projekten att utvärdera sina insatser har vi deltagit i uppstartsmöten med såväl de projekt som fått stöd av MUCF som de projekt som har beviljats bidrag av Folkbildningsrådet. Vi har också deltagit i en nätverksträff om det kommunala aktivitetsansvaret som Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar har anordnat.

Enkäter

Vi har genomfört en enkätundersökning till de projekt som har beviljats statsbidrag av MUCF respektive Folkbildningsrådet. Frågorna har framför allt rört projektens prestationer i form av hur många som har deltagit i insatser och vilka grupper av unga som har deltagit.

Fallstudier och observationer

Vi har genomfört sex fallstudier i form av verksamhetsbesök hos lokala projekt. Det handlar om fyra projekt finansierade av MUCF och två projekt finansierade av Folkbildningsrådet. Vi har också deltagit som observatörer vid ett besök som Skolverket genomfört som en del i arbetet att förebygga att elever hoppar av gymnasiet.

Syftet med fallstudierna har varit att samla in erfarenheter från fältet och höra vad de unga själva säger. När vi har valt projekt har vi strävat efter att hitta fall som kan tjäna som belysande exempel på projekt som har beviljats statsbidrag. Det innebär att vi har valt ett antal fall som har varit typiska för insatsen när det gäller faktorer såsom inriktning, målgrupp och budget. Vi har också försökt identifiera projekt som vid en *ex ante* bedömning framstår som sannolika att lyckas.

Vid varje besök har vi intervjuat projektägare, projektmedlemmar och samverkanspartners. Vid fem av besöken har vi också intervjuat ungdomar som har deltagit i insatserna.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Rapporten är författad av Eshat Aydin, Eero Carroll och Lina Nyberg (projektledare). En intern referensgrupp har varit knuten till projektet. MUCF, Folkbildningsrådet och Skolverket har faktagranskat valda delar av rapporten.

1.4 Disposition

Rapporten inleds med kapitel 2 där vi beskriver strategin och dess målgrupp. Därefter är rapporten indelad i tre delar.

Del I handlar om insatser för ”en väg in” och uppsökande verksamhet och omfattar kapitlen 3–5.

Del II handlar om matchningsinsatser inom folkbildningen och omfattar kapitlen 6–8.

Del III handlar om verksamhetsnära insatser för att förebygga avhopp och omfattar kapitlen 9–10.

Rapporten avslutas med våra sammanfattande slutsatser och rekommendationer i kapitel 11.

2 En strategi för unga som varken arbetar eller studerar

I detta kapitel redogör vi för regeringens strategi för UVAS. Inledningsvis beskriver vi gruppen, vilka de är och var de finns. Vi beskriver också några centrala aktörer vars verksamhet på olika sätt berör UVAS-gruppen.

I kapitlet drar vi följande huvudsakliga slutsatser:

- UVAS är en blandad grupp. En stor riskfaktor för att hamna i gruppen är att inte ha avslutat en gymnasieutbildning. UVAS finns i alla delar av landet, med en viss koncentration i områden med sämre arbetsmarknad för ungdomar.
- Regeringens strategi för UVAS tar sikte på ökad kunskap, samverkan och direkta insatser till målgruppen. Strategin och dess åtgärder utgör bara en mindre del av de totala insatserna som riktas till gruppen.

2.1 UVAS – En heterogen grupp med komplex problembild

Det finns två olika definitioner av vem som ska räknas till gruppen UVAS.

- Inom Arbetskraftsundersökningen (AKU) definieras ungdomar som NEET (Not in Education, Employment or Training) om de under mätveckan i enkätundersökningen a) inte är sysselsatta (det vill säga, de är arbetslösa eller utanför arbetskraften) och b) inte deltagit i någon form av utbildning över en fyraveckorsperiod.
- Temagruppen unga i arbetslivet vid MUCF samt den nationella samordnaren för UVAS utgår i stället från registerdata. Till gruppen UVAS hör ungdomar enligt denna definition om de under ett helt kalenderår a) inte haft inkomster som överskrider ett basbelopp, b) inte har varit registrerade på någon utbildning eller haft studiemedel, och c) inte arbetspendlat till Danmark eller Norge.

Oavsett hur man räknar, har andelen UVAS grovt räknat legat på en nivå runt 7,5 procent av alla unga i denna ålderskategori under en längre tidsperiod (tabell 2.1).

Tabell 2.1 Unga som varken arbetar eller studerar i baserat på olika indikatorer år 2007–2014

År	NEET-ungdomarna enligt AKU (procent), 15–24 år	UVAS enligt register hos nationella samordnaren (procent), 16–24 år
2007	7,4	7,1
2008	7,7	7,3
2009	9,5	8,8
2010	7,7	7,6
2011	7,6	7,1
2012	7,9	7,5
2013	7,5	7,5
2014	7,2	7,5

Källa: Statistiska centralbyrån samt register hos nationella samordnaren för UVAS

Den registerbaserade definitionen är snävare än den som baseras på AKU (tabell 2.1). Eftersom UVAS-måttet bygger på registerdata, finns det också en viss eftersläpning i redovisningen. Vi kommer i denna rapport ändå att använda begreppet UVAS och tillhörande definition. Anledningen till det är att UVAS-måttet går att redovisa per län och kommun, vilket inte är möjligt med NEET-indikatorn.

Vilka är UVAS-ungdomarna?

Gruppen UVAS är blandad i sin sammansättning, och det finns flera faktorer som påverkar deras möjlighet att etablera sig i arbets- och samhällslivet. Till dessa hör utbildning eller brist på utbildning, ohälsa, arbetslöshet och ekonomiska svårigheter. Att ha avbrutit eller aldrig ha påbörjat en gymnasieutbildning är en tydlig riskfaktor för att en ung person ska återfinnas i gruppen UVAS.³

³ SOU 2013:74. *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan.*

Det är inte ovanligt att UVAS-ungdomar har en kombination av olika problem. Ungdomarnas situation medför ofta att de behöver ha kontakt med flera olika myndigheter och även andra aktörer.

Vi kan beskriva UVAS-gruppen närmare genom den registerstatistik som finns tillgänglig (tabell 2.2). Av statistiken framgår det att den största delgruppen, närmare 40 procent, är i statliga arbetsmarknadsåtgärder. Alla arbetslösa som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen och får någon form av arbetslöshetsersättning eller deltar i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd, som exempelvis nystartsjobb, ingår i gruppen.⁴ Nästan 20 procent får kommunalt försörjningsstöd, medan strax under 14 procent både är i statliga åtgärder och får kommunalt stöd. Omkring tio procent har invandrat under året, medan något färre är föräldralediga på garantinivå. Nästan hela delgruppen föräldralediga består av kvinnor.⁵

Tabell 2.2 UVAS-ungdomar 16–24 år i olika delgrupper år 2014

Kategori	Antal	Andel (%)
Invandrat under året	8 738	10,6
Statliga arbetsmarknadsåtgärder	31 691	38,6
Kommunalt stöd	16 242	19,8
Kombination statliga åtgärder och kommunalt stöd	11 331	13,8
Föräldraledig på garantinivå	7 641	9,3
Sjuk eller med funktionsnedsättning	13 917	17
Okänd aktivitet	51 940	31,6

Kommentar: Den första delgruppen (de som invandrat under året) och den sista delgruppen (aktivitet okänt) utesluter varandra ömsesidigt. De mellersta delgrupperna kan dock överlappa eftersom en och samma ungdom kan vara med i flera delgrupper under året.

Källa: Temagruppen Unga i arbetslivet.

⁴ Uppgifter om statistiken finnas tillgängliga på Temagruppen för ungas webbplats <http://www.temaunga.se>. (Hämtad 2017-06-20).

⁵ SOU 2017:9. *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*, s. 43.

Sjuka eller personer med funktionsnedsättning utgör 17 procent av gruppen. Andelen beräknas utifrån hur många som är mottagare av aktivitetsersättning, sjuk- eller rehabiliteringspenning. Men alla som mår psykiskt dåligt får inte ersättning. Därför är denna siffra inte en tillförlitlig skattnings av den psykiska ohälsan bland UVAS.

Statistiken visar också att en stor del av gruppen saknar känd aktivitet eller försörjning. Här ingår bland annat så kallade hemmasittare, individer på långa utlandsresor, och individer som är skrivna i Sverige men inte längre bor i landet. Utredningen om UVAS presenterade i sitt slutbetänkande en analys som pekar på att det finns två grupper bland dem som saknar känd aktivitet. I den ena gruppen finns unga med kort utbildning, som bor i eget hushåll och som riskerar fattigdom. En stor majoritet av dessa är utrikesfödda. I den andra gruppen finns unga som bor hos sina föräldrar, i familjer utan risk för fattigdom.⁶

Det är inte särskilt stora könsskillnader i gruppen.⁷ Det går en större klyfta mellan dem som är födda i Sverige och dem som är födda utomlands. Andelen UVAS är mer än tre gånger större bland utrikesfödda kvinnor än bland inrikes födda kvinnor i samma ålder. Skillnaderna är nästan lika stora när det gäller utrikesfödda män jämfört med inrikes födda män (tabell 2.3).

Tabell 2.3 Antal och andel UVAS-ungdomar i befolkningsgrupper år 2014 efter kön samt för inrikes och utrikes födda

Kategori	Antal UVAS 16–24 år 2014	Andel UVAS i åldersgruppen 16–24 år 2014 (%)
Kvinnor, inrikesfödda	26 093	5,6
Kvinnor, utrikesfödda	12 259	16,5
Män, inrikesfödda	32 198	6,6
Män, utrikesfödda	11 510	14

Källa: Temagruppen Unga i arbetslivet.

⁶ SOU 2013:74. *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*, s. 43–44.

⁷ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2017). *I siffror*. (Hämtad 2017-06-20). <http://www.uvas.se>

Förhållandet mellan utrikes- och inrikes födda förändras när vi tar hänsyn till utbildning. Utredningen om UVAS drar slutsatsen att oavsett kön och födelseland är sannolikheten mycket högre att unga som bara har förgymnasial utbildning saknar arbete och inte kommer vidare i studierna.⁸

Var finns UVAS-ungdomarna?

UVAS-ungdomar finns överallt i Sverige. Men det finns vissa geografiska mönster. Bland annat att kan vi se två sammanhängande ”bälten” av kommuner med relativt hög andel UVAS som sträcker sig tvärs över mellersta Sverige.

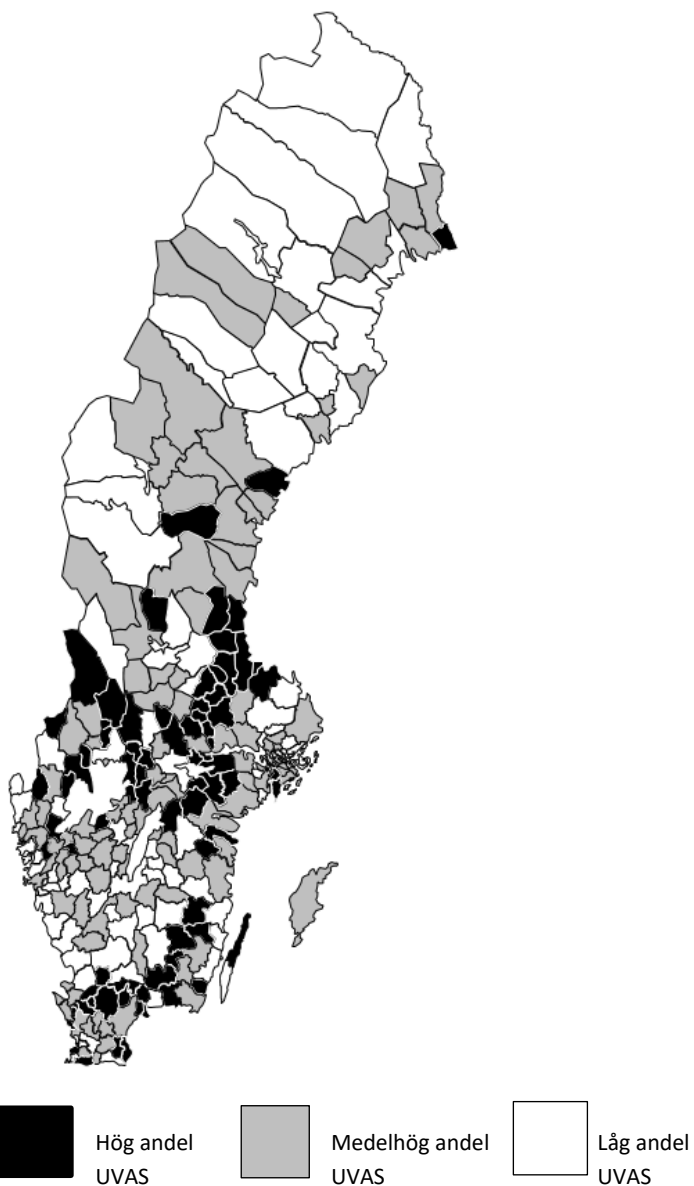
Det östra bältet innefattar de flesta av kommunerna i Gävleborgs och Västmanlands län, men också ett antal kommuner söder om Mälaren. Det västra bältet med kommuner där UVAS-ungdomarna är många tar vid i Gullspångs kommun vid Vänerns nordöstra strand, och fortsätter mot nordväst. Utöver dessa två bälten finns kommuner med relativt hög andel UVAS spridda även i resten av landet. Den största övriga koncentrationen finns i Skåne, huvudsakligen i Skånes norra inland, samt kommuner som ligger intill detta område i Blekinge, Kronobergs och Kalmars län (figur 1).

Andelarna av den unga befolkning i länen som är UVAS-ungdomar varierar mindre än vad den varierar mellan kommunerna. Stockholms län har den lägsta andelen räknat i procent av hela länets unga befolkning (7,4 procent år 2014). Bland de län där andelen UVAS är som högst hittar vi bland annat Skåne (11,3 procent) samt Gävleborgs län, som har högst andel i riket (12,9 procent).

Statistiken på länsnivå visar att storstadslänens situation är inbördes ganska olika. Medan Stockholm har lägst andel UVAS befinner sig Västra Götaland i mellankategorin, samtidigt som Region Skånes UVAS-nivå är bland de högsta (figur 2).

⁸ SOU 2013:74. *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*, s. 43–44.

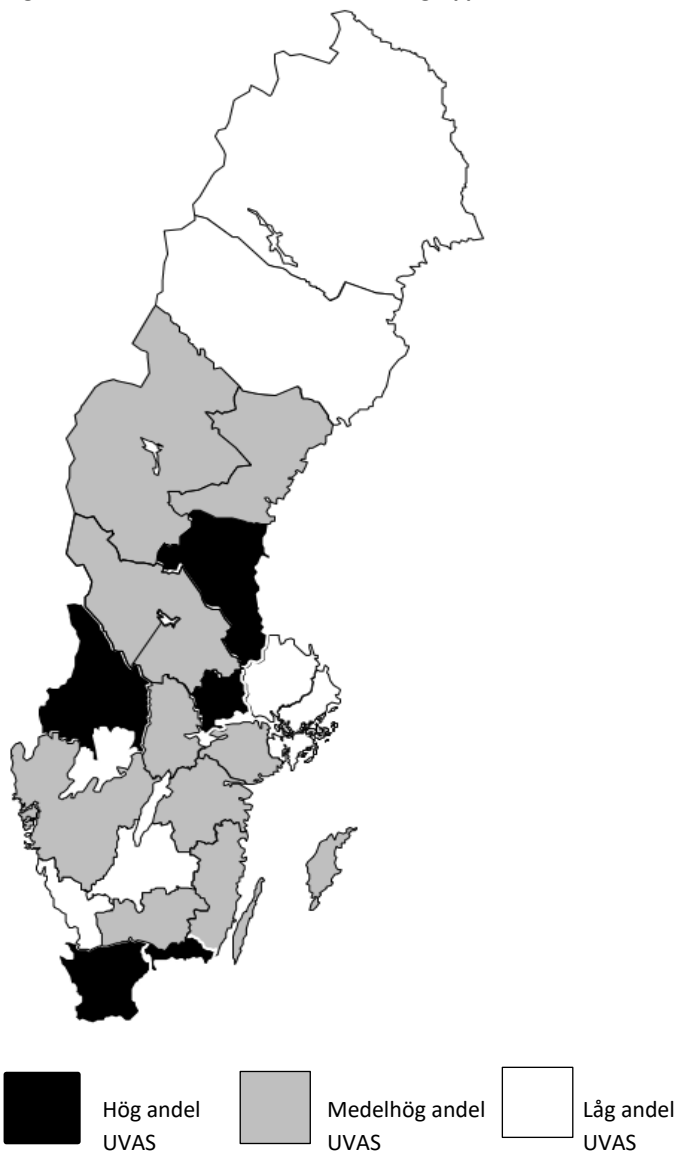
Figur 1 **Andelar UVAS inom åldersgruppen 16–24 i kommunerna 2014**



Kommentar: Gränsvärdena för andelar UVAS i kommunerna är 3,4–6,9 procent (låg), 7–8,9 procent (medelhög) och 9–16 procent (hög).

Källa: Egen bearbetning av data från MUCF.

Figur 2 **Andelar UVAS inom åldersgruppen 16–24 i länen 2014**



Kommentar: Gränsvärdena för andelar UVAS i länen är 7,4 – 8,9 procent (låg), 9 – 10,9 procent (medelhög) och 11 – 12,9 procent (hög).

Källa: Egen bearbetning av data från MUCF.

Vi kan fördjupa denna geografiska analys ytterligare genom att jämföra bruttoregionalprodukten (BRP) per kommun och invånare mellan kommungrupper efter vilken andel UVAS de har. En sådan analys visar att de kommuner som har en relativt låg andel UVAS har högre BRP i genomsnitt än de kommuner som har en hög andel UVAS (tabell 2.4).

Tabell 2.4 Genomsnittlig BRP för kommungrupper med låg, medelhög och hög andel UVAS-ungdomar år 2014

Kommungrupp	Gruppgenomsnitt BRP (tusen kr per invånare) år 2014	Antal kommuner
Låg andel UVAS	335,47	95
Medelhög andel UVAS	301,05	115
Hög andel UVAS	270,1	80
Riksgenomsnitt	304	290

Kommentar: Gränsvärdena för andelar UVAS i kommunerna är 3,4 – 6,9 procent (låg), 7 – 8,9 procent (medelhög) och 9 – 16 procent (hög). Gränsvärdena satta för att ge heltal som delar upp fördelningen i procentandelar på ca 30/40/30.

Källa: Egna beräkningar utifrån data från SCB (BRP) och MUCF (UVAS).

Även på länsnivå kan vi se att länen med låga andelar UVAS har betydligt högre BRP än län med högre andelar UVAS. De län som har en medelhög andel UVAS ligger mellan dessa grupper när det gäller BRP per invånare (tabell 2.5).

Tabell 2.5 Genomsnittlig BRP för grupper av län med låg, medelhög och hög andel UVAS-ungdomar år 2014

Länsgrupp	Gruppgenomsnitt BRP (tkr/invånare)	Antal län
Låg andel UVAS	474	6
Medelhög andel UVAS	342,6	10
Hög andel UVAS	328,8	5
Riksgenomsnitt	354	21

Kommentar: Gränsvärdena för andelar UVAS i länen är 7,4 – 8,9 procent (låg), 9 – 10,9 procent (medelhög) och 11 – 12,9 procent (hög). Gränsvärdena delar upp fördelningen i procentandelar på ca 30/50/20.

Källa: Egna beräkningar utifrån data från SCB (BRP) och MUCF (UVAS).

Den läns- och kommunvisa fördelningen av UVAS-ungdomar överensstämmer med de regionala förklaringarna av arbetsmarknadsläget som gjorts tidigare av bland annat Arbetsförmedlingen.

I en analys av ungdomars situation på arbetsmarknaden som Arbetsförmedlingen redovisade 2013 kunde myndigheten se att gruppen UVAS var koncentrerad till län i Syd- och Mellansverige. Dessa län påverkades i större utsträckning än andra av den finansiella krisen under 2009. Arbetsförmedlingen påpekade också att ett flertal kommuner i Skåne län visade upp höga UVAS-andelar, och att detta berodde på den svaga arbetsmarknaden i dessa kommuner.⁹

I Norrbottens och Stockholms län var arbetsmarknadsläget gynnsammare, vilket även gjorde att UVAS-andelarna var relativt låga. För Stockholms del beror det på att länet har ett varierat näringsliv med många vanliga ingångsjobb för yngre. För Norrbottens del beror det på att den goda utvecklingen i gruvnäringen samt stora pensionsavgångar har förbättrat arbetsmarknadsläget för de unga.¹⁰

Arbetsförmedlingen har också kunna se en liknande rangordning av län i grupper med starkare respektive svagare regionala arbetsmarknader i data för 2016.¹¹

2.2 Strategi för samverkan, kunskap och konkreta insatser

Regeringens strategi för UVAS innehåller åtgärder som har genomförts eller är planerade att genomföras under perioden 2015–2018. Det övergripande syftet med åtgärderna är att förbättra möjligheterna för de unga att etablera sig i arbets- och samhällslivet.

⁹ Arbetsförmedlingen (2013). *Ungdomar på och utanför arbetsmarknaden*, s. 36–39.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Arbetsförmedlingen (2017). *Arbetsmarknadsrapport 2016*, s. 79.

Nio åtgärder för bättre etablering

Genom strategin för UVAS vill regeringen ta ett samlat grepp om gruppen för att med utgångspunkt i deras behov genomföra tidiga och kraftfulla åtgärder. Därigenom hoppas regeringen också kunna motverka att unga människor långvarigt står utanför både utbildningssystem och arbetsmarknad.¹² Strategin omfattar nio olika åtgärder:

1. *Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar.* En särskild utredare har under perioden 2015–2018 uppdraget att vara samordnare för UVAS-gruppen.¹³ Samordnaren ska bland annat främja förbättrad samverkan mellan myndigheter, kommuner, landsting och organisationer på nationell, regional och lokal nivå kring insatser för UVAS.
2. *Utveckla samverkan kring unga med psykisk ohälsa och som varken arbetar eller studerar.* MUCF har under perioden 2016–2018 fått i uppdrag att sprida kunskap om hur samhällets stöd till unga med psykisk ohälsa och som varken arbetar eller studerar kan organiseras och utvecklas i samverkan mellan olika aktörer.
3. *Ytterligare medel till samordningsförbundens verksamhet.* De statliga medlen till samordningsförbunden ökar från och med 2016. Syftet är att det ska kunna bildas fler samordningsförbund. Därigenom kan förbundens stöd till bland annat unga med aktivitetsersättning öka.
4. *Fördjupad analys av ungas övergång mellan skola och arbetsliv.* Regeringen förlänger MUCF:s uppdrag om fördjupad analys av ungas övergång mellan skola och arbetsliv under perioden 2016–2018. MUCF ska utifrån analysen lämna förslag på åtgärder som underlättar ungas övergång mellan skola och arbetsliv.
5. *Granskning av kommunernas arbete med kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar.* Skolinspektionen ska granska kommunernas arbete med det kommunala aktivitetsansvaret för ungdomar som inte fyllt 20 år och som inte genomför eller har fullföljt utbildning på nationella

¹² Utbildningsdepartementet (2015). *Vägar framåt – strategi för unga som varken arbetar eller studerar*.

¹³ Kommittédirektiv 2015:70 och Kommittédirektiv 2016:82.

- program i gymnasieskola, nationella eller specialutformade program i gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning.
6. *Analys av bortfall av unga som varken arbetar eller studerar i Arbetskraftsundersökningen.* Statistiska centralbyrån (SCB) ska genomföra en analys av bortfallsbiasen i Arbetskraftsundersökningarna med fokus på UVAS.
 7. *"En väg in"-verksamhet och uppsökande verksamhet för unga som varken arbetar eller studerar.* MUCF ska under 2016–2018 fördela bidrag till kommuner och samordningsförbund för att underlätta etablering i arbets- och samhällslivet för unga som varken arbetar eller studerar eller som löper risk att hamna i en sådan situation. I de planerade eller befintliga verksamheterna ska uppsökande arbete ingå för att nå UVAS.
 8. *Förebygga avhopp från gymnasiet.* Statens skolverk ska under 2016–2018 genomföra verksamhetsnära insatser riktade direkt till huvudmän och gymnasieskolor för att förebygga avhopp från gymnasieskolan.
 9. *Matchning – en pilotutbildningsinsats för nya vägar i yrkeslivet.* Folkbildningsrådet ska fördela medel till studieförbund och folkhögskolor för att matcha utbildning med individens förutsättningar och arbetsgivares behov av kompetens.

De flesta av åtgärderna har fått små ekonomiska resurser (tabell 2.6). Eftersom flera av åtgärderna är utformade som statligt stöd till lokala eller regionala projekt är resurserna inom de olika åtgärderna i sin tur fördelade på många olika lokala aktörer.

Totalt har regeringen avsatt 25 miljoner kronor per år under 2016–2018 för att finansiera strategin. Den största delen av satsningen mätt i kronor är förstärkningen till samordningsförbunden. Men samordningsförbunden har en större målgrupp än bara UVAS och finansieras vid sidan av strategin. Så är det också för matchning inom folkbildningen, som finansieras genom folkbildningsanslaget, och samordnaren för UVAS, som finansieras inom ramen för utredningsbudgeten.

Tabell 2.6 Sammanfattning av åtgärder i strategin samt anslagna medel enligt regleringsbrev för 2016 och 2017. För 2018 är summorna endast en prognos

Åtgärd	Ansvarig	Anslag 2016, tkr	Anslag 2017, tkr	Prog. 2018, tkr
Åtgärder för bättre samverkan				
1. Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar	Särskild utredare	3 800	4 800	<i>Ej klart</i>
2. Utveckla samverkan kring unga med psykisk ohälsa och som varken arbetar eller studerar	MUCF	2 000	2 000	2 000
3. Ytterligare medel till samordningsförbundens verksamhet*	Försäkringskassan Arbetsför- medlingen Kommuner och landsting	59 000	59 000	59 000
Åtgärder för ökad kunskap				
4. Fördjupad analys av ungas övergång mellan skola och arbetsliv	MUCF	1 500	1 500	1 500
5. Granskning av kommunernas arbete med kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar	Skolinspektionen	-	-	500
6. Analysera bortfall av unga som varken arbetar eller studerar i Arbetskraftsundersökningen	SCB	500	-	-
Åtgärder direkt till målgruppen				
7. "En väg in"-verksamhet och uppsökande verksamhet för unga som varken arbetar eller studerar	MUCF	18 000	18 500	18 000
8. Förebygga avhopp från gymnasiet	Skolverket	3 000	3 000	3 000
9. Matchning – en pilotutbildningsinsats för nya vågar i yrkeslivet	Folkbildningsrådet	3 000	3 000	3 000
Totalt		90 800	91 800	<i>Ej klart</i>

*Avser förstärkningen. Totalt är 339 000 tkr anslaget till samordningsförbunden.

Källa: Regleringsbrev för respektive anslag.

Strategin är bara en del av de samlade insatserna

Åtgärderna i strategin utgör endast en liten del av den totala mängden resurser som olika aktörer satsar på målgruppen. Vid sidan av åtgärderna i strategin pågår det en rad andra insatser, både nationellt och lokalt, som riktas till UVAS. Samverkan är ofta en viktig komponent i dessa insatser. Nedan beskriver vi några centrala aktörer och aktiviteter på området.

Europeiska socialfonden finansierar projekt för sysselsättning och övergång till arbetsliv

Många lokala och regionala insatser riktade till UVAS stöds av Europeiska socialfonden (ESF). ESF är Europeiska unionens (EU) främsta verktyg för att öka sysselsättningen i Europa. I fonden lägger EU och medlemsländerna in pengar, som sedan går till lokala, regionala och nationella projekt som skapar jobb, hjälper näringslivet och stärker kompetensen hos individer. Totalt inom ESF:s olika programområden fördelar fonden drygt 6 miljarder kronor under programperioden 2014–2020. Till det kommer en lika stor del i form av medfinansiering från staten och de olika lokala och regionala projekten.

Insatserna inom socialfondsprogrammet ska bland annat förstärka kopplingen mellan utbildning och arbetsliv, öka övergångarna till arbete bland kvinnor och män som står långt från arbetsmarknaden, och underlätta unga kvinnors och mäns etablering i arbetslivet och deltagande i utbildning.

Tre av Socialfondens programområden finansierar verksamhet och insatser som vänder sig direkt mot ungdomar, alternativt verksamhet som kan omfatta ungdomar även om medlen inte är direkt riktade mot gruppen.

- *Programområde 1: Kompetensförsörjning* omfattar 1,6 miljarder kronor i stöd från EU och lika mycket i nationell medfinansiering. Programområdet är inriktat mot kompetensutveckling för dem som är sysselsatta och har inga särskilda medel riktade mot unga, även om unga kan förekomma i projekten.
- *Programområde 2: Övergångar till arbete* omfattar 3,8 miljarder kronor i stöd från EU och lika mycket i nationell medfinansiering. Programområdet har tre särskilda mål, där ett enbart är inriktat mot unga.

Det omfattar 1,6 miljarder kronor och lika mycket i nationell medfinansiering.

- *Programområde 3: Sysselsättningsinitiativet för unga* är helt inriktat mot unga och får drivas i tre regioner; Sydsverige, Norra Mellansverige och Mellersta Norrland. Ekonomiskt är stödet från EU 740 miljoner kronor och kravet på nationell medfinansiering är här 370 miljoner kronor.

Ett exempel på ett ESF-finansierat projekt som rör unga är *Plug In*. Plug In initierades 2012 av Sveriges kommuner och landsting (SKL) som Sveriges största samverkansprojekt för att motverka studieavbrott i gymnasieskolan. Sammanlagt deltog 47 kommuner från sex regioner. ESF bidrog med knappt 100 miljoner kronor till projektet som hade en total budget på ca 130 miljoner kronor. Hösten 2015 startade Plug In 2.0, som är en direkt fortsättning på Plug In.

Ett annat exempel på ett ESF-projekt är *UngKOMP* som pågick 2015–2017. Projektägare för UngKOMP var Arbetsförmedlingen. Syftet var att genom samlokalisering i multikompetenta team utöka samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna för att påverka verksamhetens arbetssätt med arbetslösa ungdomar. Totalt omfattade projektbudgeten ca 230 miljoner kronor, varav ESF bidrog med drygt 100 miljoner kronor.¹⁴

Temagruppen för unga samlar in och delar erfarenheter

Temagruppen för unga har i uppdrag att samla in och sprida erfarenheter från arbetsmarknadsprojekt för unga inom ESF.

Temagruppen är placerad vid MUCF och drivs med pengar från ESF-rådet i samarbete med Arbetsförmedlingen, MUCF, Tillväxtverket, Försäkringskassan, Skolverket, Nordens Välfärdscenter, Kronofogden samt SKL.

Det övergripande gemensamma syftet är att samverka för att motverka strukturer som hindrar ungas etablering på arbetsmarknaden. Fokus är på att förmedla kunskap om målgruppen UVAS. En prioriterad grupp i det

¹⁴ Uppgifter om projektens syfte och budget är hämtade från Svenska ESF-rådets projektbank för åren 2007–2013 respektive 2014–2020. (Hämtad 2017-10-05). <http://www.esf.se>.

arbetet är de som i sitt yrke och sin arbetsvardag möter ungdomarna, på operativ eller strategisk nivå.

Delegationen för unga och nyanlända till arbete främjar samverkan

Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) har regeringens uppdrag att främja statlig och kommunal samverkan och utveckla nya samverkansformer. Syftet är att bidra till att minska ungdomsarbetslösheten och att underlätta för nyanlända att etablera sig i arbetslivet. Delegationen stödjer bland annat parterna i att skriva lokala överenskommelser för att minska ungdomsarbetslösheten.¹⁵ Dua är en kommitté (A 2014:06) under Arbetsmarknadsdepartementet.

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen samverkar kring stöd

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen är två myndigheter som har flera uppdrag inom området, både var för sig och i samverkan med varandra. Men de har inte något direkt ansvar för någon av åtgärderna i strategin för UVAS.

Försäkringskassan ansvarar bland annat för att betala ut aktivitetsersättning. Det är en ersättning för den som är ung och troligen inte kommer att kunna arbeta heltid under minst ett år på grund av sjukdom, skada eller funktionsnedsättning. Myndigheten har regeringens uppdrag att utveckla sitt arbete med att identifiera de unga personer med aktivitetsersättning som behöver förberedande eller arbetslivsinriktade insatser, bland annat i samverkan med Arbetsförmedlingen och genom samordningsförbund. Syftet är att genomföra insatser som är nödvändiga för den enskilde.¹⁶

Arbetsförmedlingen ska underlätta för arbetssökande och arbetsgivare att hitta varandra. Myndigheten ska också prioritera att ge stöd till personer som står långt från arbetsmarknaden.¹⁷ UVAS-ungdomar är därmed en given målgrupp för Arbetsförmedlingen, som erbjuder särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser till ungdomar. Traineejobb, yrkesintroduktions-

¹⁵ Dwas uppdrag regleras i tre direktiv som beslutats av regeringen (dir. 2014:157, 2015:68 respektive 2017:20). Uppdraget att besluta om statsbidrag regleras närmare i förordningen (SFS 2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända.

¹⁶ *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Försäkringskassan.*

¹⁷ Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

anställning och utbildningskontrakt är några av de insatser som riktar sig till unga mellan 20 och 25 år.

En viktig framgångsfaktor för Arbetsförmedlingen är samverkan med kommunerna. Arbetsförmedlingen och SKL har kommit överens om att de tillsammans aktivt ska bidra till att utveckla samverkan mellan kommuner och lokala arbetsförmedlingar. Målet är att långsiktigt och varaktigt minska arbetslösheten bland unga.¹⁸

Kommuner har ett aktivitetsansvar för unga

Kommunerna har ett aktivitetsansvar för ungdomar som är folkbokförda i kommunen och som har fullgjort sin skolplikt men som inte har fyllt 20 år och inte genomfört eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskolan, i gymnasiesärskolan eller i motsvarande utbildning (29 kap. 9 § skollagen (2010:800)). Aktivitetsansvaret innebär att kommunen under året löpande ska hålla sig informerad om hur kommunens ungdomar är sysselsatta. Kommunerna ska regelbundet under hela året erbjuda lämpliga individuella åtgärder till de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret. Åtgärderna ska i första hand syfta till att motivera den enskilde att påbörja eller återuppta en utbildning.

De flesta kommuner satsar också egna medel på arbetsmarknadsinsatser, där ungdomar under 25 år är en viktig målgrupp. Det handlar då ofta om att kommunernas arbetsmarknadsenheter eller motsvarande samverkar i detta arbete med andra aktörer, såsom Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och det privata näringslivet.¹⁹

Landstingen ska samverka inom ramen för psykiatri

Många unga som varken arbetar eller studerar lider av psykisk ohälsa eller har en funktionsnedsättning av något slag. Enligt psykiatrireformen 1995 ansvarar kommunerna för att planera och ordna boende, stöd samt vård till människor med psykiska funktionsnedsättningar. Landstingens psykiatriska

¹⁸ Arbetsförmedlingen och Sveriges kommuner och landsting 2015-06-24. *Nationell överenskommelse om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting*.

¹⁹ Sveriges kommuner och landsting (2012) *Kommunernas arbetsmarknadsinsatser. Enkätstudie 2012*.

verksamhet ansvarar i sin tur för att utreda, diagnosticera och behandla psykisk ohälsa. Psykiatrireformen poängterade att kommuner och landsting ska samarbeta. Det ska även ske en samverkan med andra organisationer, exempelvis Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

Staten och SKL har under flera år årligen träffat överenskommelser inom området psykisk ohälsa/hälsa. För 2017 har regeringen avsatt 885 miljoner kronor för överenskommelsen. Av detta är 780 miljoner kronor stimulansmedel till kommuner, landsting eller regioner. Av dessa medel ska 150 miljoner kronor gå till landstingen för att de ska fortsätta stimulera och rusta nya initiativ för att nå unga.²⁰

I samordningsförbunden samlas parter kring rehabilitering

Den 1 januari 2004 trädde lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser i kraft. Lagen kallas i dagligt tal Finsam. Lagen gör det möjligt för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommuner, landsting och regioner att samverka finansiellt inom välfärds- och rehabiliteringsområdet inom ramen för ett samordningsförbund.

Samordningsförbundens uppgift är i första hand att arbeta för att medborgare ska få stöd och rehabilitering som ger dem möjlighet att försörja sig själva. Samordningsförbunden finansierar insatser som bedrivs av de samverkande parterna. Insatserna syftar ofta till att samlokalisera, utveckla gemensamma metoder och individanpassa insatser så att man når en ökad effektivitet. Samordningsförbunden stödjer också aktiviteter för att få samarbetet mellan parterna att fungera mer effektivt.²¹

Unga är en av samordningsförbundens målgrupper. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har regeringens uppdrag att arbeta för att samordningsförbunden prioriterar unga med funktionsnedsättning och unga som har aktivitetsersättning.²²

²⁰ Uppdrag psykisk hälsa (2017). *Överenskommelsen för psykisk hälsa 2017*. (Hämtad 2017-09-27). <http://www.uppdragpsyiskhalsa.se>.

²¹ Nationella rådet för finansiell samordning (2017). *Om Finsam*. (Hämtad 2017-09-27). <http://www.finsam.se>.

²² Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Försäkringskassan.

Del I – En väg in och uppsökande verksamhet

I denna del redovisar och analyserar vi åtgärden för att starta nya eller utveckla befintliga ”en väg in”-verksamheter och uppsökande verksamheter för UVAS. Avsnittet består av tre kapitel.

- I kapitel 3 beskriver och analyserar vi hur MUCF har genomfört sitt uppdrag att fördela statsbidrag till lokala insatser.
- I kapitel 4 gör vi en samlad analys av de projekt som har fått stöd.
- I kapitel 5 redogör vi för våra iakttagelser från fyra fallstudier av lokala projekt.

3 MUCF:s hantering av statsbidraget

MUCF har regeringens uppdrag att fördela statsbidrag för att starta nya samverkansmodeller eller utveckla sådana som redan finns. Målet med dessa ska vara att förbättra möjligheterna för UVAS att etablera sig i arbets- och samhällslivet. I detta kapitel drar vi följande slutsatser om hanteringen av statsbidraget:

- MUCF:s uppdrag inom ramen för åtgärden är avgränsat till att fördela statsbidraget och följa upp hur det används. Det innebär att myndigheten varken arbetar för att bidraget ska användas i större utsträckning eller för att utvärdera bidragets effekter.
- Bidraget delas ut baserat på statsbidragsförordningens krav och de prioriteringar som MUCF har gjort. Likabehandling är den ledande principen för MUCF när de fördelar bidraget. De utgår från en standardiserad process för bedömning av ansökningarnas kvalitet och tar inga andra hänsyn när de delar ut bidraget.
- MUCF har tagit emot fler bra ansökningar än det har varit möjligt att bevilja. Trots att utlysningen kom sent var det redan under det första året stort intresse för att söka bidraget. Konkurrensen om medlen har därefter ökat ytterligare. Flera projekt har därför fått avslag på sina ansökningar om förnyat bidrag under år två.

3.1 "En väg in"-verksamhet för unga

I sitt slutbetänkande påpekade utredningen om unga som varken arbetar eller studerar att det är nödvändigt att ha en strukturerad samverkan kring de unga. Skälen är att olika aktörer ansvarar för olika delar i de insatser som riktas mot individerna ifråga, samt att tidigare erfarenheter visar att många i gruppen annars riskerar att hamna mellan stolarna.²³

²³ SOU 2013:74. *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*.

Utredningen pekade på behovet av att starta och sprida lokal verksamhet, organiserad utifrån de ungas behov av kontakter med flera samhällsaktörer. Denna lokala samverkan kan bedrivas som så kallad navigatorverksamhet, också känd under namnet ”en väg in”-verksamheter.²⁴

Regeringen vill sprida ”en väg in”-verksamhet

Enligt regeringen visar erfarenheter från tidigare statsbidrag till kommunal navigatorverksamhet och olika ESF-projekt med liknande inriktning på positiva faktorer. Dessa faktorer är bland annat att

- verksamheter som inte är kopplade till en enskild förvaltning kan få stöd
- ansökningsförfarandet gör att arbetet med att knyta nya aktörer till verksamheten måste gå snabbare
- samverkan som redan är etablerad blir mer enhetlig och formaliserad.

Regeringen har mot denna bakgrund sett ett behov av fler ”en väg in”-verksamheter som kan bidra till lokal samverkan kring ungdomar. I strategin för UVAS pekar regeringen särskilt på hur viktigt det är att det finns resurser som gör det möjligt för ansvariga myndigheter, kommuner och andra att skapa en samlad bild av enskilda ungas livssituation för att hjälpa dem vidare till en mer etablerad position. Regeringen anser att detta stöd bör vara långsiktigt och individuellt utformat. Regeringen anser också att aktörerna bör bedriva en uppsökande verksamhet för att nå de ungdomar som står längst ifrån arbetsmarknad och utbildning.

Regeringen har gett MUCF i uppdrag att fördela statsbidrag till kommuner och samordningsförbund för verksamheter där olika samhällsaktörer samverkar, exempelvis kommuner, landsting, myndigheter, näringsliv och organisationer inom det civila samhället. Syftet med samverkan mellan dessa aktörer är att sprida lokala ”en väg in”-verksamheter och att genom detta underlätta för unga att etablera sig i arbets- och samhällslivet.²⁵

²⁴ Utbildningsdepartementet (2015). *Vägar framåt - strategi för unga som varken arbetar eller studerar*.

²⁵ Ibid.

3.2 MUCF fördelar statsbidrag för samverkansinsatser

MUCF har regeringens uppdrag att fördela statsbidrag till kommuner och samordningsförbund. Bidraget är ett av flera som myndigheten administrerar.

MUCF är ansvarig myndighet för ungdomsfrågor

MUCF är förvaltningsmyndighet för frågor som rör ungdomspolitiken och det civila samhället. Myndigheten ska verka för att målen inom ungdomspolitiken och det civila samhället nås. Det gör MUCF genom att bland annat fördela statsbidrag.²⁶ Organisationer och projekt kan söka MUCF:s bidrag till sin ordinarie verksamhet. Bidrag fördelas till

- barn- och ungdomsorganisationer, etniska organisationer, kvinnoorganisationer och hbtq-organisationer
- internationellt ungdomssamarbete genom EU-programmet Erasmus+
- projekt som handlar om: demokrati- och inflytandefrågor, diskriminering och jämställdhet samt rasism och extremism.

Alla bidrag fördelas på uppdrag av regeringen, som formulerar syftet och bestämmer reglerna för hur MUCF ska dela ut bidraget. MUCF prövar respektive bidragsansökan mot det aktuella regelverket.²⁷

Uppdraget framgår av regleringsbrev och förordning

Uppdraget till MUCF att fördela statsbidrag till ”en väg in”-insatser och uppsökande verksamhet kom ursprungligen i regleringsbrevet för 2016. Uppdraget har sedan upprepats i regleringsbrevet för 2017. Totalt kan MUCF dela ut 18 miljoner kronor per år för ändamålet under 2016–2018. Under 2017 är dock summan 18,5 miljoner kronor. Av dessa medel får

²⁶ 1–2 §§ förordning (2015:49) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor.

²⁷ MUCF (2017). *Bidrag*. (Hämtad 2017-08-22). <http://www.mucf.se>

MUCF använda högst 850 000 kronor per år för sina administrativa kostnader.²⁸

Villkoren för bidraget regleras i en särskild förordning. För att en verksamhet ska få stöd ska den i huvudsak vara inriktad på unga i 15–25 årsåldern som varken arbetar eller studerar, eller som riskerar att hamna i en sådan situation. I verksamheten ska uppsökande arbete ingå.²⁹

När MUCF fördelar bidraget ska de enligt förordningen prioritera ansökningar från dels kommuner eller samordningsförbund som inte har någon verksamhet av det aktuella slaget, dels ansökningar som gäller verksamhet som särskilt fokuserar på de behov som unga nyanlända har.³⁰

Enligt förordningen om fördelning av statsbidrag ska de som tar emot bidrag redovisa till MUCF hur medlen har använts. Redovisningen ska innehålla en redogörelse för den verksamhet som mottagarna har använt medlen till, vilka resultat de uppnått och vilka erfarenheter de unga hade av verksamheten. I sin tur ska MUCF senast den 1 mars 2019 rapportera till regeringen vilken verksamhet som bidraget har använts till och de ungas erfarenheter av verksamheten. MUCF ska också, om möjligt, delge en samlad bedömning av vilka effekter bidraget har haft i förhållande till dess syfte.³¹

Uppdraget är begränsat till att betala ut medel

MUCF:s uppdrag är i första hand att fördela medel. Myndigheten har inget uttalat ansvar att stödja de lokala projekten eller se till att de utbetalade bidragen får avsedd effekt. Dock har myndigheten enligt egen uppgift funnits tillgänglig för stöd till projekt som har haft behov av det.

²⁸ *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.*

²⁹ Förordning (2016:82) om statsbidrag till samverkansinsatser för unga som varken arbetar eller studerar. Se också *Regleringsbrev för 2016 avseende Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.*

³⁰ 4 § förordning (2016:82) om statsbidrag till samverkansinsatser för unga som varken arbetar eller studerar.

³¹ 5–6 §§ förordning (2016:82) om statsbidrag till samverkansinsatser för ungdomar som varken arbetar eller studerar,.

De 850 000 kronor som MUCF får för sina administrativa kostnader har myndigheten under 2016 och 2017 i första hand använt för att finansiera de två handläggare som har expedierat bidraget. En mindre del har använts till aktiviteter som projektledarträffar och verksamhetsbesök. Det rörde sig under 2017 om cirka 80 000 kronor och under 2016 om cirka 156 000 kronor.

I linje med myndighetens roll handlar stödet till olika projekt i första hand om frågor kopplade till bidragsprocessen. Här har det exempelvis handlat om information avseende deadlines, hur man skriver ansökan, hur man kommer åt olika dokument samt hur och när man redovisar projektens resultat. Utöver detta har myndigheten även tillhandahållit kunskap, kontaktytor mellan projekten och kompetensutveckling för projekten. Det har bland annat handlat om

- stöd via e-post och telefon
- kunskapsstöd och kompetensutveckling vid uppstartsträffar
- inbjudningar till konferenser och seminarier.

Uppföljning men ingen utvärdering

Senast den 1 mars 2019 ska MUCF lämna en sammanfattande redogörelse till regeringen för den verksamhet som bidraget har använts till, samt för de ungas erfarenheter av verksamheten. MUCF ska också, om möjligt, ge en samlad bedömning av bidragets effekter i relation till dess syfte.

Myndigheten har inte planerat för någon omfattande uppföljning eller utvärdering av bidragets effekter. Flera intervjuade tjänstemän på MUCF vittnar om att hanteringen härvidlag liknar myndighetens bidragsgivning i allmänhet, med fokus på att betala ut medel, inte på att följa upp effekter.³² Enligt företrädare för myndigheten saknas resurser till att utvärdera bidragets effekter. Det finns inte heller någon sådan beställning i uppdraget från regeringen. Under våren 2017 har MUCF ändå besökt fyra av de projekt som bidraget finansierar. Men syftet har inte varit att utvärdera dem, utan det har i första hand handlat om att se hur arbetet fortskrider.³³

³² Intervjuer med handläggare på MUCF 2017-01-17 och 2017-06-28.

³³ Intervjuer med handläggare på MUCF 2017-01-17 och 2017-06-28.

Ansvar för att utvärdera ligger i stället på de enskilda projekten. Varje projekt är, enligt förordningen som reglerar bidraget, skyldigt att redovisa hur de har använt medlen i slutet av varje bidragsperiod. Förutom en ekonomisk rapport ska redovisningarna innehålla en redogörelse för resultaten i förhållande till de mål som sattes upp i ansökan. När MUCF bedömer en bidragsansökan så ska de värdera hur projektens upplägg för att utvärdera effekterna ser ut.

Samverkan på initiativ underifrån

MUCF ansvarar för tre olika åtgärder inom strategin för UVAS. Utöver bidraget till samverkansinsatser har myndigheten också två uppdrag med kunskapsinriktning som hanteras av en annan avdelning på MUCF.

De tre uppdragen har i stort sett hanterats separat. De handläggare som ansvarar för bidraget till ”en väg in”-verksamhet har dock sett behov av att knyta ihop de olika delarna av UVAS-arbetet. Bland annat har de tagit initiativ till regelbundna möten och till att samordna konferenser och rapporter.

De handläggare som hanterar statsbidraget har också själva utifrån behov kontaktat olika externa aktörer, bland annat samordnaren för UVAS, Dua och Folkbildningsrådet.³⁴

3.3 Handläggningen styrs av förordning och interna rutiner

Hantering av statsbidraget är både förordningsreglerad och styrd av MUCF:s interna regelverk.

Förordningen fastställer prioriteringar

Enligt förordningen som styr hur MUCF ska fördela bidraget ska MUCF särskilt prioritera ansökningar från kommuner eller samordningsförbund som inte har någon verksamhet av det aktuella slaget, samt verksamhet som särskilt fokuserar på de behov som unga nyanlända har.³⁵

³⁴ Intervju med handläggare på MUCF 2017-06-28.

³⁵ Förordning (2016:82) om statsbidrag till samverkansinsatser för unga som varken arbetar eller studerar.

Vid sidan av de specifika kriterier som framgår av förordningen, så har MUCF också valt att prioritera en målgrupp med äldre ungdomar. Det är en grupp som enligt bland annat samordnaren för UVAS har hamnat lite vid sidan av och behöver särskilda insatser.

Däremot har myndigheten inte funnit stöd i förordningen för att ta hänsyn till var i landet sökande finns eller kommunernas skiftande behov av stöd. MUCF har utgått ifrån förordningens krav och ansökningarnas kvalitet när de bedömer ansökningar. Detta innebär att prioriteten har varit att behandla alla lika snarare än att beakta kommunernas särskilda behov.³⁶

Processen är standardiserad

Hanteringen av statsbidraget påminner i stora delar om MUCF:s övriga bidragsverksamhet, med den skillnaden att det är relativt ovanligt att myndigheten fördelar bidrag till kommuner.

Hela sättet att handlägga bidrag på MUCF har dock förändrats under projektperioden, och förändras fortfarande. Detta har också fått konsekvenser för UVAS-bidraget. Bland annat har det tillkommit ett krav på delredovisning. Det har också tillkommit ett nytt krav på att projekten måste kunna styrka sin samverkan med de aktörer man anger i ansökan.

Kraven härstammar från en problematik inom bidragsgivningen till det civila samhället. Men eftersom MUCF har haft en enhetlig bidragsprocess har samma krav ställts på kommunerna. För kommunernas del har dessa krav dock inte haft någon utslagsgivande effekt.³⁷

Ansökningarna får poäng

Varje ansökan bedöms av en ensam handläggare. Myndigheten tar dock som regel också ut ett slumpmässigt urval på tio procent av ansökningarna där två handläggare får läsa ansökan. Skälet till detta är att MUCF vill kunna kalibrera handläggarnas bedömningar. För statsbidraget till samverkansinsatser har MUCF haft resurser att även låta så kallade gränsfall (det vill säga

³⁶ Intervju med handläggare på MUCF 2017-06-28.

³⁷ Intervju med handläggare på MUCF 2017-06-28.

ansökningar som ligger på gränsen till avslag/beviljande) dubbelkollas av två handläggare.

När MUCF bedömt de ansökningar som kommit in har de använt ett formulär där tre poänggivande moment ingår. Ett projekt kan maximalt få 100 poäng.

Momenten avser projektets

- syfte och relevans
- innehåll och metoder
- förväntade resultat.

Projekten rangordnas utifrån sina sammanlagda poäng. Vid den första ansökningsomgången krävdes det totalt 75 poäng av 100 möjliga för att få bidrag. Vid den andra ansökningsomgången låg gränsen vid 72 poäng.

Enligt MUCF har antalet ansökningar av god kvalitet överstigit tillgängliga medel. Detta har inneburit att MUCF har avslagit många ansökningar som varit av nära nog samma kvalitet som de ansökningar myndigheten har beviljat.

MUCF har ändrat sin praxis för att bedöma budget

MUCF hade som praxis fram till och med 2016 att skära i de flesta projektbudgetar som de planerade att bifalla. Så gjorde MUCF också med bidraget till samverkansinsatser inom ramen för strategin för UVAS. Syftet var att kunna bevilja bidrag till fler projekt. Praktiskt gick det till så att handläggaren föreslog en sänkning av det sökta beloppet för projektet. Projektet fick sedan ta ställning till förslaget och motivera vilka konsekvenser det skulle ge.

Denna praxis togs bort inför 2017 års handläggning, som en utveckling av ansökningsprocessen. Därefter införde MUCF en ny rutin där ansökarna istället får motivera tydligare varför de behöver just de medel de har ansökt om. Denna nya rutin innebar att de flesta ansökare 2017 fick de medel de hade ansökt om.

3.4 Stort intresse för litet bidrag

De 18 miljoner kronor som MUCF har att fördela är inga stora summor i förhållande till antalet kommuner och kommunernas egna budgetar. Trots detta upplever MUCF ett stort, och ökande, intresse för att söka medel.

Högt söktryck trots tidspress

Det var ont om tid för de kommuner och samordningsförbund som ville ta del av medlen under det första året. Regeringen beslutade om strategin i november 2015, lämnade uppdraget till MUCF i regleringsbrevet för 2016 och beslutade om den tillhörande förordningen i februari 2016. Därefter började MUCF arbeta med förberedelser och information och utlyste därför inte medlen förrän i september 2016. MUCF beslutade om vilka som skulle få bidrag i november 2016. De verksamheter som fick bidrag var sedan tvungna att påbörjas i december för att MUCF skulle kunna betala ut bidrag för 2016.

Trots de knappa tidsramarna tog MUCF emot totalt 53 ansökningar till den första bidragsomgången. Av dessa beviljade MUCF bidrag till 23 projekt. Med tanke på kommunernas ganska långsamma beredningsprocesser och de trots allt ganska små summor som det handlar om betecknar MUCF söktrycket som högt.

Inför den första utlysningen förde MUCF en dialog med bland annat Dua, Nationella samordnaren för UVAS, Folkbildningsrådet och Finsam. MUCF använde sedan SKL:s och samordningsförbundens kanaler för att marknadsföra bidraget. Eftersom stödformen var ny valde myndigheten att sprida information om den till samtliga kommuner. MUCF informerade också om projektstödet vid två egna lanseringskonferenser med 80–90 deltagare var, vid ett seminarium i Almedalen samt vid en konferens arrangerad av FINSAM. Enligt MUCF var arbetet kring utlysningen mycket utåtriktat och fokuserat på samspel med andra aktörer.³⁸

MUCF gjorde sedan en förnyad utlysning våren 2017 (där projekten kunde starta tidigast 1 juni 2017). Myndigheten valde då att inte genomföra några

³⁸ MUCF (2016). *Årsredovisning för 2016*. Samt intervju med handläggare vid MUCF 2017-01-17.

marknadsföringsinsatser alls, eftersom antalet ansökningar riskerade att bli för många i förhållande till de medel som fanns att fördela och i förhållande till myndighetens kapacitet att handlägga ansökningarna. I den andra ansökningsomgången steg antalet ansökningar ändå till 63, varav 22 projekt beviljades bidrag.

Fler projekt fick avslag på förnyad ansökan

För att få bidrag för ett nytt år måste de som driver projekten lämna in en helt ny ansökan. Det är inte möjligt för projektägarna att få sin ansökan beviljad genom att hänvisa till en tidigare ansökan. MUCF kräver också att den som ansöker om förnyat bidrag måste kunna visa på en utveckling av projektet, vilket innebär att det inte går att skicka in exakt samma ansökan två gånger. Enligt MUCF har de varit väldigt tydliga med att varje ansökan står för sig.

De projekt som beviljades stöd i november 2016 har rätt att använda bidraget i 12 månader. De flesta projekt löper därför under nästan hela 2017. Det var 18 projekt som sökte förnyat bidrag våren 2017 (där projekten kunde starta tidigast 1 juni 2017). Av dem var det sju som fick avslag på sina ansökningar, samtidigt som många av de högst rankade ansökningarna i omgång två var helt nya ansökningar.

Enligt MUCF är en möjlig anledning till att så pass många fick avslag på sina ansökningar om fortsatt bidrag att projekten slagit sig till ro och trott att de skulle få förnyad finansiering även utan en genomarbetad ansökan.³⁹ Det är dock också rimligt att anta att den korta tiden från projektstarten i december 2016 till dess att nya ansökan skulle lämnas in i februari 2017 har påverkat projektens möjligheter att visa på en utveckling av projektet.

I en enkät till de projekt som beviljades bidrag i november 2016 har vi i förekommande fall frågat om vad som kommer att hända med projektet när finansieringen från MUCF upphör. Fem av de sju projekt som fick avslag på sin ansökan om förnyat bidrag har svarat på frågan. Av dessa svarar en

³⁹ Intervju med handläggare på MUCF 2017-06-28.

att projektet och insatsen kommer att fortsätta med annan finansiering, medan tre svarar att projektet har avslutats men att insatsen har integrerats i den ordinarie verksamheten. Det återstående projektet svarar att de ska gå vidare med en annan lösning, men att det inte är klart i nuläget.

4 De beviljade projekten

MUCF har beviljat bidrag till sammanlagt 33 unika projekt under perioden 2016–2017, med delvis olika inriktning och fokus. I detta kapitel belyser vi de projekt som har fått stöd. Vi redogör för vem som har fått stöd och var i landet projekten finns, vilken inriktning projekten har och vilka målgrupper de vänder sig till. Vi redovisar också hur många och vilka grupper av unga som hittills har deltagit i insatserna.

Våra huvudsakliga slutsatser är:

- De projekt som har fått bidrag är utspridda i hela landet, med en viss koncentration i storstadsområdena och i Sveriges mellersta inland. Bidraget har i första hand gått till kommuner med låg eller medelhög andel UVAS. Det beror delvis på att kommuner med hög andel UVAS inte har sökt bidrag, men också på att de i lägre utsträckning fått sina ansökningar beviljade.
- I enlighet med de prioriteringar regeringen och MUCF har gjort riktar sig många projekt till nyanlända och äldre ungdomar. Bidraget har i mindre utsträckning nått kommuner och samordningsförbund som saknat UVAS-verksamhet.
- Projekten har i genomsnitt haft nästan 50 deltagare under 2017. Något fler män än kvinnor har deltagit i insatserna, och något fler yngre ungdomar än äldre. Men dessa uppgifter är osäkra, eftersom alla projekt inte har svarat på våra frågor om insatsernas omfattning och målgrupp.

4.1 Bidrag har gått till 33 projekt

Sammantaget har MUCF beviljat bidrag till 33 unika projekt. I den första bidragsomgången som beslutades i november 2016 beviljade MUCF medel till 23 projekt. Av dessa har 17 bedrivits av kommuner och sex av samordningsförbund. Samtidigt avslog MUCF 26 projektansökningar och avvisade fyra ansökningar.

I den andra omgången i maj 2017 beviljade MUCF bidrag till 22 ansökningar, varav 17 från kommuner och 5 från samordningsförbund. Samtidigt fick 39 ansökningar avslag och 2 ansökningar avvisades.

12 projekt beviljades bidrag i båda ansökningsomgångarna.

Totalt beviljade MUCF 17,2 miljoner kronor 2016 och 17,6 miljoner kronor 2017 (tabell 4.1).

Tabell 4.1 Ansökningar om bidrag 2016 och 2017

	Inkomna	Avvisade	Beviljade	Avslagna	Andel beviljade (%)	Fördelade medel (mkr)
2016	53	4	23	26	43	17,2
2017	63	2	22	39	35	17,6

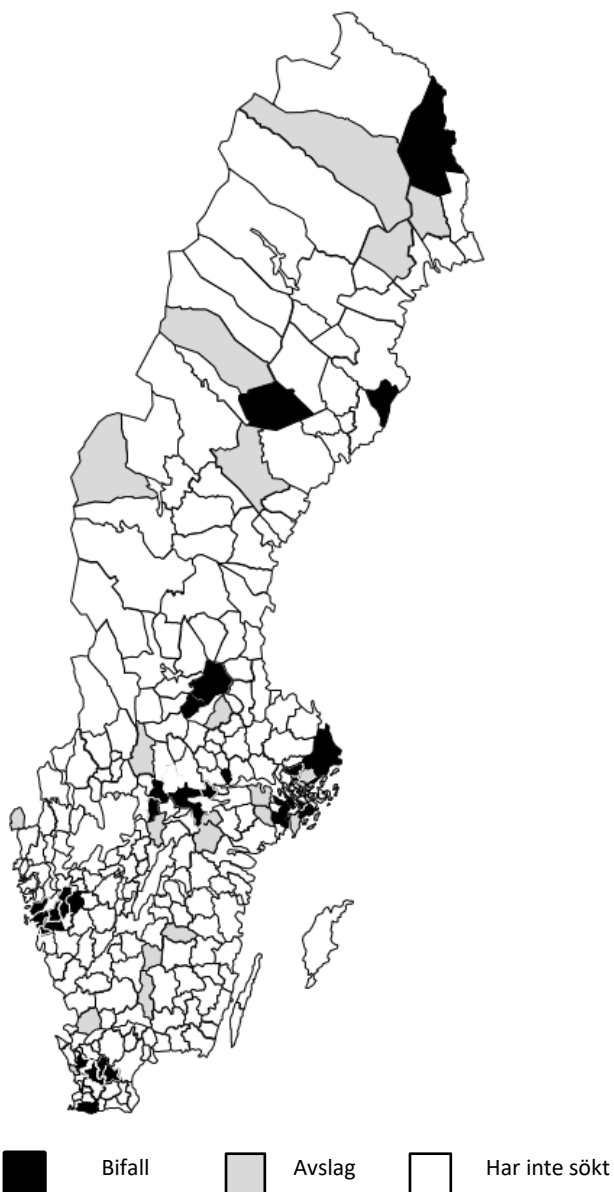
Kommentar: Ansökningar avvisas om den som söker inte är behörig. Det har också förekommit att ansökningar har dragits tillbaka.

Källa: MUCF

Orterna där beviljade projekt finns är spridda från Pajala i norr till Eslöv i söder. Om vi inkluderar alla de kommuner som ingår i samordningsförbund har statsbidraget nått sammanlagt 43 kommuner. Det finns en viss koncentration av beviljade projekt i storstadsområdena, men också kluster i mellersta Sveriges inland (figur 3 och figur 4).

Figur 3

Kommuner där MUCF bifallit eller avslagit UVAS-ansökan 2016

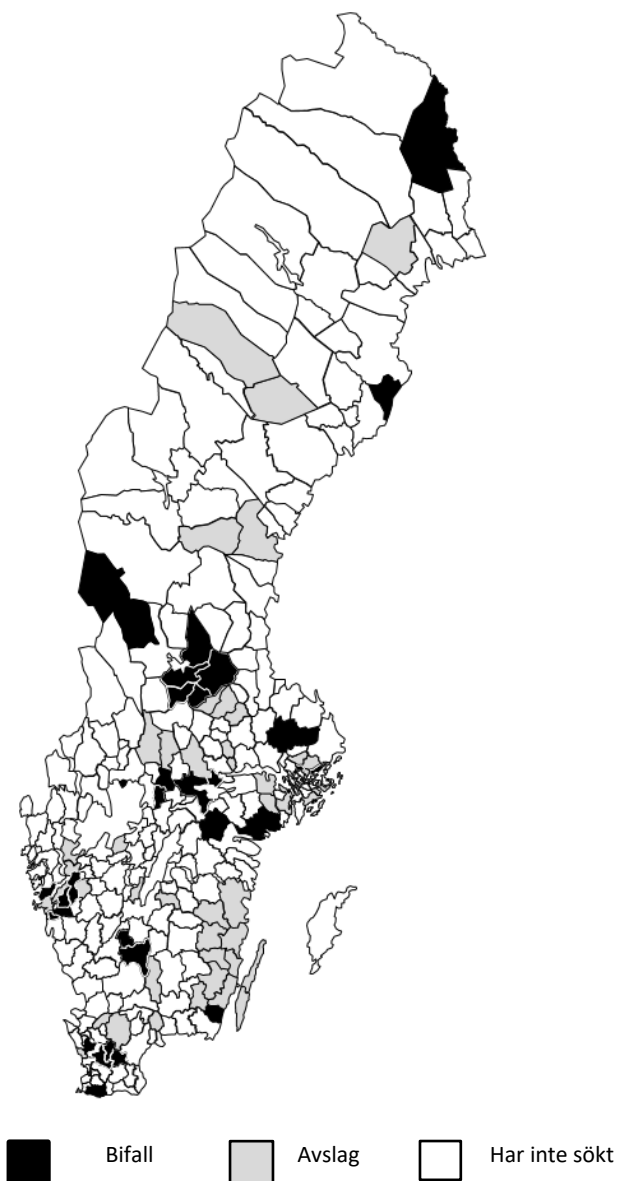


Kommentar: För ansökningar från samordningsförbund har samtliga kommuner i samordningsförbundet markerats.

Källa: Egna beräkningar utifrån data från MUCF

Figur 4

Kommuner där MUCF bifallit eller avslagit UVAS-ansökan 2017



Kommentar: För ansökningar från samordningsförbund har samtliga kommuner i samordningsförbundet markerats.

Källa: Egna beräkningar utifrån data från MUCF

Omkring hälften av de kommuner som har fått bidrag har en högre andel UVAS än riket. Det betyder att även kommuner som har en lägre andel UVAS än genomsnittet har sökt och fått bidrag (tabell 4.2).

Tabell 4.2 Beviljade projekt november 2016 respektive maj 2017 efter kommun, folkmängd, antal/andel UVAS och beviljad summa avrundad till tusentals kronor

Kommun	Folkmängd 2016	Antal UVAS 16–24 år 2014	Andel UVAS 16–24 år 2014, procent	Beviljat bidrag 2016 tkr	Beviljat bidrag 2017 tkr
<i>Riket</i>	<i>9 995 153</i>	<i>82 060</i>	<i>7,5</i>	<i>17 200</i>	<i>17 650</i>
Arboga	13 903	144	9,3	384	656
Borlänge I	51 604	518	8,4	628	-
Borlänge II	51 604	518	8,4	-	692
Eslöv	32 878	313	8,4	500	500
Falun	57 685	445	6,9	480	510
Finspång	21 526	220	10,2	-	745
Gagnef	10 175	69	7,2	-	546
Gnosjö	9 615	78	7,0	-	759
Göteborg	556 640	4 593	7	1 052	-
Hallstahammar	15 843	189	10,8	815	-
Hammarö	15 725	101	7,1	-	750
Haninge	85 693	852	8,5	903	-
Huddinge	107 538	926	7,8	1 135	-
Karlskoga	30 538	314	9,4	600	750
Kungälv	43 289	304	6,7	859	1 152
Mölnadal	64 465	389	5,5	1 205	1 065
Norrtälje	59 420	472	7,7	700	-
Nyköping	54 924	415	7,5	-	1 490
Pajala	6 116	31	5,2	277	300
Robertsfors	6 784	47	7,5	375	375
Sigtuna	46 274	433	8,1	576	-
Svalöv	13 919	127	8,4	2 395	1 666
Södertälje	94 631	971	8,7	750	-

Torsås	7 063	65	9,8	-	836
Trelleborg	43 913	413	9,2	646	1 028
Upplands Väsby	43 891	371	7,8	590	-
Uppsala	214 559	1 496	5,1	-	633
Vårgårda	11 295	103	7,9	450	-
Värnamo	33 906	207	5,7	-	608
Åsele	2 875	18	6,3	280	-
Älvdalen	7 039	54	8,2	-	920
Örebro	146 631	1 260	6,8	300	400
Österåker	43 293	301	6,8	1 250	1 268

Kommentar: I kolumnen kommun anges den kommun där verksamheten enligt ansökan bedrivs. Borlänge kommun har bedrivit två olika projekt, ett som beviljades 2016 och ett som beviljades 2017.

Källa: SCB (Folkmängd) Temagruppen för unga (UVAS), MUCF (statsbidrag).

Storleken på de bidrag MUCF delat ut per år sträcker sig från 277 000 kronor i Pajala till 2 395 000 kronor i Svalöv. Det finns inget uppenbart samband mellan antalet eller andelen UVAS och storleken på bidraget.

Bidraget har i första hand gått till kommuner med låg eller medelhög andel UVAS

MUCF har utgått från förordningens krav och ansökningarnas kvalitet vid bedömningen av ansökningar. Det innebär att ansökningarna har behandlats likadant, oavsett kommunernas särskilda behov.⁴⁰ Därför har varken antalet eller andelen UVAS i den ansökande kommunen påverkat chansen att få bidrag.

En närmare analys visar att det i första hand var kommuner med låga och medelhöga nivåer av UVAS som fick bidrag 2016. Analysen visar också att det fanns en svag tendens för kommuner med hög andel UVAS att inte ansöka om medlen (tabell 4.3).

⁴⁰ Intervju med handläggare på MUCF 2017-06-28.

Tabell 4.3 Fördelning av ansökningar och beslut 2016 efter nivåer av UVAS 2014

Andel UVAS	Antal kommuner	Antal som sökt bidrag	Andel som sökt bidrag (%)	Antal bifall	Andel bifall (%)
Låg	95	21	22	11	52
Medel	115	23	20	15	65
Hög	80	13	16	6	46
Totalt	290	57	20	32	56

Kommentar: Gränsvärdena för andelar UVAS i kommunerna är 3,4–6,9 procent (låg), 7–8,9 procent (medelhög) och 9–16 procent (hög). Gränsvärdena satta för att ge heltal som delar upp fördelningen i procentandelar på ca 30/40/30. Haninge, Österåker och Göteborg har skickat in två ansökningar vardera från olika kommunala förvaltningar. I samtliga tre fall har en ansökan fått bifall och en fått avslag. De räknas som kommuner som har fått bifall. Där samordningsförbund har sökt räknas samtliga kommuner som ingår i sådana var för sig.

Källa: Egna beräkningar av data från MUCF och Temagruppen för unga.

Mönstret att kommuner med låga och medelhöga nivåer av UVAS i större utsträckning beviljades bidrag höll i sig i andra omgången våren 2017. Benägenheten för kommuner med hög andel UVAS att ansöka om bidrag ökade visserligen. Men dessa kommuner fick också i större utsträckning avslag på sina ansökningar, eftersom MUCF bedömde att deras ansökningar inte höll tillräckligt hög kvalitet (tabell 4.4).

Tabell 4.4 Fördelning av ansökningar och beslut 2017 efter nivåer av UVAS 2014

Andel UVAS	Antal kommuner	Antal kommuner som sökt bidrag	Andel kommuner som sökt bidrag (%)	Antal bifall	Andel bifall (%)
Låg	95	25	26	13	52
Medel	115	31	27	12	38
Hög	80	23	29	6	26
Totalt	290	79	27	31	39

Kommentar: Gränsvärdena för andelar UVAS i kommunerna är 3,4–6,9 procent (låg), 7–8,9 procent (medelhög) och 9–16 procent (hög). Gränsvärdena satta för att ge heltal som delar upp fördelningen i procentandelar på ca 30/40/30. Mölndal och Torsås kommun har skickat in två ansökningar var. Mölndal har dels sökt för egen del (avslag), dels som del av Samordningsförbundet MPHLA (bifall). Torsås har både sökt för egen del (bifall) och som del av Samordningsförbundet i Kalmar Län (avslag). Båda räknas som kommuner som har fått bifall. Där samordningsförbund har sökt räknas samtliga kommuner som ingår i sådana var för sig.

Källa: Egna beräkningar av data från MUCF och Temagruppen för unga.

4.2 En väg in på olika sätt

De projekt som har beviljats statsbidrag skiljer sig åt när det gäller den specifika utformningen. Men projekten har också många gemensamma nämnare.

Projektens inriktning och fokus varierar

Projekten skiljer sig delvis åt när det gäller strategisk inriktning, även om gränserna mellan olika strategier är flytande.

- I många projekt utgår man ifrån att ungdomarna i målgruppen kan ha ett antal olika problem med utbildning, psykisk ohälsa eller arbetslivserfarenheter. Därför innehåller projekten också en bred palett av olika delinsatser för att möta dessa olika problem.
- Andra projekt har valt att rikta in sig på ett huvudproblem som projektet har antagit att målgruppen har. En huvudinriktning för ett antal projekt har varit att förbättra målgruppens psykiska hälsa. De som driver dessa projekt har antagit att ungdomarna i målgruppen i första hand

kan behöva stöd i att ändra sina tankar och känslor, kring både arbete och studier.

- En tredje grupp består av projekt som i första hand fokuserar på jobb och arbetsliv. De som driver dessa projekt har antagit att huvudproblemet för målgruppen ligger i att de saknar jobb, eller att de kan komma att få problem med att få eller behålla jobb i framtiden. Dessa projekt har i första hand satsat på jobb eller praktik för målgruppen.

Projekten har gjort en bred tolkning av begreppet ”en väg in”. Det handlar inte bara om att samlokalisera tjänster och insatser, utan också om sätt att organisera arbetet. Det kan exempelvis vara genom lotsar som följer berörda ungdomar i resan mellan olika förvaltningar och instanser för att se till att de tar hand om ungdomarnas behov på ett koordinerat sätt. Statsbidraget har i regel använts till att nyanställa en eller ett fåtal personer, exempelvis en studie- och yrkesvägledare, en lots eller en coach.

En majoritet har redan haft UVAS-verksamhet

Förordningen om statsbidrag säger att när MUCF delar ut bidrag ska de särskilt prioritera ansökningar från kommuner eller samordningsförbund som inte har någon verksamhet av det aktuella slaget.⁴¹

En majoritet av de beviljade ansökningarna 2016, 15 av 23, angav att de redan har någon form av verksamhet som riktar sig till UVAS. Bara i ett fåtal av de beviljade ansökningarna stod att kommunen saknade verksamhet för UVAS. Även bland ansökningar som fick avslag uppgav en majoritet (21 av totalt 27) att de hade verksamhet för UVAS.⁴²

Detsamma gäller 2017 års ansökningar. Där 19 av 22 av de som fick bidrag anger att de har UVAS-verksamhet sedan tidigare. Men det går att tolka denna information på olika sätt. Vissa kan ha tolkat de projekt som de 2016 fick finansiering för från MUCF som ”tidigare verksamhet”. Vi ska också tillägga att detta även gäller ansökningar som inte fick bidrag. Där säger 35

⁴¹ Förordning (2016:82) om statsbidrag till samverkansinsatser för unga som varken arbetar eller studerar.

⁴² Uppgifter per e-post från Kristoffer Odstam, MUCF, 2017-01-10.

av 39 som ansökt men fått avslag 2017 att de redan hade någon form av UVAS-verksamhet.

Det är oklart hur väl detta speglar situationen i landets kommuner. MUCF har inte gjort någon analys av i vilken mån statsbidraget har nått den prioriterade gruppen som saknar UVAS-verksamhet. Men handläggarnas bedömning är att de som har sökt bidrag är representativa för läget i kommunerna.⁴³

Nyanlända och äldre ungdomar prioriterade målgrupper

Målgruppen för projekten är i de flesta fall både äldre och yngre ungdomar. Men det är något fler projekt som riktar sig till de äldre. En närmare granskning visar att 17 projekt 2016 och 18 projekt 2017 anger att de planerar att arbeta med den yngre målgruppen 15–20 år, medan 21 respektive 20 projekt arbetar med den äldre målgruppen 20–25 år (tabell 4.5).

En möjlig anledning till den lilla övervikten för projekt som är riktade till unga över 20 år är att det är en svårare grupp att nå, och att det därför finns ett större behov att utveckla insatser för denna grupp. Rätten till gymnasieskola och det kommunala aktivitetsansvaret upphör vid 20 år, så efter denna ålder blir kontaktytorna mellan kommunen och den unge färre.

Tabell 4.5 Sammanställning av MUCF-projektens målgrupper 2016 och 2017

Målgrupp	Antal projekt 2016	Antal projekt 2017
15–19 år	2	2
20–25 år	6	4
15–25 år	15	16
Nyanlända	17	17

Källa: MUCF.

Bland de beviljade ansökningarna finns projekt som riktar sig till specifika grupper, exempelvis unga kvinnor. Men den grupp som oftast är i fokus för insatser i projekten är unga nyanlända. Av 23 projekt som beviljades medel 2016 angav 17 att de arbetar med unga nyanlända. Trenden höll i sig även

⁴³ Intervju med handläggare på MUCF 2017-06-28.

2017. Samtidigt är spridningen stor bland projekten när det gäller hur aktivt man jobbar mot nyanlända. Vissa projekt har dem som huvudsaklig målgrupp, medan andra planerar att mer indirekt engagera nyanlända (tabell 4.5).

Samverkan inom och utom kommunen

Samverkan är en förutsättning för att få statsbidrag. Men det är upp till projekten att avgöra med vem och hur man ska samverka. Av ansökningarna framgår det att samverkan mellan kommunens olika förvaltningar och Arbetsförmedlingen är vanligast. Många projekt samverkar också med näringslivet och det civila samhället (tabell 4.6).

Tabell 4.6 Sammanställning över samverkan, antal projekt som anger respektive samverkanspartner i sin ansökan om bidrag

År för beviljning	Antal beviljade projekt	Samverkan inom kommunen	Samverkan med myndigheter*	Samverkan med näringslivet	Samverkan med civila samhället
2016	23	23	22	15	18
2017	22	22	20	13	14

Kommentar: Samordningsförbund är per definition en samverkansstruktur mellan stat, kommun och landsting.

Källa: MUCF.

Varierande ambition att följa upp och utvärdera

Samtliga projektansökningar innehåller någon form av uppföljning eller utvärdering, även om ambitionsnivån när det gäller detta varierar betydligt mer i de beviljade ansökningarna än för andra aspekter av projekten.

Vissa projekt planerar att utvärdera i flera steg, exempelvis i projektets början, mitt och slut, och att både använda interna och externa utvärderare. Andra projekt beskriver upplägget för utvärderingen mycket mer kortfattat. Dessa projekt planerar ofta någon form av löpande uppföljning snarare än en utvärdering. Ofta ska projekten stämma av mål, som kan vara vaga, mot statistik i projektets mitt och slut, ofta utifrån någon form av deltagarenkät eller dataregister hos en annan aktör.

Experimentliknande upplägg med en kontrollgrupp saknas som regel i de projekt som har beviljats bidrag. Överlag är det ont om resonemang i ansökningarna kring hur projekten ska kunna belägga effekten av insatsen, det vill säga hur man ska kunna avgöra om insatsen faktiskt har gjort någon skillnad.

Anledningen till detta är sannolikt en kombination av faktorer. Dels är det svårt för de lokala projekten att prioritera uppföljning när det handlar om så små summor pengar. Dels kan det vara en fråga om brist på kompetens eller att de inte är tillräckligt intresserade av att göra det.

Det förhållandevis lilla tillskott som statsbidraget utgör innebär en begränsning när det gäller att planera och genomföra en uppföljning eller regelrätt utvärdering. Det kan verka mer rimligt att satsa de knappa medlen på konkreta insatser snarare än på en utvärdering. Projekten är många gånger startade och genomförda av grupper av tjänstemän som vill stödja individer som de ser är i behov av hjälp för att kunna komma ut i arbetslivet eller i studier. Projektets fokus ligger då inte på den långsiktiga frågan om effekter av olika arbetsmetoder, även om ett utvecklat arbetssätt kan vara en del av målet med projektet.

4.3 Projekten har i genomsnitt haft 47 deltagare

Vi genomförde under augusti och september 2017 en enkätundersökning med samtliga 23 projekt som beviljades bidrag i november 2016. Målet var att få en samlad lägesbild av insatserna så långt. Det var 18 av 23 projekt som besvarade enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på 78 procent.

Eftersom verksamheterna har bedrivits under så kort tid, ställde vi inte några frågor om effekter. Vi fokuserade istället på projektens prestationer i form av ett antal frågor om deltagarna i de olika insatserna. I följande avsnitt redovisar vi svaren från undersökningen.

Svårt att definiera vem som deltar i en insats

De projekt som har besvarat enkäten uppger att sammanlagt 840 individer har deltagit i insatserna. Det innebär att projekten i genomsnitt har haft ca 47 deltagare i sina respektive insatser. Eftersom alla projekt inte har besvarat enkäten är det totala antalet deltagare sannolikt lite högre än 840.

Det har inte alltid varit så lätt för projekten att avgöra vad som ska räknas som att en individ har deltagit i en insats. En av de som svarade kommenterade att förutom de insatser som skett direkt med ungdomarna har arbetet till lika stor del bestått av telefonsamtal eller mejlkontakt med ungdomar som ännu inte tackat ja till en insats, telefonsamtal med vårdnadshavare, skolor och andra vårdkontakter. Det aktuella projektet säger att de bara har redovisat de ungdomar som de har haft fysiska träffar med och som har fått någon form av åtgärd. Men det går inte att utesluta att andra projekt kan ha resonerat annorlunda.

Att det delvis har varit svårt för projekten att dra gränsen för vad som ska räknas som deltagande kan vara en förklaring till varför det angivna antalet deltagare varierar mellan olika enkätfrågor (jfr tabell 4.7–4.11).

Insatserna har nått fler män än kvinnor

När det gäller könsfördelningen på deltagarna har de flesta varit män, närmare bestämt 60 procent (tabell 4.7).

Tabell 4.7 Könsfördelning bland deltagare i insatser (n=17)

Kön	Antal	Andel (%)
Män	491	60
Kvinnor	332	40
Totalt	823	100

Det är ett vanligt förekommande mönster att män oftare tar del av olika typer av sysselsättningsåtgärder.

Något fler yngre deltagare i insatserna

När det gäller åldersfördelningen på deltagarna är det en liten övervikt för deltagare i den yngre åldersgruppen, 15–20 år (tabell 4.8). Det kan verka lite förvånande med tanke på att det var något fler projekt som enligt sina ansökningar riktade sig till den äldre åldersgruppen (se tabell 4.5).

Tabell 4.8 Åldersfördelning bland deltagare i insatser (n=17)

	Antal	Andel (%)
15–19 år	298	51
20–25 år	268	45
Äldre än 25 år	22	4
Totalt	588	100

Kommentar. Att det totala antalet deltagare i tabellen inte stämmer överens med totalen i tabell 4.8 beror till största delen på att en av respondenterna, som uppger att de har haft 250 deltagare i projektinsatser (145 män och 105 kvinnor), inte har svarat på resterande frågor i enkäten. Även med detta i beaktande kvarstår dock en oförklarad differens.

Det finns flera tänkbara anledningar till att yngre ungdomar dominerar bland deltagarna i insatserna.

Den yngre gruppen är ofta lättare att nå och därför också lättare att rekrytera till insatser. Det innebär att projekt som riktar sig till yngre ungdomar kan ha haft lättare att hitta deltagare. Ungdomar som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret finns i regel i kommunens register, och det är därför relativt enkelt att identifiera och kontakta dem.

Antalet äldre deltagare kan också vara underskattat, eftersom två av de projekt som var inriktade på den äldre åldersgruppen har valt att inte besvara enkäten.

Insatserna har faktiskt nått unga med psykisk ohälsa

Unga med psykisk ohälsa är en av de prioriterade grupper som särskilt pekas ut i Statskontorets uppdrag. Av allt att döma har också insatserna nått denna grupp. Samtliga 17 projekt som har besvarat frågan om insatserna har nått unga som lider av psykisk ohälsa svarar att de har gjort det i viss utsträckning (29 procent) eller i ganska stor utsträckning (41 procent). Fem av projekten säger att deras insatser har nått ungdomar med psykisk ohälsa i mycket stor utsträckning (29 procent).

Projekten har i något mindre utsträckning nått deltagare med funktionsnedsättning. Av de projekt som har besvarat enkäten svarar 41 procent att projektet nått unga med funktionsnedsättning har nåtts av insatser i viss utsträckning, medan 35 procent menar att de har gjort det i ganska stor utsträckning (tabell 4.9).

Tabell 4.9 I vilken utsträckning har insatserna nått unga som lider av psykisk ohälsa respektive har en funktionsnedsättning? Antal (andel) projekt som angett respektive svar (n=17)

För	Psykisk ohälsa Antal (%) projekt	Funktionsnedsättning Antal (%) projekt
I mycket stor utsträckning	5 (29)	2 (12)
I ganska stor utsträckning	7 (41)	6 (35)
I viss utsträckning	5 (29)	7 (41)
Inte alls	0	2 (12)
Antal svar	17 (100)	17 (100)

Relativt många nyanlända har deltagit i insatser

Frågan hur många nyanlända har deltagit i insatsen har besvarats av 16 projekt. De svarar att sammanlagt 111 nyanlända individer har deltagit i insatser inom ramen för de aktuella projekten. Detta får ses som en förhållandevis stor andel av den totala gruppen.

En majoritet saknar gymnasiekompetens

På frågan vilken som var ungdomarnas högsta utbildningsnivå när de gick in i insatsen svarar projekten att 274 individer hade förgymnasial utbildning, vilket motsvarar cirka 48 procent. Andelen individer som börjat en gymnasial utbildning är 21 procent, medan bara fyra procent av deltagarna har avslutat en gymnasieutbildning. Av enkätsvaren framgår att ingen av deltagarna har haft en eftergymnasial utbildning. Samtidigt saknar projekten uppgifter om utbildningsnivå för 149 individer, vilket motsvarar 26 procent av deltagarna (tabell 4.10).

Tabell 4.10 Antalet och andelen deltagare utifrån högsta utbildningsnivå (n=17)

Utbildningsnivå	Antal	Andel (%)
Förgymnasial utbildning	274	48
Påbörjad gymnasial utbildning	121	21
Avslutad gymnasial utbildning	21	4
Eftergymnasial utbildning	0	0
Vet inte	149	26
Totalt	565	100

Kommentar: Anledningen till att totalsumman för individer i tabellen för utbildningsnivå inte stämmer med tidigare tabeller (565 individer mot 588 och 823 i tidigare tabeller) är att en av respondenterna som uppger att de har haft 250 deltagare i projektinsatser (145 män och 105 kvinnor) inte har svarat på resterande frågor i enkäten.

Många försörjs av anhöriga

Vad gäller frågan om ungdomarnas huvudsakliga försörjning när de gick in i insatsen har bara 13 av de 23 projekten vi frågade svarat. En förklaring till att så få svarat kan vara att projekten inte vet hur deras deltagare försörjt sig. De 13 som svarade på frågan säger också att de saknar uppgifter om försörjning för uppemot 10 procent av deltagarna.

Bland de som projekten har dessa uppgifter om försörjer föräldrar eller andra anhöriga de flesta, nästan 60 procent. Den höga andelen som blir försörjda av anhöriga hänger förmodligen ihop med att det i flera fall handlar om unga i gymnasieåldern som bor hemma hos sina föräldrar. Andelen deltagare med försörjningsstöd uppgår samtidigt till 14 procent. Övriga är i arbetsmarknadsåtgärder genom Arbetsförmedlingen, eller får en kombination av ersättningar från kommun och myndigheter (tabell 4.11).

Tabell 4.11 Antalet och andelen deltagare utifrån huvudsaklig försörjning (n=13)

Försörjning	Antal	Andel (%)
Försörjningsstöd	60	14
Arbetsmarknadsåtgärd	10	2
Ersättning från Försäkringskassan (sjuk- eller aktivitets- ersättning)	21	5
Föräldrapenning på garantinivå	1	0
Kombination av ersättningar från kommun och myn- digheter	38	9
Föräldrar eller annan anhörig	253	59
Vet inte	43	10
Totalt	426	100

Kommentar: Eftersom definitionen av UVAS utgår från att individen arbetar, har arbete inte funnits med som svarsalternativ. Vi har dock av våra respondenter uppmärksammat på att vissa av deltagarna i insatser har någon slags arbete som de försörjer sig på.

5 Erfarenheter från fyra projekt

För att få en fördjupad bild av den verksamhet som finansierats av statsbidraget har vi under våren och hösten 2017 besökt fyra projekt i olika delar av landet. Samtliga projekt beviljades finansiering i november 2016 och har därför bedrivits under 2017. I detta kapitel redovisar vi våra samlade iakttagelser från våra fallstudier. Vi drar följande huvudsakliga slutsatser:

- Samtliga av de besökta projekten hade påbörjat ett arbete med UVAS redan innan de beviljades statsbidrag. Med hjälp av statsbidraget har de kunnat lägga till nya moment till den befintliga verksamheten, exempelvis har de aktivt kunnat söka upp potentiella deltagare.
- Fallstudierna bekräftar bilden av en målgrupp med skiftande behov som ofta behöver hjälp med hela sin livssituation, inte bara med studier och arbete.
- En framgångsfaktor som projekten pekar på är att utgå från individens behov och att samverka kring insatser med låga trösklar. Andra framgångsfaktorer är fysisk närhet och personligt engagemang. Organisatoriska stuprör och stelbenta regelverk är några av de upplevda hindren för framgång.
- Projekten upplever arbetet som framgångsrikt och deltagarna i insatserna vittnar om att projekten har haft en avgörande betydelse för att de har tagit sig vidare mot arbete eller studier. Projekten hoppas på att verksamheten ska fortsätta även när den externa finansieringen upphör, men i flera fall är framtiden osäker.

5.1 Projekten bygger ofta vidare på befintlig verksamhet

De besökta projekten representerar lite olika varianter av en väg in. Men en gemensam nämnare är att de i regel redan hade påbörjat ett arbete som de har kunnat bygga vidare på:

- Ett projekt har satsat på en fysisk samlokalisering av verksamheter för att stödja arbetet som riktar sig till ungdomar och unga vuxna i åldern 16–29 år. Genom att samlokalisera verksamheterna hoppades projektet att både kunna förstärka en existerande samverkan och att utveckla nya former för samverkan.
- Ett projekt har lagt till uppsökande arbete till den befintliga ”en väg in”-verksamheten. Fokus i verksamheten ligger på att identifiera och slussa vidare hemmasittare.
- Ett projekt har byggt ut och intensifierat sin befintliga ”en väg in”-verksamhet.
- Ett projekt har utvecklat en uppsökande och lotsande eller coachande verksamhet inom ramen för arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret.

Satsning på att söka upp UVAS

Flera av de besökta projekten har satsat på att utveckla sitt uppsökande arbete med UVAS, bland annat inom ramen för det kommunala aktivitetsansvaret.

Skollagen förtydligade kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar upp till 20 år den 1 januari 2015. I och med det ökade också kraven på kommunerna att söka upp ungdomar i gymnasieåldern som saknar känd sysselsättning. Flera av de kommuner som vi har besökt beskriver att de har varit dåliga på att söka upp dessa ungdomar. Medlen från MUCF har då blivit ett sätt att sparka igång arbetet. Att det är viktigt att söka upp dessa ungdomar vittnar inte minst deltagarna i insatserna om:

Alltså jag tycker egentligen mest att det var så himla skönt att hon hörde av sig till mig, för att jag tror att många inte vet att det finns. Och det är viktigt att man får det där mejlet. För jag hade aldrig haft... jag skulle aldrig ha vetat vad det här var ... att det fanns sådana saker och jag tror att många tänker likadant som jag om det. Så att det var väldigt skönt att få ett mejl, så här ”Kom hit så pratar vi”. [Deltagare]

Uppsökande arbete har även saknats inom andra delar av UVAS-arbetet. På vissa håll har det funnits fungerande ”en väg in”-verksamheter, men de ungdomar som hamnat där har huvudsakligen varit hänvisade dit från andra

myndigheter. Med bidraget från MUCF har dessa kommuner kunnat lägga uppsökande arbete till den befintliga verksamheten.

Samordningsförbundet har ju finansierat ganska många insatser riktat till unga, lite olika format på de här olika projekten och insatserna, och det vi har sett och det vi har sett till exempel här i [kommunen] med det ungdomsprojektet, vi har igång här, det är ju att vi har, vi tycker att vi har en bra metod för att stötta ungdomarna men de hittar inte in till projektet, vi har ju sett ett behov, liksom behovskartläggningen visar på att det är så många fler som egentligen skulle ha behovet men de kommer inte in, myndigheterna får liksom inte kännedom om de här personerna. [Projektägare]

Unga som omfattas av kommunernas aktivitetsansvar går att identifiera via registeruppgifter. Men när det gäller ungdomar över 20 år finns det inte längre några register att tillgå. Därför har projekten tvingats hitta andra vägar. Det handlar om att befinna sig på de arenor där ungdomarna finns, exempelvis på fritidsgårdar, i föreningslivet och inte minst i sociala medier, samt att gå via anhöriga. Här har projekten fått söka sig fram för att försöka hitta vad som fungerar. Den grupp som är allra svårast att nå är de så kallade hemmasittarna.

5.2 Skiftande problematik i målgruppen

Genomgående för de projekt vi har besökt är att de beskriver en målgrupp som är väldigt heterogen.

Det finns olika skäl till varför unga inte arbetar eller studerar

Bland de unga som varken arbetar eller studerar finns alla sorters problematik som medfört att de inte har klarat att fullfölja gymnasiet eller etablera sig i vuxenlivet. Det kan handla om en funktionsnedsättning, exempelvis diagnos inom autismspektrum eller en neuropsykiatrisk diagnos såsom ADHD. Det kan handla om psykisk ohälsa i form av ångest eller depression. Men det kan också handla om en social problematik med svåra hemförhållanden eller mobbning som påverkat möjligheterna att klara studierna.

Men efter ett tag och liksom något samtal så kryper det ju fram att ”de här kurserna saknar jag för att jag var deprimerad när jag gick i tvåan på gymnasiet” eller ”jag har ju haft det ganska tufft hemma. Jag har ju inte kunna plugga

hemma”. Alltså alkoholiserade eller missbrukande föräldrar. Alltså någonstans finns det ofta en anledning till att de mår psykiskt dåligt. [Projektmedarbetare]

Så här berättar en av deltagarna sin historia:

Jag gick på gymnasiet. Jag gillade det verkligen, men det... Jag kunde inte fortsätta. Så jag var tvungen att hoppa av. Jag var sjukskriven i ett och ett halvt år... Så om det är så att jag skulle tillbaka till skolan så skulle det... jag skulle bli liksom tvungen att börja om på nytt igen. Så det... det är det jag gjorde innan. [Deltagare]

Många behöver hjälp med hela sin livssituation

Alla projekten konstaterar att de unga ofta inte bara behöver hjälp med att komma igång med studier eller arbete, de behöver också stöd för att reda ut hela sin livssituation. Det handlar om grundläggande aspekter som att äta, sova och komma utanför dörren – att klara en vardag som ung vuxen med allt vad det innebär.

Jag brukar prata om, många har inte bara förlorat studieförmåga, och därmed också en arbetsförmåga. De har slutat fungera i vardagen. [Projektägare]

”En väg in”-verksamhet innebär därför också i praktiken något mer än en enkel sluss till studier och arbete. För att det alls ska fungera för dem att gå i skola, arbeta eller ha någon annan sysselsättning behöver ungdomarna också få hjälp med annat, såsom vårdkontakter, att navigera i samhällets olika stödsystem eller bara få en lugn plats att studera på. Så här beskriver en deltagare den hjälp hon har fått:

Ja, alltså... jag fick träffa [ungdomscoach] ganska direkt för det var hon som... som... Hon ville liksom reda ut lite sådär ville veta vem jag var och så det hon... Vi tog tag i alla bitar samtidigt... Hon har ju följt med mig överallt och så jag fick väl en uppfattning av att hon hjälpte inte bara med sådana här praktiska saker som... utan jag fick liksom hjälp... det var med typ alla delar av livet för att få ihop det liksom. Ja, det var lite som att hon ville hjälpa mig med allting. Inte bara typ studier. För hon förstod att för att få igång studierna krävs det andra pusselbitar också. [Deltagare]

De olika projekten har utvecklat lite olika verktygslådor beroende på vilka behov de har sett hos målgruppen. I våra fallstudier har vi exempelvis träffat unga som har kommit i kontakt med ett lokalt projekt som erbjuder insatser

i form av ett coachingteam. Genom att kommunicera direkt med ungdomarna själva har teamet kunnat hjälpa dem att hantera allt från social fobi till skoltrötthet och andra odefinierade psykiska problem.

Det är inte all verksamhet i projekten som direkt syftar till att ungdomarna ska börja arbeta eller studera. Ibland ligger fokus bara på att få de unga att bli mer aktiva generellt, för att de i ett senare skede ska kunna ta ytterligare steg mot att etablera sig i yrkes- och samhällslivet. Ett projekt anordnar exempelvis träning på gym som ett sätt att både aktivera ungdomarna, förbättra deras hälsa och erbjuda ett socialt sammanhang.

[V]i hade ganska bra aktiviteter. Vi hade arbetsträningsplatser, vi hade möjlighet till praktikplatser. Men de kom inte till det heller, för de var i ett ännu större behov av ett försteg till det. [Projektägare]

Det gäller att få ut dem och få i gång dem i sysselsättning. Och jag tycker att man ofta ser på folk att kommer man ut i någonting som man mår bra av, då reser man sig ju ganska rejält. [Samverkanspartner/Projektmedarbetare]

5.3 Individfokus och närhet är framgångsfaktorer

Det finns en allmän övertygelse i projekten om att vägen till framgång i arbetet med UVAS-ungdomar är att de aktörer som är inblandade samverkar kring specifika åtgärder, vilka i sin tur behöver anpassas efter individen. Individanpassade åtgärder innebär i detta sammanhang inte bara skraddarsydda åtgärder, utan också att åtgärderna utgår från individens egna önskemål och behov.

Individens behov i centrum

Både projektmedarbetare och deltagare vittnar om hur viktigt det är att de unga själva och deras mål styr vilka insatser de får tillgång till.

Det kan vara många olika kontakter. Det har gjorts väldigt många handlingsplaner. Och det har hänt väldigt mycket. Då har vi diskuterat mycket, vad är det som gör att man upplever att man inte har fått någon hjälp? Våra slutsatser är att individen själv inte har varit med i sin planering. [Projektägare]

[D]et är ganska lätt att man är så stressad för att hamna i åtgärd att man inte kan stanna upp så här och men vart är du? Vart vill du? Vad är det du behöver? Så

det har vi aktivt pratat om. Att våga stanna upp och göra en ordentlig kartläggningsfas för att hitta liksom styrkor, mål, lite riktning. Inte bara erbjuda en massa slumpmässiga saker bara för att man själv tycker att det här skulle funka utan att de själva får komma fram till något... Det här vill jag göra med mitt liv. [Projektmedarbetare]

I individanpassningen ligger också att stödet måste vara långsiktigt. Vissa individer hittar snabbt sin väg, medan andra behöver mycket stöd under lång tid. De ”en väg in”-verksamheter som vi har besökt har i regel inga bortre tidsgränser för sitt stöd. Ungdomarna får stöd så länge de behöver det.

Det handlar mycket om, vi pratar mycket om den här trappan och stegförflyttningar, man ska inte skjuta upp dem, och man ska inte dra upp individer. Gör individen själv stegförflyttningar, av egen vilja, det tar tid, men då blir de bestående. [Projektmedarbetare]

En ungdom har gått upp och ned på den här trappan. Ibland några steg, och många gånger backat, som man nästan tappat hoppet om. Som man till och med hade funderingar på att skriva ut i omgångar. Men det är klart, ut till vadå? Ingenting. Så man har gett nya chanser hela tiden. Nu har han fått en anställning, det är jättehäftigt. Men det tog fyra år. [Projektägare]

Deltagarna lyfter också fram hur viktigt det är att känna att stödet finns kvar, även när de har tagit de första stegen mot att studera eller arbeta.

Samverkan är en förutsättning men också svår

De komplexa behoven hos målgruppen förutsätter att olika aktörer samverkar. Det finns ingen enskild aktör som sitter på alla verktyg eller insatser som krävs.

[D]e personerna vi möter behöver oftast hjälp för att komma ut i arbete eller studier. Och det finns jättemycket stödinsatser. Men då är det alltid att du måste vara inskriven i tre månader där, eller så ska du vara så sjuk eller ha det läkarintyget. Eller det är alltid saker och kriterier som ska vara uppfyllt. Och där är det ju... Jag kommer aldrig att vara expert på alla system, men om vi sitter ihop så kan vi se ihop de lösningarna tillsammans. [Samverkanspartner]

Samverkan är också en central del i alla projekt vi besökt, även om formerna och strukturerna varierar. Det kan handla om personliga kontakter på handläggarnivå eller mer formaliserade strukturer på organisationsnivå. Två av

projekten drivs av samordningsförbund, som per definition är samverkansorgan.

[J]ag tycker att det är bra att man också använder sig av samordningsförbunden som en befintlig samverkansstruktur när man utlyser den här typen av medel som också handlar mycket om samverkan, och det ser jag som har varit med då ett tag, att samordningsförbunden har blivit liksom en aktör att räkna med lite mer, och det tycker jag är bra så att man inte behöver bygga upp de här samverkansstrukturerna på nytt i varje projekt. [Samverkanspartner]

Ett av de projekten vi besökt har valt att ta samverkan ett steg längre och har samlokaliserat sig. Målet har varit att den fysiska närheten både ska sänka trösklarna för de unga och att samarbetsparterna ska få mer kunskap och förståelse för varandras verksamheter. Därmed hoppas de också att förutsättningarna för gemensamma insatser ska bli bättre.

Jag kan säga så här, det händer ofta att man kommer till [namn] eller till kommunen och, precis som [namn] nämnde att "Men du ska gå till Arbetsförmedlingen". Så på vägen hem, då kommer kompisarna och det händer ingenting. Här blir det att "Du behöver kontakt med kommunen, han är här", det blir snabbare. Det blir inte de långa vägarna. Vi pratar om gruppen som är väldigt känsliga. Agerar man inte snabbt, låter dem att avgöra lite själva ibland. Speciellt i den delen, då blir den ganska... De hamnar någonstans på vägen. Då tappar vi bort dem. [Samverkanspart]

Samtidigt säger de inblandade aktörerna att det är en utmaning att få till en samverkan som fungerar bra. Olika aktörer definierar målgruppen olika och tolkar sitt uppdrag olika. Det finns också regelverk och system som skapar hinder, exempelvis när det gäller att lämna över information till varandra. Samverkansproblem kan uppstå inte bara mellan organisationer, utan även inom en och samma kommun, som mellan utbildningsförvaltningen och socialförvaltningen.

En annan stor utmaning som vi står för, det är inte bara att få tag på ungdomarna utan det är att få... Att göra saker möjliga oss emellan. För vi sitter med regelverk, vi har rutiner med lagar och ramar, "Så här har vi alltid gjort"-tänket, och att lägga det på bordet och säga "Hur kan vi göra nu då? Kan vi lösa det här? Går det?", ja oftast så går det om man släpper på den här prestigen, som vi säger då. Och det ser jag som jättehäftigt, att våga pröva det. Inte bara våga göra det nödvändiga utan vi gör det möjliga i stället. [Samverkanspartner]

Regelverk och prestige kan vara hinder för samverkan. I de fallen är en tydlig politisk vilja ännu viktigare som en framgångsfaktor.

Men jag vill också säga att anledningen tror jag varför vi har kommit så här långt, det är också för att [kommunen], politiken, har visat lite så hur vi ska gå framåt. Annars tror jag att det kanske hade kunnat ta lite längre tid. Så politiken är oerhört viktig att de visar vad de vill, då blir det lättare också för oss tjänstemän att hitta bra arbetsformer och bra samverkan och bra samarbete. [Samverkanspartner]

Regler och gränser gör det svårare att individanpassa

Även om viljan finns är det inte alltid lätt att skapa de individanpassade åtgärder som behövs. Projekten vittnar om fyrkantiga regelverk och behovet av att tänja på vad som är tillåtet för att kunna ge ungdomarna rätt stöd.

En stötesten är de olika systemen för ekonomisk ersättning. Om deltagarna får ekonomisk ersättning är det ett incitament att delta i aktiviteter. På motsvarande sätt kan hotet om att förlora en ersättning vara hinder för att delta i en aktivitet.

Ett projekt beskriver hur de skriver in unga på gymnasiets introduktionsprogram för att de ska kunna få studiebidrag under sin praktiktid, trots att praktiken inte är relaterad till introduktionsprogrammet. Skälet är att det inte finns någon annan ersättning ungdomarna kan få. Ett annat exempel är ungdomar under 20 år som inte fungerar i den vanliga gymnasieskolan, men som kan studera på Komvux med dispens. De är för unga för att beviljas studiemedel från CSN och riskerar att stå utan försörjning. Ett tredje exempel är reglerna som hindrar att de studerar med försörjningsstöd.

Men det är också mod, för om vi får en kille eller tjej som trots taskig skolbakgrund får för sig att börja läsa någonting, så nej, så har den personen försörjningsstöd. Och så antingen sätter vi stopp och säger att ”Det är jätteroligt att du vill läsa men du blir av med pengarna”. Det är en riktig pedagogisk utmaning att tala om för någon att det funkar. Då måste man ha modet att låta den här personen pröva med sitt försörjningsbidrag kvar. Och så får vi tänja på våra gränser så gott vi kan och låta den komma in. Och förhoppningsvis så får den lite självkänsla och börjar se att det här är kul. Och då kanske den så småningom kommer att släppa försörjningsstödet, men ska vi följa lagar och regler punkt till prick så kommer den här aldrig att börja studera. För trots att jag är utbildad pedagog och har många poäng så klarar inte ens jag att motivera någon att avsäga sig en

fast inkomst för att börja med något som man hatat i större delen av sitt liv. Det är en för stor utmaning. Så vi måste hitta pragmatiska vägar och det tycker jag också att vi har en fördel med den här konstellationen som jobbar ihop. [Samarverkanspartner]

Närhet och personligt engagemang avgörande

Såväl projektägare som medarbetare, samarbetspartners och deltagare vittnar om hur viktig geografisk närhet och personlig kontakt är för att lyckas nå UVAS-ungdomarna. Ofta kan det vara en utmaning bara att få ut den berörda individen utanför hemmet. Närhet och låga trösklar för att komma in i en grupp nämns därför av många som viktiga aspekter av verksamheten. Känslan av att vara välkommen är viktig. Det kan också uppstå en gemenskap mellan deltagarna, där de peppar varandra till att uppnå mer.

Enskilda medarbetares personliga engagemang är också en viktig aspekt i lokala projekt. Deltagare vi har talat med lovordar inte sällan personliga kvaliteter hos namngivna medarbetare i projektet. Uppskattade inslag som nämns är coachinsatser i fält med deltagarna, liksom möjligheten och viljan till dialog och samtal.

Det är väl mest så att jag trivs med [ungdomscoach] och när vi väl pratar så... det känns liksom bra. Som sagt, jag har pratat med hur många som helst innan, alltså husläkaren, psykiatrin, BUP... De ljuger lite, har de gjort. De har varit elaka. Och sen träffade jag [ungdomscoachen] och vi typ klickade på direkten. [Deltagare]

Det verkar som att det personliga engagemanget i kombination med en bred kompetens hos medarbetarna är avgörande framgångsfaktorer för möjligheten till stegförflyttning. Det är exempelvis tydligt att en hård arbetslinje sannolikt skulle fungera dåligt för de flesta av deltagarna i de lokala projekten. Fokus för insatserna i våra fallstudier tenderar istället att ligga på att förbättra ungdomarnas psykiska hälsa.

5.4 Projekten ser resultat av sitt arbete, men är osäkra om framtiden

När det gäller åtgärdernas effekter finns det ännu inte så mycket att redovisa. De flesta projekten beviljades bidrag vid årsskiftet 2016/2017, och i praktiken har de just börjat sitt arbete. Även om det är för tidigt i processen

att säga något definitivt om vilka effekter insatserna eventuellt har generellt på UVAS som grupp, så visar fallstudierna att insatserna är uppskattade och kan ge positiva effekter för enskilda individer.

Effekten av insatsen mäts inte bara i jobb

De projekt vi har besökt har jobb eller studier som övergripande strategi. Det betyder att insatserna i första hand är koncentrerade på att förbereda de unga för att få jobb, eller för att påbörja studier eller återuppta studier som de avbrutit. Men det har visat sig att individer i målgruppen ofta har kombinationer av problem som dessa strategier inte alltid kan lösa. Det går därför inte bara att mäta effekterna av insatserna i termer av att deltagarna börjar arbeta eller studera. Projektansvariga talar i stället ofta om ”stegförflyttningar”.

Det är ju individuellt, självklart är ju ett jobb, en sysselsättning, skola, studier, någonting är ju det, men man måste också titta på förutsättningarna. Målet kan ju vara för att en person bara ska komma ut genom dörren. Det kan ju vara ett mål, man får ha många delmål, om vi finns med på vägen. Som målet här framme, sedan om det är ett år för vissa och fem år för andra, det är svårt att säga. Men självklart, målet ska ju vara att man får en livssituation som man är nöjd med och man får göra det som man är duktig på. Förutsättningarna är olika för alla. [Projektmedarbetare]

Flera av de intervjuade ungdomarna menar att de sannolikt hade fortsatt tillvaron hemma om inte programmet ifråga hade funnits.

Ja, jag tror inte att jag hade börjat plugga för jag tror inte att jag hade orkat ens... så här styra upp det själv för jag hade inte... Jag tycker att det så svårt att göra sådant där och jag är så förvirrad i vad vill jag göra... Sedan tror inte jag att jag hade ens haft en tanke på att jag hade kunnat få typ studiebidrag från Försäkringskassan så jag hade bara tänkt så här att jag har väl inte råd att plugga. Det går ju inte. Så jag hade inte vetat vad jag hade gjort. Jag vet faktiskt inte. Men jag tror inte att det hade gått så bra. [Deltagare]

Bidraget bedöms ofta som nödvändigt för verksamheten, men inte alltid

Trots att bidraget från MUCF utgör en liten del av kommunernas och samordningsförbundens totala intäkter vittnar flera personer vi har intervjuat

om att utan finansieringen hade det inte varit möjligt att bedriva verksamheten ifråga. Det finns flera orsaker till att ett relativt litet tillskott till den kommunala budgeten kan verka så pass avgörande.

- Kommunerna tenderar att fungera som stuprör där olika förvaltningar ser till sina budgetar, målgrupper och regelverk. Det blir då svårt att få till samverkan kring individer eller grupper som behöver stöd från olika delar av samhället. Externa medel innebär att ingen enskild förvaltning behöver bära det ekonomiska ansvaret för verksamheten, vilket kan underlätta för arbetet att komma igång.
- Den kommunala budgetprocessen är långsam, vilket medför att det kan vara svårt att få loss medel till utvecklingsverksamhet. Att söka statsbidrag blir ett sätt att snabbare kunna starta upp verksamheten.
- Att komma igång med verksamhet som man sannolikt inte hade lyckats genomdriva inom den ordinarie budgeten uppfattas också av aktörerna som en slags katalysatoreffekt. Det blir ett sätt att bevisa att verksamheten kan omformas och bli mer effektiv i förhållande till målgruppens behov.

Att statsbidraget upplevs ha utgjort en avgörande skillnad för möjligheten att starta insatserna uttrycker de som vi intervjuat bland annat på följande sätt:

Vi kunde naturligtvis låtit de här tre verksamheterna försöka... jobba mer tillsammans och så vidare, med ett vanligt utvecklingsarbete. Men att få till den här verksamheten med det här innehållet och i den här formen, det hade vi aldrig kunnat göra. [Projektägare]

Men den här stimulansen som kan fås ganska så omedelbart, genom att med hjälp av projektbeskrivning utifrån det man vill, det underlättar att komma igång mycket snabbare än att få in det i det långsiktiga, egentliga treåriga, budgetarbetet. [Projektägare]

MUCF-bidraget har spelat en väldigt stor roll för att få den här rivstarten som vår kommun behövde. Så från att vi låg lite efter så ligger vi före är min bild när jag pratar med kollegor i andra kommuner. [Projektägare]

Men det finns också exempel på projekt som bedömer att verksamheten ifråga hade utvecklats även utan det statliga stödet. De beskriver då inte

statsbidraget som nödvändigt för verksamheten, utan snarare som en påskyndare, en extra skjuts till det redan pågående arbetet.

För det var som jag sa, det finns en politisk vilja i [kommunen]. Och vi har ju samarbete eller samverkar ju och har gjort i många herrans år. Så vi hade ju tutat på, det är jag fullständigt övertygad om att vi ändå hade kommit dit. Men det är klart, de här pengarna gör ju gott för oss, att vi får dem naturligtvis. [Samverkanspartner]

Oklar framtid för verksamheten

De som driver projekten riskerar i samtliga fall att inte kunna få beprövade nya insatser integrerade i den ordinarie verksamheten. Bristen på långsiktig finansiering och på kontinuitet i verksamheten hotar alltså de landvinningar som projekten kan göra.

[D]et är ju lite gungigt så där, för det är ju medarbetare som har det här året ut eller si och så... Det är inte riktigt stabilt, om man kan säga så. Och det skulle jag ju önska. Det är väl det man önskar i så fall att när man ser att de här metoderna funkar, de här strategierna funkar, att man faktiskt får till det till en permanent lösning också. Så att det inte blir det här hattiga... [Samverkanspart/Medarbetare].

De som vi har intervjuat tycker att det är problematiskt att projektens finansiering är tidsbegränsad och statsbidragets utformning inte tillåter att man söker fortsatt finansiering för samma upplägg under kommande programperioder.

Och sen tänker jag bara liksom kring själva utlysningsprocessen så har ju vi stött på lite, jamen det var ju lite bekymmer dels det här att det är liksom kort mellan start och beslut och sen blev det ju också en märklig process i att kunna söka, om man nu skulle vara med i andra ansökningsomgången som vi, där var vi tvungna att skriva fram en ansökan nästan innan projektet hade startat och då skulle det vara en helt ny ansökan som skulle handla om att ta steg två i en sån här, eller lära av det här steg ett och det går inte att göra efter två månaders projekttid. Så att det tycker vi är tråkigt att inte vi har fått möjlighet att ta del av pengar för en fortsättning för ett år [är] alldeles för kort tid, tror vi, om man liksom vill lära sig någonting ordentligt av den här så är ett år för kort tid. [Projektägare]

Samtidigt har alla de besökta projekten förhoppningar om att verksamheterna ska få fortsätta. Det gäller även det av projekten som inte beviljades fortsatt bidrag av MUCF. I flera fall vittnar projekten om att det finns ett politiskt intresse för frågorna, vilket gör att det finns gott hopp om en fortsättning.

Del II – Matchningsinsatser inom folkbildningen

I denna del analyserar vi åtgärden inom folkbildningen för att matcha utbildning med individens förutsättningar och arbetsgivares behov av kompetens. Avsnittet består av tre kapitel.

- I kapitel 6 beskriver vi hur Folkbildningsrådet har hanterat statsbidraget som ska underlätta matchning.
- I kapitel 7 belyser vi de lokala projekt som fått stöd på aggregerad nivå.
- I kapitel 8 redovisar vi erfarenheter från två fallstudier vi har genomfört.

6 Folkbildningsrådets hantering av statsbidraget

Det är den ideella föreningen Folkbildningsrådet som har regeringens uppdrag att fördela medel till matchningsinsatser inom folkbildningen. I detta kapitel drar vi följande slutsatser om hur Folkbildningsrådet har genomfört sitt uppdrag så här långt:

- Svårigheter för Folkbildningsrådet att tolka regeringens uppdrag innebär en viss fördröjning av utlysningen, men verksamheten kunde ändå startas upp under andra hälften av 2016.
- Folkbildningsrådet betalar ut, följer upp och redovisar användningen av statsbidraget, men har inget ansvar för att utvärdera bidragets effekter.
- Folkbildningsrådet har prioriterat projekt som kan visa att de har kompetens när det gäller att vägleda unga och som kan visa på samverkan. Arbetsmarknadens behov har inte haft någon avgörande inverkan på vilka projekt som har beviljats bidrag.
- Folkbildningsrådet har lite pengar att fördela. I takt med att intresset för att söka bidraget har ökat, har andelen ansökningar de beviljat minskat. Konkurrensen har medfört att flera projekt har fått avslag på sina ansökningar om förnyat bidrag.

6.1 Folkbildning för individanpassat stöd

Unga som har avbrutit gymnasiet behöver ofta extra stöd för att kunna etablera sig i yrkeslivet. En av de få alternativa utbildningsvägarna som finns i Sverige är folkhögskolorna. Folkbildningens organisationer har också fått en allt viktigare roll när det gäller möjligheterna för nyanlända att etablera sig.

Folkbildningens pedagogik kan stärka ungas etablering

Folkbildning utgår från deltagarnas egna förutsättningar och behov, och anpassar så långt som möjligt sina kurser och studiecirklar efter dem. Det betyder att deltagarna har inflytande över vad och hur de ska lära. Några grundtankar är att deltagarna lär av varandra, att arbetsformerna är demokratiska och engagerande och att lärandet är aktivt. Deltagarna söker och bygger sin egen kunskap – genom dialog, interaktion och reflektion.⁴⁴

I strategin för UVAS pekar regeringen på att folkhögskolans pedagogik, som bygger på samtal och erfarenhetsutbyte i mindre studiegrupper, kan ge det individuella stöd och den stimulans som många behöver. Regeringen lyfter också fram studieförbunden som finns i landets alla kommuner, och som tillsammans med folkhögskolorna kan bidra till att förbättra ungas möjligheter att etablera sig i arbets- och samhällslivet.

Mot denna bakgrund har regeringen beslutat att ge Folkbildningsrådet medel som de ska dela ut till studieförbund och folkhögskolor. Medlen ska användas för att matcha utbildning med individens förutsättningar och arbetsgivares behov av kompetens. Syftet med sådan ”matchning” är att ge unga som inte har en fullständig gymnasieutbildning extra stöd för att etablera sig i arbetslivet.⁴⁵

Folkbildning bedrivs av folkhögskolor och studieförbund

Det samhällsstödda folkbildningsarbetet sker i studieförbund, där det i första hand sker i studiecirklar och olika kulturverksamheter, och inom folkhögskolor, med både långa och korta kurser och kulturaktiviteter.

Folkhögskolorna har allmänna kurser på grundskole- och gymnasienivå, som kan ge behörighet till vidare studier. Det finns också särskilda kurser, riktade mot olika intresseområden eller grupper, samt yrkesutbildningar på gymnasienivå och eftergymnasial nivå. Utöver detta finns en mängd korta kurser baserade på respektive folkhögskolas profil och kompetens.

⁴⁴ Folkbildningsrådet. *Folkbildning*. (Hämtad 2017-09-11) www.folkbildningsradet.se

⁴⁵ Utbildningsdepartementet (2015). *Vägar framåt – strategi för unga som varken arbetar eller studerar*.

Basen för studieförbunden är studiecirkeln. En studiecirkel är en liten grupp människor som utifrån sina behov och intressen söker kunskap. En studiecirkel kan bedrivas med enbart fysiska möten, en kombination av fysiska möten och distansstudier eller helt på distans.

Alla studieförbund bedriver också kulturprogram. Det är en verksamhet som framförs eller redovisas inför publik, såsom teater, föreläsning, sång och musik eller utställning.

Förutom studiecirkel och kulturprogram kan studieförbunden bedriva folkbildande verksamhet i friare och flexiblare former, så kallad folkbildningsverksamhet. Syftet är att pröva nya former och utveckla nyskapande folkbildningsverksamhet. Det kan till exempel vara workshops, prova-på-dagar eller helgkurser.⁴⁶

Folkbildningen samverkar för sysselsättning och etablering

Vid sidan av sin ordinarie verksamhet, har folkbildningens organisationer på senare år fått flera särskilda regeringsuppdrag, som på olika sätt har som mål att förbättra möjligheten för människor att etablera sig i samhället. Bland annat samverkar folkhögskolorna med lokala arbetsförmedlingar för att stödja unga (och även äldre) som varken arbetar eller studerar. Det sker bland annat i form av olika samarbeten mellan Folkbildningsrådet och Arbetsförmedlingen.

- *Studiemotiverande folkhögskolekurs* är en tre månader lång utbildning som ska stimulera till fortsatta studier. Målgruppen är personer som söker arbete och inte har gymnasieexamen eller grundläggande högskolebehörighet och är inskrivna på Arbetsförmedlingen. Folkhögskolorna har anordnat Studiemotiverande folkhögskolekurs tillsammans med Arbetsförmedlingen sedan 2010. Under de första sex åren har cirka 25 000 personer gått kursen. Enligt Folkbildningsrådet har satsningen varit framgångsrik.⁴⁷

⁴⁶ Folkbildningsrådet. *Folkhögskolor* samt Folkbildningsrådet. *Vad är ett studieförbund?* (Hämtad 2017-09-13) www.folkbildningsradet.se

⁴⁷ Folkbildningsrådet. *Studiemotiverande folkhögskolekurs*. (Hämtad 2017-08-21) www.folkbildningsradet.se

- *Yrkeskurs på folkhögskola* är en upp till 24 månader lång kurs inom något bristyrke. Målgruppen är de som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin, som är ett program för långtidsarbetslösa. Syftet är att deltagaren efter utbildningen ska ha lättare att få och behålla ett arbete. Ett annat syfte är att motverka bristen på arbetskraft inom vissa yrken. Kurserna bygger på ett samarbete mellan Folkbildningsrådet och Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen avgör om en utbildning ska godkännas. I den processen gör Arbetsförmedlingen en bedömning om utbildningen möter ett nationellt, regionalt eller lokalt behov av arbetskraft. Målet är att 1 000 personer ska gå dessa kurser varje år.

Folkbildningen är också en viktig del av regeringens politik för att etablera nyanlända. Där är Folkbildningsrådet en av de myndigheter och organisationer som fått uppdrag inom regeringens etableringssatsning. Inom det området planerar 115 av landets 154 folkhögskolor och samtliga tio studieförbund att anordna verksamhet under 2017.

- Sedan 2014 pågår *Etableringskurs på folkhögskola*, ett samarbete mellan Folkbildningsrådet och Arbetsförmedlingen. Etableringskurs på folkhögskola är en sex månader lång utbildning i svenska, med orientering och arbetsförberedande insatser för nyanlända. Syftet med kursen är att deltagarna ska förbättra sina möjligheter att få ett arbete. Arbetsförmedlingen avgör vilka som ska gå utbildningen, som blir en del av en etableringsplan för den nyanlände. Etableringsplanen består av en rad olika aktiviteter som ska stödja den enskilde på vägen till arbete. Personer med kort utbildningsbakgrund ska prioriteras.
- Sedan augusti 2016 arrangerar folkhögskolorna och studieförbunden *Svenska från dag ett*. Kursen ska ge nyanlända i Sverige möjlighet att lära sig svenska tidigt, och lära sig mer om det svenska samhället. Ett viktigt syfte är att ge deltagarna en meningsfull sysselsättning under asylansökningstiden. Asyl har man i obegränsad tid efter att man fått det.
- Inom ramen för samma anslag erbjuder studieförbunden en studie-cirkel om 40 timmar kallad *Vardagssvenska*. Målet är att deltagarna ska lära sig grunderna i svenska språket så att de kan göra sig förstådda och förstå andra i olika vardagssituationer.

- Förutom detta kan folkhögskolor söka tillstånd från Skolinspektionen för att bedriva utbildning som motsvarar den kommunala vuxenutbildningen i *svenska för invandrare* (SFI).

6.2 Folkbildningsrådet fördelar statsbidrag till matchning

Folkbildningsrådet har fått regeringens uppdrag att fördela statsbidrag till de folkbildande organisationerna för att genomföra matchningsinsatser.

Ideell förening med myndighetsuppdrag

Folkbildningsrådet är en ideell förening med vissa myndighetsuppdrag som den fått av riksdag och regering. Folkbildningsrådets uppgift är att fördela och följa upp statsbidrag till folkhögskolor och studieförbund, samt att utvärdera om syftena med statsbidraget uppfylls.

Myndighetsuppdraget styrs av förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen, av regleringsbrevet för statliga anslag till folkbildningen samt av årliga riktlinjer för hur Folkbildningsrådet ska använda anslagen.⁴⁸

Oklarheter kring uppdraget innebar en viss fördröjning

Uppdraget att fördela bidrag till matchningsinsatser nämndes första gången i riktlinjerna till Folkbildningsrådet för 2016. Det nämndes också i regleringsbrevet för 2016 för folkbildningsanslaget. Enligt dessa dokument skulle bidraget användas till kurser anpassade efter individens förutsättningar och kopplade till arbetsgivares behov av kompetens.⁴⁹

Beskrivningarna av uppdraget var kortfattade, och gav upphov till frågor om vad regeringens avsikt med matchningsinsatsen var. En avstämning med Utbildningsdepartementet klargjorde att bidraget inte skulle användas till att ta fram och finansiera nya kurser. I stället skrev Folkbildningsrådet i

⁴⁸ Anslag 14:1 Bidrag till folkbildningen och anslag 14:3 Särskilda insatser inom folkbildningen inom utgiftsområdet inom utgiftsområde 17.

⁴⁹ *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslagen 14:1, 14:2 och 14:3 inom utgiftsområde 17; Riktlinjer för 2016 för Folkbildningsrådet i fråga om användningen av anslaget 14:1 Bidrag till folkbildningen och anslaget 14:3 Särskilda insatser inom folkbildningen inom utgiftsområdet.*

sin utlysning av bidraget att målet var att erbjuda matchningsinsatser för unga som saknar behörighet till högskolestudier genom *särskilda samverkansfunktioner* (vår kursiv) hos studieförbund och folkhögskolor.

Oklarheterna kring uppdraget innebar en viss fördröjning, men Folkbildningsrådet kunde utlysa medel som folkhögskolorna och studieförbunden kunde söka i februari 2016. I april samma år beslutade rådet om vilka som skulle beviljas bidrag. Organisationer som fick medel var tvungna att genomföra den finansierade verksamheten under 2016.

I oktober 2016 utlyste Folkbildningsrådet bidrag för matchningsinsatser under 2017. Folkbildningsrådets styrelse fattade sedan beslut om vilka som skulle få bidrag i december 2016. Medel för år 2018 fördelas efter beslut i Folkbildningsrådets styrelse den 8 november 2017. Ansökan till detta ska ha inkommit senast den 18 oktober 2017.

Folkbildningsrådet redovisar hur bidraget har använts men utvärderar inte effekter

Folkbildningsrådets roll i matchningsinsatsen är att informera om projekt-medel och fördela dem till lokala projekt, och följa upp dem enligt riktlinjerna. I regeringens riktlinjer framgår att Folkbildningsrådet ska redovisa hur statsbidraget har använts samt resultatet av satsningen. Folkbildningsrådet begär därför att samtliga folkhögskolor och studieförbund som genomfört matchningsinsatser ska lämna in en slutrapport. För projekt som bedrevs under 2016 efterlyste rådet information under fem rubriker:

- Genomförande
- Folkbildningsinslagen i projektet
- Resultat
- Erfarenheter
- Ekonomi.

Utifrån dessa rubriker var sedan bidragstagarna fria att redovisa sitt arbete, till stor del genom att själva värdera det och reflektera kring det.

Folkbildningsrådet sammanställer projektens slutrapporter till en samlad rapport, men granskar bara enskilda projekt när det finns en särskild anled-

ning.⁵⁰ I sammanställningen för 2016 redovisar Folkbildningsrådet exempelvis att cirka 250 individer har deltagit i finansierade insatser, men värderar inte om pengarna har använts ”rätt” eller effekten av insatserna. Enligt Folkbildningsrådet finns det heller inte några sådana krav eller förväntningar i regeringens riktlinjer.⁵¹

6.3 Tidigare erfarenhet och samverkan prioriterat vid beviljande

Handläggningen av ansökningar utgår från regeringens uppdrag och kriterier som Folkbildningsrådet själva har fastställt.

Beredningsgrupp för att minska risk för godtycke

En beredningsgrupp på fyra personer hos Folkbildningsrådet läser och bedömer ansökningarna tillsammans. Beredningsgruppen rekommenderar sedan Folkbildningsrådets styrelse att avslå eller bifalla ansökan, och därefter fattar styrelsen beslut.

Folkbildningsrådet använder inget poängsystem för att gradera olika delar av ansökningens kvalitet. De dokumenterar inte heller hur de viktar och värderar olika aspekter av ansökningarnas innehåll.

Kompetens och samverkan grundläggande villkor

För att få bidrag måste projekten uppfylla vissa kriterier som Folkbildningsrådet har ställt upp. Bidrag kan lämnas till verksamheter

- som budgeterat resurser för en matchningsfunktion, det vill säga personalkostnader för att samverka och matcha utbildning med individens förutsättningar och arbetsgivarens behov av kompetens
- som har erfarenheter av att vägleda målgruppen ungdomar
- som bygger på samverkan, det vill säga har kontakter som verksamheten kommer att använda för att nå målet

⁵⁰ Folkbildningsrådet (2017). *Matchningsinsats. Rapport år 2016*.

⁵¹ Intervju med företrädare för Folkbildningsrådet 2017-01-20.

- som finns inom regioner med ett, enligt Arbetsförmedlingen, stort matchningsbehov.⁵² Det första villkoret gör det omöjligt att låta statsbidraget gå rakt in i kursverksamheten. Det andra villkoret är ett kvalitetskrav. De sista två villkoren är mer direkt kopplade till hur regeringen beskrivit själva åtgärden och dess syfte i strategin för UVAS.

Arbetsmarknadens behov har ingen avgörande betydelse

Arbetsmarknadens behov är ett centralt begrepp när regeringen beskriver matchningsinsatsen. Strategin talar om att matchningsinsatsen ska ske i ”pilotregioner”, och hänvisar till regionalt utvecklingsansvariga i länen och de prognoser de tar fram över behovet av kompetensförsörjning i länet. Att det ska finnas ett matchningsbehov är också ett av Folkbildningsrådets kriterier för att dela ut bidrag.

För att kartlägga matchningsbehovet begärde Folkbildningsrådet in ett underlag för ett urval av regioner från Arbetsförmedlingen. Underlaget bygger på statistik över inskrivna arbetslösa ungdomar i varje län, det vill säga ungdomar som är öppet arbetslösa och sådana som är i program med aktivitetsstöd.

Utifrån arbetslösheten bland de unga och arbetsmarknadernas regionala skillnader pekade Arbetsförmedlingen ut sju län i fallande prioritet utifrån länens behov. Dessa var Gävleborgs län, Blekinge län, Södermanlands län, Skåne län, Dalarnas län, Kronobergs län och Stockholms län.⁵³

Eftersom problemen med UVAS finns i hela landet har Folkbildningsrådet använt Arbetsförmedlingens statistik som en ”rimlighetskontroll”, snarare än som utgångspunkt för att pröva ansökningar.⁵⁴ Av de femton beviljade projekt som också genomfört verksamhet hör fem hemma inom något av de sju prioriterade länen. Dessa är Sjöviks folkhögskola i Dalarna, Kvarnby

⁵² Folkbildningsrådet (2016-10-25). *Statsbidrag matchningsinsats inom folkbildningen 2017* (dnr 292 2016 090); Se även Folkbildningsrådet (2016-04-22). *Fördelning av statsbidrag Matchningsinsats inom folkbildning* (dnr 111 2016 090).

⁵³ Arbetsförmedlingen (2016): *Underlag för urval av regioner - Folkbildningsrådets matchningsinsats*, 2016-04-05.

⁵⁴ Intervju med företrädare för Folkbildningsrådet 2017-01-20.

folkhögskola, Östra Greve och Furuboda folkhögskolor i Skåne län, samt Ibn Rushd Studieförbund i Stockholms län.⁵⁵

Man tar hänsyn till samverkan men inte uppföljning i processen

Den som ansöker om bidrag ska presentera

- en omvärldsanalys, inklusive en beskrivning av nuläget inom den sökandes egen organisation
- mål och syfte med projektet
- en projektplan med aktiviteter, organisation samt tidsplan.

Samverkan med externa aktörer ska också beskrivas. Det finns inga krav på samverkan i riktlinjerna från Regeringen till Folkbildningsrådet, i regleringsbrevet eller i förordningen om statsbidrag till folkbildningen. Men regeringen pekar ut behovet av samverkan när den beskriver matchningsåtgärden i strategin för UVAS. Samtliga ansökningar och slutrapporter vittnar också om att projekten har samverkat med andra, ofta med den lokala Arbetsförmedlingen.

Så långt finns det paralleller med den ansökningsprocedur som MUCF utformat för bidraget till samverkansinsatser (se kapitel 3). Men till skillnad från MUCF begär inte Folkbildningsrådet att de som får bidrag ska redogöra för förväntade resultat. Alltså bedömer Folkbildningsrådet inte heller kvaliteten i den planerade uppföljningen och utvärderingen på ansökningarna, även om slutrapporterna för 2016 visar att projekten ändå har följt upp sina insatser.

6.4 Ökande intresse för litet bidrag

Folkbildningsrådet fördelar totalt cirka 3 miljoner kronor per år. Det innebär att pengarna bara räcker till ett mindre antal projekt varje år. Intresset för att söka bidraget har inte varit så stort, men det har ökat med tiden.

⁵⁵ Folkbildningsrådet (2016). *Statsbidrag matchningsinsats inom folkbildningen 2017*, Dnr 292 2016 090, dat. 161025. Se även *Fördelning av statsbidrag Matchningsinsats inom folkbildning* Dnr 111 2016 090, dat. 160422.

Liten pott ger många avslag

Folkbildningsrådet informerar om statsbidraget i ett brev som tillsammans med ansökningsformuläret skickas per e-post till samtliga folkhögskolor och studieförbund samt för kännedom till samtliga rektorer. Information om utlysningen finns också på Folkbildningsrådets webb.

I en första omgång våren 2016 ansökte tolv anordnare om statsbidrag, sju folkhögskolor och fem studieförbund. Av dessa blev sju folkhögskolor och två studieförbund beviljade medel, varav sju folkhögskolor och ett studieförbund även genomförde verksamhet under senare delen av 2016. Av de nio beviljade projekten i april 2016 var det ett som inte genomförde någon verksamhet.⁵⁶

I den andra omgången, i oktober 2016, ansökte 18 folkhögskolor och sju studieförbund om bidrag för verksamhet under 2017. Folkbildningsrådet beviljade sju av 25 ansökningar, varav fem kommit från folkhögskolor och två från studieförbund.

År 2016 fanns det 154 folkhögskolor och 10 studieförbund i Sverige. Det innebär att endast omkring sju procent av målgruppen faktiskt sökte bidrag för verksamhet under 2016. Till den andra utlysningen i oktober 2017 hade andelen ökat till 15 procent. Eftersom medlen är begränsade till tre miljoner kronor per år, innebär det ökade intresset samtidigt att andelen som fick bidrag sjönk från 75 procent i första utlysningen till 28 procent i den andra (tabell 6.1).

Tabell 6.1 Sammanställning över inkomna och beviljade ansökningar

Utlysning	Inkomna	Beviljade	Avslagna	Andel beviljade (%)	Fördelade medel (tkr)
Feb 2016	12	9	3	75	2 613
Okt 2016	25	7	17	28	3 550

Källa: Egna beräkningar utifrån uppgifter från Folkbildningsrådet. Att fördelade medel skiljer sig åt mellan utlysningarna beror på att ett projekt som beviljats bidrag för 2016 inte genomförde någon verksamhet och fick betala tillbaka medel.

⁵⁶ intervju med företrädare för Folkbildningsrådet 2017-01-20.

Ansökan prövas förutsättningslöst varje år

Folkbildningsrådet bedömer kvaliteten i varje ansökan förutsättningslöst, oavsett om den som ansöker har gjort det tidigare eller inte. Folkbildningsrådet har vare sig haft några restriktioner kring att samma projekt får söka finansiering på nytt eller lovat att förlänga bidraget till befintliga projekt.⁵⁷

Av de åtta projekt som bedrev verksamhet under 2016 sökte sex förnyat bidrag för 2017. Tre fick sina ansökningar beviljade, medan tre fick avslag. Ett av dessa projekt har därefter avslutats, medan ett har integrerats i den ordinarie verksamheten. Det tredje projektet har gått in i ett organiserat samarbete med sin hemkommun inom ramen för ett annat projekt.⁵⁸

Bland de projekt som inte har blivit beviljade fortsatt bidrag finns en viss kritik mot att bidragen delas ut så kortsiktigt. Exempelvis skriver Folkhögskolan Gotland i sin slutredovisning till Folkbildningsrådet: ”Det är direkt förtroendeskadligt att starta upp insatser för att sedan efter några månader lika plötsligt stänga ner igen.”⁵⁹

⁵⁷ Intervju med företrädare för Folkbildningsrådet 2017-01-20.

⁵⁸ Enligt svar på Statskontorets enkätundersökning genomförd augusti/september 2017.

⁵⁹ Gotlands folkhögskola. (2017). *Redovisning av matchningsinsats vid Gotlands folkhögskola*. Folkbildningsrådet Dnr 8:3 2017-01-09.

7 Projekten som beviljats stöd för matchningsinsatser

Folkbildningsrådet har haft totalt tre miljoner kronor att fördela på lokala insatser. I det här avsnittet belyser vi de projekt som har fått stöd. Vi redogör för vilka projekt som har fått stöd, var i landet de finns, den inriktning de har och vilka målgrupper de vänder sig till. Vi redovisar också hur många och vilka grupper av unga som hittills har deltagit i insatserna.

Våra huvudsakliga slutsatser är:

- Det är framför allt folkhögskolor eller studieförbund i län med låga och medelhöga nivåer av UVAS som har beviljats bidrag, medan län med hög andel UVAS är underrepresenterade. Den huvudsakliga förklaringen till det är att intresset för att söka bidrag varit lägre i de län som har den högsta andelen UVAS.
- Statsbidraget har använts för att prova nya sätt att arbeta. Den huvudsakliga målgruppen är ofta folkhögskolornas egna kursdeltagare.
- Insatserna hittills har framför allt nått äldre ungdomar och nyanlända.

7.1 12 projekt på 18 orter

De anordnare som har ansökt om bidrag är utspridda geografiskt. Från 17 av 21 län har minst en folkbildningsorganisation sökt bidrag under någon av de utlysta omgångarna.

Totalt har 12 unika projekt på 18 orter beviljats bidrag.⁶⁰ Dessa finns i de tre storstadslänen samt i Dalarna, Gotland, Västerbotten, Örebro och Öster-

⁶⁰ Kommuner eller kommundelar med folkhögskolor eller studieförbund. Dessa är Angered, Fårösund (Gotland), Folkärna (Dalarna), Färgelanda, Helsingborg, Hemse (Gotland), Karlskoga, Kristianstad, Malmö, Motala (Östergötland), Stockholm, Trollhättan, Umeå, Uppsala, Vellinge, Vindeln, Yngsjö (Skåne), och Åsele.

götland. Västerbotten är det enda Norrlandslänet där det funnits ett matchningsprojekt som är finansierat av Folkbildningsrådet. I övriga Norrlandslän har också organisationer sökt statsbidrag, men de har inte fått sina ansökningar beviljade. I ytterligare fyra län har ingen sökt bidrag (figur 4).

De beviljade medlen varierar mellan 184 000 kronor till Sjöviks folkhögskola och 725 000 kronor till Folkhögskolan i Angered (tabell 7.1).

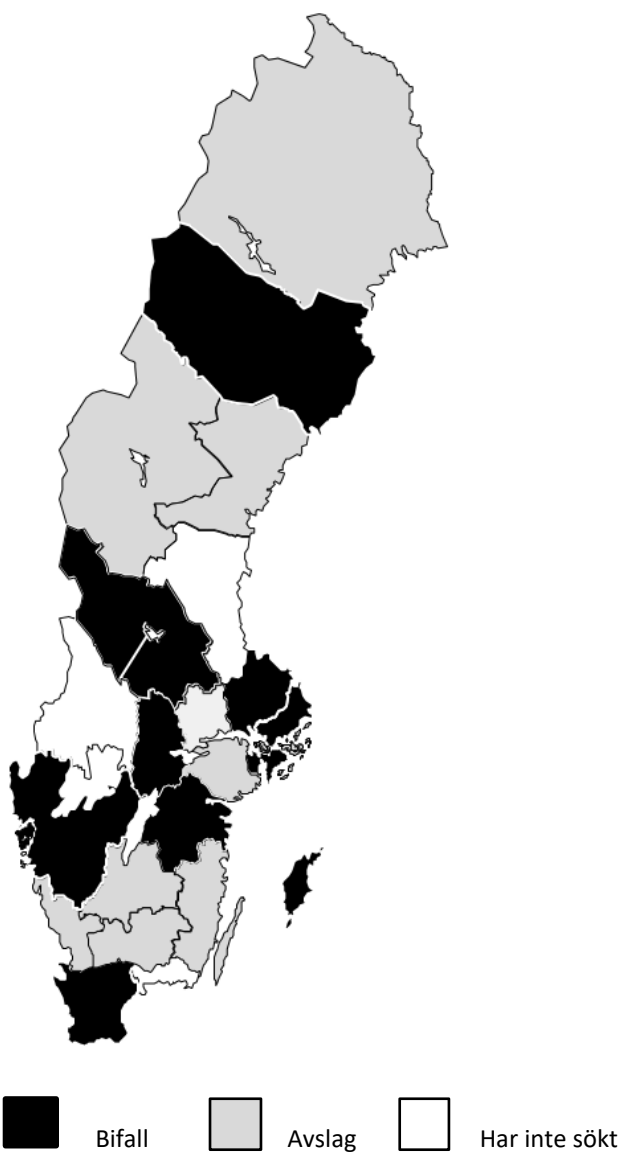
Tabell 7.1 Beviljade projekt efter län, anordnare och bidragsomgång

Län	Anordnare	Beviljat april 2016, tkr	Beviljat dec 2016, tkr
Dalarna	Sjöviks folkhögskola	184	-
Gotland	Gotlands folkhögskola	300	-
Skåne	Furubodas folkhögskola	-	360
Skåne	Kvarnbys folkhögskola	600	-
Skåne	Östra Grevies folkhögskola	-	550
Stockholm	Ibn Rushd Studieförbund	-	400
Uppsala	Studieförbundet i Uppsala	307	700
Västerbotten	Vindelns folkhögskola	200	-
Västra Götaland	Dalslands folkhögskola	-	340
Västra Götaland	Folkhögskolan i Angered	390	725
Örebro	Karlskoga folkhögskola	364	475
Östergötland	Bona folkhögskola	268	-

Källa: Folkbildningsrådet.

Det är framför allt folkhögskolor eller studieförbund i län med låga och medelhöga nivåer av UVAS som har beviljats bidrag, medan län med hög andel UVAS är underrepresenterade (jämför med figur 2 i kapitel 2). Den huvudsakliga förklaringen till det är att det i fyra av de fem län som har den högsta andelen UVAS inte var någon folkhögskola eller något studieförbund som sökte bidrag (Blekinge, Värmland, Gävleborg och Västmanland).

Figur 4 **Ansökningar om bidrag 2016–2017 utifrån län där anordnaren är lokaliserad**



Kommentar: Folkuniversitetet i Blekinge fick bifall men genomförde inte projektet, vilket behandlas som att inte ha sökt.

Källa: Egna beräkningar utifrån uppgifter från Folkbildningsrådet.

7.2 Folkbildningen har provat olika vägar

När vi studerar ansökningarna om bidrag och de första slutrapporterna som projekten lämnat till Folkbildningsrådet ser vi både skillnader och likheter mellan projekten.

Matchning ofta kopplad till befintlig verksamhet

Matchningsinsatserna tar ofta avstamp i den ordinarie verksamheten. En huvudsaklig rekryteringsväg för folkhögskolorna som har sökt och fått bidrag är de egna kursdeltagarna:

- Tre av projekten vänder sig till de som deltar på Studiemotiverande folkhögskolekurs (SMF), som är den av verksamheterna som kanske har tydligast koppling till UVAS-gruppen.
- Tre av projekten vänder sig till de som deltar i Etableringskurs på folkhögskola och/eller svenska för invandrare (sfi).
- Fyra projekt vänder sig till de som deltar i folkhögskolornas reguljära kursutbud.

Både folkhögskolor och studieförbund har också rekryterat deltagare via olika samarbetspartners, exempelvis kommunen och Arbetsförmedlingen.

Tabell 7.2 Rekryteringsvägar för matchningsprojekten

Målgrupp	Antal projekt 2016	Antal projekt 2017
Deltagare i den egna verksamheten	7	6
<i>Etableringskurs/sfi</i>	3	2
<i>SMF</i>	3	4
<i>Andra kurser, inkl. allmän kurs</i>	4	5
Hänvisning från samarbetspartner	7	6
Eget uppsökande arbete	2	2
Totalt antal projekt	8	7

Kommentar: Ett projekt kan ha flera målgrupper. Kolumnerna summerar därför inte till det totala antalet projekt. Två folkhögskolor rekryterar t.ex. deltagare till sina matchningsinsatser både från SMF- och från etablerings-/SFI-kurser.

Källa: Ansökningar om bidrag till Folkbildningsrådet samt i förevarande fall också slutrapporter för 2016.

Det förekommer även att organisationerna aktivt söker upp deltagare utanför den egna verksamhetens ramar, men det är relativt sällsynt (tabell 7.2).

Bred målgrupp för insatserna

En tydlig tendens är att det är svårt att avgränsa projekten bara till ungdomar inom åldersspannet 15–25 år. Nästan samtliga projekt är öppna också för dem som är äldre än 25 år. Detta avspeglar sannolikt hur åldersfördelningen på deltagarna i folkhögskolornas och studieförbundens verksamhet ser ut. Särskilt kurser och verksamhet som riktar sig till nyanlända har en stor andel äldre deltagare.⁶¹

Att äldre i viss mån får ta del av insatser som är finansierade av statsbidrag går inte nödvändigtvis emot regeringens syfte med bidraget. I strategin skriver regeringen att unga ska vara en *prioriterad* (vår kursiv) målgrupp för matchningsinsatsen, vilket signalerar att även äldre kan komma ifråga.

Nyanlända är en relativt vanlig målgrupp för insatser i projekten. Av åtta projekt som beviljades medel 2016 var det fem som planerade att arbeta med unga nyanlända. Motsvarande andel för projekt som bedrivs under 2017 är tre av sju.

Precis som för de projekt som finansieras via MUCF så finns en stor spridning bland projekten vad gäller hur pass aktivt projekten jobbar mot nyanlända. Vissa projekt har nyanlända som sin huvudsakliga målgrupp medan andra planerar att engagera nyanlända mer indirekt (tabell 7.3).

Tabell 7.3 Projektens målgrupp enligt ansökan

Målgrupp	Antal projekt 2016	Antal projekt 2017
15–25 år	7	7
>25 år	7	6
Nyanlända	5	3
Totalt antal projekt	8	7

Källa: Ansökningar om bidrag till Folkbildningsrådet samt i förevarande fall också slutrapporter för 2016.

⁶¹ Folkbildningsrådet (2017). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2016*.

Bidraget har använts för personalförstärkningar

Statsbidraget har i regel använts till lön för en eller ett fåtal personer eller resurser. Det handlar exempelvis om studie- och yrkesvägledare, informatorer, samordnare eller coacher.

En majoritet av projekten utgår ifrån att individerna i målgruppen kan ha ett antal olika problem med utbildning, psykisk hälsa eller arbetslivserfarenheter. Men det finns också projekt som i första hand är inriktade mot jobb och arbetsliv.

Matchningsfunktionens uppgift är att ge konkret hjälp till personer att förändra sin situation. Det kan handla om hjälp att söka utbildningar, praktik eller jobb eller att reda upp sin övriga livssituation. En vanlig insats är studie- och yrkesvägledning, både för individer och i grupp.

Projekten vill prova nya arbetssätt

Flera av projekten syftar till att pröva nya metoder. Det handlar både om att utveckla det interna arbetssättet och om att identifiera metoder för hur folkbildningen kan bidra till att matcha individer mot studier och arbetsliv. Att knyta närmare kontakter och utveckla samverkan med andra aktörer är också ett vanligt syfte för projekten.

Samverkan främst med offentliga aktörer

Samverkan är en aspekt av projektupplägget som Folkbildningsrådet särskilt har bett de sökande att beskriva i ansökningarna. Men det är upp till projekten att avgöra vem de ska samverka med och på vilket sätt de ska göra det.

Projektansökningarna visar att samverkan med kommuner och med Arbetsförmedlingen är vanligast. Betydligt färre har planerat att samverka med näringslivet eller det civila samhället. Men samverkan med aktörer från näringslivet har blivit något vanligare under år 2017 jämfört med föregående år (tabell 7.4).

Tabell 7.4 Sammanställning över samverkan, antal projekt som anger respektive samverkanspartner i sin ansökan om bidrag

Tidpunkt för beviljning	Antal beviljade projekt	Samverkan med kommun	Samverkan med myndigheter*	Samverkan med näringslivet	Samverkan med civila samhället
Apr 2016	8	6	7	2	2
Dec 2016	7	6	7	5	3

Källa: Ansökningar om bidrag till Folkbildningsrådet samt i förevarande fall också slutrapporter för 2016.

Självvärdering men ingen utvärdering

Flera ansökningar och slutrapporter till Folkbildningsrådet saknar en beskrivning av hur de som driver projektet planerar att följa upp eller utvärdera projektet. Skillnaderna är också stora när det gäller hur noggranna och genomtänkta rapporteringen av resultaten och de planerade utvärderingsinslagen är. Vissa projekt utvärderar i flera steg, i projektets början, mitt och slut och använder både interna och externa utvärderare. Andra nämner inte ens att de planerar någon form av utvärdering eller uppföljning.

7.3 Nästan 600 deltagare hittills

För att få en lägesbild av insatserna genomförde vi under augusti och september 2017 en enkätundersökning till samtliga 12 projekt som hade beviljats bidrag för 2016, 2017 eller för båda åren. Svarsfrekvensen låg på 92 procent, det vill säga 11 av 12 projekt besvarade undersökningen. Vi ställde inte några frågor om effekter eftersom verksamheterna har bedrivits under så kort tid, utan vi fokuserade på projektens prestationer genom att ställa några frågor om deltagarna i de olika insatserna. I det följande redovisar vi svaren från undersökningen.

Projekten har haft olika räckvidd

Antalet deltagare i de olika projektens insatser varierar. Det projekt som har haft minst antal deltagare har fokuserat på 10 individer, medan det projekt som har nått flest individer har haft 100 deltagare. Att antalet deltagare varierar så mycket beror bland annat på hur insatserna har utformats, hur projekten har valt att rekrytera deltagare och hur länge projekten har pågått.

Insatserna har nått fler män än kvinnor

Under tiden fram till första veckan i september 2017 deltog sammanlagt 585 individer i matchningsinsatserna. Av dessa var merparten män, 57 procent.

Tabell 7.5 Könsfördelning på deltagarna i insatser (n=9)

	Antal	Andel (%)
Män	332	57
Kvinnor	253	43
Totalt	585	100

Könsfördelningen är annorlunda än den brukar vara inom folkbildningen, eftersom kvinnor utgör en majoritet av deltagarna i den reguljära verksamheten vid folkhögskolor och studieförbund. Men på de kurser som projekten ofta har rekryterat deltagare till matchningsinsatserna ifrån är majoriteten män. Det handlar om studiemotiverande folkhögskolekurs och utbildning inom etableringsuppdraget, kurser som folkhögskolorna genomför på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Det är sedan tidigare känt att män ofta är överrepresenterade när det gäller insatser till arbetslösa.

Många äldre och nyanlända har deltagit i insatserna

Flertalet av deltagarna i matchningsinsatserna befinner sig inom åldersspannet 20–25 år, närmare bestämt 55 procent. Andelen deltagare som är äldre än 25 år ligger på cirka 34 procent (tabell 7.6).

Tabell 7.6 Åldersfördelning på deltagarna i insatser (n=9)

Åldersgrupp	Antal	Andel (%)
15-19 år	64	11
20-25 år	320	55
Äldre än 25 år	201	34
Totalt	585	100

Den höga andelen deltagare över 25 år påverkas framförallt av de projekt som har fokuserat på nyanlända, eftersom dessa deltagare oftare hör till den äldre ålderskategorin. Det sammanlagda antalet nyanlända som har deltagit i insatser är 294. Det motsvarar en andel på cirka 50 procent av samtliga deltagare i matchningsinsatser.

Insatserna har nått individer med psykisk ohälsa

Insatserna har av allt att döma nått unga som lider av psykisk ohälsa. Samtliga nio projekt som har besvarat frågan om insatserna har nått denna grupp svarar att de har gjort det i viss utsträckning (33 procent) eller i ganska stor utsträckning (67 procent) (tabell 7.7).

Insatserna verkar i mindre utsträckning ha nått unga med funktionsnedsättning. Visserligen svarar alla projekt ja på frågan om de har nått unga med en funktionsnedsättning, men den övervägande majoriteten säger att de bara har nått gruppen i viss utsträckning, 89 procent. Bara 11 procent säger att de har nått gruppen i ganska stor utsträckning (tabell 7.7).

Tabell 7.7 I vilken utsträckning har insatserna nått unga som lider av psykisk ohälsa respektive har en funktionsnedsättning? Antal projekt som angett respektive svar (andel i procent inom parentes) (n=9)

	Psykisk ohälsa	Funktionsnedsättning
I mycket stor utsträckning	0 (0)	0 (0)
I ganska stor utsträckning	6 (67)	1 (11)
I viss utsträckning	3 (33)	8 (89)
Inte alls	0 (0)	0 (0)
Antal svar	9 (100)	9 (100)

Svaren kan jämföras med hur det ser ut bland deltagarna i folkhögskolornas reguljära verksamhet, där det är förhållandevis vanligt med en funktionsnedsättning. Enligt Folkbildningsrådets statistik hade 34 procent av deltagarna på allmän kurs under hösten 2016 någon slags funktionsnedsättning, där psykiska respektive neuropsykiatriska diagnoser var de stora grupperna.⁶² En möjlig förklaring till att det tycks vara mindre vanligt med funktionsnedsättning bland deltagare i matchningsinsatserna är att dessa ofta har rekryterats från den del av verksamheten som genomförs på uppdrag av Arbetsförmedlingen, snarare än från den reguljära kursverksamheten.

⁶² Folkbildningsrådet (2017) Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2016.

En majoritet saknar gymnasiekompetens

På frågan vilken som var ungdomarnas högsta utbildningsnivå när de gick in i insatsen svarar projekten att 113 individer hade förgymnasial utbildning, vilket motsvarar en andel på cirka 20 procent. Andelen individer med påbörjad gymnasial utbildning var 37 procent, medan 29 procent hade avslutat en gymnasieutbildning. Andelen med en eftergymnasial utbildning är runt 14 procent (tabell 7.8).

Tabell 7.8 Deltagarnas högsta utbildningsnivå när de gick in i insatsen (n=9)

	Antal	Andel (%)
Förgymnasial utbildning	113	20
Påbörjad gymnasial utbildning	208	37
Avslutad gymnasial utbildning	163	29
Eftergymnasial utbildning	82	14
Totalt	566	100

Kommentar: Att totalsumman i tabellen inte stämmer med tidigare tabeller (566 individer mot 585 i tidigare tabeller) är att i ett av projekten hade 19 deltagare sin utbildning från andra länder än Sverige, dock inte validerade. Därför har projektet inte inkluderat dessa i redovisningen.

En förhållandevis stor andel av deltagarna har alltså en utbildning som motsvarar gymnasiet eller högre, drygt 40 procent. Det är en andel som i sammanhanget är hög. Detta beror sannolikt på att många deltagare är nyanlända i Sverige och har en utbildning från sitt hemland.

Det har genomgående varit svårt för projekten att svara på frågan om utbildningsnivå eftersom vissa deltagare har kommit till Sverige med en utbildning som inte är validerad. I vissa fall handlar det om en utbildning som motsvarar grundskolenivå eller lägre. Det finns också individer som har kommit till Sverige med en avslutad gymnasieutbildning eller påbörjad universitetsutbildning som de inte har kunnat dokumentera. De har därför tvingats börja om i det svenska utbildningssystemet.

Ofta oklart hur deltagarna försörjer sig

När det gäller hur ungdomarna huvudsakligen försörjde sig när de gick in i insatsen så känner projektanordnarna inte till det när det gäller de flesta av deltagarna, närmare bestämt uppemot 59 procent.

Tabell 7.9 **Deltagarnas försörjning när insatsen påbörjades (n=9)**

	Antal	Andel
Försörjningsstöd	114	19
Arbetsmarknadsåtgärd	45	7
Ersättning från Försäkringskassan (sjuk- eller aktivitetsersättning)	19	3
Föräldrapenning på garantinivå	2	0
Kombination av ersättningar från kommun och myndigheter	42	7
Föräldrar eller annan anhörig	20	3
Vet inte	343	59
Totalt	585	100

Av de individer där projekten känner till hur de försörjer sig är andelen med försörjningsstöd 19 procent. I övrigt är de allra flesta i arbetsmarknadsåtgärder genom Arbetsförmedlingen eller får en kombination av ersättningar från kommunen och myndigheter (tabell 7.9).

8 Erfarenheter från två projekt

För att få veta mer om matchningsinsatserna och de erfarenheter som projekten och deltagare har gjort, har vi under våren 2017 besökt två projekt och intervjuat projektägare, projektmedarbetare, samverkanspartners och deltagare i insatserna. I detta avsnitt redovisar vi våra iakttagelser från dessa besök.

Våra huvudsakliga slutsatser är:

- Matchningen har i huvudsak utformats som en studie- och yrkesvägledning, som både riktat sig till skolans egna kursdeltagare och i större eller mindre utsträckning sökt upp ungdomarna i fråga.
- Både folkhögskolorna och deras samverkanspartner menar att folkhögskolorna har flera fördelar när det gäller att arbeta med UVAS-gruppen. Skälen för detta är bland annat att folkhögskolorna inte sitter fast i något organisatoriskt stuprör, att de har en pedagogik och en miljö som passar målgruppen och att de är förankrade i lokalsamhället.
- Samtidigt innebär det en utmaning för folkhögskolorna att ägna sig åt en verksamhet som ligger vid sidan av det egna uppdraget. Skolorna upplever sig också ha begränsade verktyg att använda för målgruppen och att de har svårt att avgränsa målgruppen till just unga.
- Erfarenheterna av verksamheten i projekten så här långt är goda. Det finns flera exempel på individer som har fått hjälp genom matchningsinsatserna. Det personliga engagemanget lyfts fram som en framgångsfaktor, liksom den samlade kompetens som det ger att samverka.
- Det är osäkert vad insatserna har för framtid, eftersom denna typ av verksamhet inte ryms inom folkhögskolornas budget. De kan därför komma att behöva någon slags extern finansiering även i framtiden för att kunna fortsätta med dessa insatser.

8.1 Bidraget har använts för studie- och yrkesvägledning

De två folkhögskolor som vi besökt har använt statsbidraget för att utveckla studie- och yrkesvägledningen på skolan, för deltagarna i den egna verksamheten men också som en resurs för unga utanför folkhögskolan.

- Det ena projektet har strävat efter att utveckla dels studie- och yrkesvägledningen på folkhögskolan, dels en verksamhet där de söker upp UVAS för att lotsa dem vidare mot studier eller arbete. Ett tredje spår är riktat mot att undersöka varför deltagare hoppar av folkhögskolans utbildningar. Projektet har planer på ett fjärde spår, där målet skulle vara att skapa en yrkesutbildning inom ett område där det finns behov på den lokala arbetsmarknaden.
- Det andra projektet har fokuserat på studie- och yrkesvägledning till deltagarna på Studiemotiverande folkhögskolekurs. Folkhögskolan har också samverkat med den ”en väg in”-verksamhet som det lokala samordningsförbundet bedriver.

Gemensamt för båda projekten är att de har använt bidraget för att starta en verksamhet som inte tidigare har funnits på skolan.

8.2 Folkhögskolorna har mycket som talar för dem

Att det är just folkhögskolor som ansvarar för matchningsinsatsen lyfter många av de intervjuade fram som en styrka. De menar att folkhögskolorna har en flexibel organisation, erbjuder en trygg miljö och att de är förankrade i det lokala samhället.

En flexibel organisation

Många av dem vi har intervjuat upplever att folkhögskolorna är mer flexibla, mindre byråkratiska och mindre fast i ”stuprör” än kommuner och myndigheter. På så sätt kan de fungera som en brygga mellan olika aktörer.

Det här behovet är väldigt tydligt att det behövs den här formen av funktioner i det här gränslandet för att synliggöra arbetsmarknaden och vägleda. För det finns ingen som vägleder. Alla organisationer är så slimmade så det har tagits bort den

delen då. Så den delen har tagits bort. Och där vi är, är ett resultat av detta. [Samverkanspartner]

Det ska vara enkelt. Man ska kunna smida medan järnet är varmt, som man säger. Alltså, när en person väl är motiverad, då ska man snabbt kunna boka ett möte och [matchningsansvarig på folkhögskolan] är ju väldigt flexibel, det kan gå snabbt. Det är precis det som behövs. [Samverkanspartner]

En trygg miljö

Folkhögskolornas pedagogik och uppbyggnad prioriterar en helhetssyn på individen, gemenskap med andra deltagare och tillgång till personal och lärare. Alla vi har intervjuat är eniga om att detta är en fördel i arbetet med UVAS-gruppen.

Ofta har ungdomarna haft en lång rad med misslyckanden bakom sig, både i skolan och i arbetslivet. Det gör att det är viktigt för dem att verksamheten är inbjudande, har realistiska mål och att de inte blir bestraffade om de misslyckas med att nå målen.

Ja, jag tänker så här att många, långt ifrån alla då, har taskiga erfarenheter av studier sedan tidigare. Och många har till exempel inte, vet inte att det finns folkhögskola. Det är ju en ganska annorlunda pedagogik som jag tror passar målgruppen, om man nu ska ta den i klump så, väldigt bra. Det är lite mer omhändertagande, alltså man kanske blir lite mer sedd än vad man blir i en gymnasieklass. Folkhögskolorna ser lite olika ut rent rumsligt och så, men ofta [har de] kanske lite mer välkomnande miljö än gymnasieskolan. [Samverkanspartner]

Det är väldigt många som får en trygghet här för att folkhögskolan är en liten plats, du har en pedagogik som går ut på att du är en människa med dina lärare och personalen här, som många som jag har pratat med säger att det här är som en familj liksom. Och förhoppningsvis då, de allra flesta får ju skjuts framåt att ta ett steg utanför så småningom. [Projektmedarbetare]

En förankring i lokalsamhället

Folkhögskolorna är en del av det lokala samhället på den ort där de ligger, vilket betyder mycket för deras möjlighet att nå ungdomar. Redan en femton minuters resa från orten de bor på in till centralorten kan utgöra en alltför hög tröskel för delar av målgruppen. Det kan exempelvis handla om att besöka Arbetsförmedlingen.

Man är väldigt knuten till där man bor kanske i första hand. Men man vill samtidigt göra någonting. Man vill kunna komma i gång med studier för det är någonting man känner att man verkligen vill men man har så stora hinder. Och ett sätt då har ju varit att ja, kunna träffa en studievägledare och prata med henne ”Hur ska jag gå tillväga för att komma vidare?” och att kunna göra det i närmiljön eller i sitt område – i sin stadsdel kan man säga – har ju varit avgörande. [Samverkanspartner]

Och visst kan man liksom hänvisa till den här studie- och yrkesvägledningen centralt på vuxenutbildningsförvaltningen och så. Det är inte alla som tar sig dit och det är inte alltid man som socialsekreterare har möjlighet att följa med. Det handlar ju om trycket på tjänsten och så. Och då kan man ju se att närheten rent geografiskt – det är väldigt nära, det tar en kvart att gå – är ju lyckosamt. Det är så enkelt. [Samverkanspartner]

8.3 Folkhögskolornas roll innebär också begränsningar

Folkhögskolornas roll och uppdrag kan också begränsa vilket ansvar de kan ta för att lotsa ungdomar mot studier och arbete. Matchningsarbetet ligger vid sidan av skolornas ordinarie uppdrag och folkhögskolornas eget utbud av utbildning täcker inte alla ungdomars behov.

En uppgift utanför det ordinarie uppdraget

Statsbidraget har gett folkhögskolorna möjlighet att utveckla sin studie- och yrkesvägledning. Insatsen har också marknadsfört övriga utbildningar och rekryterat deltagare till dem, eftersom en del deltagare har valt att läsa vidare på folkhögskolan. Men matchningen har inte varit begränsad till den egna verksamheten, utan projekten har också kunnat visa deltagarna andra vägar.

[V]år avsikt är ju inte att erbjuda studier bara för att vi tror att det är en hjälp till vad vi vill, så. Utan det ska komma... Det ska vara utifrån vad deltagarna har behov av och vill. Och att försöka hjälpa deltagarna att försöka hitta sin väg fram på olika sätt. Och de vägarna blir så väldigt mycket fler när [studie- och yrkesvägledaren] är här. [Projektägare]

Samtidigt har denna del av matchningsfunktionen utgjort en utmaning för folkhögskolorna, eftersom det innebär att de har avsatt resurser för att lotsa unga till en utbildning eller arbete som ligger utanför den egna verksamheten.

Det kan innebära problem också, att det kommer en professionell studie- och yrkesvägledare till den här skolan. För jag som företrädare från skolan vill ju att vi ska ha så många studerande som möjligt. Att vi fyller våra kurser och att de som söker SFI ska gå hos oss och så vidare. Och då kommer det en professionell studie- och yrkesvägledare som säger att "Nja, det här kanske inte är det bästa för dig. Har du tänkt att du vill gå en undersköterskeutbildning, då ska du inte ödsla fyra terminer här utan då ska du gå direkt på den, därför att då får du det andra på köpet". Så att ja, det ställer till det lite, det gör det, men det är ju bra för deltagarna. Så är det ju. [Projektägare]

Svårare målgrupp ställer krav på utvecklade verktyg

Projektägare och samverkanspartners som vi har intervjuat vittnar om att målgruppens behov har förändrats. De som i dag blir hänvisade till Studiemotiverande folkhögskolekurs står längre ifrån arbetsmarknaden än vad motsvarande grupp gjorde för några år sedan. Det innebär att stödet från folkhögskolan kan vara ännu viktigare för dem.

Sedan är det ju så att i dagsläget är ju arbetsmarknaden bättre, många får ju jobb – vilket är jättebra – och vi har många som redan har gått SMF. Så nu är den gruppen som är kvar, det är de som verkligen behöver matchning, som har det jättetufft och som står allra längst ifrån arbetsmarknaden. Och det är ju därför också som det känns så bra med det här projektet, att vi får möjlighet att verkligen ge dem det här extrastödet. För det märker vi ju att den gruppen, som kommer nu, har stora problem med studier, med att ta tag i sitt liv, veta vad de vill och självkänsla. [Projektägare]

Samtidigt har folkhögskolorna begränsade verktyg att använda för att tillgodose målgruppens behov. När en deltagare klarat av studier som ger behörighet till vidare studier vill många deltagare gå vidare till yrkesstudier på folkhögskolan, exempelvis med inriktning mot att bli undersköterska eller barnskötare. Men folkhögskolorna ger inte denna typ av utbildningar, utan det gör den kommunala vuxenutbildningen. Det kan innebära ett problem eftersom inte alla vill och vågar ta steget att lämna folkhögskolans trygghet. Därför vill folkhögskolorna kunna erbjuda fler yrkesinriktade utbildningar som går att bygga vidare på inom andra utbildningsformer.

Svårt för folkhögskolor att fokusera på endast unga

Strategin för UVAS har fokus på unga i åldern 15–25 år. Men projekten på folkhögskolorna säger att de har haft svårt att avgränsa målgruppen till unga under 26. Matchningsinsatserna omfattar i praktiken ofta både yngre och äldre.

En orsak till detta är att folkhögskolornas egna kursdeltagare är en åldersblandad grupp. Folkhögskolornas engagemang för lokalområdet har också inneburit att de har gjort en generös tolkning av vilka som får delta i insatserna. De har därför inte sagt nej till även äldre som har velat delta i exempelvis vägledande samtal eller cv-workshops. I vissa fall har också anordnarna gjort relativt vida tolkningar av vem som är att räkna som ung, vem som tillhör prioriterade undergrupper, eller vilka andra grupper än den huvudsakliga målgruppen som ska släppas in.

Man kan väl säga att mitt mål är ju unga som varken arbetar eller studerar som är mellan 18 och 25 år. Sedan gör jag ju väldigt många undantag från detta, så jag jobbar ju mer områdesinriktat än att bara söka mig till den här målgruppen. Och det är just för att prova olika arenor, som Medborgarkontoret till exempel, för att se vilka jag når där och så. Och sedan tänker jag väldigt mycket ringarna på vattnet, att bli en känd person som folk vet om att jag finns och det kan bli den här word of mouth-grejen. [Projektmedarbetare]

8.4 Projektet uppfattar sig som framgångsrika

De intervjuade personerna är överlag mycket positiva till arbetet med matchning och tycker också att insatserna ger resultat.

Projektet ser resultat av sitt arbete

De insatser som statsbidragen finansierar är begränsade när det gäller både tid och personresurser. Men även små insatser kan göra skillnad för individer, om de är rätt utformade. Det kan vi se i fallstudierna. Den studie- och yrkesvägledning som folkhögskolor erbjuder har i flera fall hjälpt unga att komma vidare.

Jag tog kontakt genom drop-in verksamhet, där jag fick tid med en SYO... femton minuter, sedan var allting klart. Under de femton minuterna fick jag veta vilken behörighet jag hade, vad jag behövde till socionom, vad som skulle ta mig dit och hur jag skulle gå tillväga, vad man behöver till folkhögskolan.

Jag tänkte wow, sedan var jag inne på folkhögskolan [...] Genom kontakten med mig har SYO även nått många av mina vänner som ville ta tag i sina liv... några jobbade på Volvo medan andra bara hängde... [Deltagare]

Projektansvariga har i intervjuer tagit upp ett antal andra liknande exempel på positiva effekter för individer. Studie- och yrkesvägledaren, som även kallats för matchningsansvarig, har kunnat få individer att ta konkreta steg för att komma över hinder på vägen till att börja arbeta eller studera. Det har kunnat handla om att få hen att söka ekonomiskt bistånd eller söka till en utbildning, att ge hen hjälp med byråkratiska regelsystem, att skriva in sig på Arbetsförmedlingen, eller att skaffa sig en professionell samtalskontakt.

Gemensamt för dessa och liknande fall är att hindren på väg till studier och arbete kan vara relativt små, åtminstone för den som ser det utifrån. Åtgärder från den matchningsansvarige behöver inte ta mycket tid eller kosta mycket pengar. Det kan handla om att hjälpa till med att ansöka om en insats eller ta kontakt med en kollega om en reservplats på en utbildning. Men även små insatser som dessa kan göra stor skillnad för de individer som får dem på deras väg till att få arbete eller börja studera.

De personliga relationerna är en framgångsfaktor...

Genomgående i fallstudierna pekar de personer vi har intervjuat på hur viktiga de personliga kvaliteterna hos de som arbetar med insatserna är. De lyfter även fram relationerna till andra unga på folkhögskolan som viktiga.

Utvecklingsledaren är den som pushar och som ställer upp för oss. Jag började på kursen för hennes skull. Alla utav lärarna är trevliga. [Deltagare]

För mig var det ingen mening med att hoppa av [SMF]: vi hade så roligt tillsammans att jag inte såg meningen med nåt sånt. Jag hade varit vilse utan det här. Utan utbildning kan man inte få något bra jobb. [Deltagare]

För att bygga förtroendefulla relationer krävs kontinuitet. Men det gör också att verksamheterna blir sårbara för förändringar.

Det gäller att hitta nya sätt att arbeta med matchningen. Och skapa förtroende för detta. [...]. Det är viktigt att det är kontinuitet för man använder sig själv som det viktigaste verktyget i att många människor som är lite naggade i kanten och

som har blivit... Ja, som har inte blivit sedda och bemötta och inte fått vägledning på ett sätt som man kanske skulle önska på det optimala där då. Så vill man göra omtag och det vill vi ju och det är det vi är till för, att kunna synliggöra möjligheter. Det bygger på tillit. [Samverkanspartner]

... liksom en bred kompetens

Ytterligare en framgångsfaktor är att arbetsstyrkan som har ansvar för insatsen består av ett team där många professioner och kompetenser finns samlade. Det behövs ofta team med många kompetenser för att arbeta med ungdomar som har både psykiska och sociala problem.

Samverkan mellan olika aktörer är ett sätt att skapa ett sådant team. Detta lyfter de besökta projekten fram som avgörande för möjligheterna att kunna lyckas.

[J]ag tror att deltagarna känner av också att det är flera instanser som är involverade. Att socialen, AME, folkhögskolan, det är många som finns som ett skyddsnät. Så det här är inte bara att "nu är jag här och nu" utan man vet att det finns både en bakgrund och att man kan komma vidare. Så det har jag sett nu under 2016 och nu i starten på 2017 att det här, det finns en annan trygghet för våra deltagare som ingår. Att här finns det fler som kan och vill väl. Förut har det varit lite öar som har gjort sitt jobb men här finns det en... Ja, det här nätverket, det tycker jag är det bästa som finns. [Projektmedarbetare]

Även i detta sammanhang lyfter de intervjuade personerna fram folkhögskolans flexibilitet och prestigelöshet som en framgångsfaktor.

8.5 Oklar framtid för verksamheten

De vi har intervjuat säger att utan Folkbildningsrådets medel hade insatserna inte kommit igång, eftersom folkhögskolornas vanliga resurser inte räcker till. Den studie- och yrkesvägledning som bidragen finansierar är en uppgift som inte ingår i folkhögskolornas ordinarie uppdrag. Men projekten har gett de inblandade folkhögskolorna positiva erfarenheter.

Man vet ingenting förrän man har provat. Vi vet inte vad vi skulle ha... Det är svårt att kasta upp en massa pengar som man inte vet vart det leder. Så det här är helt klart att det har varit en förutsättning för att vi ska kunna inse. Man saknar ju inte kossan förrän båset är tomt. När man bygger upp det här... Vi hade inte kunnat bygga upp det här ändå. Önskan hade kanske funnits men hur skulle vi kunna göra det? [Projektmedarbetare]

Och det här projektet har vi ju sett som en jättestor möjlighet för oss att kunna vässa de verksamheter och de verktyg som vi kanske redan har – men också att kunna bygga på och skapa långsiktiga samverkansfunktioner som vi känner att de här kan vara stabila och de här kan fungera även framåt. Om projektet tar slut så ska det här vara byggt broar och byggt upp en verksamhet som vi känner kan vara långsiktig. Det är ju syftet. [Projektägare]

Projekten hoppas att arbetet ska kunna leva vidare även utan extern finansiering, även om folkhögskolornas egna resurser är begränsade.

Det finns ett intresse av att vi ska på något sätt få det här att fortleva i en eller annan form. Så vi får väl se vilka möjligheter som ges då. [Projektägare]

Risken är att det rinner ut... Vi tänker väl ändå, även om det nu inte blir en fortsättning, så har ju den här insatsen med [studie- och yrkesvägledaren] betytt jättemycket för dem som har få ta del av den så här långt. [Projektägare]

Att göra en positiv skillnad på individnivå handlar ofta om att förmå individen att söka sig till ett jobb eller utbildningar någon annanstans än på folkhögskolan. Då uppstår också följdfrågor om vem det är som borde betala för vägledningsinsatser som är riktade mot andra mål än folkhögskolan. Våra intervjupersoner har tagit upp att andra instanser borde vara intresserade av att beställa sådan vägledning från folkhögskolorna. De vi har intervjuat har nämnt kommunerna som exempel på en tänkbar part som kan stå för den typen av extern finansiering.

Del III – Verksamhetsnära insatser för att förebygga avhopp från gymnasiet

I denna del analyserar vi Skolverkets arbete med verksamhetsnära insatser för att förebygga avhopp från gymnasiet. Avsnittet består av två kapitel.

- I kapitel 9 beskriver vi hur Skolverket har tagit sig an sitt uppdrag.
- I kapitel 10 redovisar vi våra iakttagelser från ett av de skolbesök som Skolverket genomför inom ramen för uppdraget.

9 Skolverkets arbete med att förebygga avhopp

Det är Skolverkets uppgift att genomföra insatserna för att förebygga att eleverna hoppar av från gymnasiet. I detta kapitel drar vi följande slutsatser om hur Skolverket har tagit sig an sitt uppdrag:

- Det har tagit lång tid för Skolverket att komma igång med sina insatser. Det beror både på att myndigheten haft svårt att tolka uppdraget och på att arbetet med uppdraget i perioder stått still på grund av en omorganisation av myndigheten.
- Den insats myndigheten har utformat bygger på en kombination av erfarenheter från det egna arbetet med nationella utvecklare av det arbetsplatsförlagda lärandet (APL) och erfarenheter från projekt finansierade av Europeiska socialfonden, ESF, för att förhindra att elever hoppar av.
- Insatsen består av ett antal processtödjare som skolor och huvudmän kan kontakta. De åker sedan ut till intresserade skolor för att hjälpa dem att utveckla sitt eget arbete för att förebygga att elever hoppar av.
- Skolverket har inte gjort några större insatser för att marknadsföra insatsen. Hittills har åtta skolor anmält intresse. Men målet är att genomföra insatser vid 20 skolor under 2017.

9.1 Avhopp från skolan är en riskfaktor

Att aldrig ha påbörjat eller att ha avbrutit en gymnasieutbildning är en tydlig faktor som påverkar risken att en individ senare varken arbetar eller studerar. Orsakerna till att unga avbryter sina studier varierar. Det kan exempelvis handla om att de blir mobbade, brist på pedagogiskt stöd, att det blir dåligt bemötta, att de valt fel utbildning eller att de behöver mer praktik och mindre teori.

Tidigare studier har visat att huvudmännen i stor utsträckning saknar övergripande strategier för att se till att alla elever fullföljer utbildningen. De

initiativ och åtgärder som finns är sällan samordnade, och är ofta mer inriktade på åtgärder när eleven redan hoppat av än på förebyggande insatser. Den sammantagna bilden pekar på att för att vara effektivt bör det förebyggande arbetet vara anpassat till vad individen behöver. Det kräver insatser både inom gymnasieskolan och samverkan mellan skolan och externa aktörer.⁶³

Olika skäl till avhopp

Av de ungdomar som påbörjar en gymnasieutbildning är det inte alla som kommer ut med en fullgjord examen tre år senare. De elever som hoppar av gymnasiet gör det ofta under antingen första året eller tredje året. Tillfälliga studieuppehåll förekommer också. Oavsett om avhopp sker i form av avbrott eller uppehåll, finns det ofta en koppling till problem i skolgången som eleven haft redan i grundskolan och som vuxit sig större under en längre tid.⁶⁴

Av Skolverkets statistik om avhopp kan vi bland annat utläsa att:⁶⁵

- Andelen som gör studieavbrott eller studieuppehåll har stått relativt still mellan 2013 och 2016. Däremot har skillnaderna mellan olika grupper av elever ökat beroende på föräldrarnas utbildning.
- En relativt stor andel av alla avhoppare avbryter studierna sent. För år 2016 har 4 procent av alla elever avbrutit studierna under år 3 i utbildningen, medan andelen som har avbrutit efter första året är två procent.
- Om föräldrarna har låg utbildning ökar risken för att eleven ska hoppa av sina studier betydligt. År 2016 hade exempelvis 4,3 procent av alla elever vars föräldrar hade högst förgymnasial utbildning avbrutit gymnasiet redan efter år 1. Bara 0,7 procent av alla elever vars föräldrar hade lång eftergymnasial utbildning hade gjort det.

⁶³ Utbildningsdepartementet (2015). *Vägar framåt – strategi för unga som varken arbetar eller studerar*.

⁶⁴ SOU (2013:74). *Unga som varken arbetar eller studerar – Statistik, stöd och samverkan*. SOU (2016:94). *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*.

⁶⁵ Skolverket (2017). *Skolor och elever i gymnasieskolan läsåret 2016/17*. (Hämtad 2017-08-29), www.skolverket.se

Det som Skolverkets statistik säger om avhopp överlappar till stor del de slutsatser om avhopp som tidigare forskning och utredningar har kommit fram till. Dessa tidigare arbeten har dock också kunnat uppmärksamma flera orsaker till avhopp än vad som framgår av Skolverkets statistik.

I den kunskapsgenomgång som gymnasieutredningen (2016:77) gjort pekar mycket på att en sammanhållen kontext för eleven samt ett aktivt lärarstöd är centralt för att fler ska klara sina studier. Utredningen visar dessutom att goda förkunskaper från grundskolan är mycket viktiga för att elever ska nå målen för ett nationellt program.⁶⁶

Enligt en svensk studie som intervjuade 379 unga om avhopp från gymnasieskolan var de största skälen till avhopp mobbning, främst från jämnåriga, samt att det pedagogiska stödet inte var tillräckligt.⁶⁷

Utöver den typen av individuella problem har källorna också pekat på brister i skolans organisation som orsaker till avhopp. De unga som har blivit intervjuade om sina avhopp från skolan räknar upp ett antal brister i skolans organisering som skulle ha fått dem att fullfölja studierna om dessa funnits. Bland dessa ingår:

- Lärare och andra vuxna som bryr sig och inte blundar för problem
- Tillräckligt pedagogiskt stöd
- Mindre klasser och grupper
- En individuell och anpassad studieplan
- Mer praktik och mindre teori
- Flexibla tider och scheman.⁶⁸

Arbete pågår på flera håll

Det pågår ett arbete på olika nivåer för att förstärka arbetet med att förebygga att elever hoppar av gymnasieskolan.

⁶⁶ SOU 2016:77. *En gymnasieutbildning för alla – Åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.*

⁶⁷ Temagruppen unga i arbetslivet (2013). *10 orsaker till avhopp. 379 unga berättar om avhopp från gymnasiet.*

⁶⁸ SOU 2016:94. *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*, s. 196.

Exempelvis har de offentliga utredningar som har studerat avhopp lämnat flera olika förslag:

- Utredningen om problematisk elevfrånvaro (SOU 2016:94) har bland annat föreslagit att en systematisk överlämning ska ske när elever övergår från en skolenhet till en annan skolenhet. Utredningen motiverar förslaget med att frånvaro och avhopp inte sällan avspeglar problematiska övergångar under elevers skolgång.
- Gymnasieutredningen (SOU 2016:77) har lämnat ett stort antal förslag som gäller förebyggande arbete mot avhopp. Utredningen föreslår bland annat att skolan aktivt ska förebygga studieavbrott, genom att rektorn har en dialog med den elev som vill avbryta sin utbildning, och genom att skolan alltid vidtar åtgärder för att skolan ska kunna motivera denna elev att fullfölja sin utbildning. Utredningen föreslår också att en systematisk överlämning ska ske när elever går från grundskolan till gymnasieskolan.

På lokal och regional nivå har projekt arbetat för att förhindra och åtgärda avhopp. Ett exempel på detta är projektet #jagmed, som drivs av de fem länen i östra Mellansverige - Östergötland, Södermanland, Uppsala, Örebro och Västmanland. Dessa län har gått samman i en gemensam ESF-ansökan och satsning för att motverka att elever hoppar av sina studier. Projektet bedrivs under perioden 2015 till 2018 och har fått 63 miljoner kronor beviljat av ESF.⁶⁹

Ett annat exempel är projektet Plug In, som Sveriges kommuner och landsting (SKL) startade år 2012, och fortsättningsprojektet Plug In 2.0. Sammanlagt har 47 kommuner från sex regioner deltagit i projekten, som beskriver sitt arbete som framgångsrikt.⁷⁰

⁶⁹ Region Östergötland. #jagmed. (Hämtad 2017-09-18) www.regionostergotland.se

⁷⁰ Sveriges kommuner och landsting (2017). *Plug In minskar studieavbrotten på gymnasiet*. (Hämtad 2017-09-12) www.skl.se

9.2 Skolverket har uppdrag att genomföra verksamhetsnära insatser

En avbruten gymnasieutbildning riskerar att föra med sig allvarliga konsekvenser för både individen och för samhället. Mot bakgrund av detta gav regeringen Statens skolverk i början av år 2016 i uppdrag att genomföra verksamhetsnära insatser, riktade direkt till huvudmän och gymnasieskolor, för att förebygga att elever hoppar av gymnasieskolan.

Startsträckan för uppdraget blev lång

Regeringen gav uppdraget till Skolverket i regleringsbrevet för 2016. Skolverket presenterade en plan för hur de tänkte genomföra uppdraget i mars 2016. Men det var först i augusti 2017 som Skolverket genomförde den första insatsen på en skola. Att startsträckan var så pass lång har flera orsaker.⁷¹

Det tog tid innan Skolverket bestämde vilken enhet som skulle genomföra uppdraget. Det berodde delvis på att Skolverket under våren 2016 genomförde en stor omorganisation. I väntan på att uppdraget med att förebygga avhopp skulle få en fast plats i organisationen stod arbetet still. Först under senvåren 2016 stod det klart vilken enhet som skulle få ansvara för uppdraget. Det faktiska arbetet med projektet påbörjades därför i praktiken först efter sommaren 2016.

Det tog också tid för Skolverket att bestämma vad myndigheten skulle göra inom ramen för uppdraget. Utmaningen för Skolverket var att hitta ett sätt att få genomslag för det avhoppsförebyggande arbetet på skolor och hos huvudmän med de begränsade resurser projektet hade – tre miljoner per år i tre år. Skolverket kom först under senhösten 2016 fram till hur de skulle lägga upp projektet, och avslutade rekryteringen av den kompetens som de behövde först efter årsskiftet 2017.

⁷¹ Intervjuer med företrädare för Skolverket 2017-01-18 och 2017-06-29.

Insatsen bygger vidare på egna och andras erfarenheter

Hur de verksamhetsnära insatserna ska se ut har Skolverket utformat i samverkan med Temagruppen för unga och med Göteborgsregionens kommunalförbund.

Hösten 2016 förde Skolverket en dialog med bland annat Temagruppen unga i arbetslivet och Samordnaren för UVAS för att identifiera vad Skolverkets arbete rent konkret skulle kunna gå ut på. Diskussionerna resulterade i en idé om att knyta samman erfarenheter från Skolverkets insatser för att utveckla det arbetsplatsförlagda lärandet (APL) på skolorna med erfarenheterna från ESF-finansierade projekt för att minska skolavhoppen.

I Skolverkets arbete för att utveckla APL ingår bland annat en grupp nationella så kallade APL-utvecklare. Utvecklarna är anställda på Skolverket på deltid för att coacha skolor som vill ha hjälp i arbetet med att utveckla APL. Idén var att utveckla ett stöd som liknar de nationella APL-utvecklarna även för skolornas arbete med att förebygga avhopp.

Via Temagruppen fick Skolverket kontakt med det ESF-finansierade projektet Plug In/PlugInnovation och projektledarna för detta arbete på Göteborgsregionens kommunalförbund (GR). I december 2016 genomförde Skolverket en konferens med berörda personer från olika delar av Skolverket, Temagruppen, GR, SKL och Plug In-kommuner. Sammanlagt var det ca 20 personer som tillsammans diskuterade vad de skulle kunna göra. Till konferensen hade arrangörerna också begärt in underlag från forskare på olika lärosäten.

Som ett resultat av detta tog Skolverket fram en modell med nationella ”piloter” för att förebygga avhopp. Skolverket tog hjälp av kompetens från Temagruppen och Plug In om hur man förebygger avhopp och använde sin egen kompetens om hur man riggar nationella stödstrukturer. Skolverket slöt också ett samverkansavtal med GR som innebar att delar av projektgruppen för PlugInnovation arbetade för Skolverket på deltid med att sätta ramarna för utbildningen av dessa piloter. Dessa piloter har sedan kommit att kallas processtödjare.

Uppdraget kopplas till annat arbete på Skolverket

Skolverket har också strävat efter samverkan internt. Skolverket är en stor myndighet med många uppgifter och särskilda uppdrag. Uppdraget att genomföra verksamhetsnära insatser för att förebygga avhopp är en mycket liten del av myndighetens samlade verksamhet. Det gäller oavsett om man ser till Skolverkets totala anslag eller om man ser till Skolverkets samlade uppdragskatalog. I myndighetens regleringsbrev för 2017 nämns exempelvis över 40 olika uppdrag.

Av det skälet har Skolverket försökt att knyta ihop projektet med andra verksamheter på myndigheten. Förutom arbetet med att utveckla APL handlar det bland annat om

- uppdraget att genomföra fortbildningsinsatser för ökad kvalitet i studie- och yrkesvägledningen
- arbetet med Samverkan för bästa skola
- arbetet med både generella och riktade insatser inom områden som rör nyanlända och skolan
- arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret.⁷²

Statens stöd till skolutveckling är under utredning

Att genomföra verksamhetsnära insatser för att förebygga avhopp är en del av Skolverkets stöd till skolutveckling.⁷³ Insatsen kan därmed också ses som en del av en pågående diskussion om hur statens stöd till skolutveckling ska se ut.

Synen på vilken roll staten och Skolverket ska ha när det gäller det lokala skolutvecklingsarbetet har skiftat över tid. Från att tidigare i första hand ha haft i uppdrag att arbeta med nationella utvecklingsinsatser, arbetar Skolverket sedan några år tillbaka i större utsträckning närmare huvudmännen. Två viktiga beståndsdelar i arbetet är regeringsuppdraget om Samverkan för bästa skola och uppdraget att ta fram och genomföra nationella skolutvecklingsprogram.

⁷² Intervju med företrädare för Skolverket 2017-06-29.

⁷³ Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

- *Samverkan för bästa skola* riktar sig till skolor med låga kunskapsresultat eller en hög andel elever som inte fullföljer sina studier. Skolorna har svårt att förbättra sina resultat på egen hand, eller bedöms få svårt att göra det. I dialog med skolornas huvudmän erbjuder Skolverket stöd för att höja kvaliteten hos de utvalda skolorna. Satsningen omfattar även förskolor och förskoleklasser.
- *Nationella skolutvecklingsprogram* är ett samlingsnamn för de olika stödinsatser Skolverket erbjuder till huvudmän, skolor och förskolor för att de ska kunna förbättra undervisningen och den pedagogiska verksamheten. Insatserna ska bidra till goda förutsättningar för barn att utvecklas och lära samt förbättra kunskapsresultaten för eleverna.

Statskontoret har tidigare pekat på att regeringens förväntningar på Skolverket när det gäller skolutveckling har varit otydliga.⁷⁴ Skolverket har i sin tur poängterat att regeringen bör undvika att göra skolutvecklingsuppdragen för detaljerade för att Skolverket på bästa sätt ska kunna utforma sina skolutvecklingsinsatser utifrån målgruppernas behov och Skolverkets pågående insatser.⁷⁵

En av uppgifterna för den organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolområdet som regeringen har tillsatt är just att se över hur statens insatser när det gäller stöd till skolutveckling så effektivt som möjligt kan komma huvudmän och verksamma inom skolväsendet till del.⁷⁶

9.3 Processtödjare hjälper till att förebygga avhopp

Skolverket har anställt och utbildat fyra så kallade processtödjare, tre experter och en konsult från GR. Skolorna ska kunna be processtödjarna om hjälp med skolans arbete med att förhindra att elever hoppar av från

⁷⁴ Statskontoret 2015:16. *Myndighetsanalys av Statens skolverk*.

⁷⁵ Skolverket (2015). *Delredovisning av uppdraget om nationella skolutvecklingsprogram*. Dnr 2015:899.

⁷⁶ Kommittédirektiv 2017:37. *Organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet*.

gymnasiet. Processtödjarna har bland annat rekryterats bland personer i kommunerna som har arbetat aktivt med att just förebygga avhopp.

Processtödjarna hjälper till att kartlägga problem

En viktig del i processtödjarnas arbete är att hjälpa till med att kartlägga problemen på den skola som har begärt hjälp. Experterna har erfarenhet av egna projekt på skolor och konsulten har erfarenhet av processtödjande arbete.

Processtödjarna går direkt in i verksamheterna och stödjer processerna genom att initiera och utveckla det förebyggande arbetet.

Varje uppdrag genomförs med en eller två processtödjare som deltar vid fyra tillfällen. Standardmodellen för ett uppdrag omfattar tre besök vid skolan, samt ett uppföljningsbesök. Mellan varje besök ska verksamheten fortsätta arbetet. Rektorn ska närvara vid samtliga tillfällen.

Träffarna innehåller en blandning av föreläsning, en analys av läget på skolan och diskussioner om hur skolan ska komma vidare. Skolpersonalen arbetar vidare mellan träffarna och varje träff börjar med att deltagarna reflekterar kring arbetet så långt.

- Den första träffen fokuserar på vad man vet om avhopp och orsakerna till dem, på viktiga dimensioner för att stärka elevens anknytning till skolan, vilka förutsättningar det finns för att utveckla verksamheten och känslan att problemet går att lösa. Med hjälp av statistik över avhopp på skolan diskuterar personalen lägesbilden och börjar skissa på konkreta aktiviteter och prestationer.
- Vid andra träffen är tyngdpunkten på långsiktigt förändringsarbete och riskfaktorer samt olika roller och faser i arbetet. Processtödjare och skolpersonal analyserar tillsammans skolans organisation och försöker göra en processkarta och identifiera brister i organisationen.
- Vid den tredje träffen samlar skolan och processtödjarna erfarenheterna av arbetet så långt och analyserar arbetets verksamhetslogik och relevans.
- Efter ca 12 månader gör processtödjarna en uppföljning för att se om verksamhetslogiken hållit och hur arbetet har gått.

Begränsad marknadsföring av processtödet

Modellen med processtöd bygger på att skolorna själva tar kontakt med Skolverket och ber om hjälp. Tanken är att arbetet får en större legitimitet om de får hjälp när de själva frågar efter det än om Skolverket skulle tvinga sig på skolorna.

Under våren 2017 marknadsförde Skolverket inte projektet, utan utgick från en lista av skolor som kunde vara intresserade. Listan bestod dels av kommuner som sökt stöd från Plug In (men inte varit med i det projektet), dels av kommuner som hade hört talas om Skolverkets uppdrag och själva hört sig för om möjlighet att få vara pilotskola. Ett par skolor anmälde intresse av att få processtöd, men hade sedan inte möjlighet att avsätta den tid som behövdes. Den första insatsen med processtöd genomfördes därför först i augusti 2017.

Fram till och med den 15 september 2017 har Skolverket genomfört ett besök vid en skola. Men under hösten 2017 beräknar Skolverket att myndigheten ska kunna genomföra 20 insatser med fyra besök per insats och skola. Under 2018 beräknar Skolverket att kunna genomföra uppemot 50 insatser. Hittills har åtta skolor hört av sig och anmält intresse.

Sedan augusti 2017 informerar Skolverket om insatsen på sin webbplats. Inom kort kommer Skolverket även att skicka ut en folder om erbjudandet till rektorer i de 38 kommunerna myndigheten bedömer har störst behov av stöd. Kommunerna har Skolverket identifierat utifrån statistik om antalet elever i varje kommun som inte tar examen inom tre år.⁷⁷

Det verksamhetsnära stödet ska inte bara riktas till de enskilda skolorna, utan också till huvudmän. Under hösten 2017 kommer Skolverket att anordna ett antal regionala mötesplatser med seminarier och workshops för huvudmännen. Dessa huvudmannakonferenser är planerade till oktober och november 2017. Vid konferenserna kommer Skolverket att informera om

⁷⁷ Skolverket har utgått från den grafik som Lärarnas riksförbund har presenterat inom ramen för kampanjen ”Hur många ska med?” (tillgänglig på www.lr.se). Grafiken bygger i sin tur på Skolverkets egen statistik om genomströmning.

processtödet. Mötesplatserna kommer även att ha anknytning till Skolverkets uppdrag om det kommunala aktivitetsansvaret. Till konferenserna har hittills 331 personer anmält sig.

Skulle det inte komma tillräckligt många förfrågningar om processtöd, ser projektet på Skolverket en möjlighet att samordna arbetet med Samverkan för bästa skola, där det sannolikt också kan finnas problem med att elever hoppar av skolan.

Skolverket planerar att utvärdera arbetet

Skolverket har inget uttalat uppdrag att utvärdera effekterna av insatserna. Myndigheten har ändå ambitionen att göra det. Men ingenting är slutgiltigt bestämt ännu när det gäller uppföljning och utvärdering.

10 Iakttagelser från en första insats

För att få en bild av Skolverkets insatser i praktiken deltog vi i augusti 2017 som observatörer under Skolverkets första insats i en skola i Mellansverige. Här redovisar vi några iakttagelser från skolbesöket. De huvudsakliga slutsatserna i kapitlet är:

- Det arbetslag på introduktionsprogrammet som blev det första att ta emot Skolverkets stöd är ett arbetslag som på många sätt redan arbetar med att förebygga att elever hoppar av.
- De elever arbetslaget har på introduktionsprogrammet kännetecknas av samma komplexa problematik som UVAS-gruppen och behöver liknande stöd.
- Skolverkets processtöd är utformat till en del som en föreläsning, och till en del som en diskussion och workshop, med målet att identifiera konkreta utvecklingsområden.

10.1 Engagerade medarbetare söker stöd för att komma vidare

Mötet ägde rum mellan Skolverkets processtödjare och skolpersonal vid ett kommunalt gymnasium. Programmet bestod av en forskningsöversikt, med en efterföljande gruppdiskussion och en avslutande genomgång av ett utdrag från gymnasiets egen statistik för närvaro och frånvaro. Vårt intryck från besöket var att både rektorn och arbetslaget vid skolan redan var väldigt medvetna om hur viktigt arbetet med att förebygga avhopp är. Det arbetslag som processtödet riktade sig till arbetar på IM-programmet Individuellt alternativ (IMIND). IMIND utformas för den enskilda eleven och vänder sig i första hand till unga som saknar behörighet till yrkesprogram samt har stora kunskapsbrister och är dåligt motiverade, eller till unga som vill ha en mer allmän utbildning som förberedelse för annan utbildning. Att arbeta med flexibla och individuella lösningar för att elevens närvaro ska öka och eleven få en bättre anknytning till skolan var därför på många sätt redan en

del av arbetslagets vardag. Arbetslaget påpekade själva att lärarna på de nationella programmen kanske i ännu större utsträckning behöver processtödet.

Rektorn på skolan fick höra talas om möjligheten att söka stöd för det avhoppsförebyggande arbetet från Skolverket genom projektet #jagmed, ett samverkansprojekt i Östra Mellansverige för att utveckla metoder som tidigt identifierar och motverkar avhopp från gymnasieskolan.

10.2 Målgrupp med liknande problem som för UVAS-gruppen

Insatser för att förebygga avhopp är också insatser för att förhindra att dessa individer senare hamnar i UVAS-gruppen. De problem som arbetslaget beskrev när det gäller elever på IMIND liknar på många sätt de beskrivningar av UVAS-gruppen som vi har fått från kommuner (kapitlen 3–5) och folkbildningsorganisationer (kapitlen 6–8). Det handlar om en grupp unga som av olika skäl har samlat på sig en rad skolmisslyckanden.

Merparten av eleverna i denna grupp hade olika typer av problem, som i sin tur krävde olika insatser från skolan. Två grupper i gruppen som skolpersonalen särskilt nämnde var ungdomar med psykosocial problematik samt ungdomar med diagnoser inom autismspektrum. Medan problemet för den första gruppen ofta var att överhuvudtaget ta sig till skolan, var utmaningen för den andra gruppen snarare att ta sig an världen utanför skolan.

10.3 Fokus på att identifiera konkreta utvecklingsområden

Som utgångspunkt för dagens diskussioner och arbetet i arbetslaget presenterade processtödjarna forskning kring faktorer som ökar risken att en elev ska hoppa av och vilka faktorer som ökar sannolikheten att eleven fullföljer gymnasiet. Bland annat betonade processtödjarna följande:

- Inget avhopp sker plötsligt. Eleverna distanserar sig gradvis från skolan. Insatser ger bäst effekt om de sätts in så snart de första tecknen på distansering upptäcks.

- Skolorna behöver ha koll på sina elever, deras närvaro och frånvaro och analysera vad frånvaron beror på.
- De vuxna i skolan behöver arbeta med hur de bemöter eleverna, och skolororganisationen måste ha en beredskap för att agera flexibelt och på ett sätt som bäst passar individen.

I dagsprogrammets andra del fick sedan arbetslaget själva diskutera vilka faktorer i den egna organisationen som kunde påverka elevernas skolanvändning. Det handlade både om styrkor och svagheter. En första framgångsfaktor som nämndes var hur skolpersonalen bemöter eleven. Arbetslaget poängterade hur viktigt det är att se eleverna, lyssna på dem och lära känna dem. De såg också att det är viktigt att eleven känner att skolpersonalen finns till hands för dem och att de kan prata med skolpersonalen, både avslappnade samtal i soffan och samtal bakom stängda dörrar om eleven behöver det. Arbetslaget sa att även ett lösningsfokuserat tänkande var en framgångsfaktor som fanns hos skolan.

En negativ faktor arbetslaget nämnde var de högt uppsatta kunskapsmålen i förhållande till den korta tid som eleverna har på sig för att nå målen. Om målet ligger för långt bort, kan det vara svårt för eleven att glädjas över små framsteg, och de kan få en känsla av att det inte går framåt på något meningsfullt sätt.

Arbetslaget såg också vissa riskfaktorer i själva organisationen. Det kan till exempel vara svårt att ”praktifiera”, variera eller individanpassa ett teoretiskt undervisningsmaterial. Även var klassrummet är placerat kan vara ett hinder för vissa. Arbetslaget såg också övergången från IM-programmet till ett nationellt program som en riskfaktor. Skälet var att det personliga bemötandet och den individanpassade undervisningen inte finns på samma sätt på nationella program som på introduktionsprogrammen.

Med utgångspunkt från när- och frånvarostatistiken, dels för hela skolan, dels för IMIND-programmet, diskuterade sedan arbetslaget tillsammans med processtödarna vad de konkret skulle arbeta vidare med tills nästa träff. Den hemläxa som arbetslaget gav till sig själva var att identifiera sätt att arbeta mer ”schemabrytande” än vad de kanske gjort hittills. Målet med detta var att i större utsträckning möta elevernas behov.

11 Samlade slutsatser och rekommendationer

I detta kapitel redovisar vi våra samlade slutsatser och rekommendationer. Vi lyfter särskilt fram följande:

- Arbetet med regeringens strategi har fått en trevande start. Det sker inget samlat arbete inom ramen för hela strategin, och startsträckan för de olika ansvariga aktörerna har i flera fall varit lång.
- Det statliga stödet har gjort skillnad. På lokal nivå anser aktörerna att det statliga stödet har varit avgörande för att de ska kunna genomföra de olika insatserna. Vi bedömer också att insatserna har gjort nytta för de enskilda individerna. Men det är oklart vad som kommer att hända med verksamheterna när den externa finansieringen upphör.
- Åtgärdernas räckvidd är begränsad. Eftersom strategin bara erbjuder små resurser är det bara ett mindre antal organisationer som kan få del av stödet, och inte nödvändigtvis de med störst behov. Det finns en risk att kunskaperna från projekten inte kommer att få särskilt stor spridning, eftersom aktörerna inte har prioriterat att göra en utvärdering. Det är ofta en konsekvens av de begränsade resurserna.
- Om regeringen vill utveckla åtgärderna kan den bland annat se över hur utformningen och styrningen av åtgärderna stämmer överens med syftet, och hur det går att förbättra de långsiktiga förutsättningarna för arbetet.

11.1 Trevande start på strategiarbetet

Strategiarbetet har fått en något trevande start. De ansvariga aktörerna har i stor utsträckning fokuserat på det egna uppdraget och det sker inget samlat arbete inom ramen för strategin. Det har också tagit tid att komma igång med åtgärderna.

Ingen samlad strategi

En övergripande slutsats vi drar av strategiarbetet så här långt är att genomförandet av regeringens strategi för UVAS inte sker på ett samlat sätt. Det rör sig i praktiken om nio olika åtgärder som i stor utsträckning löper parallellt.

Detta innebär inte att de olika ansvariga aktörerna inte samverkar. Men de samverkar ofta utifrån det behov varje aktör har, och ofta på initiativ av de medarbetare som faktiskt genomför uppdragen. Däremot har vi inte sett några tecken på en mer strategisk samverkan på myndighetsnivå. Att samverkan i första hand initieras underifrån gäller både för samverkan mellan myndigheter på nationell nivå och för lokal samverkan kring olika projekt som finansieras inom ramen för strategin. Det är också delvis fallet när det gäller samverkan internt inom respektive ansvarig myndighet.

Att samverkan drivs underifrån gör att det i stor utsträckning anpassas väl till verksamheten. Samtidigt blir samverkan sårbar för förändringar i personalsammansättningen, om inte samverkan är förankrad på en mer strategisk nivå.

Det har tagit tid att komma igång

Det har tagit tid att komma igång med åtgärderna i strategin. En anledning till det är att de ansvariga myndigheterna har tagit tid på sig när det gäller att tolka sina uppdrag och utforma de konkreta insatserna. Det har därför blivit ont om tid för de lokala aktörer som har sökt stöd för projekt att planera och genomföra sina verksamheter.

I vissa fall har den korta tiden i kombination med myndigheternas kriterier för att bevilja bidrag lett till orimliga krav på projekten. Att starta upp en verksamhet, genomföra insatser, utvärdera insatserna och dra slutsatser om hur projektet ska fortsätta utvecklas går inte att göra på bara några månader.

Det finns också en viss diskrepans mellan den ettåriga bidragscykeln och den typ av stödjande arbete som bidragen ska gå till. Om projektet inte får fortsatt finansiering kan det innebära att de inte kan uppfylla löften de gett om långsiktigt stöd till individer.

11.2 Åtgärder har betydelse

Arbetet med de åtgärder i strategin som riktar sig till målgruppen befinner sig fortfarande i ett inledande skede. Vårt intryck är ändå att de verkar göra skillnad. De lokala aktörerna uppfattar bidraget från staten som avgörande för att de ska kunna genomföra viktiga insatser. Samtidigt har de i flera fall dålig beredskap för vad som händer när den externa finansieringen upphör. Det finns en risk för projektifiering och för att verksamheten rinner ut i sanden.

Åtgärder rör angelägna utvecklingsområden

Såvitt vi kan bedöma av erfarenheter från fältet förefaller inriktningen på åtgärder stämma väl överens med behoven ute i kommunerna. Såväl samverkan för individanpassade åtgärder (en väg in) som arbetet med att söka upp UVAS för att identifiera och vägleda dem uppfattas till exempel som viktiga utvecklingsområden, av såväl personal som arbetar med insatserna som de ungdomar som är föremål för insatserna ifråga. I flera av de besökta kommunerna säger också tjänstemännen att det finns en stark politisk vilja att arbeta med frågorna.

Medlen gör skillnad för verksamheter och individer

Även om det rör sig om relativt små summor pengar har intresset varit stort från lokalt håll för att söka bidrag för att genomföra insatser för UVAS. Det gäller såväl kommuner som samordningsförbund och folkbildningen. Dessa aktörer säger ofta att de externa medlen varit avgörande för att verksamheten kommit till stånd. Men det finns också exempel där aktören inte uppfattat bidraget som kritiskt för verksamheten, utan mer som en extra skjuts till en redan pågående utveckling.

De fallstudier vi har genomfört visar att individer har fått hjälp till följd av insatser som de har deltagit i. Detta resultat får ses som ett tecken på att de provade arbetssätten och tillämpade metoderna kan fungera även i ett större sammanhang.

Närhet och individfokus är framgångsfaktorer

Vår utredning pekar på ett antal framgångsfaktorer för arbetet. En sådan framgångsfaktor som återkommande nämns är närhet, både rumslig och

relationsmässig. Det är också positivt att kunna komma bort från det myndighetslika. Folkhögskolorna har en fördel när det gäller detta, eftersom de ofta finns i lokalsamhället och inte har någon myndighetsstämpel.

Att fokusera på individen är en annan framgångsfaktor. Det förutsätter kompetens inom insatsen som personen ifråga erbjuds för att kunna hantera individens hela livssituation. Samverkan kring individer hindras relativt ofta av olika typer av gränser i samhällssystemet. Att utgå från individens behov kan därför innebära att de i projektet behöver tänja på vad som är tillåtet. Det vittnar våra intervjuer om. Fokus på individens behov medför också att det inte gärna kan finnas en borte tidsgräns för stödinsatserna. Stöd utan borte tidsgräns är en aspekt av modellen för så kallat individualiserat placeringsstöd, IPS. Det är en metod som Försäkringskassan har identifierat som särskilt verksam i en stor effektutvärdering myndigheten nyligen gjort.⁷⁸

Framtiden är oklar för påbörjade verksamheter

Trots att lokala projekt verkar vara framgångsrika visar vår utredning att det ofta är oklart vad som kommer att hända med verksamheten när den externa finansieringen försvinner. Det gäller i synnerhet projekt som bedrivs inom folkbildningen. Projekten hoppas att de ska kunna visa så goda resultat att den egna huvudmannen ska vilja införliva insatserna i den ordinarie verksamheten. Men det finns inte alltid en plan för hur detta ska gå till. Det saknas dock inte vilja. Resultaten från vår enkätundersökning visar till exempel att ett antal projekt som fått avslag på förnyat bidrag har funnit sätt att fortsätta verksamheten under åtminstone ett år till.

11.3 Åtgärdernas räckvidd är begränsad

Strategin för UVAS har haft begränsade medel till sitt förfogande. Det har inneburit att bara ett mindre antal lokala aktörer har fått del av satsningen. Vår utredning visar att åtgärderna i ett första skede har nått kommuner och verksamheter som redan påbörjat insatser på området. Det är en grupp som

⁷⁸ Försäkringskassan (2017), *Effektutvärdering av insatser för unga med aktivitetsersättning*, Socialförsäkringsrapport 2017:5. Se även Bond, Gary m.fl. (2001), "Implementing Supported Employment as an Evidence-based Practice", *Psychiatric Services* 52 (3), ss. 313–22.

inte nödvändigtvis sammanfaller med de kommuner som har störst behov av stöd på området.

Åtgärderna har i första hand nått de redan engagerade

De medel som funnits tillgängliga för strategins olika åtgärder är små i förhållande till de problem regeringen vill komma åt. Pengarna har inte räckt till alla aktörer som skulle kunna vara intresserade eller kvalificerade att ansöka om medel. Åtgärderna har därför fått en begränsad räckvidd och pengarna har kanske inte alltid hamnat där de behövs som mest.

En slutsats vi har kunnat dra utifrån vår utredning är att det inte är de kommuner/regioner med störst problem som har beviljats bidrag eller stöd. Det beror delvis på att det har kommit in färre ansökningar från de delar av landet som har mest problem med UVAS. Men det beror också på att ansökningar från kommuner med höga andelar UVAS i lägre utsträckning har beviljats.

Det är också värt att påpeka att flera av de kommuner eller regioner som har beviljats stöd har relativt sett låga andelar UVAS, och har redan en verksamhet som de sökt medel för att utveckla. En möjlig förklaring till detta är att de som redan arbetar med frågorna har haft lättare att på kort tid formulera bra ansökningar och starta en verksamhet. Därför har de också premierats i bidragsgivningen.

Men vi kan se en tendens att kommuner med hög andel UVAS har blivit mer aktiva allt eftersom när det gäller att söka bidrag. Det tyder på att de behöver mer tid för att planera verksamheten och skriva framgångsrika ansökningar.

Spridningseffekten riskerar att bli liten

Begränsade medel under begränsad tid gör att insatserna snarast kan betraktas som försöksverksamheter eller piloter. Genom att ge ett externt resurstillskott till lokala aktörer får de möjlighet att prova och utveckla nya arbetsformer och arbetsmetoder. Ansvariga myndigheter och lokala projekt beskriver statens stöd som ett ”stimulansbidrag”.

Kunskapsåterföringen från dessa lokala pilotstudier riskerar att bli liten, eftersom arbetet med att utvärdera projekten i flera fall är lågt prioriterat.

Det hänger delvis samman med de begränsade resurserna. Varken de nationella eller de lokala aktörerna uppfattar sig ha resurser till att både bedriva en verksamhet och utvärdera den.

11.4 Rekommendationer inför det fortsatta arbetet

I uppdraget till Statskontoret ingår att analysera om det behövs ytterligare insatser inom ramen för ungdomspolitiken för unga som varken arbetar eller studerar, och att i så fall ge förslag på sådana insatser.

Eftersom åtgärderna i flera fall just har kommit igång kan vi ännu inte med någon säkerhet säga något om deras resultat och effekter. Vi kan därför inte heller ta ställning till om regeringen även när den nuvarande strategiperioden slutar bör fortsätta att stödja den typ av verksamhet som finansieras inom ramen för strategin.

Men utifrån de slutsatser vi har kunnat dra så här långt om åtgärdernas genomförande och resultat pekar vi i detta avsnitt på ett antal frågor som regeringen kan behöva ta ställning till framöver, rörande utformningen och styrningen av åtgärderna. Vi lyfter också fram några områden som ligger vid sidan av den nuvarande strategin, men som vi under vårt utredningsarbete har identifierat som viktiga att utveckla.

Gör syftet tydligare för att öka träffsäkerheten

Statsbidraget till ”en väg in”-verksamhet ger intresserade kommuner och samordningsförbund en möjlighet att utveckla och förfina sin verksamhet för unga som varken arbetar eller studerar. Om regeringen vill nå fler eller andra grupper av kommuner tror Statskontoret att regeringen kan behöva utforma åtgärden på ett delvis annat sätt. Det kan också krävas mer resurser, eller en omprioritering av befintliga resurser.

- Om regeringen vill använda medlen för att identifiera framgångsrika arbetsmetoder som kan spridas vidare, kräver det ett ökat fokus på att utvärdera projekten och på att sprida de kunskaper projekten ger. Det innebär sannolikt också att mer resurser måste avsättas för att utvärdera. Det kan antingen ske genom att öka de totala resurserna, eller genom att prioritera om befintliga medel så att färre projekt får stöd

och resurser i stället läggs på att utvärdera och sprida kunskap från projekten. Regeringen behöver i så fall förtydliga MUCF:s ansvar för att följa upp bidragets effekter. I dagsläget upplever varken MUCF eller de lokala projekten att de har något ansvar för att utvärdera insatsernas effekter, eller resurser till det.

- Om regeringen vill att medlen ska nå dit behoven är som störst, kräver det sannolikt att MUCF mer aktivt arbetar med att söka upp dessa lokala aktörer, för att informera och uppmuntra dem att söka bidrag och utveckla sin verksamhet. Om MUCF ska utöka sina informationsinsatser innebär det också att de kommer att behöva lägga mer resurser på sin hantering av statsbidraget.

Oavsett syftet med bidraget behöver både regeringen och MUCF skapa förutsättningar för att åtgärderna ska nå den avsedda effekten. En del i detta är att ge alla inblandade aktörer rimliga tidsmässiga förutsättningar för att planera, genomföra och följa upp verksamheten.

En annan del är att motverka projektifiering. En möjlighet är att ställa krav på att det redan i ansökan ska finnas en strategisk förankring av projektet och en plan för hur aktören ska integrera det i den ordinarie verksamheten.

Fundera på folkbildningens fortsatta roll vid insatser till unga

Vår utredning pekar på att de folkbildande organisationerna kan vara ett värdefullt komplement till de offentliga aktörerna när det gäller att nå unga som varken arbetar eller studerar, och att stötta dem längs deras väg mot att etablera sig i samhället.

Samtidigt ser vi att den matchande verksamheten är något som de folkbildande organisationerna sällan kan finansiera själva, eftersom den ligger vid sidan av ordinarie uppdrag och verksamhet. För att de inte ska behöva stänga ned framgångsrika verksamheter när den externa finansieringen upphör, kan regeringen redan nu behöva ta ställning till hur en möjlig framtida finansiering av UVAS-verksamhet vid folkhögskolor och studieförbund skulle kunna se ut.

Se över hur uppdraget till Skolverket stämmer överens med statens stöd till skolutveckling

Det har tagit tid för Skolverket att komma igång med de verksamhetsnära insatserna för att förebygga att elever hoppar av skolan. Det beror sannolikt delvis på att myndigheten inte har prioriterat uppdraget. Men det beror också på att det har varit oklart vad regeringen har förväntat sig av myndigheten.

Frågan om att Skolverket inte har prioriterat uppdraget kan kopplas till den diskussion som har varit om hur regeringen ska styra Skolverket. Uppdraget att genomföra verksamhetsnära insatser för att förebygga att unga hoppar av skolan är ett av väldigt många uppdrag som Skolverket har. Det är också i sammanhanget ett väldigt litet uppdrag. Statskontoret har tidigare pekat på att regeringen har detaljstyr Skolverket i ganska stor utsträckning, vilket har försämrat myndighetens möjligheter att uppnå goda resultat och bedriva en effektiv verksamhet.⁷⁹ Regeringen har i och med budgetpropositionen för 2017 också meddelat att de planerar att minska sin detaljstyrning av Skolverket.⁸⁰

Uppdraget innebär samtidigt att Skolverket går in i en operativ skolutvecklande roll. Det knyter an till den pågående diskussionen om hur staten bäst ska stödja den lokala skolutvecklingen, och vilken roll Skolverket ska spela i detta arbete. Skolverket har själva sagt att de vill att regeringen inte ska styra den skolutvecklande verksamheten i detalj, utan att myndigheten ska ha ett visst handlingsutrymme.

Mot denna bakgrund och för att regeringen ska få bästa genomslag för sin politik anser Statskontoret att regeringen bör undersöka hur den kan integrera uppdraget till Skolverket med regeringens övriga styrning och ambitioner på skolområdet. Den pågående översynen av hur skolområdet är organiserat blir rimligen ett viktigt underlag i ett sådant arbete.⁸¹

⁷⁹ Skolverket 2015:16.

⁸⁰ Utbildningsdepartementet (2016). *Minskad detaljstyrning av Skolverket för en bättre skola*. Pressmeddelande 2016-09-16.

⁸¹ Kommittédirektiv 2017:37. *Organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet*.

Förbyggande arbete en viktig åtgärd framöver

Vid sidan av åtgärderna i regeringens strategi för UVAS är det ett par frågor som ständigt har återkommit under vårt utredningsarbete, och som vi bedömer kan vara viktiga att hantera framöver.

- *Uppmuntra det förebyggande arbetet.* Samtliga inblandade aktörer är rörande överens om hur viktigt det förebyggande arbetet är. Det gäller såväl de nationella myndigheterna som kommuner, samordningsförbund och lokala projekt. Vi har gång på gång stött på uttrycket ”man blir inte UVAS över en natt”. Den lokala samverkan behöver framförallt komma igång tidigare. Det är avgörande för att förhindra senare problem som leder till att unga hamnar i gruppen UVAS.

Grundskolan har i detta sammanhang en nyckelroll. Det finns idéer om att följa upp elevernas frånvaro i grundskolan på ett mera systematiskt sätt. Men detta kräver inte bara kapacitet att analysera, utan även kapacitet och mandat att agera på ett lämpligt sätt för att förhindra att eleverna låter bli att gå i skolan och i förlängningen hoppar av.

- *Utred vad det finns för hinder för att anpassa åtgärder efter individen.* Under utredningens gång har vi konstaterat att regelverk och rutiner kan vara i vägen för att anpassa åtgärder till individen. Det kan exempelvis handla om regler kring hur individerna kan försörja sig under utbildning och praktik, hur folkhögskolans utbildningar och betyg passar in i den övriga utbildningsverksamheten, samt regler kring informationsöverföring, sekretess och integritet. Vissa av dessa hinder kan vara enkla att undanröjda, medan andra kan kräva ett mer omfattande utredningsarbete.
- *Utveckla arbetet med att söka upp den äldre ungdomsgruppen.* Det kommunala aktivitetsansvaret ställer krav på att kommunen ska söka upp UVAS. Aktivitetsansvaret omfattar emellertid bara den yngre åldersgruppen, upp till 20 år. Men ungas behov av hjälp och stöd för att kunna komma vidare med studier och jobb upphör inte automatiskt för att de unga fyller 20 år. Frågan är hur den äldre gruppen ska hantearas? Vem eller vilka ska ha ansvar för att identifiera och aktivera dem? Idag har varken kommunen, Arbetsförmedlingen eller någon annan aktör ett uttalat ansvar för denna grupp.

Referenser

- Arbetsförmedlingen. (2017). *Arbetsmarknadsrapport 2016*.
- Arbetsförmedlingen. (2016). *Underlag för urval av regioner - Folkbildningsrådets matchningsinsats, 2016-04-05*.
- Arbetsförmedlingen. (2013). *Ungdomar på och utanför arbetsmarknaden*.
- Bond, Gary m. fl. (2001). Implementing Supported Employment as an Evidence-based Practice. *Psychiatric Services* 52 (3).
- Folkbildningsrådet. (2017). *Folkhögskolor*. (Hämtad 2017-09-13). <http://www.folkbildningsradet.se>.
- Folkbildningsrådet. (2017). *Vad är ett studieförbund?* (Hämtad 2017-09-13). <http://www.folkbildningsradet.se>.
- Folkbildningsrådet. (2017). *Folkbildning*. (Hämtad 2017-09-11). <http://www.folkbildningsradet.se>.
- Folkbildningsrådet. (2017). *Studiemotiverande folkhögskolekurs*. (Hämtad 2017-08-21) <http://www.folkbildningsradet.se>.
- Folkbildningsrådet. (2017). *Matchningsinsats. Rapport år 2016*.
- Folkbildningsrådet. (2016). *Statsbidrag matchningsinsats inom folkbildningen 2017*. (dnr 292 2016 090).
- Folkbildningsrådet. (2016). *Fördelning av statsbidrag Matchningsinsats inom folkbildning*. (dnr 111 2016 090).
- Folkbildningsrådet. (2017). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2016*.
- Försäkringskassan. (2017). *Effektutvärdering av insatser för unga med aktivitetsersättning*, Socialförsäkringsrapport 2017:5.
- Kommittédirektiv 2017:37. *Organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet*.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. (2017). *Bidrag*. (Hämtad 2017-08-22). <http://www.mucf.se>

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. (2016). *Årsredovisning för 2016*.

Nationella rådet för finansiell samordning. (2017). *Om Finsam*. (Hämtad 2017-09-27). <http://www.finsam.se>.

Regeringsbeslut 2016-12-08. *Uppdrag att utvärdera genomförandet och effekter av åtgärderna i Strategin för unga som varken arbetar eller studerar*.

Region Östergötland. (2017). *#jagmed*. (Hämtad 2017- 09-18). <http://www.regionostergotland.se>.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende anslagen 14:1, 14:2 och 14:3 inom utgiftsområde 17.

Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Försäkringskassan.

Riktlinjer för 2016 för Folkbildningsrådet i fråga om användningen av anslaget 14:1 Bidrag till folkbildningen och anslaget 14:3 Särskilda insatser inom folkbildningen inom utgiftsområdet.

Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar. (2017). *I siffror*. (Hämtad 2017-06-20). <http://www.uvas.se>.

Skolverket (2015). *Delredovisning av uppdraget om nationella skolutvecklingsprogram*. Dnr 2015:899.

Skolverket. (2017). *Skolor och elever i gymnasieskolan läsår 2016/17*. (Hämtad 2017-08-29). <http://www.skolverket.se>.

SOU 2017:9. *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*.

SOU 2016:94. *Saknad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera*.

SOU 2016:77. *En gymnasieutbildning för alla–Åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*.

SOU 2013:74. *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan.*

Statskontoret (2015). *Myndighetsanalys av Statens skolverk (2015:16).*

Sveriges kommuner och landsting. *Plug In minskar studieavbrotten på gymnasiet.* (Hämtad 2017-09-12). <http://www.skl.se>.

Temagruppen Unga i Arbetslivet. (2013). *10 orsaker till avhopp. 379 unga berättar om avhopp från gymnasiet.*

Uppdrag psykisk hälsa. (2017). *Överenskommelsen för psykisk hälsa 2017.* (Hämtad 2017-09-27). <http://www.uppdragpsyiskhalsa.se>.

Utbildningsdepartementet (2015). *Vägar framåt - strategi för unga som varken arbetar eller studerar.*

Utbildningsdepartementet (2016). *Minskad detaljstyrning av Skolverket för en bättre skola.* Pressmeddelande 2016-09-16.

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

II:4

2016-12-08
U2016/05414/UF

Utbildningsdepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Uppdrag att utvärdera genomförandet och effekter av åtgärderna i strategin för unga som varken arbetar eller studerar

Regeringens beslut

Den 19 november 2015 beslutade regeringen Vägar framåt – strategi för unga som varken arbetar eller studerar (U2015/05478/UF). Strategin är en del av regeringens ungdomspolitik.

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utifrån ungdomspolitikerna utvärdera genomförandet av åtgärderna i strategin, redovisa vilka effekter de fått samt analysera om ytterligare insatser inom ramen för ungdomspolitikerna behövs för unga som varken arbetar eller studerar och i så fall lämna förslag på sådana. Statskontoret ska lägga särskild vikt vid de åtgärder som riktas direkt till målgruppen, dvs. unga 15–25 år som varken arbetar eller studerar. I uppdraget ingår att undersöka om genomförandet av åtgärderna skett på ett ändamålsenligt sätt. Det ingår också att analysera vilka effekter åtgärderna fått nationellt och i olika delar av landet för målgruppen som helhet och för olika kategorier av unga inom gruppen, t.ex. unga med psykisk ohälsa, unga med funktionsnedsättning och unga nyanlända, liksom ur ett jämställdhetsperspektiv. Vidare ingår det att ta reda på hur berörda myndigheter och andra aktörer har samverkat nationellt, regionalt och lokalt kring utformning och genomförande av åtgärderna. Statskontoret ska inhämta underlag från aktörer som har deltagit i genomförandet av åtgärderna, såsom Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Statens skolverk, Statens skolinspektion och Folkbildningsrådet. Statskontoret ska även inhämta underlag från Arbetsförmedlingen och Delegationen för unga till arbete (A2014:06). Utredaren ska särskilt belysa de unga personernas egna erfarenheter av åtgärderna. Uppdraget ska delredovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 25 okt 2017. I delredovisningen ska

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Drottninggatan 16
E-post: u.registrator@regeringskansliet.se

Statskontoret redovisa arbetet med utvärdering av de åtgärder som riktas direkt till målgruppen och analysera om ytterligare insatser inom ramen för ungdomspolitikens behovs för unga som varken arbetar eller studerar och i så fall lämna förslag på sådana. Under 2018 ska Statskontoret vid de tidpunkter och i den form som beslutas i dialog med Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) informera om arbetet. Uppdraget ska slutredovisas senast den 14 juni 2019.

Ärendet

Målet för ungdomspolitikens är att alla ungdomar mellan 13 och 25 år ska ha goda levnadsvillkor, makt att forma sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen (prop. 2013/14, bet 2013/14:KrU9, rskr. 2013/14:354).

I Vägar framåt – strategi för unga som varken arbetar eller studerar redovisas åtgärder under åren 2015–2018. Strategin omfattar tio olika åtgärder. Åtgärderna inbegriper bl.a. att en särskild utredare tillsatts med uppdraget att vara samordnare för unga som varken arbetar eller studerar, flera uppdrag till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) och uppdrag till Statens Skolinspektion att granska kommunernas arbete med kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar. Åtgärd 7–9 omfattar insatser riktade direkt till målgruppen. MUCF fördelar statsbidrag enligt förordningen (2016:82) om statsbidrag till samverkansinsatser för unga som varken arbetar eller studerar (åtgärd 7). Statens skolverk har i regleringsbrev fått i uppdrag att fr.o.m. 2016 t.o.m. 2018 genomföra verksamhetsnära insatser riktade direkt till huvudmän och gymnasieskolor för att förebygga avhopp från gymnasieskolan (åtgärd 8). I pilotregioner arbetar folkhögskolor och studieförbund med en särskild satsning på matchning, så att utbildning anpassas efter individens förutsättningar och arbetsgivares behov av kompetens (åtgärd 9).

Skälen för regeringens beslut

För att ge regeringen information om insatsernas effekt och för att ge ett underlag för det fortsatta arbetet för unga som varken arbetar eller studerar bör en utvärdering av genomförandet av åtgärderna i strategin genomföras.

På regeringens vägnar



Anna Ekström



Annika Järemo

Kopia till

Finansdepartementet, budgetavdelningen
Utbildningsdepartementet, gymnasie- och vuxenutbildningsenheten
Utbildningsdepartementet, skolenheten
Arbetsmarknadsdepartementet, arbetsmarknadsenheten
Delegationen för unga till arbete (A 2014:06)
Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (U 2015:06)
Riksdagen, arbetsmarknadsutskottet
Riksdagen, kulturutskottet
Riksdagen, utbildningsutskottet
Arbetsförmedlingen
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
Statens skolinspektion
Statens skolverk
Folkbildningsrådet
Sveriges Kommuner och Landsting