

Utvärdering av strategin för unga som varken arbetar eller studerar

Slutrapport

DATUM
2019-05-29
ERT DATUM
2016-12-08

DIARIENR
2016/239-5
ER BETECKNING
U2016/05414/UF

Regeringen
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utvärdera genomförandet och effekter av åtgärderna i strategin 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.

Statskontoret överlämnar härmed slutrapporten, *Utvärdering av strategin för unga som varken arbetar eller studerar. Slutrapport (2019:12)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund, utredarna Charlotte Andersson, föredragande, Eero Carroll och Nadja Bogestam var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Charlotte Andersson

Innehåll

	Sammanfattning	9
1	Inledning	13
1.1	Uppdrag till Statskontoret att utvärdera regeringens strategi	14
1.2	Resultat av Statskontorets delredovisning	15
1.3	Slutredovisningen fördjupar bilden av strategin	16
1.4	Regeringens strategi för UVAS – riktade insatser, samverkan och kunskaper	17
1.5	Strategin är bara en del av de samlade insatserna för målgruppen	22
1.6	Genomförande	23
1.7	Rapportens disposition	24
2	Slutsatser och rekommendationer	27
2.1	En strategi utan strategiskt innehåll	27
2.2	De statsbidragsstödda projektverksamheterna	29
2.3	Skolverkets verksamhetsstöd har varit uppskattat men kostsamt	35
2.4	Statskontorets förslag	36
3	UVAS – vilka de är och var de finns	39
3.1	Minskande andel UVAS av samtliga unga	39
3.2	UVAS är en heterogen grupp med delvis komplex problembild	40
3.3	UVAS fördelar sig inte jämt över landet	44
4	Skolverkets stöd för att förebygga avhopp från gymnasieskolan	49
4.1	Lång startsträcka på grund av omorganisation och svårighet att tolka uppdraget	49
4.2	Samverkan	53
4.3	Genomförandet av processtödet	53
5	”En väg in”-projekt och matchningsinsatser – genomförandet på den nationella nivån	57
5.1	Ovana vid bidragen ledde till lång startsträcka	57
5.2	Söktrycket varierade	59
5.3	God spridning över landet med undantag av vissa regioner	61

5.4	Vissa regioner med stora behov har inte fått något av statsbidragen	66
5.5	Samverkan på den nationella nivån	69
6	”En väg in”-projekt och matchningsinsatser – genomförandet på den lokala nivån	73
6.1	Många nya verksamheter och stärkt stöd till UVAS tack vare statsbidraget	73
6.2	Uppsökande verksamhet för att nå deltagare till projekten	75
6.3	Projekten har nått olika delar av målgruppen	77
6.4	Arbetsätten har både likheter och olikheter	80
6.5	Samverkan på lokal nivå	82
6.6	Uppföljning av deltagare	85
6.7	Deltagarnas synpunkter om projekten	86
7	Genomförandet av övriga delar av strategin	91
7.1	Åtgärder för ökad samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar	91
7.2	Åtgärder för ökad kunskap om unga som varken arbetar eller studerar	96
8	Värdefullt stöd för individer, men svårt att se samhällseffekter	101
8.1	Resultat på individnivå	101
8.2	Resultat på verksamhetsnivå	103
8.3	Resultat på samhällsnivå	107
	Referenser	111

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	115
2	Resultat och rekommendationer per åtgärd i regeringens strategi	119
3	Förteckning över kommuner som tagit emot statsbidrag för "en väg in"-projekt	129
4	Förteckning över mottagare av statsbidrag för matchningsinsatser	131
5	Förteckning över skolor som tagit del av Skolverkets processtöd	133
6	Metodbeskrivning	135
7	Olika sätt att definiera och mäta UVAS	143

Följande bilaga finns att ladda ner på www.statskontoret.se

8	Enkäter	
---	---------	--

Sammanfattning

Statskontoret har haft i uppdrag av regeringen att utvärdera hur åtgärderna i regeringens strategi för unga som varken arbetar eller studerar (UVAS) genomförts. Strategin har syftat till att förbättra möjligheterna för unga att etablera sig i arbets- och samhällslivet.

Strategin omfattar åtgärder för bättre samverkan kring UVAS, åtgärder för bättre kunskap om UVAS och åtgärder som riktats direkt till UVAS. De senare består av statsbidrag till två olika typer av projekt samt stöd till gymnasieskolor för att förebygga att unga hoppar av gymnasieskolan. Statskontoret har särskilt granskat dessa tre åtgärder, i enlighet med uppdraget.

En heterogen målgrupp med komplex problembild

År 2018 beräknades att det finns 71 000 UVAS, vilket innebär att de utgör 6,2 procent av samtliga unga. Gruppen är heterogen och deras behov och förutsättningar varierar mycket. UVAS är generellt oftare än övriga unga lågutbildade, utrikes födda och har i större utsträckning funktionsvariationer eller lider av psykisk ohälsa.

En strategi utan strategiskt innehåll

Regeringens strategi har spänt över ett brett område och involverat många aktörer av skilda slag. Men det har saknats en tydlig idé om hur de olika delarna ska hänga ihop och komplettera varandra.

Åtgärderna i strategin har i de flesta fall inte inneburit stora kostnader i sig. Men i relation till hur många som har nåtts av insatserna som riktas direkt mot målgruppen så framstår dessa åtgärder som kostsamma. Potentiellt kan samhällets besparingar av åtgärderna bli stora, men det förutsätter att man uppnår långsiktiga effekter för individer.

Lång startsträcka för insatserna riktade mot målgruppen

Tre åtgärder riktade sig direkt mot målgruppen. De ansvariga aktörerna på nationell nivå, Skolverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor samt Folkbildningsrådet, hade svårt att tolka sina uppdrag. Det bidrog till att det tog lång tid att utlysa statsbidragen och stödet till skolorna. Det har haft konsekvenser på den lokala nivån, där de ibland har haft kort tid på sig att starta projekten.

Den geografiska spridningen av statsbidragen har överlag varit god. Men satsningen har inte nått flera regioner med höga nivåer av UVAS. Projektet har nått grupper som har nämnts av regeringen: unga med psykisk ohälsa, unga med funktionsvariation och nyanlända. Men projekten har haft svårare att nå kvinnor än män. Individer med särskilt svår problematik har ibland krävt en arbetsintensiv uppsökande verksamhet, och alla projekt har inte nått dessa individer.

Verksamheter har kunnat stärka sitt stöd...

Statsbidraget har lett till nya och utvecklade stödinsatser till UVAS. De inblandade aktörerna har kunnat använda mer arbetsintensiva metoder och har utvecklat nya insikter om målgruppen och om vilka metoder som är verk samma.

...men det är svårt att sprida goda erfarenheter

Man har bara i mycket liten utsträckning utvärderat de enskilda statsbidragsstödda projekten. Statskontoret har funnit att verksamheterna har använt beviljade medel effektivt, och att stödet har varit mycket värdefullt för individerna. Men för att bidra till ny kunskap krävs att enskilda projekt och arbetsmetoder utvärderas.

De unga är mycket positiva till stödet de fått från projekten

Deltagare i projekten anser att stödet har varit värdefullt, för många ovärderligt. Framgång märks i stegförflyttningar mot studier och arbete.

Vissa har också gått vidare till studier, praktik och arbete. Men det är för tidigt att se långsiktiga effekter.

Kortsiktiga projekt minskar effektiviteten och möjligheten att uppfylla mål

Projektbidrag har beviljats för endast ett år i taget, och många har fått avslag när de ansökt för ytterligare projektår. En stor del av det första projektåret har ofta gått åt till att dra igång verksamheten och få kontakt med deltagare. Det har inte lämnat mycket tid för metodutveckling och kunskapsspridning. Majoriteten av de verksamheter som utvecklats genom dessa statsbidrag söker ny finansiering för att kunna fortsätta ge det stöd de kunnat erbjuda UVAS, efter att projektfinansieringen är slut.

När det gäller skolorna kan vi se att de nya metoder som initierats på de skolor som fått stöd av Skolverket riskerar att avstanna om rektorn slutar på skolan.

Svårt se effekter på samhällsnivå

Potentiellt kan vinsterna vara stora för denna typ av åtgärder. Men åtgärderna har nått få individer. Det är också för tidigt att urskilja långsiktiga effekter. Åtgärderna har bara i liten utsträckning nått områden med höga nivåer av UVAS. Vi kan inte heller se att kunskaper har spridits utanför det lokala området eller skolan.

Statskontorets förslag

Statskontoret menar att det går att åstadkomma en mer effektiv strategi om det finns en strategisk färdriktning. För att statsbidragsstödda projekt ska få ett bestående värde behöver regeringen slå fast vad projekten ska uppnå. Möjliga motiv skulle kunna vara

- kunskapsuppbyggnad och erfarenhetsspridning
- hjälp till enskilda aktörer att bygga upp ny verksamhet
- ett stöd till aktörer med stora problem.

Regeringen bör i en framtida satsning ta hänsyn till motivet då den konstruerar villkoren för statsbidraget. För att åstadkomma att projekten verkligen bidrar till ökad kunskap måste resurser avsätts för utvärdering. Hjälp att bygga upp ny verksamhet underlättas av om mottagaren lovar att använda arbetssätt som visat sig framgångsrika. Om stödet ska nå aktörer med stora problem behöver det vara riktat till dem.

Statskontoret lämnar inget konkret förslag om hur ett stöd till skolorna skulle kunna utformas.

1 Inledning

De långsiktiga konsekvenserna av att en individ inte arbetar eller studerar är betydande både för individen och för samhället. En särskilt utsatt grupp är unga som varken arbetar eller studerar. Det är en prioriterad politisk uppgift för samhället och regeringen att skapa bättre förutsättningar och framtida möjligheter för unga som varken arbetar eller studerar.¹ Under 2018 var det enligt Statistiska centralbyråns (SCB) arbetskraftsundersökningar 71 300 unga i åldern 15–24 år som av olika skäl varken arbetade eller studerade. De utgjorde 6,2 procent av åldersgruppen.²

Regeringen har bedömt att det finns behov av en samlad nationell strategi för stödet till unga som varken arbetar eller studerar. I november 2015 presenterade regeringen därför strategin *Vägar framåt – Strategi för unga som varken arbetar eller studerar*.³ Strategin var en del av regeringens samlade ungdomspolitik och omfattade nio olika åtgärder under perioden 2015–2018. Därutöver finns ytterligare en åtgärd som ska utvärdera de övriga åtgärderna i strategin. Det övergripande syftet med strategin var att förbättra möjligheterna för denna grupp av unga att etablera sig i arbets- och samhällslivet. Åtgärderna i strategin fokuserade på

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

¹ Utbildningsdepartementet. (2015). *Vägar framåt – Strategi för unga som varken arbetar eller studerar*, s. 5.

² Statistiska centralbyrån. (2019). *Hitta statistik; Unga som varken arbetar eller studerar (NEET)*. (Hämtad 2019-03-26). <http://www.scb.se>.

³ Utbildningsdepartementet. (2015). *Vägar framåt – Strategi för unga som varken arbetar eller studerar*.

Vi kommer att benämna gruppen unga som varken arbetar eller studerar för UVAS i denna rapport. Internationellt kallas gruppen för NEET (Not in Education, Employment, or Training).

1.1 Uppdrag till Statskontoret att utvärdera regeringens strategi

Statskontoret har haft ett flerårigt uppdrag att utvärdera regeringens strategi för unga som varken arbetar eller studerar.

1.1.1 Uppdraget

Regeringen gav i december 2016 Statskontoret i uppdrag att

- utvärdera genomförandet av åtgärderna i strategin för unga som varken arbetar eller studerar
- redovisa vilka effekter åtgärderna fått
- analysera det eventuella behovet av ytterligare insatser inom ramen för ungdomspolitiken.⁴

Utvärderingen skulle enligt uppdraget ha utgångspunkt i ungdomspolitiken. I uppdraget framgår att Statskontoret skulle lägga särskild vikt vid tre olika åtgärder som är utformade som insatser riktade direkt till målgruppen.⁵ Statskontoret skulle undersöka om åtgärderna genomförts på ett ändamålsenligt sätt. Det ingick också i uppdraget att analysera vilka effekter åtgärderna fått i olika delar av landet och för till exempel unga med psykisk ohälsa, unga med funktionsnedsättning och unga nyanlända. Statskontoret skulle även analysera uppdraget ur ett jämställdhetsperspektiv och särskilt belysa de unga personernas egna erfarenheter av åtgärderna. Det ingår också att ta reda på hur berörda myndigheter och andra aktörer har samverkat på olika nivåer kring att utforma och genomföra åtgärderna.⁶

⁴ Se bilaga 1.

⁵ U2016/05414/UF.

⁶ För en heltäckande genomgång av resultat och rekommendationer per åtgärd, se bilaga 2.

Statskontoret skulle enligt uppdraget hämta in underlag från aktörer som haft ansvar för att genomföra de olika åtgärderna, framför allt Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Skolverket och Folkbildningsrådet. I uppdraget nämns även Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar, Statens skolinspektionen, Arbetsförmedlingen och Delegationen för unga till arbete.

Statskontoret har lämnat en delredovisning av uppdraget i oktober 2017.⁷ Uppdraget slutredovisas med denna rapport.

1.1.2 Inriktning och avgränsning

Vi har, såsom uppdraget anger, lagt särskild vikt vid de tre insatser som är riktade mot målgruppen. Två av insatserna har bestått av statsbidrag till projekt och den tredje insatsen av ett processtöd till skolor. I enlighet med uppdraget redovisar vi även den samverkan som har förekommit på olika nivåer och i olika delar av strategin. Vi redovisar även synpunkter från de som har varit berörda av åtgärder på olika nivåer. Vi utvärderar inte de lokala projekten för sig. Det har inte varit möjligt, eftersom projekten varit alltför många och varierade.

Vi redovisar den geografiska spridningen av projekten som har fått statsbidrag och i vilken mån de har nått unga med psykisk ohälsa, unga med funktionsnedsättning och unga nyanlända. Vi berör även jämställdhetsperspektivet.

Statskontoret redovisar resultat på olika nivåer. För de tre delar av strategin som vi lägger särskild vikt vid bygger slutsatserna delvis på egna enkäter och intervjuer. I övrigt redovisar vi det underlag som de övriga delarna av strategin har lämnat. Statskontoret har haft mycket begränsade möjligheter att redovisa regelrätta effekter av strategin.

1.2 Resultat av Statskontorets delredovisning

Syftet med delredovisningen var att ge en tidig uppfattning om hur insatserna dittills hade genomförts. Delredovisningen fokuserade enbart på de

⁷ Statskontoret. (2017:15). *Utvärdering av regeringens strategi för unga som varken arbetar eller studerar, delrapport*.

tre åtgärder i strategin som var riktade direkt till målgruppen och som regeringen nämner särskilt i uppdraget till Statskontoret.

I delredovisningen har Statskontoret granskat hur de nationella aktörerna har preciserat sina uppdrag, hur de har utformat och genomfört sina uppgifter samt hur de har följt upp och utvärderat sina insatser. När det gäller de lokala insatserna har Statskontoret bland annat analyserat vilka typer av insatser åtgärderna har gett upphov till, vilka som har deltagit i insatserna och vad resultatet av insatserna blivit dittills.

Slutsatser från delredovisningen var bland annat följande:

- Det tog lång tid att komma igång med åtgärderna i strategin på den nationella nivån.
- Intresset för att söka statligt stöd för att bedriva verksamhet för UVAS var större än tillgången på statsbidrag. Det visade sig också att kommuner och län med relativt sett högre nivåer av UVAS var något underrepresenterade bland de projekt som fick stöd.
- De lokala aktörerna ansåg att åtgärderna varit av betydelse för verksamheterna. De framgångsfaktorer som de identifierade för åtgärderna var bland annat geografisk närhet, personligt engagemang och fokus på individens behov och önskemål.
- Statskontoret konstaterade att projekten inte utvärderades. Det medför en risk att kunskapen från projekten inte tagits om hand. Åtgärdernas framtid efter att den statliga finansieringen är slut är osäker.
- Statskontoret lämnade en rekommendation till regeringen att se över i vilken mån åtgärderna varit utformade för att nå syftet, hur väl styrningen stödde detta och hur regeringen kan förbättra de långsiktiga förutsättningarna för arbete. Statskontoret menade också att den viktigaste åtgärden på sikt sannolikt vore att arbeta förebyggande, och att grundskolan har en nyckelroll i detta.

1.3 Slutredovisningen fördjupar bilden av strategin

Avsikten med denna slutredovisning är att ge en samlad bild av strategin. Eftersom insatserna har pågått en längre tid är det möjligt att ge en fördjupad bild. Vi kan i viss mån se resultat av de tre insatser vi studerar

särskilt, men enbart kortsiktiga sådana. En avsikt med slutredovisningen är också att knyta ihop resultaten från delredovisningen med de resultat som framkommit i det senare arbetet av utvärderingen.

1.4 Regeringens strategi för UVAS – riktade insatser, samverkan och kunskaper

Regeringens nationella strategi för UVAS har haft till syfte att förbättra möjligheterna för de unga att etablera sig i arbets- och samhällslivet.⁸ Åtgärderna i strategin riktar sig huvudsakligen till unga mellan 15 och 25 år och har genomförts under perioden 2016–2018.

Strategin innehåller nio åtgärder som skulle stödja insatser riktade direkt till målgruppen, bidra till att öka samverkan mellan de berörda aktörerna och till att öka kunskapen om målgruppen. Därutöver finns Statskontorets utvärdering av åtgärderna i strategin som ytterligare en åtgärd.

De flesta av åtgärderna i strategin har haft begränsade ekonomiska resurser (tabell 1.1). Eftersom flera av åtgärderna var utformade som statligt stöd till lokala eller regionala projekt var resurserna inom de olika åtgärderna i sin tur fördelade på många olika lokala aktörer. Totalt har regeringen avsatt knappt 267 miljoner kronor till strategin, förutom den delen av Statskontorets anslag som gått till denna utvärdering.

⁸ Utbildningsdepartementet. (2015). *Vägar framåt – Strategi för unga som varken arbetar eller studerar*, s. 7.

Tabell 1.1 Sammanfattning av åtgärder i strategin samt anslagna medel enligt regleringsbrev för 2016–2018.

Åtgärd	Ansvarig aktör	Anslagna medel 2016–2018, tkr
Åtgärder för bättre samverkan		
Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar	Särskild utredare	8 600
Utveckla samverkan kring unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar	MUCF	4 200
Medel till samordningsförbundens verksamhet *	Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommuner och landsting	177 000
Åtgärder för ökad kunskap		
Fördjupad analys av ungas övergång mellan skola och arbetsliv	MUCF	3 350
Granskning av kommunernas arbete med kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar	Skolinspektionen	500
Analys av bortfall av unga som varken arbetar eller studerar i Arbetskraftsundersökningen	SCB	500
Åtgärder direkt till målgruppen		
”En väg in”-verksamhet och uppsökande verksamhet för unga som varken arbetar eller studerar	MUCF	54 500
Förebygga avhopp från gymnasiet	Skolverket	9 000
Matchning – en pilotutbildningsinsats för nya vägar i yrkeslivet	Folkbildningsrådet	9 000
Utvärdering		
Utvärdering av åtgärderna i strategin	Statskontoret samt underlag från Samordnaren	Anslag

* Gäller den sammanlagda förstärkningen, 59 Mkr årligen, till samordningsförbundens UVAS-verksamhet. Totalt har 339 Mkr årligen anslagits till samordningsförbunden.

1.4.1 Riktade insatser till målgruppen

Tre åtgärder riktar sig direkt till målgruppen för att förbättra möjligheterna för UVAS att etablera sig i arbets- och samhällslivet. Dessa åtgärder har Statskontoret haft i uppdrag att studera särskilt.

”En väg in”-verksamhet och uppsökande verksamhet för unga som varken arbetar eller studerar

Regeringen har identifierat ett behov av fler verksamheter som utifrån den unges behov samverkar på lokal nivå för att den unge ska kunna återgå till utbildning eller arbete.

MUCF fick i uppdrag att under åren 2016–2018 fördela statsbidrag för att starta nya eller utveckla redan befintliga samverkansmodeller för att stärka ungas etablering i arbets- och samhällslivet. Bidraget skulle fördelas till kommuner och samordningsförbund för verksamheter där olika samhällsaktörer samverkade för att underlätta för unga att etablera sig i arbets- och samhällslivet (bilaga 3). Verksamheterna skulle i huvudsak vara inriktade på unga i åldern 15–25 år, som varken arbetar eller studerar eller som löper risk att hamna i en sådan situation. Det skulle även ingå uppsökande arbete i verksamheterna för att nå de ungdomar som står längst ifrån arbetsmarknad och utbildning.⁹

I strategin konstaterar regeringen också att de unga inte bara behöver stöd för hitta ett arbete eller påbörja studier, utan de kan även behöva stöd i form av mer generell vägledning, social träning, en meningsfull fritid och åtgärder för att stärka de ungas självförtroende.¹⁰

MUCF:s roll har varit att utlysa statsbidraget och att fördela bidraget till lokala projekt som uppfyller vissa kriterier. Därutöver har det ingått att redovisa hur statsbidraget har använts samt resultatet av satsningen.

⁹ Förordning (2016:82) om statsbidrag till samverkansinsatser för unga som varken arbetar eller studerar.

¹⁰ Utbildningsdepartementet. (2015). *Vägar framåt – Strategi för unga som varken arbetar eller studerar*, s. 25.

Matchning av utbildning med den unges förutsättningar och arbetsgivares behov

Unga som saknar en fullständig gymnasieutbildning behöver ofta extra stöd för att kunna etablera sig i yrkeslivet. I regeringens strategi för unga som varken arbetar eller studerar lyfts folkbildningens arbetssätt och pedagogiska metoder som framgångsfaktorer för att stödja och vägleda unga som varken arbetar eller studerar vidare till arbete eller andra studier.¹¹

Regeringen gav 2016 Folkbildningsrådet i uppdrag att under tre år fördela statsbidrag till studieförbund och folkhögskolor för att matcha utbildningar med individens förutsättningar och arbetsgivares behov av kompetens. I strategin poängteras att det är viktigt att involvera regionalt utvecklingsansvariga aktörer i länen, vilka tar fram prognoser över kompetensförsörjningsbehovet i arbetet med matchning (bilaga 4).

Folkbildningsrådets roll i matchningsinsatsen har varit att utlysa statsbidraget och att fördela bidraget till lokala projekt som uppfyller vissa kriterier. Därutöver har det ingått att redovisa hur statsbidraget har använts samt det samlade resultatet av satsningen.

Förebygga avhopp från gymnasiet

Att aldrig ha påbörjat eller att ha avbrutit en gymnasieutbildning är den faktor som tydligast påverkar risken att varken arbeta eller studera. Skolinspektionen har konstaterat att huvudmännen i stor utsträckning saknar övergripande strategier för att alla elever ska fullfölja utbildningen. De initiativ och åtgärder som finns är sällan samordnade och är ofta mer reaktiva än proaktiva.¹²

Därför är strategier för att säkerställa att unga fullföljer gymnasieskolan av central betydelse. Regeringen har bedömt att Skolverket har kunskap och erfarenheter som bör beaktas i arbetet med att förebygga avhopp från gymnasieskolan. Skolverket fick därför i regleringsbrevet för 2016, 2017

¹¹ Utbildningsdepartementet. (2015). *Vägar framåt – Strategi för unga som varken arbetar eller studerar*, s.28–29.

¹² Utbildningsdepartementet. (2015). *Vägar framåt – Strategi för unga som varken arbetar eller studerar*, s. 29.

och 2018 i uppdrag att genomföra verksamhetsnära stödinsatser riktade direkt till huvudmän och gymnasieskolor för att förebygga avhopp från gymnasieskolan (bilaga 5). Skolverket har själva fått avgöra valet av stödinsatser.

1.4.2 Övriga åtgärder i strategin

Förutom insatser riktade till målgruppen ingår i strategin åtgärder för att förbättra samverkan mellan aktörer och ökad kunskap. Det ingår även i strategin att Statskontoret ska utvärdera åtgärderna. Samtliga dessa åtgärder presenteras kort nedan.

Åtgärder för att förbättra samverkan

För att hindra att UVAS hamnar mellan olika aktörers ansvar syftar tre åtgärder till att öka samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar. En av åtgärderna är en nationell samordnare för UVAS. En annan åtgärd har bestått i att sprida kunskaper om hur samhällets stöd till UVAS kan organiseras och utvecklas. Den tredje åtgärden har inneburit att ytterligare medel har tilldelats samordningsförbundens verksamhet så att fler unga skulle kunna ta del av samordnade rehabiliteringsinsatser.

Åtgärder för att öka kunskaperna om UVAS

Tre åtgärder har syftat till att öka kunskaperna kring UVAS, för att öka möjligheten att möta de behov som de unga har idag. Det handlar dels om att MUCF har gjort en fördjupad analys av ungas övergång från skola till arbetsliv, dels om att Skolinspektionen har gjort en granskning av kommunernas arbete med aktivitetsansvaret för ungdomar. Därutöver har SCB genomfört en analys av bortfall av UVAS i arbetskraftsundersökningen (AKU).

En samlad utvärdering av åtgärderna i strategin

Statskontoret har utöver detta haft i uppdrag att utvärdera hur åtgärderna i strategin genomförts. Avsikten är att förbättra möjligheterna att utforma ett effektivt, samlat arbete för unga som varken arbetar eller studerar. Statskontorets uppdrag redovisas i denna rapport. I uppdraget framgår att utvärderingen ska fokusera särskilt på de åtgärder som riktas direkt till målgruppen.

Därutöver är de förslag som lämnas av Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar underlag för det fortsatta arbetet för unga som varken

arbetar eller studera. Det är även de slutrapporter som respektive aktör inom strategin redovisat inom respektive åtgärd.

1.5 Strategin är bara en del av de samlade insatserna för målgruppen

Åtgärderna i strategin utgör endast en liten del av de resurser som olika aktörer satsat på målgruppen. Vid sidan av åtgärderna i strategin har det pågått en rad andra insatser, både nationellt och lokalt, som riktades till unga som varken arbetar eller studerar. Samverkan har varit en viktig komponent i dessa insatser. Nedan finns några exempel på aktörer vars arbete inriktat sig mot UVAS.

- Europeiska socialfonden (ESF) finansierar flera projekt för att främja högre sysselsättning och för att underlätta för UVAS att komma in i arbetslivet.
- Temagruppen för unga har samlat in och spridit erfarenheter från arbetsmarknadsprojekt för unga.
- Det Svenska ESF-rådet och Forskningsrådet för arbetsliv, hälsa och välfärd (Forte) har inlett ett samarbete för att erbjuda möjlighet för arbetsgivare, praktiker och experter att faktiskt utnyttja befintlig kunskap och forskning, samt skapa ett hållbart arbetsliv.
- Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) har regeringens uppdrag att främja samverkan mellan statliga och kommunala aktörer och främja utvecklandet av nya samverkansformer för att göra det lättare för unga och nyanlända att etablera sig i arbetslivet.
- Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har flera uppdrag inom området, både var för sig och i samverkan med varandra. Försäkringskassan betalar ut aktivitetsersättning till unga och har regeringens uppdrag att förstärka insatserna för unga med aktivitetsersättning, för att stärka deras förmåga till arbete. Arbetsförmedlingen har i uppdrag att prioritera stöd till personer som står långt från arbetsmarknaden, unga vuxna under 30 år, unga som har aktivitetsersättning och unga nyanlända.
- Lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (Finsam) gör det möjligt för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommu-

nen och landstinget eller regionen att samverka inom ramen för samordningsförbund. Syftet med dessa är att individer ska få bättre stöd och effektivare rehabilitering för att de ska kunna försörja sig själva. Unga är en av samordningsförbundens målgrupper.

1.6 Genomförande

I detta avsnitt beskrivs de metoder som Statskontoret använt för att utvärdera regeringens strategi, avgränsningar utifrån metodvalen samt hur rapporten kvalitetssäkrats.

1.6.1 Metoder

Materialet som ligger till grund för utvärderingen av regeringens strategi bygger huvudsakligen på statistik från externa aktörer, dokumentstudier, intervjuer och enkäter. Vi ger här en kortfattad beskrivning av metoderna. I bilaga 6 finns en mer utförlig beskrivning av metoderna.

Statistik och dokumentstudier

Statskontoret har använt statistik från olika aktörer för att få uppgifter om UVAS, vilka de är och var de finns, samt för att få information kring medel som använts inom strategin. Vi har också genomfört dokumentstudier för att få ökad kännedom om UVAS och de insatser som riktats till dem. Vi har tagit del av projektansökningar och avrapporteringar från verksamheter som tagit del av regeringens statsbidrag, liksom slutrapporter som de centrala aktörerna lämnat för respektive åtgärd inom strategin.

Intervjuer

För att bättre förstå fältet i allmänhet och de olika åtgärderna i synnerhet har Statskontoret intervjuat ett 20-tal företrädare för de centrala aktörer som haft i uppdrag att utföra insatser inom strategin, liksom andra centrala aktörer som arbetar med UVAS.

Statskontoret har besökt 14 verksamheter och intervjuat företrädare för de verksamheter som tagit del av insatserna, för att ta reda på hur arbetet fungerat för dem. Verksamheterna har valts ut för att få en geografisk spridning, liksom en spridning när det gäller typ av verksamhet och hur länge verksamheten fått statsbidrag.

Vi har intervjuat 25 unga från tio olika projekt som beviljats statsbidrag, för att ta del av deras erfarenheter av de insatser de deltagit i. Intervjuerna har genomförts antingen enskilt eller i grupp. Eftersom det är projektens personal som har rekryterat intervjupersoner finns det en risk att vi inte har fått träffa eventuella kritiska deltagare. Vi har inte heller nått unga som valt att inte delta i projekten, eller deltagare som har hoppat av projekten.

Enkätundersökningar

Statskontoret har genomfört två enkätundersökningar, 2017 och 2019, som gått ut till samtliga verksamheter som genomfört insatser riktade till målgruppen. Svarsfrekvensen ligger totalt på 62 procent, men varierar mellan de olika åren och verksamheterna.

1.6.2 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Statskontorets projektgrupp har bestått av Charlotte Andersson (projektledare), Eero Carroll och Nadja Bogestam. Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner samt genom en intern referensgrupp. Delar av rapporten har faktagranskats av berörda aktörer, det vill säga Statistiska Centralbyrån, Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) vid Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), MUCF, Skolverket och Folkbildningsrådet.

1.7 Rapportens disposition

Rapporten börjar med de sammanfattande slutsatserna om strategin i kapitel 2. Här finns även rekommendationer för regeringens fortsatta arbete med UVAS.

I kapitel 3 beskriver vi UVAS – hur stor gruppen är, vilka de är och var i landet de finns.

De följande fyra kapitlen handlar om hur strategin genomförts. I kapitel 4 beskriver vi hur Skolverkets stöd för att förebygga avhopp från gymnasieskolan har fungerat. I kapitel 5 beskriver vi hur genomförandet av statsbidragsinsatserna fungerat på nationell nivå, och i kapitel 6 hur genomförandet av statsbidragsinsatserna fungerat på lokal nivå. I kapitel 7 beskriver vi de övriga åtgärderna i strategin.

Resultaten av åtgärderna som riktats till målgruppen presenteras i kapitel 8. Resultaten presenteras på individnivå, verksamhetsnivå och samhällsnivå.

2 Slutsatser och rekommendationer

I detta kapitel ger Statskontoret sin bedömning av hur ändamålsenlig strategin varit, och vad den gett för resultat. Vi drar följande slutsatser om strategin som helhet:

- Strategin har haft en bred ambition, men det är svårt att se den som en sammanhängande helhet.
- Åtgärderna har varit kostsamma i förhållande till hur många som nåtts av dem. Många med stora behov har heller inte fått stöd.
- Strategin har gjort nytta på individnivå, och delvis på verksamhetsnivå. Men det är svårt att se några effekter på samhällsnivå.
- Statsbidragen har varit alltför kortsiktiga och har inte bidragit till någon större kunskapsutveckling.
- Om en liknande satsning ska genomföras igen menar Statskontoret att ett övergripande syfte skulle öka effektiviteten. Statskontoret menar att kunskapsuppbyggnad, stöd till uppbyggnad av verksamheter och stöd till områden med stora problem kan vara tänkbara syften.

2.1 En strategi utan strategiskt innehåll

Regeringens strategi har spänt över ett brett område och har involverat många aktörer av skilda slag. Den sveper över många samhällsproblem som rör unga: att HBTQ-personer möter särskilda svårigheter, att nyanlän-
da kan ha svårt att ta sig in i samhället, att personer med funktionsvaria-
tion eller psykisk ohälsa inte alltid möter ett samhälle som kan förstå och
anpassa sig till dem.

Statskontorets bild av strategins olika delar är att regeringen har haft ambi-
tionen att angripa problemen från olika håll, men att det har saknats en
tydlig idé om hur de olika delarna ska hänga ihop och komplettera varan-
dra. Statskontoret anser att det är svårt att se strategin som en samman-
hängande helhet. Att liknande observationer och slutsatser presenteras i

flera av slutrapporterna som aktörerna inom strategin redovisat kan stärka legitimiteten i dem, men den övergripande bedömningen är att bredden i strategin inte har bidragit till att de resurser som avsatts har använts på effektivaste möjliga sätt.

Det är inte bara många aktörer som har involverats inom strategin. Det handlar också om en mängd olika arbetssätt och en målgrupp som inte är homogen. Den enda egenskaper alla i målgruppen delar är att de är unga individer som varken arbetar eller studerar.

De verksamheter som Statskontoret har tittat närmare på har ofta haft ambitionen att nå alla UVAS. Men det kan vara svårt att kombinera metoder och arbetssätt så att de passar alla typer av utmaningar som dessa unga har. De flesta av de projekt som har bedrivits med hjälp av statsbidragen har varit små verksamheter. Det gäller även generellt för strategin att de flesta av insatserna har fått begränsade resurser.

2.1.1 Kostsamma åtgärder riktade mot individer

Med undantag av de 177 miljoner kronor som har förmedlats till samordningsförbunden så har ingen av åtgärderna inom strategin inneburit stora kostnader i sig.

När man ställer kostnader för delar av strategin i relation till hur många som har nåtts av insatserna så framstår åtgärderna som förhållandevis kostsamma. En grov uppskattning är att ”en väg in”-projekten då insatserna är avslutade kommer att ha nått 1 500 deltagare, vilket är cirka 2 procent av samtliga UVAS.¹³ Statsbidraget har uppgått till sammanlagt 54 miljoner kronor, vilket betyder att kostnaden per deltagare är drygt 30 000 kronor. En satsning som når samtliga 71 000 UVAS skulle därmed kosta drygt 2 miljarder kronor.

Men med stor säkerhet har många UVAS inte behov av den typ av väldigt arbetsintensiva metoder som många projekt har tillämpat. Utifrån antalet deltagare som projekten har nått, uppskattar Statskontoret att cirka 5 000 av samtliga UVAS kan ha behov av arbetsintensiva åtgärder. Uppskatt-

¹³ I denna beräkning har vi uteslutet ett projekt som skilde sig väldigt mycket från de andra och som angav 400 deltagare.

ningen bygger på vissa antaganden och det finns därmed en osäkerhet. Om antagandena inte är uppfyllda kan skattningen vara felaktig.

Men de potentiella långsiktiga effekterna av projekten skulle även kunna generera stora besparingar för samhället. Om alternativet för en deltagare är en framtid där en stor del av försörjningen består av aktivitetsersättning eller försörjningsstöd så räcker det med att en satsning uppnår långsiktiga resultat för en mindre andel av deltagarna för att satsningen ska ha varit lönsam för samhället.

2.2 De statsbidragsstödda projektverksamheterna

Statskontoret har särskilt granskat tre av strategins insatser. Två av dessa har bestått av projektverksamheter med statsbidrag, ”en väg in”-verksamheter och matchningsinsatser. Den tredje insatsen har bestått av stöd till skolor och huvudmän för att förebygga avhopp från gymnasiet.

2.2.1 Det är svårt att utvärdera verksamheterna

De två statsbidrag som Statskontoret har studerat särskilt har finansierat ett stort antal olika projekt, som har byggts upp på olika sätt och som har vänt sig till delvis olika delar av målgruppen. Metoder och arbetssätt har skilt sig åt, även om många inslag också har varit desamma. Den stora variationen har försvårat utvärderingen. Andra faktorer som har försvårat utvärderingen är till exempel:

- Långsiktiga effekter är omöjliga att se, eftersom projekten nätt och jämt är avslutade eller fortfarande pågår.
- Insatserna är alltför begränsade för att det ska gå att mäta effekter på samhällsnivå.
- Individer går inte att identifiera och följa i register.
- Det finns inga kontrollgrupper att jämföra med.

2.2.2 Det övergripande motivet till de bidragsstödda verksamheterna är oklart

Regeringen har motiverat varför man har valt att med statsbidrag stödja de två bidragsstödda projektverksamheterna ”en väg in”-verksamheter och

matchningsinsatser, genom att hänvisa till tidigare goda erfarenheter av liknande verksamhet och av folkbildningen.

Men det är svårt att se motiven till varför de bidragsstödda insatserna utformats på det sätt de utformats. Statskontoret kan se tre möjliga övergripande motiv till regeringens satsning:

- Regeringen vill testa nya metoder och sprida goda erfarenheter från projekten.
- Regeringen vill hjälpa kommuner och samordningsförbund att bygga upp nya verksamheter som kan integreras i den ordinarie verksamheten.
- Regeringen vill ge extra stöd till kommuner med stora problem och individer med stora behov.

Statskontoret kan konstatera att insatserna inte är utformade för att kunna till fullo uppfylla något av ovanstående möjliga motiv.

Svårt att sprida erfarenheter

Statsbidraget har gått till lokala projekt som berör relativt få individer. Ett skäl till att utforma stödet på det sättet skulle kunna vara att man vill bedriva försöksverksamhet för att därefter sprida effektiva metoder och sätt att organisera ”en väg in”-verksamheter och matchningsinsatser.

Men många av de lokala projekten utvärderas inte. Det har inte funnits några krav på utvärdering, eller resurser för sådana. Tillsammans med det faktum att verksamheterna är svåra att utvärdera, gör det att det inte alls är säkert att goda erfarenheter och effektiva metoder kommer att kunna spridas.

Statskontoret bedömer att de verksamheter som fått statsbidrag har följt regeringens intentioner såsom de uttrycks bland annat i strategin och i förordningen (2016:82) om statsbidrag till samverkansinsatser för unga som varken arbetar eller studerar. De arbetssätt och metoder som Statskontoret kan observera, såsom flexibilitet och individuella lösningar, är de som regeringen har önskat att verksamheterna ska tillämpa. Vi kan konstatera att metoderna hjälper individer som tidigare inte har nåtts av hjälp från samhället. Men det gör inte att projekten egentligen bidrar med ny kunskap.

UVAS är en heterogen grupp. Deras behov och förutsättningar varierar. Projekten har ofta funnit att det har varit ineffektivt att använda exakt samma arbetssätt för alla. Det är exempelvis svårare att bygga en förtroendefull relation med en ungdomscoach för en individ som inte har goda kunskaper i svenska språket.

Statskontoret vill påpeka att det hade varit önskvärt att projekten i större utsträckning bidragit till att systematiskt bygga upp kunskap om vilka arbetssätt som passar för olika delar av målgruppen. Statskontoret menar att detta skulle ha kunnat bidra till nya slutsatser om goda erfarenheter. Men det hade krävt ett annat upplägg, med färre och mer avgränsade projekt, och med särskilda resurser avsatta för att utvärdera metoder.

Svårt för verksamheter att leva vidare

Ett annat skäl till att stödja projektverksamheter av den här typen skulle kunna vara att staten vill medverka till att stödja kommuner och samordningsförbund som vill bygga upp en ny typ av verksamhet, som sedan kan bli permanent.

Det har visat sig att det visserligen finns verksamheter som kommer att fortsätta i en eller annan form efter projekttidens slut. Men den övergripande bilden är att verksamheternas framtid är väldigt osäker, och de flesta söker ny finansiering för att kunna fortsätta verksamheten. Staten har valt att inte ställa några krav på att en verksamhet ska permanentas efter projekttidens slut. Men det innebär att framgångsrika arbetssätt inte alltid implementeras och goda erfarenheter kan så småningom tappas ur organisationens minne.

Många med stora behov har inte fått stöd

Ett tredje skäl att stödja projektverksamhet kan vara att regeringen har för avsikt att rikta stödet till dem som behöver det mest. Men MUCF, som har haft i uppdrag att fördela statsbidraget, har inte uppfattat att det har legat i deras mandat att ta hänsyn till den typen av behov när de fördelat bidraget. Folkbildningsrådet som också haft uppdrag att fördela statsbidraget har heller inte ensidigt prioriterat att ge stöd till aktörer från de län som Arbetsförmedlingen prioriterat. Detta trots att det var ett centralt motiv att ta hänsyn till arbetsmarknadens behov när regeringen beskrev matchningsinsatserna i strategin.

Vi kan också konstatera att vissa delar av landet saknas helt bland ansökningarna till statsbidragsprojekten. Generellt har det visat sig att vissa typer av aktörer och verksamheter inte söker statsbidrag i samma utsträckning som andra, trots att de har särskilda behov av stöd.

Många UVAS har heller aldrig nåtts av stödet. Vi vet egentligen inte hur många individer som skulle ha behövt stödet.

2.2.3 Åtgärderna har gjort nytta för individer, men det går inte att se resultat på samhällsnivå

Vi bedömer att ”en väg in”-verksamheterna och matchningsinsatserna har haft positiva effekter på individnivå, och även i viss mån på verksamhetsnivå. De resultat som vi observerat är enbart resultat på kort sikt.

Bidraget har använts väl av de lokala projekten

Statskontoret bedömer att mottagarna använt de extra resurserna de lokala projekten fått på ett effektivt sätt. Vi bedömer också att verksamheterna har förstått regeringens intentioner med bidraget och att de arbetar på det sätt som regeringen önskar.

Flexibilitet gynnar individer

De individer som har deltagit i projekten har i allmänhet gynnats av de arbetsmetoder som verksamheterna har använt sig av. De mår bättre och har tagit steg närmare arbetsmarknaden. Projektens stora frihet att utforma sin verksamhet har i denna bemärkelse varit positiv. Man har kunnat anpassa arbetsmetoder till de deltagare som har rekryterats till verksamheten. Men samma frihet har varit en nackdel ur utvärderingssynpunkt.

Risk att samverkan inte är bestående

På lokal nivå har olika myndigheter på flera håll inlett samarbeten. I många fall har det gått bra. Men det finns flera tecken som tyder på att den samverkan mellan myndigheter som statsbidragsprojekten lett till inte har medfört strukturförändringar eller nya fasta rutiner. Istället har samverkan ofta varit personberoende. Det innebär att om personal byts ut eller slutar så riskerar samverkan att dö ut.

Utvärderingar sällsynta

På lokal nivå har projekten byggt upp nya kunskaper om effektiva metoder. Men det är sällsynt med regelrätta utvärderingar, och det har

ännu inte gjorts någon samlad utvärdering av metoder och arbetssätt och vad som är effektivt för olika delgrupper.

Kortsiktig projektfinansiering kan vara ineffektivt

Bidraget har kritiserats av flera mottagare för att det är alltför kortsiktigt. Uppstarten av projektverksamheterna har ofta tagit en stor del av det första året med projektbidrag. Relativt många projekt har inte fått bidrag mer än ett år. Det har medfört att projekten har haft väldigt liten tid att verka efter att uppstartsperioden är avslutad.

Projekten upplever även den i praktiken maximala bidragstiden på tre år och endast ett år i taget som en kortsiktig satsning. De individer som projekten hjälper behöver långa processer. Det finns farhågor inom projekten om att det för vissa individer kan vara olyckligt att behöva avbryta en utveckling som precis har kommit igång, vilket kan bli konsekvensen om projektets verksamhet inte får leva vidare.

Statskontoret har tidigare fört fram de problem som den växande mängden och de ofta små specialdestinerade statsbidragen innebär. En risk är att om statsbidragen blir många så minskar den samlade statliga styreffekten. De kan då inte förväntas ge någon större långsiktig effekt.¹⁴

Långa startsträckor även för de nationella aktörerna

Aktörerna på nationell nivå, som MUCF, Folkbildningsrådet och även Skolverket, har också haft långa uppstartsperioder efter det att de har fått sina uppdrag av regeringen. Det har i framför allt MUCF:s fall inneburit att utlysning av bidraget har kommit igång väldigt sent.

Svagt genomslag för jämställdhetsperspektivet

Projekten har nått fler män än kvinnor. Det är tveksamt om projekten i tillräcklig utsträckning har verkat för att finna metoder som når ut till unga kvinnor. Mycket tyder på att de skulle ha nått fler kvinnor om de i större utsträckning hade använt mer resurskrävande uppsökande metoder.

¹⁴ Statskontoret. (2019:2). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*, s. 85.

Risk att bidragen får täcka kommunens ordinarie kostnader

Statskontoret ser att det för vissa av de projekt vi har tittat närmare på finns en risk för att det har skett en övervältring av kostnader från kommunerna till staten. I vissa fall har projekten identifierat luckor i exempelvis kommunens arbete med det kommunala aktivitetsansvaret, som därefter har kommit att fyllas av projektets verksamhet.¹⁵

2.2.4 Slutsatser från olika delar av strategin stärker ofta varandra

Statskontorets egna slutsatser från de delar av strategin som vi har granskat särskilt påminner på många sätt om de slutsatser som har dragits av samordnaren för UVAS och Skolinspektionen liksom av MUCF, Skolverket och Folkbildningsrådet. Dessa delar är de två statsbidragsstöden till projekt och Skolverkets stödinsats.

Om samverkan

Den nationella samordnaren för UVAS konstaterar att det brister i samverkan och samordning mellan olika policyområden, tjänster, professioner och verksamheter från skilda sektorer. Samordnaren menar att samordningen mellan områdena utbildning, arbetsmarknad, sociala frågor och hälso- och sjukvård bör prioriteras i arbetet med UVAS.¹⁶

MUCF har i sitt uppdrag om samverkan kring unga med psykisk ohälsa funnit att det är svårt att nå psykiatrin, eftersom det många gånger saknas möjligheter att träffa och kommunicera med representanter för den.¹⁷

Samordnaren för UVAS har också kommit fram till att det civila samhällets organisationer många gånger bidrar med innovativa och nya lösningar. Samordnaren nämner i detta sammanhang särskilt folkbildningen.

¹⁵ Alla kommuner har enligt skollagen (2010:800) 29 kap 9 § ett aktivitetsansvar för ungdomar som är folkbokförda i kommunen, som har fullgjort sin skolplikt och inte har fyllt 20 år.

¹⁶ SOU. (2018:11). *Vårt gemensamma ansvar – för ungdomar som varken arbetar eller studerar*, s. 205.

¹⁷ MUCF. (2018). *Kunskapsspridning avseende unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar*, s. 16.

Individanpassade insatser, starkt individuellt och flexibelt stöd, förtroendefull relation och bra bemötande är centrala framgångsfaktorer.¹⁸

Nya kunskaper och erfarenheter tas inte tillvara

Samordnaren för UVAS menar att det har gjorts för få analyser av vilka insatser som faktiskt fungerar, och att de unga själva måste få större möjligheter att göra sig hörda.¹⁹ MUCF menar i sitt uppdrag om samverkan kring unga med psykisk ohälsa att de erfarenheter projekten ger inte sprids, trots att resultaten varit goda. MUCF menar även att verksamheter ofta är kortsiktigt projektfinansierade och har krav på sig att leverera snabba resultat.²⁰

Otillräckligt jämställdhetsperspektiv

I en granskning av kommunernas aktivitetsansvar konstaterar Skolinspektionen att det saknas ett jämställdhetsperspektiv i alla granskade kommuner. MUCF menar i uppdraget om samverkan kring unga med psykisk ohälsa att HBTQ är en särskilt utsatt grupp, och att det är svårare att nå unga kvinnor i denna typ av samverkan.

Risk för att kommuner inte uppfyller aktivitetsansvaret

I granskningen av kommunernas aktivitetsansvar konstaterade Skolinspektionen att det saknas rutiner och arbetssätt som ger förutsättningar att löpande och snabbt identifiera och kontakta ungdomar som ingår i aktivitetsansvaret. Utbudet av insatser är ofta inte tillräckligt flexibelt och varierat för att vara effektivt.

2.3 Skolverkets verksamhetsstöd har varit uppskattat men kostsamt

De skolor som har fått processtödet från Skolverket har uppskattat det, och tycks överlag vara nöjda med insatsen. De menar att stödet kom snabbt och var obyråkratiskt. Men med tanke på hur det har varit utformat så är

¹⁸ SOU. (2018:11). *Vårt gemensamma ansvar – för ungdomar som varken arbetar eller studerar*, ss. 262 och 264.

¹⁹ SOU. (2018:11). *Vårt gemensamma ansvar – för ungdomar som varken arbetar eller studerar*, s. 364.

²⁰ MUCF. (2018). *Kunskapsspridning avseende unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar*, s. 17.

det märkligt att inte fler skolor sökte det. Det var ett kvalificerat processstöd som gavs utan annan kostnad för mottagaren än den tid personalen behövde lägga ner och som dessutom levererades snabbt.

Stödet nådde en liten andel av samtliga gymnasieskolor. Därför blev det kostsamt sett till hur många som fick det. Stödet har framför allt nått skolor med små eller genomsnittliga problem.

Statskontoret bedömer därför att denna typ av insats inte är ett kostnadseffektivt alternativ, trots att skolorna har uppskattat insatsen i sig och att den också gjort nytta på de skolor som har fått stödet. Bedömningen skulle ha kunnat vara en annan om vi hade kunnat påvisa att stödet har haft mycket goda effekter i form av att ha förhindrat avhopp. Potentiellt finns stora möjligheter till en vinst för samhället av åtgärder av det här slaget, men det finns inga uppgifter om stödets effekter på individnivå, framför allt inte långsiktiga.

2.3.1 Risk att metoderna försvinner från skolan om rektorn försvinner

Statskontoret menar att det finns en risk att de nya metoderna försvinner när rektorn som efterfrågade processstödet försvinner. Det skulle i så fall betyda att en bestående effekt av processstödet kanske kräver att stödet består av mer än en punktinsats och att uppföljningsbesök kan vara viktiga.

De skolor som har bytt rektor sedan tidpunkten då stödet gavs har inte i något enda fall besvarat Statskontorets enkät 2019 om Skolverkets stöd. En möjlig tolkning av detta är att de nya rektorerna har för dåliga kunskaper om hur det gick till när stödet lämnades för att vilja besvara frågorna. Andra tolkningar är att de nya rektorerna inte kände till att stödet lämnades eller att arbetssätten som stödet resulterade i inte längre tillämpas på skolan.

2.4 Statskontorets förslag

Statskontoret har granskat regeringens strategi som helhet, med extra fokus på tre av insatserna. Vår övergripande bedömning är att strategin saknar strategiskt innehåll. Statskontoret menar att det i de tre åtgärder vi har granskat särskilt skulle ha underlättat för aktörerna om det hade

funnits en tydligare uttalad strategisk färdriktning. Att rikta sig mot UVAS, en stor grupp med mycket varierande behov av insatser, räcker inte som bärande tanke.

Om regeringen önskar att en satsning ska leda till att det byggs upp kunskaper och att goda erfarenheter sprids så bör insatsen konstrueras så att projekt utvärderas och erfarenheter faktiskt sprids utanför det lokala området. Det kan vara effektivare att satsa på betydligt färre projekt och även lägga resurser på att utvärdera alla projekt.

Om syftet med en satsning snarare är att ge hjälp till aktörer att bygga upp en ny verksamhet och testa arbetsmetoder under friare former, så bör det syftet uttalas tydligt när bidraget utlyses, och regeringen bör då ställa krav på mottagarna att införa det som har varit framgångsrikt i den ordinarie verksamheten.

Om syftet istället är att hjälpa aktörer som har extra stora problem så tyder erfarenheterna på att regeringen måste utforma ett statsbidrag på ett annat sätt. Det kan finnas olika möjliga vägar, till exempel

- att direkt rikta stödet mer mot aktörer som har stora behov av det
- att genom riktad och aktiv marknadsföring nå aktörer med stora behov av stödet.

Skolverkets stöd har varit uppskattat, men har nått ut till få skolor. Processtödet som riktades direkt till skolorna innebär i praktiken att ett kvalificerat och kostsamt stöd har getts till en mycket liten andel av samtliga skolor. Det torde vara mer effektivt ur ett samhällsperspektiv om skolor med stora behov får ett kvalificerat stöd än om skolor med mindre behov får det. Statskontorets menar därför att ett stöd av denna typ bör erbjudas och ges till skolor med större problem än genomsnittet.

Statskontoret har inte närmare utrett hur ett stöd skulle kunna utformas för att bli mer kostnadseffektivt. Vi avstår därför från att lämna konkreta förslag på ett sådant. Men ett alternativ för att öka kostnadseffektiviteten skulle kanske kunna vara en mer samordnad satsning, där man samlar gymnasieskolorna på en ort för exempelvis gemensamma föreläsningar. Ett annat alternativ skulle kunna vara att utnyttja de möjligheter som digitaliseringen ger.

3 UVAS – vilka de är och var de finns

I huvudsak definierar vi UVAS i denna utvärdering som personer som är 15–25 år och som står utanför både arbetsmarknaden och utbildningssystemet. De långsiktiga konsekvenserna av att varken arbeta eller studera kan vara betydande både för individen och samhället. Detta kapitel innehåller en beskrivning av hur stor gruppen är, vilka de är och var i landet de finns.

Vi gör följande iakttagelser:

- Mer än 71 000 unga tillhörde gruppen UVAS år 2018. Men andelen UVAS av samtliga unga har minskat över tid, från 7,4 procent 2007 till 6,2 procent 2018.
- UVAS är oftare än andra unga lågutbildade, utrikes födda och beroende av transfereringar för sitt uppehälle. De har oftare funktionsnedsättningar och lider oftare av psykisk ohälsa.
- UVAS är en heterogen grupp, där individernas behov och förutsättningar varierar mycket.
- UVAS utgör i genomsnitt en större andel av den unga befolkningen i de kommuner och län som har låg bruttoregionalprodukt, färre stora befolkningscentra och mindre diversifierade arbetsmarknader.

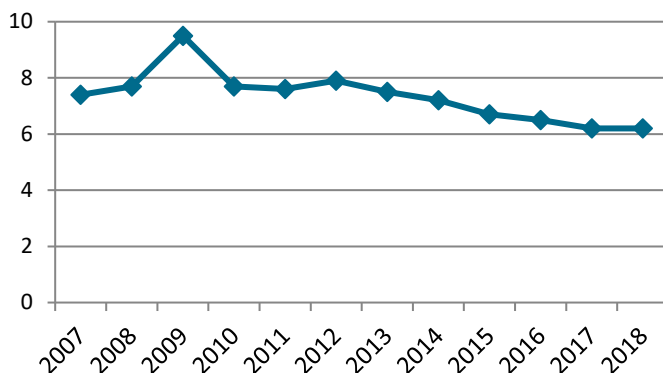
3.1 Minskande andel UVAS av samtliga unga

Enligt Statistiska Centralbyråns (SCB) arbetskraftsundersökning (AKU) befann sig 71 300 unga i åldern 15–24 år utan arbete eller studier 2018.²¹ Andelen UVAS av samtliga unga har minskat något, från 7,4 procent 2007 till 6,2 procent 2018 (tabell B1, bilaga 7 och figur 1). Men måttet i AKU

²¹ Statistiska centralbyrån. (2019) *Hitta statistik; Unga som varken arbetar eller studerar (NEET)*. (Hämtad 2019-03-26). <http://www.scb.se>

kan underskatta det verkliga antalet, inte minst därför att svarsfrekvensen för SCB:s AKU-enkätdata har sjunkit över tid.

Figur 1 Andel UVAS mellan 15–24 år i riket efter årtal.



Källa: Arbetskraftsundersökningen. Statistiska centralbyrån. (2019) *Hitta statistik; Unga som varken arbetar eller studerar (NEET)*. (Hämtad 2019-03-26). <http://www.scb.se>.

Andelen UVAS av samtliga unga varierar beroende på vilka som räknas in i gruppen. Andelen beräknas med olika mätmetoder och olika baspopulationer. Det är framför allt tre mått som används för att beskriva hur många som räknas till UVAS: NEET (Not in Education, Employment, or Training) enligt SCB, UVAS enligt MUCF och UVAS enligt SKL. Vi kommer i rapporten använda oss av två av måtten. Vi kommer dels använda SCB:s mått NEET, eftersom den är mest uppdaterad och kan brytas ner på kön och ålder, dels SKL:s mått för UVAS, eftersom den går att bryta ner på kommun- och länsnivå samt också har uppdaterats senare än MUCF:s numera avbrutna serie. För närmare beskrivning av de olika måtten och andelen UVAS över tid, se bilaga 7.

3.2 UVAS är en heterogen grupp med delvis komplex problembild

Gruppen UVAS är heterogen, och de unga som finns i gruppen har väldigt varierande behov och förutsättningar. Inom gruppen finns personer som inte behöver insatser för att etablera sig i arbets- och samhällslivet, och personer som inte behöver särskilt omfattande stöd. Men en betydande del unga har behov av flera olika typer av insatser för att etablera sig. Många

av dessa ungdomar har eller har haft olika svårigheter eller särskilda utmaningar, såsom skolmisslyckanden, långvarig tid utan arbete, sociala och ekonomiska problem, ohälsa, funktionsnedsättning eller en kombination av dessa. Deras behov av insatser kan vara stort.²²

3.2.1 Olika typer av UVAS

Det finns flera faktorer som påverkar möjligheterna för de ungdomar som tillhör gruppen UVAS att etablera sig i arbets- och samhällslivet. Det är inte ovanligt att UVAS har en kombination av olika problem, vilket kan medföra att de har behov av kontakter med flera olika myndigheter och aktörer.²³

Alder och kön visar på olika samvariationer

Andelen UVAS var högre bland de äldre ungdomarna jämfört med de yngre – 8,8 procent bland 20–24-åringar mot 3,3 procent bland 15–19-åringar (se tabell 3.1).²⁴ Detta kan delvis förklaras av att många i den yngre åldersgruppen ännu inte hoppat av eller slutat skolan.

Män som tillhör UVAS är något överrepresenterade i den yngre gruppen (15–19 år) jämfört med kvinnor. Kvinnor är i stället något överrepresenterade i den äldre gruppen (20–24 år).

²² Se exempelvis Utbildningsdepartementet (2015). *Vägar framåt – Strategi för unga som varken arbetar eller studerar*.

²³ SOU. (2018:11). *Vårt gemensamma ansvar – för ungdomar som varken arbetar eller studerar*, ss. 77–78.

²⁴ Statistiska centralbyrån. (2019). *Hitta statistik; Unga som varken arbetar eller studerar (NEET)*. (Hämtad 2019-03-26). <http://www.scb.se>.

Tabell 3.1 **Antal och andel UVAS i riket 2018 efter kön och ålder.**

Kategori	Antal UVAS	Andel UVAS
Män		
15–19 år	10 400	3,6 %
20–24 år	27 200	8,7 %
<i>Totalt 15–24 år</i>	<i>37 600</i>	<i>6,3 %</i>
Kvinnor		
15–19 år	7 900	3,0 %
20–24 år	25 800	8,9 %
<i>Totalt 15–24 år</i>	<i>33 700</i>	<i>6,1 %</i>
Totalt		
15–19 år	18 300	3,3 %
20–24 år	53 100	8,8 %
<i>Totalt 15–24 år</i>	<i>71 300</i>	<i>6,2 %</i>

Källa: Arbetskraftsundersökningen. Statistiska centralbyrån. (2019) *Hitta statistik; Unga som varken arbetar eller studerar (NEET)*. (Hämtad 2019-03-26). <http://www.scb.se>.

Tidigt avbrott i utbildning ökar risken att tillhöra UVAS

Den faktor som tydligast påverkar risken för att en ung person varken arbetar eller studerar är att ha avbrutit eller aldrig påbörjat en gymnasieutbildning.²⁵

Utrikesfödda tillhör oftare UVAS än personer födda i Sverige

UVAS är betydligt vanligare bland unga som är utrikesfödda, 9,5 procent jämfört med 5,5 procent av de inrikes födda år 2018 (se tabell 3.2). Särskilt stor är risken för utrikesfödda unga kvinnor. Förhållandet mellan utrikes och inrikes födda förändras något om man tar hänsyn till utbildning.²⁶

²⁵ Socialstyrelsen. (2010). *Social rapport 2010*, s. 11.

²⁶ SOU. (2018:11). *Vårt gemensamma ansvar för unga som varken arbetar eller studerar*, s. 76.

Tabell 3.2 Antal och andel UVAS mellan 15–24 år i procent i riket år 2018 efter kön samt för inrikes- och utrikesfödda.

Kategori	Antal UVAS	Andel UVAS
Män		
Inrikes födda	29 100	6,0 %
Utrikes födda	8 500	7,4 %
<i>Summa</i>	<i>37 600</i>	<i>6,3 %</i>
Kvinnor		
Inrikes födda	22 900	5,1 %
Utrikes födda	10 800	11,0 %
<i>Summa</i>	<i>33 700</i>	<i>6,1 %</i>
Totalt		
Inrikes födda	52 000	5,5 %
Utrikes födda	19 300	9,1 %
<i>Summa</i>	<i>71 300</i>	<i>6,2 %</i>

Källa: Arbetskraftsundersökningen. Statistiska centralbyrån. *Hitta statistik; Unga som varken arbetar eller studerar (NEET)*. (Hämtad 2019-03-26). <http://www.scb.se>.

Funktionsnedsättning ökar risken för att tillhöra UVAS

Andelen unga med funktionsnedsättning som står utanför studier eller arbete är nästan dubbelt så stor som för övriga unga.²⁷

Psykisk ohälsa vanligare bland UVAS

En betydligt större andel UVAS har fått psykiatrisk vård jämfört med ungdomsbefolkningen i stort. Psykisk ohälsa kan vara en konsekvens av att sakna sysselsättning men också en bidragande faktor till att en individ varken arbetar eller studerar.²⁸

²⁷ Myndigheten för delaktighet (MFD) har utifrån undersökningarna om levnadsförhållandena (ULF) konstaterat detta. SOU. (2018:11). *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar*, s. 89.

²⁸ Temagruppen Unga i arbetslivet. (2017). *Aktivitet: Okänd? Unga som varken arbetar eller studerar*, s. 25.

Behovet av stöd från samhället är olika stort bland UVAS

Två tredjedelar av UVAS är antingen arbetslösa, får försörjningsstöd, är sjuka eller tar hand om barn med låg föräldrapenning.²⁹ Stöd i form av statliga arbetsmarknadsåtgärder är vanligast (se tabell 3.3).

Tabell 3.3 **Antal och andel UVAS mellan 16–24 år uppdelat på olika delgrupper år 2014.**

	Antal kvinnor	Antal män	Totalt
Statliga arbetsmarknadsåtgärder	12 900	18 800	38,6 %
Kommunalt stöd	7 700	8 500	19,8 %
Kombination av statliga åtgärder och kommunalt stöd	4 800	6 500	13,8 %
Föräldraledig på garantinivå	7 400	300	9,3 %
Sjuk eller funktionsnedsatt	7 000	6 900	17 %
Okänd aktivitet	11 900	14 100	31,6 %

Källa: Temagruppen unga i Arbetslivet. *UVAS statistik*. (Hämtad 2019-03-26).

<http://www.temaunga.se/export-report>. Kommentar: Delgrupperna kan överlappa; en person kan tillhöra flera delgrupper under året.

De som befinner sig i okänd aktivitet kan till exempel vara unga som är på resande fot eller som är folkbokförda i Sverige men bor utomlands.³⁰ Gruppen är förhållandevis resursstark. Bland annat har de högre utbildning än andra unga som varken arbetar eller studerar.³¹

3.3 UVAS fördelar sig inte jämt över landet

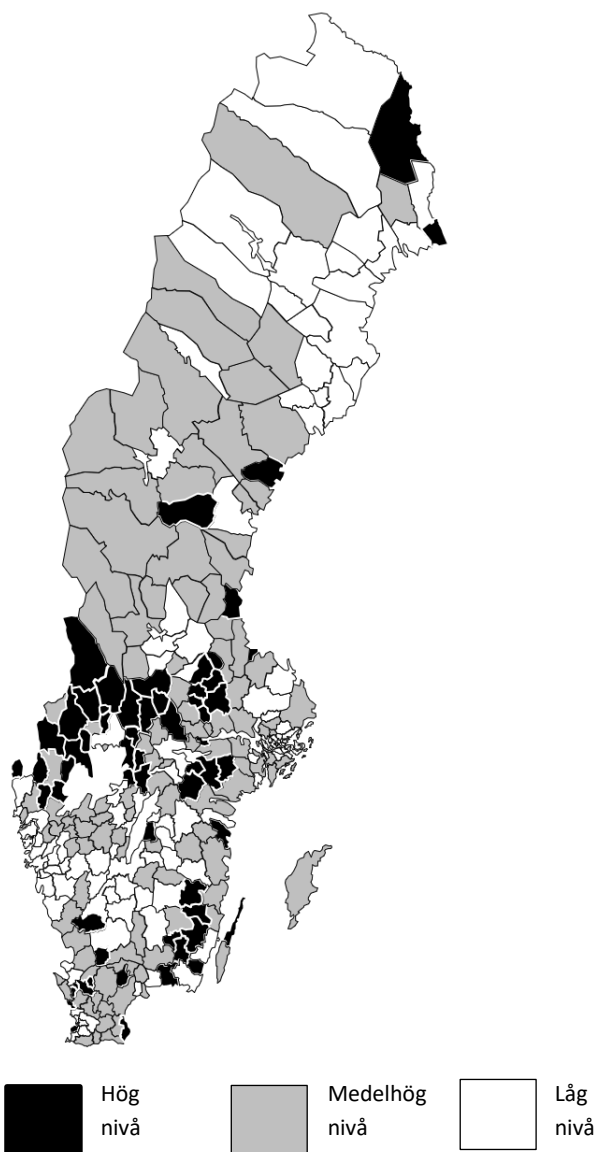
Värmlands län utmärker sig med många kommuner med höga nivåer av UVAS. Men även Örebros, Västmanlands och Södermanlands län har höga nivåer. Andra delar av landet med höga nivåer av UVAS är Kalmar, Gävleborgs och Västernorrlands län (se figur 2).

²⁹ Temagruppen Unga i arbetslivet. (2017). *Aktivitet: okänd? Unga som varken arbetar eller studerar*, s. 25.

³⁰ Temagruppen Unga i arbetslivet. (2017). *Aktivitet: okänd? Unga som varken arbetar eller studerar*, s. 4.

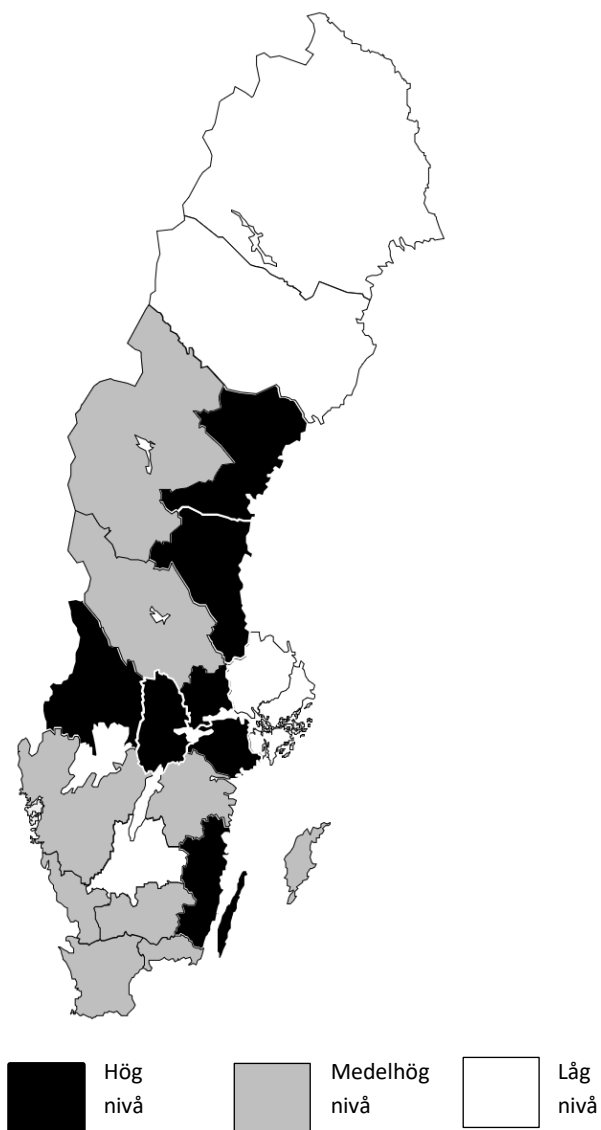
³¹ Temagruppen Unga i arbetslivet. (2017). *Aktivitet: okänd? Unga som varken arbetar eller studerar*, s. 12–25.

Figur 2 Andelar UVAS inom åldersgruppen 17–24 i kommunerna 2016.



Gränsvärdena för andelar UVAS i kommunerna: Hög är 12–19,4 procent, medelhög är 9–11,9 procent, och låg är 4,9–8,9 procent. Källa: Kolada-databasen, SKL.

Figur 3 **Andelar UVAS inom åldersgruppen 17–24 i länen 2016.**



Gränsvärdena för andel UVAS i länen: Hög är 11–14,6 procent, medelhög är 9,5–10,9 procent, och låg är 8–9,4 procent. Källa: Kolada-databasen, SKL. Siffrorna är kommungenomsnitt per län.

Västerbottens län, följt av Jönköpings och Stockholms län är de län som har lägst nivåer av UVAS. Även Norrbottens och Uppsala län har låga nivåer (se figur 3).

Nivåerna hänger delvis ihop med hur nära kommunen ligger starka urbana arbetsmarknader. Bland kommuner med höga nivåer av UVAS finns inga kommuner som klassas som förortskommuner eller större städer enligt SKL:s kommungruppsindelning från 2011. Men en storstad har relativt höga nivåer UVAS, Malmö. De kommuner som har relativt låga nivåer av UVAS har i genomsnitt högre bruttoregionalprodukt (BRP) än de kommuner som har höga nivåer (tabell 3.4).

Tabell 3.4 Genomsnittlig BRP för kommungrupper med låg, medelhög och hög andel UVAS år 2016.

Kommungrupp	Gruppgenomsnitt BRP (tusen kronor per invånare) år 2016	Antal kommuner
Låg andel UVAS	357,80	110
Medelhög andel UVAS	320,04	117
Hög andel UVAS	291,87	63

Gränsvärdena förändrar UVAS i kommunerna: Hög är 12–19,4 procent, medelhög är 9–11,9 procent, och låg är 4,9–8,9 procent. Värdena delar upp fördelningen i procentandelar enligt cirka 40/40/20.

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

På motsvarande sätt har län med låga nivåer UVAS betydligt högre BRP än län med högre nivåer UVAS (tabell 3.5).

Tabell 3.5 Genomsnittlig BRP för grupper av län med låg, medelhög och hög andel UVAS år 2016.

Länsgrupp	Gruppgenomsnitt BRP (tusen kronor per invånare) år 2016	Antal län
Låg andel UVAS	442,80	5
Medelhög andel UVAS	372,89	9
Hög andel UVAS	353,43	7

Gränsvärdena för andel UVAS i länen: Hög är 11–14,6 procent, medelhög är 9,5–10,9 procent, och låg är 8–9,4 procent. Värdena delar upp fördelningen i procentandelar enligt cirka 25/45/30.

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

Arbetsförmedlingen menar att arbetsmarknadsläget för de unga är mer gynnsamt i de regioner som har en mer diversifierad och dynamisk arbetsmarknad och i områden där ingångsjobben är många.³²

³² Arbetsförmedlingen. (2017). *Ungdomsarbetslösheten och ungdomsgarantin – En översikt*, s. 13.

4 Skolverkets stöd för att förebygga avhopp från gymnasieskolan

I detta kapitel redogör vi för hur Skolverket har genomfört arbetet med stöd till skolor och huvudmän när det gäller att förebygga att unga hoppar av gymnasieskolan. I kapitlet redovisar vi bland annat resultat från Statskontorets enkätundersökning 2019. Den hade i och för sig låg svarsfrekvens, 43 procent, men resultaten stämmer bra överens med resultaten i Skolverkets egen enkätundersökning, så vi har därför valt att ändå redovisa dem.

Vi gör följande iakttagelser:

- Det tog lång tid för Skolverket att komma igång med stödet.
- Skolorna har själva fått ansöka om processtödet. De skolor som fått stödet har inte haft särskilt stora problem med avhopp, och har främst varit skolor som redan arbetade med att förebygga sådana.
- Skolverket maktade inte med att stödja så många skolor som var planerat.
- Skolorna är nöjda med det stöd de fått. Men om skolan bytt rektor kan det finnas en risk att metoderna inte fortsätter att användas där.

4.1 Lång startsträcka på grund av omorganisation och svårighet att tolka uppdraget

Det tog lång tid för Skolverket att komma igång med stödet till huvudmännen och skolorna. Uppdraget kom till Skolverket i regleringsbrevet för 2016, men det var först i augusti 2017 som Skolverket genomförde den första insatsen på en skola.³³

³³ Intervjuer med företrädare för Skolverket 2017-01-18 och 2017-06-29.

Att startsträckan var så lång har flera orsaker. Skolverket hade svårt att komma fram till vad myndigheten skulle göra inom ramen för uppdraget. En omorganisation som Skolverket genomförde under 2016 bidrog till att det var svårt att placera ansvaret för uppdraget. Det tog också tid att rekrytera personal till insatsen.

4.1.1 Fyra processtödjare skulle stötta skolornas arbete kring att förebygga avhopp

Skolverket anställde och utbildade fyra processtödjare för att stödja enskilda skolor. De skulle genomföra tre till fyra besök på varje skola för att stötta processerna. Planen var att de skulle besöka 70 skolor.

Skolorna fick själva ta kontakt för att få stöd

Skolverkets modell byggde på att skolorna själva tog kontakt för att få stödet. Tanken var att arbetet skulle få en större legitimitet om skolorna själva frågade efter stödet.³⁴ I augusti 2017 började Skolverket informera om insatsen på sin webbplats. Insatsen marknadsfördes även genom nyhetsbrev och foldrar samt på konferenser.

De fyra processledarna var eftersökta, vilket medförde att Skolverket inte marknadsförde stödet brett. Men ingen skola blev nekad stödet förrän i slutet av insatsperioden.³⁵ Totalt fick 47 skolor besök av Skolverkets processtödjare. Inte de planerade 70 skolorna.³⁶

4.1.2 Skolorna som fått stöd har inga särskilda problem med avhopp

En majoritet (12 av 18 svarande) uppger att de har genomsnittliga problem med avhopp på skolan. Endast 3 skolor uppger att de har större problem än genomsnittet, och 2 att de har mindre problem än genomsnittet.

³⁴ Intervju 2019-02-04.

³⁵ Intervju 2019-02-04.

³⁶ I bilaga 5 redogörs för vilka skolor som fått stöd från Skolverket.

4.1.3 Samtliga skolor var redan igång med ett arbete för att förebygga avhopp

I Skolverkets slutrapport av stödet kring att förebygga avhopp framgår att samtliga skolor som tog del av Skolverkets stöd 2017 och 2018 redan var igång med åtgärder för att förebygga avhopp.³⁷ I en enkät från Skolverket fick skolorna berätta vilka åtgärder de redan genomfört innan de tog emot Skolverkets stöd (tabell 4.1).

Omkring två tredjedelar av skolorna hade enligt svaret på enkäten redan innan de fick stödet startat flexibla anpassningar, rutiner för intern samverkan och individuella scheman för att förebygga skolavhopp. Dessa åtgärder var centrala delar av processtödet. Det var också relativt vanligt att skolorna hade personal med särskilda uppdrag att bygga relationer. Skolorna hade även redan genomfört andra åtgärder för att förebygga avhopp.

³⁷ Skolverket. (2019). *Utvärdering av Skolverkets processtöd till gymnasieskolor för att förebygga avhopp*, bilaga 1.

Tabell 4.1 Fördelning över åtgärder för att förebygga skolavhopp som skolor initierat redan innan stödet från Skolverket.

Åtgärd för att förebygga skolavhopp	Antal skolor	Andel skolor
Flexibla anpassningar	22	65 %
Rutiner för intern samverkan	21	62 %
Individuella scheman	21	62 %
Rutiner för extern samverkan	16	47 %
Personal med särskilt uppdrag att bygga relationer	15	44 %
Personal med uppdrag att fånga upp individer	13	38 %
Kartläggning av hinder	12	35 %
Rutiner för tidiga indikatorer	11	32 %
Extra stödfunktioner utöver lärare och elevhälsopersonal för elever i riskzonen för avhopp	10	29 %
Ansvarsfördelning inom samverkan	9	26 %
Rutiner för uppföljning och analys	7	21 %
Riktlinjer för gemensamt förhållningssätt	6	18 %
Totalt antal skolor som besvarat enkäten	34	

Källa: Enkätresultat från Skolverkets utvärdering av processtödet till skolorna.³⁸

4.1.4 Stöd har riktats även till huvudmännen

Under 2017 anordnade Skolverket sex konferenser som riktade sig till politiker, enskilda huvudmän samt förvaltningschefer eller motsvarande som ansvarade för utbildning och kommunernas aktivitetsansvar. Skolverket genomförde konferenser på sex orter i landet, och det totala antalet deltagare var 443 personer.

På Skolverkets webbplats finns även ett stödpaket riktat till huvudmän om att planera, genomföra och utveckla arbete med att förebygga avhopp från gymnasieskolan.

³⁸ Skolverket. (2019). *Utvärdering av Skolverkets processtöd till gymnasieskolor för att förebygga avhopp*, bilaga 1.

4.2 Samverkan

Samverkan nämns särskilt i uppdraget till Statskontoret. Skolverket har samarbetat med PlugInnovation vid GR Utbildning i Göteborg.³⁹ Skolverket har även haft samråd med Temagruppen Unga i Arbetslivet, Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar, samt med SKL. Skolverket har även inhämtat underlag från Örebro universitet, Göteborgs universitet och PlugInnovation.

Skolverket har även genomfört seminariedagar för analys och uppbyggnad av konceptet tillsammans med Temagruppen Unga, SKL, PlugIn Åre och Östergötland, #jagmed i Tranås samt med Skolverket.

4.3 Genomförandet av processtödet

Enskilda skolor har kunnat anmäla intresse för att få besök av processstödjarna, där de stöttat processer genom att dra igång och utveckla det förebyggande arbetet. Enligt Skolverket har stödet utformats utifrån den enskilda skolans behov och förutsättningar.⁴⁰ Varje skola har därefter utarbetat sin egen plan för det fortsatta arbetet med hjälp av processtödjarna.

Stödet till skolorna skulle innefatta tre till fyra träffar mellan processstödjarna och personalen på skolan, och varje träff skulle ha ett specifikt innehåll. Den första träffen bestod av en föreläsning kring statistik om avhopp, om att stärka skolanknytningen och förutsättningar för skolan att utveckla sin verksamhet. Den andra träffen bestod bland annat av en föreläsning om långsiktigt förändringsarbete och en workshop om skolans organisation för att identifiera luckor i det förebyggande arbetet. Den tredje träffen bestod av återkoppling. Personalen på skolan skulle bli motiverade att fortsätta arbeta för att förebygga avhopp och att ha ett långsiktigt mål eller vision för skolan att jobba efter. Skolverket hade svårt att komma fram till vad myndigheten skulle göra inom ramen för upp-

³⁹ PlugInnovation är en digital plattform där kunskap som är central för personer som arbetar med att motverka studieavbrott samlas.

⁴⁰ Intervjuer med företrädare för Skolverket 2017-01-18 och 2017-06-29.

draget. Den ursprungliga tanken var att göra en uppföljning vid ett fjärde tillfälle, cirka ett år efter att skolan börjat arbeta med det nya arbetssättet.

4.3.1 Skolorna har inte fått ta del av samtliga planerade stödtilfällen

Enligt de skolor som besvarat Statskontorets enkät framgår att det var mycket ovanligt att skolorna fick ta del av fyra stödträffar. Endast 2 skolor i Statskontorets enkät fick fyra besök. Majoriteten fick besök vid tre tillfällen (13 av 18 svarande) och 2 skolor fick två stödbesök.

4.3.2 Innehållet i stödet som skolorna fick

Nästan alla svarande i Statskontorets enkät uppger att de har fått stöd i form av utbildning eller föreläsning (15 av 18 skolor). Knappt hälften uppger att de fått stöd med att kartlägga skolans behov. Drygt hälften uppger att de har fått ett uppföljande besök av Skolverket.

4.3.3 Samtliga är nöjda med det stöd de fått ...

Samtliga skolor som besvarat Statskontorets enkät och har intervjuats har varit positiva till utformningen och innehållet i Skolverkets stöd. I enkäten uppger hälften att stödet har varit mycket bra, andra hälften att det varit ganska bra. Ingen uppger alltså att stödet inte har varit bra.

Av enkätens öppna svarsalternativ framgår att de svarande uppskattat processtödjarnas kompetens, att processtödjarna tillförde kunskap baserad på vetenskaplig grund och att de motiverade personalen. De svarande har uppskattat att få fakta samt konkreta och användbara verktyg. Skolorna har fått hjälp att hitta sina utvecklingsområden samt förstått vikten av helhetstänk, att arbeta förebyggande och att avsätta tid.

De svarande tyckte att stödet har varit enkelt att söka, till skillnad från andra statliga stödåtgärder. Att söka och få stöd utan att behöva skriva ansökningar och begära pengar gör de sökande mer motiverade och ökar sannolikheten att de söker stöd.

Det är oftast krångligt att söka vissa statsbidrag. I det här fallet var det enkelt och gick fort att få stöd. Om det finns återbetalningskrav kan det också kännas riskfyllt att ansöka om bidrag.

4.3.4 ... men vissa önskar mer stöd

Trots att skolorna är nöjda med stödet de fått, säger vissa att de hade velat få mer stöd i sitt arbete med att förebygga avhopp. I enkäten uppger 7 av 18 svarande att de hade önskat att få mer stöd än de fick. De hade önskat mer statistik om den egna skolan, mer specifik handledning baserad på skolans egna resultat, mer process- och analysstöd samt tillfällen för uppföljning och fördjupade dialoger. De hade också önskat att insatsen skulle pågå under en längre tid och att de skulle fått fler träffar med Skolverkets processtödjare.

4.3.5 Skolverkets stöd har lett till nya insikter om verksamma metoder

Alla utom en av de svarande i Statskontorets enkät uppger att Skolverkets insats lett till att de fått nya insikter om verksamma metoder för sitt arbete med att förebygga avhopp. Exempel på insikter är hur viktiga relationer och gemenskap är, att agera snabbt, individuella behov samt att identifiera riskgrupper.

Hälften av de svarande uppger att de bara delvis hade möjlighet att avsätta den tid och de resurser som behövdes för att de fullt ut skulle kunna ta del av och arbeta utifrån Skolverkets insats. Det säger även en del av dem vi intervjuat.

4.3.6 Svårt att urskilja stödets effekter på individnivå

Skolorna har svårt att bedöma om stödet de fått från Skolverket har medfört att de kunnat förebygga avhopp i specifika fall. I enkäten bedömer 7 av 18 skolor att de kunnat förebygga avhopp i specifika fall, 3 att stödet inte medfört att de kunnat förebygga avhopp och 8 att de inte kan bedöma insatsens effekt på specifika fall. De menar dels att de är svårt att uttala sig om hur stödet påverkar enskilda individer, dels att det gått för kort tid för att se effekter på individnivå. I intervjuerna framkommer att vissa rektorer upplever att frånvaron bland eleverna har minskat till följd av stödet från Skolverket.

4.3.7 En del av arbetet kommer att fortsätta även efter stödet ...

I intervjuerna framkommer att skolorna kommer att fortsätta med det arbetssätt som Skolverket introducerade. Hälften av skolorna som svarade på enkäten, 9 skolor, uppger att de kommer att fortsätta arbeta enligt det sätt som Skolverket bidragit till att starta på skolan. Något färre, 7 skolor, uppger att de delvis kommer att fortsätta arbeta på samma sätt.

4.3.8 ... men rektorsbyte kan ge sämre förutsättningar för metoderna att överleva

Svarsfrekvensen i Statskontorets enkät var låg. En förklaring är sannolikt att ett ganska stort antal skolor har bytt rektor. Alla rektorer som svarat på enkäten är rektorer som var med då stödet gavs.

De rektorer som Statskontoret har intervjuat betonar vikten av att rektorn är med i det förebyggande arbetet mot avhopp, och är oroliga för vad som kan hända med arbetet om det kommer en ny rektor. Vi ser därför en risk att effekterna av stödet kan klinga av om den rektor som var med och tog emot stödet försvinner från skolan.

5 "En väg in"-projekt och matchningsinsatser – genomförandet på den nationella nivån

I detta kapitel redovisar vi hur två av de tre åtgärder som riktat sig direkt till målgruppen genomfördes på den nationella nivån. Dessa två är statsbidraget som har fördelats av MUCF till "en väg in"-projekt och statsbidraget som har fördelats av Folkbildningsrådet till matchningsinsatser.

Vi gör följande iakttagelser:

- Det tog lång tid att komma igång med utlysningen av bidragen, framför allt för MUCF. Det medförde att första årets projekt fick starta med kort varsel.
- Projektbidrag har beviljats för endast ett år i taget, vilket har inneburit en kortvarig verksamhet.
- Behov och problem har inte styrts vilka som har beviljats bidrag.
- Bidragsmottagarna är i huvudsak nöjda med bidragsprocesserna.

5.1 Ovana vid bidragen ledde till lång startsträcka

Aktörerna på nationell nivå, MUCF och Folkbildningsrådet, har beskrivit hur det krävdes tid för förberedelser och för att tolka uppdraget.

5.1.1 Lång förberedelse innan MUCF utlyste bidraget

MUCF fick i regleringsbrevet för 2016, 2017 och 2018 i uppdrag att fördela statsbidrag för att starta nya eller utveckla redan befintliga samverkansmodeller. Statsbidraget skulle fördelas till kommuner och samordningsförbund för verksamheter där olika samhällsaktörer

samverkar.⁴¹ Avsikten var att bidraget till ”en väg in”-projekt skulle utlysas i början av åren ifråga. Men nödvändiga förberedelser och informationsarbete tog en stor del av 2016. MUCF utlyste därför medel för det första året först i september. Även för de följande två åren kom utlysningarna en bit in på året. MUCF utlyste medlen för 2017 och för 2018 i mars.⁴²

MUCF fattade beslut om att bevilja stöd för 2016 i november. Projekten var tvungna att dra igång verksamheter senast i december för att kunna ta del av 2016 års bidrag. Detta har påverkat starttidpunkter även för de kommande åren. Exempelvis kunde flera fleråriga projekt, som hade beviljats statsbidrag i 2017 års bidragsomgång, börja förbruka bidraget från 2018 först i december. De sista projekten med detta statsbidrag kommer därför att avslutas i slutet av 2019 och början av 2020.⁴³

5.1.2 Trevande start för Folkbildningsrådet

Folkbildningsrådet har enligt våra intervjuer uppfattat uppdraget att fördela statsbidrag till matchningsinsatser som ett sidouppdrag. Folkbildningsrådet menar också att uppdraget var otydligt och att de hade svårt att tolka det. Det innebar att utlysningen dröjde något även för Folkbildningsrådet innan det första årets bidrag utlystes, i slutet av mars 2016.

Folkbildningsrådet informerade folkhögskolor och studieförbund om statsbidraget i ett brev som tillsammans med ansökningsformuläret skickats per e-post till samtliga folkhögskolor och studieförbund i landet. Information om utlysningen har också funnits på Folkbildningsrådets webbsida. Skolorna fick cirka en månad på sig att ansöka om bidraget.⁴⁴

Under det andra och tredje året hade Folkbildningsrådet etablerat en tydligare och effektivare process, och kunde utlysa bidraget tidigare.

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

⁴² Statskontorets intervju med MUCF 2019-01-24.

⁴³ Statskontorets intervju med MUCF 2019-01-24.

⁴⁴ År 2016 var ansökningstiden dock enbart två veckor.

5.2 Söktrycket varierade

Intresset för Folkbildningsrådets bidrag till matchningsinsatser har varit varierande men mer stabilt kring MUCF:s ”en väg in”-verksamheter.

5.2.1 Intresset sjönk under det sista året

MUCF uppger att det har funnits ett stort intresse för att söka bidraget till ”en väg in”-projekten. Sammanlagt 165 ansökningar kom in under de tre åren (tabell 5.1). Antalet steg mellan den första och den andra bidragsomgången men under det sista året sjönk antalet. En orsak till det minskade sökintresset är enligt MUCF att de inte marknadsförde bidraget nämnvärt inför den sista ansökningsomgången. MUCF bedömde att antalet ansökningar ändå skulle bli tillräckligt under det sista året, på grund av det tidigare höga söktrycket.⁴⁵ Av samtliga ansökningar beviljades 40 procent.

Tabell 5.1 Sammanställning över inkomna och beviljade ansökningar för ”en väg in”-verksamheter 2016–2018 per år.

Ansökningsår	Inkomna	Beviljade	Andel beviljade	Fördelade medel (tkr)
2016	53	23	43 %	17 150
2017	63	22	35 %	17 650
2018	49	20	41 %	17 150
Totalt	165	65	40 %	51 950

Söktrycket för bidraget till matchningsinsatserna var inte särskilt högt under det första året. Folkbildningsrådet fick totalt tolv ansökningar det första året, fem från studieförbund och sju från folkhögskolor (tabell 5.2).⁵ Av dessa beviljades nio statsbidrag, till två av studieförbunden och samtliga sju folkhögskolor som hade ansökt. Folkbildningsrådet uppger att det låga söktrycket troligen hängde samman med att ansökningstiden första året var mycket kort. En annan orsak var troligen att alla studieförbund och folkhögskolor inte kände till statsbidraget.⁴⁶

⁴⁵ MUCF. (2019). *Unga som varken arbetar eller studerar. Statsbidragets användning, deltagarnas erfarenheter och effekter av beviljade projekt 2016*, s. 11.

⁴⁶ Statskontorets intervju med MUCF 2019-01-24.

Intresset för statsbidraget till matchningsinsatser ökade något till nästkommande år, då Folkbildningsrådet fick 25 ansökningar. I likhet med statsbidraget till ”en väg in”-verksamheter sjönk antalet ansökningar under det sista året till 19. Totalt beviljades 41 procent av ansökningarna om matchningsinsatser, nästan exakt samma andel som för ”en väg in”-projektet.

Tabell 5.2 Sammanställning över inkomna och beviljade matchningsansökningar per år.

År	Inkomna	Beviljade	Andel beviljade	Fördelade medel (tkr)
2016	12	9	75 %	2 600
2017	25	7	28 %	3 550
2018	19	7	37 %	3 000
Totalt	56	23	41 %	9 150

Källa: Folkbildningsrådet. Ett projekt som beviljats bidrag för 2016 genomförde inte någon verksamhet och fick betala tillbaka medel.

5.2.2 Vanligt med avslag för ansökan ett andra år

Relativt många projekt ansökte om bidrag för fler än ett år. Ett problem som förts fram i intervjuer och i enkäten är att bidragen bara har beviljats ett år i taget. Projekten har inte kunnat få ett preliminärt beviljande för ytterligare år. En stor del av det första projektåret går åt till att göra verksamheten känd, att få samverkan att fungera och inte minst att kartlägga och kontakta de unga personer som man vill erbjuda hjälp och stöd. Det är därför olyckligt med så kortsiktiga bidrag.⁴⁷ En anordnare av en matchningsinsats skriver i sin slutrapport:

Det är direkt förtroendeskadligt att starta upp insatser för att sedan några månader efter lika plötsligt stänga ner igen.⁴⁸

Vissa av projekten ansökte om bidrag för endast ett år. Men av de ”en väg in”-projekt som hade fått bidrag 2016 eller 2017 ansökte de flesta om bi-

⁴⁷ Statskontorets intervju med MUCF 2019-01-24 samt Statskontorets enkät 2017 och 2019.

⁴⁸ Gotlands folkhögskola. (2017). *Redovisning av matchningsinsats vid Gotlands folkhögskola*. Folkbildningsrådet Dnr 8:3 2017-01-09.

drag för flera år. Många av dessa ansökningar fick avslag. MUCF uppger att projekten i varje bidragsomgång ”tävlade på lika villkor” oavsett tidigare bidrag eller inte.⁴⁹ Majoriteten fick bidrag under ett år (tabell 5.3).

Tabell 5.3 Fördelning av ”en väg in”-projekt (unika) efter antal år de fått bidrag beviljade och typ av sökande.

Antal bidragsår	Enskilda kommuner	Samordningsförbund	Totalt
1 år	19	4	23
2 år	7	2	9
3 år	5	3	8
Totalt	31	9	40

Även Folkbildningsrådet bedömde kvaliteten i varje ansökan förutsättningslöst. Vissa studieförbund och folkhögskolor ansökte om statsbidrag till matchningsinsatser vid mer än ett tillfälle. Majoriteten av dessa fick avslag. Fyra insatser fick bidrag för två år och en insats fick bidrag för tre år (tabell 5.4).

Tabell 5.4 Fördelning över matchningsinsatser (unika) efter antal år de fått bidrag beviljade för och typ av sökande.

Antal bidragsår	Folkhögskolor	Studieförbund	Totalt
1 år	7	3	10
2 år	3	1	4
3 år	1	0	1
Totalt	11	4	15

5.3 God spridning över landet med undantag av vissa regioner

Det ingår i Statskontorets uppdrag att analysera vilka effekter åtgärderna har fått i olika delar av landet. Ett led i detta är att studera till vilka delar i landet som statsbidraget till projektverksamheter har gått.

”En väg in”-projekten är relativt väl spridda över landet. Men det finns fler kommuner som ingår i ett samordningsförbund som har fått bidrag än

⁴⁹ Statskontorets intervju med MUCF 2019-01-24.

kommuner som har fått bidrag, vilket gör att kartan ofta visar kommuner som ligger nära varandra som bidragstagare (figur 4).

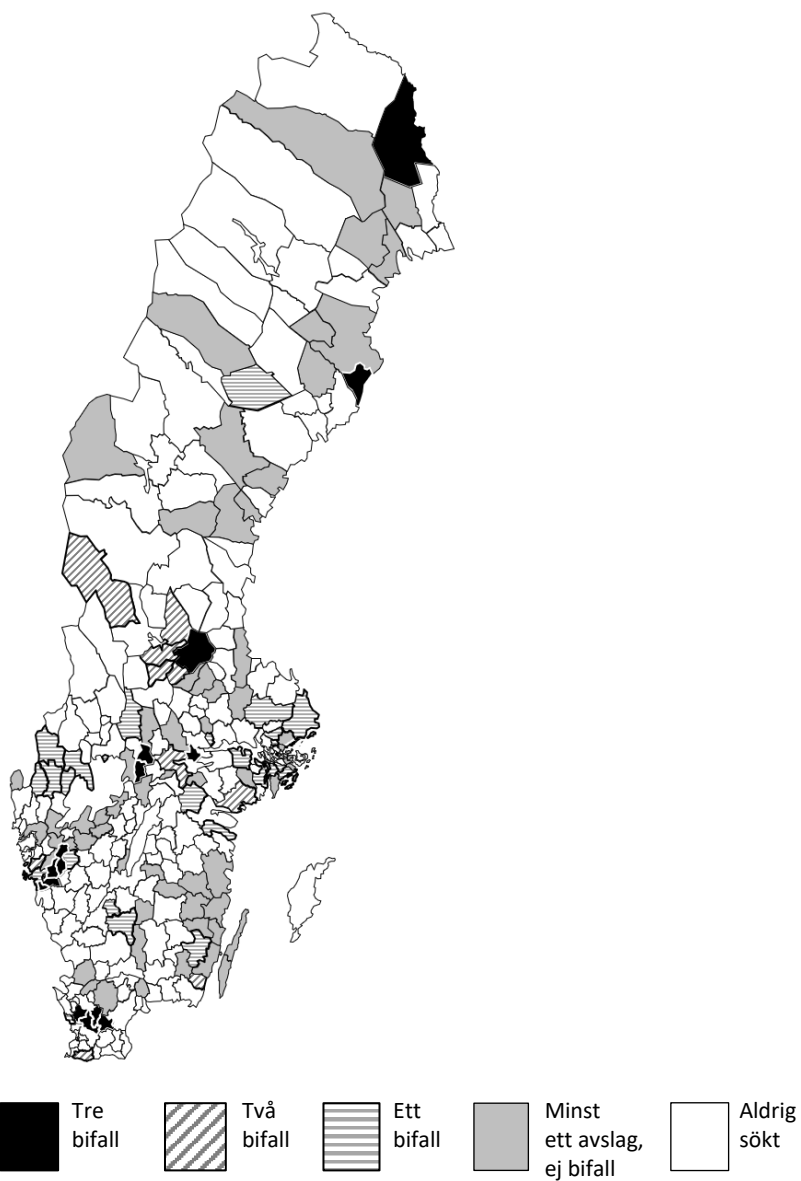
Om vi räknar med alla de kommuner som ingår i samordningsförbund har statsbidraget nått sammanlagt 54 kommuner under ett eller fler år från 2016 till 2018 (tabell 5.5).⁵⁰ Något fler har inte fått sin ansökan beviljad. Av samtliga 290 kommuner har en majoritet aldrig ansökt om statsbidrag till ”en väg in”-projekt, vare sig som enskilda kommuner eller som del av ett samordningsförbund.

Tabell 5.5 Antal kommuner som beviljats eller inte beviljats statsbidrag till ”en väg in”-projekt.

Typ av kommun	Antal kommuner
Kommuner som har beviljats bidrag i ett år eller fler	54
Kommuner som har sökt men inte beviljats bidrag	64
Kommuner som inte har sökt bidrag	172
Totalt	290

⁵⁰ Alla kommuner i samordningsförbunden behöver inte ha deltagit i projektet.

Figur 4 Kommuner där MUCF bifallit eller avslagit ansökan 2016–2018.



Not: För ansökningar från samordningsförbund har samtliga kommuner i samordningsförbundet markerats.

Även anordnarna av matchningsinsatser är utspridda geografiskt (figur 5). Det är framför allt folkhögskolor eller studieförbund i län med låga och medelhöga nivåer av UVAS som har beviljats bidrag, medan län med höga nivåer av UVAS är underrepresenterade.

Omkring en fjärdedel av de potentiella bidragsmottagarna ansökte om bidrag för matchningsinsatser under de tre åren. Knappt tio procent av folkhögskolorna och studieförbunden beviljades statsbidraget. Totalt under de tre åren har sammanlagt 15 studieförbund och folkhögskolor fått statsbidrag för att starta och utveckla matchningsinsatser. År 2016 fanns det totalt 10 studieförbund och 154 folkhögskolor i Sverige.

Minst ett bifall

Endast avslag

Inga ansökningar

5.4 Vissa regioner med stora behov har inte fått något av statsbidragen

I kapitel 3 konstaterade vi att det finns vissa geografiska områden där många kommuner har höga nivåer av UVAS (figur 2). Dessa områden har bara i liten utsträckning fått något av statsbidragen.

5.4.1 ”En väg in”-verksamheter har inte prioriterat geografiska områden med stora behov

I den förordning som styr bidraget till ”en väg in”-projekt fanns inget stöd för hur MUCF skulle fördela bidraget utifrån vilka problem eller behov de sökande hade.⁵¹ MUCF uppger i intervjuer att de i bidragsgivningen inte tagit hänsyn till var i landet behoven är störst. Det är istället kvaliteten i ansökningarna som avgjort vilka verksamheter som fick statsbidraget.⁵²

I de två första bidragsomgångarna, 2016 och 2017, var det i första hand kommuner med låga eller medelhöga andelar UVAS som beviljades bidrag till ”en väg in”-projekt. Detta ändrades i 2018 års bidragsomgång. Då var det i princip lika stora andelar kommuner med låga som med höga nivåer av UVAS som sökte statsbidraget (tabell 5.6). Det var 2018 något fler kommuner som hade höga nivåer av UVAS som fick bidraget jämfört med kommuner som hade låga eller medelhöga nivåer av UVAS.

⁵¹ Förordning (2016:82) om statsbidrag till samverkansinsatser för unga som varken arbetar eller studerar.

⁵² Intervjuer med företrädare för MUCF 2017-06-28 och 2019-01-24.

Tabell 5.6 Fördelning av ansökningar och beslut 2018 efter nivåer av UVAS 2016.

Andel UVAS	Antal kommuner	Antal kommuner som sökt bidrag	Andel kommuner som sökt bidrag	Antal bifall	Andel bifall
Låg*	110	27	25 %	13	12 %
Medel**	117	24	21 %	10	9 %
Hög***	63	15	24 %	10	16 %
Totalt	290	66	23 %	33	11 %

Källa: Egna beräkningar av data från MUCF och SKL.

*4,9–8,9 procent UVAS 2016

**9–11,9 procent UVAS 2016

***12–19,9 procent UVAS 2016

En majoritet av kommunerna sökte inte statsbidrag till ”en väg in”-projekt (tabell 5.6). Det finns olika möjliga förklaringar till detta. En förklaring kan vara att projekten under det första året var tvungna att starta upp sin verksamhet med mycket kort varsel (avsnitt 5.1), vilket kan ha påverkat kommuner att inte ansöka om bidraget. Det kan också ha handlat om att kommunerna var ovana vid den typen av verksamheter eller att man inte kunde ansöka om stora belopp. Ytterligare en faktor kan ha varit att det krävs resurser och vana för att ansöka om bidrag, något som de kommuner som inte ansökte kanske saknade.

Vi kan också konstatera att det inte förekommit några riktade informationsinsatser om bidragen till områden med höga nivåer av UVAS. Informationen om bidraget spreds till samtliga kommuner.⁵³ Eftersom kvaliteten i ansökningarna överlag var god, har MUCF inte gett något stöd i ansökningsprocessen. MUCF uppger att det fanns tillräckligt många goda projektansökningar ändå.⁵⁴

⁵³ MUCF. (2019). *Unga som varken arbetar eller studerar. Statsbidragets användning, deltagarnas erfarenheter och effekter av beviljade projekt 2016*, s. 10.

⁵⁴ Statskontorets intervju med företrädare för MUCF 2019-01-24.

Många ”en väg in”-verksamheter hade redan en existerande verksamhet

Enligt förordningen skulle MUCF särskilt prioritera ansökningar från kommuner och samordningsförbund som inte hade någon verksamhet av det slag statsbidraget gällde, samt verksamheter som särskilt fokuserade på de behov som unga nyanlända har. MUCF vägde in dessa faktorer i bedömningen, men de var inte avgörande för vilka MUCF skulle bevilja bidrag. Andra faktorer kunde väga tyngre. Många av de sökande som beviljades bidrag i den första ansökningsomgången (16 av 23) hade redan en befintlig verksamhet som underlättade UVAS etablering i samhället.⁵⁵

5.4.2 Prioriterade områden har inte varit avgörande för vilka matchningsinsatser som beviljats medel

Sju län har höga nivåer av UVAS (se avsnitt 3.3). Det har bara förekommit matchningsinsatser med statsbidrag i ett av dessa län, Örebro län. I tre av de övriga länen ansökte en folkhögskola eller ett studieförbund om bidrag men fick avslag.

Arbetsmarknadens behov var ett centralt begrepp när regeringen beskrev matchningsinsatsen i sin strategi för UVAS. Strategin hänvisar till regionalt utvecklingsansvariga i länen och de prognoser de tar fram över behovet av kompetensförsörjning. Att det ska finnas ett matchningsbehov är också ett av Folkbildningsrådets kriterier för att dela ut bidrag.

Men i de intervjuer vi gjort med företrädare från Folkbildningsrådet framgår att särskilda problem på den regionala arbetsmarknaden inte har haft avgörande inverkan på vilka projekt som har beviljats bidrag:

Vi frågar alltid Arbetsförmedlingen efter prioriterade zoner, och vi poängsatte efter det. Men inriktning och kvalitet på ansökningarna bedömde vi som viktigare.

Folkbildningsrådet poängterar också att det är viktigt att folkhögskolor och studieförbund själva ser behovet av insatsen för att insatsen ska bli väl genomförd och göra nytta. Folkbildningsrådet vill inte styra hur studieför-

⁵⁵ MUCF. (2019). *Unga som varken arbetar eller studerar. Statsbidragets användning, deltagarnas erfarenheter och effekter av beviljade projekt 2016*, s. 15.

bund och folkhögskolor ska genomföra insatserna och inte heller välja att bara erbjuda stödet till vissa.

Vi finns ju till för alla, men de måste själva tycka att det är en bra idé att söka.

När vi gick igenom Folkbildningsrådets skriftliga beslutsmotiveringar till ansökningar år 2018 kan vi urskilja mönster kring vilka ansökningar som Folkbildningsrådet bifallit. Dels har Folkbildningsrådet premierat ansökningar som tydligt beskriver verksamheten och är detaljrika. Dels har rådet premierat spridningspotential, bredden på målgruppen och verksamheten, fokus på bristyrken och dylikt. När det gäller vissa kriterier för bidraget saknas det ibland motiveringar för de beviljade projekten. Det gäller exempelvis erfarenheter av att vägleda målgrupper, samverkansstrukturer, ett jämställdhetsperspektiv och ett prioriterat område.

5.5 Samverkan på den nationella nivån

I vårt uppdrag nämns att Statskontoret ska ta reda på hur berörda myndigheter och andra aktörer har samverkat på olika nivåer när det gäller att utforma och genomföra åtgärderna.

MUCF samverkade huvudsakligen med andra aktörer i början av bidragsperioden 2016–2018, då mycket av MUCF:s arbete handlade om att hämta in information.⁵⁶ MUCF uppger att de har samverkat med Dua, den nationella samordnaren för UVAS, kommuner, samordningsförbund, SKL, Arbetsförmedlingen och Folkbildningsrådet.⁵⁷

MUCF samrådde med ett antal kommuner och samordningsförbund inför lanseringen av projektbidraget. MUCF samverkade även med SKL, Skolverket och Arbetsförmedlingen.⁵⁸ Det har också förekommit internationella kontakter. Representanter från MUCF har deltagit i ett par konferenser om NEET. Myndigheten har samverkat med Erasmus+ som

⁵⁶ Statskontorets intervju med företrädare för MUCF 2019-01-24.

⁵⁷ MUCF. (2019). *Unga som varken arbetar eller studerar. Statsbidragets användning, deltagarnas erfarenheter och effekter av beviljade projekt 2016*, ss. 10–11.

⁵⁸ Statskontorets intervju med företrädare för MUCF 2019-01-24.

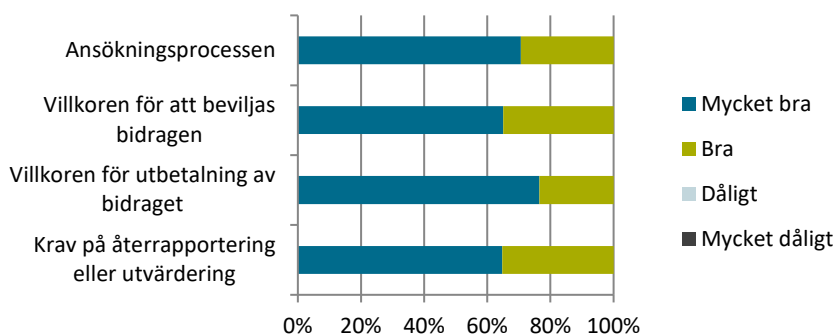
genomför satsningar riktade till målgruppen. De båda har haft kontakter om projekt med liknande verksamhet.⁵⁹

Folkbildningsrådet har inte samverkat med andra aktörer i den utsträckning som MUCF gjort. Folkbildningsrådet har i princip bara samverkat med Arbetsförmedlingen, för att få tillgång till uppgifter om prioriterade områden utifrån arbetsmarknadens behov. Folkbildningsrådet uppger att de även haft kontakter med Dua och den nationella samordnaren för UVAS, och att samverkan då inkluderat uppdraget med matchningsinsatser.

5.5.1 Bidragsmottagarna är i huvudsak nöjda med processerna

Samtliga projekt som har beviljats bidrag är enligt Statskontorets enkät nöjda eller mycket nöjda med bidragsprocessen (se figur 6 och 7).

Figur 6 Fördelning över hur ”en väg in”-verksamheterna ansett att olika delar av bidragsprocessen fungerat.



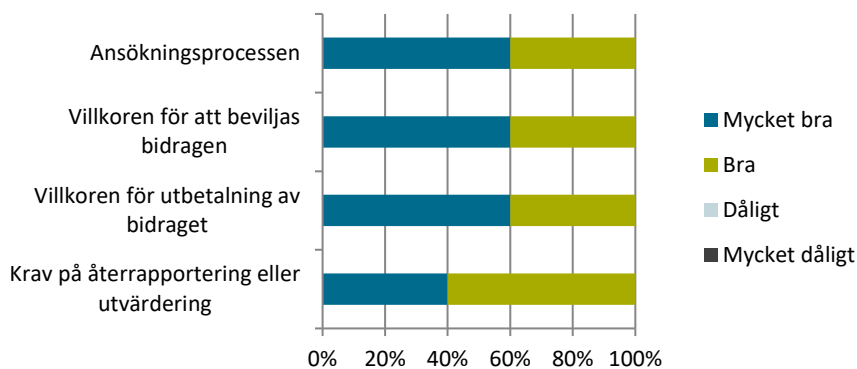
Källa: Statskontorets enkät 2019

I kommentarerna till frågorna om bidragsprocessen nämner de svarande för ”en väg in”-projekten bland annat det faktum att bidragsgivningen kom igång väldigt sent under det första året och att projekten hade liten tid på sig att sätta igång som ett problem.

⁵⁹ Statskontorets intervju med företrädare för MUCF 2019-01-24.

De som svarat för matchningsinsatserna har varit något mindre nöjda än de svarande för ”en väg in”-projekten. De uppger i mindre utsträckning alternativet ”mycket bra” och i högre utsträckning ”bra”. Minst nöjda är de med kraven på återrapportering eller utvärdering. Återrapporteringskraven har varit oproportionerligt stora med tanke på hur begränsat bidraget har varit. De har även fört fram synpunkter om att det var väldigt kort tid efter det att bidraget lystes ut till det att ansökan skulle lämnas in.

Figur 7 **Fördelning över hur matchningsinsatserna ansett att olika delar av bidragsprocessen fungerat.**



Källa: Statskontorets enkät 2019

I enkätundersökningen ingick inte de kommuner och samordningsförbund respektive folkhögskolor och studieförbund som hade ansökt om bidrag men inte fått ansökan beviljad. Därför kan vi inte uttala oss om deras synpunkter på bidragsprocessen.

6 "En väg in"-projekt och matchningsinsatser – genomförandet på den lokala nivån

I detta kapitel redovisar vi hur två delar av strategin genomförts på den lokala nivån. Dessa två delar är statsbidraget som har fördelats av MUCF till "en väg in"-projekt och statsbidraget som har fördelats av Folkbildningsrådet till matchningsinsatser.

Vi gör följande iakttagelser:

- Myndigheterna använder betydligt mer arbetsintensiva metoder i projekten och i matchningsinsatserna än normalt.
- Deltagarna behöver ofta mycket tid för att närma sig arbetsmarknaden. Därför mäter vi framgång i form av stegförflyttningar.
- Samverkan med näringslivet och det civila samhället fungerar mer problemfritt än samverkan med myndigheter. Den senare fungerar ofta bra, men har inte medfört att organisationerna har ändrat arbets sätt eller struktur utan är beroende av de inblandade personerna.
- Verksamheterna utvärderas i liten utsträckning. Det är en av de saker som leder till att erfarenheter inte sprids utanför det lokala området.
- Deltagare vi intervjuat berättar om att de fått värdefull eller till och med ovärderlig hjälp av att ha deltagit i projektens verksamheter.

6.1 Många nya verksamheter och stärkt stöd till UVAS tack vare statsbidraget

I de tre bidragsomgångarna 2016–2018 fick sammanlagt 40 "en väg in"-projekt och 15 matchningsinsatser bidrag under ett eller flera år. Enligt dem som besvarat Statskontorets enkät 2019 har många av projekten startat en helt ny verksamhet tack vare statsbidraget. Många har lagt till

nya moment i en befintlig verksamhet. Det förekommer även att de har ökat omfattningen av en befintlig verksamhet eller anställt personer med ny kompetens för att nå och stödja målgruppen på ett bättre sätt (se tabell 6.1).

Tabell 6.1 Fördelning över vad verksamheterna som beviljats bidrag 2018 använt statsbidraget till. Flera svar har varit möjliga.

	"En väg in"- verksamheter		Matchnings- insatser	
	Antal	Andel	Antal	Andel
En helt ny verksamhet	15	79 %	3	60 %
Nya moment i befintlig verksamhet	10	53 %	3	60 %
Ökad omfattning av befintlig verksamhet	9	47 %	1	20 %
Personer med nya typer av kompetenser har anställts	7	37 %	1	20 %
Annat	3	16 %	0	0 %
Totalt antal unika projekt	19		8	

Källa: Statskontorets enkätundersökning 2019.

Över hälften av de som svarade på Statskontorets enkät från 2019 uppger att de inte hade kunnat genomföra de åtgärder de genomfört utan statsbidraget (se tabell 6.2). Nästan alla övriga svarade att de bara hade startat en del av åtgärderna, eller att de hade genomfört åtgärderna i mindre omfattning om de inte fått den statliga finansieringen.

Tabell 6.2 Fördelning över i vilken utsträckning verksamheterna hade startat och genomfört åtgärderna även om de inte fått finansiering från statsbidrag.

	"En väg in"- verksamheter		Matchnings- insatser	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Ja, vi skulle ha genomfört samtliga åtgärder ändå	1	5 %	0	0 %
Ja, men inte alla åtgärder	0	0 %	2	50 %
Ja, men i mindre omfattning	7	37 %	0	0 %
Nej	11	58 %	2	50 %
Totalt	19	100 %	4	100 %

6.2 Uppsökande verksamhet för att nå deltagare till projekten

För ”en väg in”-projekten var det ett krav att de skulle bedriva uppsökande verksamhet.⁶⁰ I Statskontorets enkätundersökning visar det sig att 1 av de 19 verksamheterna inte har bedrivit uppsökande verksamhet. I matchningsinsatserna har det varit mindre vanligt att projekten har bedrivit uppsökande verksamhet, men det är ändå fler som har haft en sådan verksamhet än som inte har haft det (se tabell 6.3).

Tabell 6.3 Fördelning över verksamheter som bedrivit uppsökande arbete.

	”En väg in”- verksamheter		Matchningsinsatser	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Ja	18	94 %	3	60 %
Nej	1	6 %	2	40 %
Totalt	19	100 %	5	100 %

Källa: Statskontorets enkät 2019.

6.2.1 Vissa typer av unga är särskilt svåra att nå för ”en väg in”-projekt – trots uppsökande arbete

Både intervjuer och projektens slutrapporter beskriver att projekten använt ett antal både arbetsintensiva uppsökande metoder och mindre arbetsintensiva. Det verkar som att olika metoder når olika målgrupper. Antalet deltagare har varierat mellan 5 och 400.

Många projekt har bedrivit uppsökande verksamhet mot personer som Arbetsförmedlingen eller socialtjänsten har rekommenderat. Framför allt Arbetsförmedlingen har varit en viktig samverkanspartner i det här avseendet. De projekt som i hög grad är beroende av att få sina deltagare från Arbetsförmedlingen kan ha svårt att nå personer under 18 år, eftersom dessa inte är inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Projekten når troligen inte

⁶⁰ Förordningen (2016:82) om statsbidrag till samverkansinsatser för unga som varken arbetar eller studerar.

heller personer med dålig psykisk hälsa i någon större utsträckning. Det kan också finnas en risk att personer som av olika anledningar inte förmår leva upp till Arbetsförmedlingens krav på de sökande inte fångas upp på detta sätt. Det kan handla om ungdomar med neuropsykiatriska diagnoser.

Uppsökande verksamhet på platser där människor möts når i första hand unga män

En del av projekten har uppsökande verksamhet på ungdomsgårdar, evenemang och allmänna platser eller genom att vända sig mot aktörer som kommer i kontakt med målgruppen. Det kan handla om exempelvis frivilligorganisationer och idrottsföreningar. Intervjupersoner från verksamheterna har i flera fall vittnat om att denna typ av uppsökande metoder i första hand leder till att pojkar och unga män rekryteras.

Det är lättare att nå killar för de rör sig mer ute, tjejer glider inte runt på stan lika mycket.⁶¹

De med störst behov av stöd är svårast att nå

De som är svårast att nå är ofta de som har störst behov av stöd. I enkätundersökningen nämns "hemmasittare" särskilt som en grupp projekten riktat uppsökande verksamhet mot. Hemmasittarna kan vara svåra att nå med andra metoder än hembesök, ofta flera hembesök. Många aktörer uppger att de haft svårt att nå hemmasittare. Unga med psykiska problem uppges också vara särskilt svåra att nå.

6.2.2 Matchningsinsatser har främst rekryterat tidigare deltagare och via samarbetspartners

Enligt Statskontorets enkät 2019 och projektens slutredovisningar har majoriteten av deltagarna till matchningsinsatserna rekryterats via verksamheternas samarbetspartners. Andra deltagare som har rekryterats är tidigare deltagare på folkhögskolornas ordinarie kurser. Vissa projekt har arbetat med uppsökande verksamhet i form av enstaka aktiviteter, och ytterligare andra har arbetat i små studiecirkel med den grupp som står längst från både studier och arbete. Bland enkätsvaren kan vi se att antalet deltagare i de olika verksamheterna varierat mellan 9 och 200 deltagare. Av projektens slutredovisningar framgår att projekten även arbetat med

⁶¹ Statskontorets intervjuer.

bred marknadsföring. Projekten har exempelvis spridit information via Facebook, webbplatser och anslagstavlor.

6.3 Projekten har nått olika delar av målgruppen

För att ta reda på vilka delar av målgruppen de olika åtgärderna nått har Statskontorets enkätundersökningar från 2017 och 2019 frågat efter verksamheternas deltagarsammansättningar.⁶²

6.3.1 Verksamheterna har framför allt nått män

Både matchningsinsatserna och ”en väg in”-projekten har i huvudsak nått män i målgruppen. Matchningsinsatserna har varit något bättre på att nå kvinnor än vad ”en väg in”-verksamheterna har varit (tabell 6.4). Men det finns ändå en tydlig övervikt för män även i matchningsinsatserna. Enligt enkätsvaren har verksamheterna nått 62 respektive 56 procent män.

Tabell 6.4 Fördelning av deltagande kvinnor och män i verksamheterna.

	”En väg in”-verksamheter		Matchningsinsatser	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Kvinnor	848	38 %	391	44 %
Män	1351	62 %	504	56 %
Totalt	2199	100 %	895	100 %

Källa: Statskontorets enkätundersökning 2017 och 2019.

Enligt enkätsvaren var männen i majoritet i 30 av 36 ”en väg in”-projekt. Andelen män och även antalet insatser som främst haft manliga deltagare ökade från den första enkät tillfället 2017 till det andra enkät tillfället 2019. MUCF konstaterar att många av projekten har rapporterat att de har haft svårt att nå kvinnor, trots att de särskilt riktat insatser mot dem.⁶³ På lik-

⁶² Eftersom vissa projekt fått bidrag för mer än ett år kan de också ha besvarat enkäten vid båda tillfällena. Det innebär att deras svar får större tyngd i sammanställningen. Sammanställningarna ska därför inte betraktas som resultaten för de unika insatserna utan för det samlade satsade bidraget för bidragsåren.

⁶³ MUCF. (2019). *Unga som varken arbetar eller studerar. Statsbidragets användning, deltagarnas erfarenheter och effekter av beviljade projekt 2016*, s. 39.

nande sätta dominerar män i 9 av de 15 matchningsinsatserna. Könsfördelningen är inte densamma som inom folkbildningen i stort. I den reguljära verksamheten utgör kvinnor en majoritet av deltagarna. Ett av ”en väg in”-projekten och en matchningsinsats vände sig enbart till kvinnor.

Fokus på nyanlända och val av rekryteringsmetoder förklarar den lilla andelen kvinnliga deltagare

Att projekten inriktat sig på nyanlända kan vara en förklaring till att projekten nått färre kvinnor, eftersom nyanlända består av fler män än kvinnor. Representanter från både ”en väg in”-projekten och matchningsinsatserna för fram den förklaringen. En annan förklaring de för fram är att många kvinnor stannar i hemmet och inte rör sig ute på allmänna platser på det sätt män gör. Det gör att det har varit svårare att nå kvinnor till projektens verksamheter.⁶⁴ Det är också sedan tidigare känt att män ofta är överrepresenterade när det gäller insatser till arbetslösa.

6.3.2 Åtgärderna har nått olika åldersgrupper

”En väg in”-verksamheterna har nått lika många i den yngre och den äldre åldersgruppen. Detta trots att MUCF hade för avsikt att prioritera den äldre delen av målgruppen. Matchningsinsatserna har främst nått de äldre deltagarna, vilket inte är förvånande med tanke på att folkbildningen till stora delar är riktad mot vuxna. De har haft svårt att avgränsa insatserna till unga under 25 år (se tabell 6.5).

Tabell 6.5 Fördelning av deltagare i olika åldersgrupper i verksamheterna.

	”En väg in”-verksamheter		Matchningsinsatser	
	Antal	Andel	Antal	Andel
< 20 år	919	51 %	131	15 %
20–25 år	850	47 %	456	54 %
>25 år	35	2 %	267	31 %
Totalt	1804	100 %	854	100 %

Källa: Statskontorets enkät 2017 och 2019.

⁶⁴ Statskontorets intervju med företrädare för MUCF 2019-01-24.

6.3.3 ”En väg in”-insatserna har nått fler prioriterade målgrupper

Unga med psykisk ohälsa och unga med funktionsvariation har varit prioriterade enligt strategin för insatser till unga. ”En väg in”-verksamheterna har nått unga som lider av psykisk ohälsa i högre utsträckning än matchningsinsatserna. Detsamma gäller unga med funktionsvariation (se tabell 6.6).

Tabell 6.6 Andel verksamheter som nått unga med psykisk ohälsa respektive funktionsvariation.

	Psykisk ohälsa		Funktionsvariation	
	”En väg in”-verksamheter	Matchningsinsatser	”En väg in”-verksamheter	Matchningsinsatser
Inte alls	0 %	0 %	8 %	7 %
I viss utsträckning	28 %	29 %	36 %	71 %
I ganska stor utsträckning	36 %	64 %	36 %	14 %
I mycket stor utsträckning	36 %	7 %	19 %	7 %

Källa: Statskontorets enkätundersökning 2017 och 2019.

6.3.4 Verksamheterna har nått nyanlända

Nyanlända är en annan målgrupp för insatser som rör unga som varken arbetar eller studerar. Av de verksamheter som besvarat Statskontorets enkät för 2019 uppger ”en väg in”-verksamheterna att de nått 447 nyanlända, och matchningsinsatserna att de nått 58 nyanlända (tabell 6.7). Enkätundersökningen visar att verksamheterna framför allt nått nyanlända män. Matchningsinsatserna har alltså nått både ett betydligt större antal och en större andel nyanlända än vad ”en väg in”-projekten har gjort.

Tabell 6.7 Antal och andel nyanlända i de statsbidragsstödda verksamheterna.

	"En väg in" -projekt	Matchningsinsatser
Antal nyanlända deltagare	447	58*
Andel nyanlända av samtliga deltagare	35%	53%

Antalet nyanlända är högre för matchningsinsatserna än tabellen visar. Det ingår inte ett svar där antalet angavs som "många". Den redovisade andelen kan därför vara en underskattning.

Källa: Statskontorets enkät 2019

* Ett svar angav "många" och har inte inkluderats.

Av de 19 "en väg in"-projekt som besvarat enkäten har tre inte nått någon nyanländ, medan två projekt nästan uteslutande haft nyanlända som deltagare. Flera "en väg in"-projekt rapporterar att de hade önskat nå ut till fler nyanlända. Språksvårigheter eller svårigheter att motivera asylsökande som väntar på ett besked från Migrationsverket har nämnts som skäl. I intervjuerna framkommer att många unga med utländsk bakgrund behöver tolk. Det gör det svårt att använda de arbetsmetoder man normalt brukar använda, vilket kan försvåra arbetet avsevärt. Det finns också en trötthet bland vissa deltagare över att behöva berätta sin livshistoria och en låg tilltro till myndigheter.⁶⁵

Matchningsinsatserna har nått en högre andel nyanlända än "en väg in"-projekten enligt enkätsvaren. Matchningsinsatserna har också nått en större andel nyanlända kvinnor än vad "en väg in"-verksamheterna har gjort, 38 procent av deltagarna jämfört med 24 procent.

6.4 Arbetssätten har både likheter och olikheter

"En väg in"-projekten har sinsemellan haft olika arbetssätt för att rekrytera deltagare till verksamheten. Det har bland annat medfört att deltagarna i de olika projekten delvis tillhör olika delar av målgruppen. Men det finns många gemensamma drag i "en väg in"-projekten. I stort sett samtliga projekt uppger i sin avrapportering att deras verksamhet har omfattat ett vägledande och konsultativt arbetssätt. I stort sett samtliga projekt beskriver arbetsmetoder som är resurskrävande, där individerna får den tid de

⁶⁵ Statskontorets intervjuer samt projektens slutrapporter.

behöver.⁶⁶ Det är också vanligt att man hjälper deltagarna med att skriva CV och coachar dem i att söka arbete.⁶⁷

I matchningsinsatserna har det övergripande syftet varit att matcha utbildning med individens förutsättningar och arbetsgivarens behov av kompetens. En stor del av arbetet utgår från studie- och yrkesvägledning. Det har också varit vanligt att verksamheterna arbetat med att stärka deltagarnas kunskap kring vilka krav som arbetsgivarna ställer för olika yrken och att skapa kontaktytor mellan deltagare och arbetsgivare. Men arbetet har även för matchningsinsatserna i stor utsträckning handlat om att stärka deltagarnas självförtroende och självkänsla, liksom att öka deras motivation och framtidstro.

På folkhögskolor har fokus ofta varit att utveckla den befintliga verksamheten, det vill säga att man i ordinarie kurser har provat nya former för studie- och yrkesvägledning. Många folkhögskolor har också tack vare insatsen fått tid och resurser för att kunna utveckla samverkan, bygga nätverk och skapa olika former för uppsökande verksamhet. Några folkhögskolor har skapat särskilda utbildningar för att bättre matcha de unga och arbetslivet.

Studieförbunden har också bedrivit verksamhet som legat nära den ordinarie studiecirkelverksamheten. Men matchningsinsatsen har även lett till att studieförbunden kunnat koncentrera sig på särskilda målgrupper, och kunnat utforma verksamheter som både gett individuellt stöd och skapat aktiviteter i grupp till unga som varken arbetar eller studerar.

6.4.1 Vissa typer av unga kräver mer arbete för att stödja

Vissa typer av unga är svårare att hjälpa vidare till studier och arbete. Projekten och insatserna uppger att de inte alltid har de verktyg som behövs för att kunna stödja unga med svårare problematik.

⁶⁶ Projektens egen rapportering till MUCF samt Statskontorets intervjuer.

⁶⁷ Projektens egen rapportering till MUCF samt Statskontorets intervjuer.

Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar har dragit liknande slutsatser (avsnitt 7.1.1). Många kommuner har svårigheter att skapa åtgärder som svarar mot individens behov, och med att erbjuda ett utbud av insatser som är tillräckligt flexibelt och varierat. Det leder till att de får svårt att anpassa insatserna utifrån det stöd de unga behöver.⁶⁸

Ett annat problem som de vi intervjuat tagit upp är att många unga saknar försörjning om de deltar i praktik. Det är ett konkret hinder för unga som inte blir försörjda av sina föräldrar. Det innebär att motivationen att delta i praktik blir sämre för vissa ungdomar. För den som blir erbjuden en praktikplats utan ekonomisk ersättning kan till och med kriminalitet för vissa ungdomar framstå som ett bättre alternativ. Det är även svårare att stödja individer som saknar skyddsnet eller anhöriga som stöttar dem.

6.5 Samverkan på lokal nivå

I förordning (2016:82) står det bland annat att ”en väg in”-projekten ska samverka med kommuner, landsting, myndigheter, näringsliv och organisationer inom det civila samhället. Samverkan om UVAS nämns också i Statskontorets uppdrag som något vi ska uppmärksamma.

6.5.1 ”En väg in”-verksamheterna har främst samverkat med Arbetsförmedlingen och kommunen

Samverkan har inletts mellan projekten och olika aktörer tack vare stödet genom statsbidraget. Men det tar tid och resurser att bygga upp nätverk och samarbeta kring UVAS. Det krävs tydliga strukturer och återkommande samverkansformer för att nätverken ska bli hållbara. Strukturer krävs både på politikernivå, på chefsnivå och på handläggarnivå.⁶⁹

Statskontoret har gått igenom slutrapporter från 32 ”en väg in”-projekt som fick statsbidrag år 2016 eller 2017. Ungefär hälften av projekten säger att de tycker att samverkan har varit bra:

Alla samverkande parter upplever att målgruppen är i behov av samordnade

⁶⁸ SOU. (2018:11). *Vårt gemensamma ansvar – för ungdomar som varken arbetar eller studerar*, ss. 106, 246.

⁶⁹ Projektens slutrapporter.

insatser och har därför prioriterat samarbete med projektet högt.⁷⁰

De problem som slutrapporterna tar upp gäller samverkan med andra myndigheter eller med andra delar av den egna kommunen. Problemen har ofta att göra med att samverkan är personberoende, vilket är en risk för det framtida arbetet.

Samverkan med myndigheter

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan är viktiga samverkanspartners för ”en väg in”-projekten. Hela 90 procent av projekten redovisar att de har samverkat med Arbetsförmedlingen. De allra flesta rapporterar också att samverkan med Arbetsförmedlingen har gått bra eller mycket bra. Arbetsförmedlingen förmedlar en stor del av deltagarna till projektet. Det förekommer också att projekten och Arbetsförmedlingen sitter i samma lokaler.⁷¹

Men några projekt har fört fram att Arbetsförmedlingen inte fungerar bra som samverkanspart. Delvis har det varit personberoende och delvis har det berott på att de deltagare som projektet arbetar med befinner sig långt från arbetsmarknaden och att arbetsförmedlare ofta saknar tid och verktyg för att hjälpa dem.⁷²

Samverkan inom den egna kommunen eller med andra kommuner i samordningsförbundet har oftast fungerat bra. Men sekretessen inom socialtjänsten kan utgöra ett hinder.⁷³

Drygt 80 procent av projekten har samverkat med gymnasieskolor. De har gjort det dels för att nå de yngre individerna i målgruppen, dels för att verka för att en individ återupptar en gymnasieutbildning.

Få projekt samverkade med universitet och högskolor

Bara vart tionde projekt har samverkat med universitet eller högskolor. Ett mer utvecklat samarbete med universitet och högskolor skulle ha kunnat

⁷⁰ Projektens slutrapporter.

⁷¹ Projektens slutrapporter.

⁷² Projektens slutrapporter.

⁷³ Projektens slutrapporter.

leda till utvärderingar av projekten och att erfarenheterna togs om hand på ett bättre sätt. De enskilda projekten utvärderas i liten utsträckning.

Samverkan med övriga

Runt 60 procent av projekten har samverkat med studieförbund och folkhögskolor. Lika många har samverkat med civilsamhället i övrigt. Samverkan kan exempelvis handla om att en kurs på en folkhögskola ingår i en kedja av åtgärder som syftar till att föra individen närmare sysselsättning. Det kan också handla om samarbete med föreningar.

Ungefär lika stor andel av projekt, runt 60 procent, samverkar med näringslivet. Att arbeta med nätverk är ofta en viktig del av arbetet, för att ordna praktikplatser, sommarjobb eller i bästa fall ordinarie arbeten. Kommentarer om näringslivet i projektens egna slutrapporter är uteslutande positiva.⁷⁴

6.5.2 Inom matchningsarbetet samverkar projekten främst med Arbetsförmedlingen, kommunen och studievägledare

Folkbildningen ska fungera som ett komplement till myndigheters insatser för att stödja och vägleda individer vidare till arbete och studier. Genom samverkan kring UVAS ökar möjligheten till relevanta och effektiva insatser, och möjligheterna att nå de personer som behöver stöd.

I Folkbildningsrådets sammanställning av bidragstagarnas slutrapporter framgår att de i första hand samverkat med Arbetsförmedlingen och kommunens arbetsmarknadsenhet, samt med studievägledare inom kommunala vuxenutbildningen och på gymnasieskolans introduktionsprogram.⁷⁵ Andra aktörer som det är vanligt att projekten samverkat med är bland annat kommunens gymnasieskola, kommunens aktivitetsansvar, kommunens jobbcenter och lärcenter, socialtjänsten, högskolor, medborgarkontor, lokala näringsliv, föreningar, företagsgrupperingar, fritidsgårdar och ungdomscenter.

⁷⁴ Projektens slutrapporter.

⁷⁵ Folkbildningsrådet. (2019). *Matchningsinsatser inom folkbildningen, 2016–2018*, ss. 25–44.

Samverkan är central för att nå framgång

Enligt de slutrapporter som anordnarna redovisat har samverkan haft en positiv inverkan både vad gäller att erbjuda studie- och yrkesvägledning till en bredare allmänhet och på rekryteringen till folkhögskolor och studieförbund. Samverkan har också fungerat som ett slags kompetensutveckling för arbetsförmedlare och kommunala tjänstemän om folkhögskolan eller studieförbundet, och om utbildningsväsendet i stort.

Andra positiva resultat av samverkan har varit ett ökat antal praktikplatser, större möjligheter för individerna i målgruppen att få en anställning och utökade upptagningsområden för verksamheterna. Genom samverkan har verksamheterna skapat nya relationer och kontaktytor och förstärkt relationerna med befintliga partners. Detta uppger anordnarna har lett till att samverkan blivit både enklare, smidigare och snabbare än tidigare.

6.6 Uppföljning av deltagare

Vi har konstaterat tidigare (avsnitt 6.5.1) att varken ”en väg in”-projekten eller matchningsinsatserna har samverkat med universitet och högskolor i någon större utsträckning. Utvärderingar av projekten är också sällsynta. Däremot följer projekten i viss utsträckning själva upp vad som händer med deltagarna.

Men det är ovanligt att projekten har följt upp alla deltagare. Av Statskontorets enkät framgår att endast 2 av 24 projekt som finansierats med statsbidrag har följt upp alla deltagare i projekten (tabell 6.8). ”En väg in”-projekten har följt upp deltagarna i något högre utsträckning än matchningsinsatserna.

Tabell 6.8 Förekomst av verksamheter som har följt upp eller planerar att följa upp deltagarna efter avslut.

	"En väg in"- verksamheter		Matchningsinsatser	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Nej, och vi planerar inte att göra det	0	0 %	0	0 %
Nej, men vi planerar att göra det	6	32 %	2	40 %
Ja, vi har följt upp vissa individer	11	58 %	3	60 %
Ja, vi har följt upp alla individer	2	10 %	0	0 %
Totalt	19	100 %	5	100 %

Källa: Statskontorets enkätundersökning 2019.

6.6.1 Resultat märks i stegförflyttningar

Även om det huvudsakliga målet med insatserna är att individerna ska gå vidare till arbete eller studier, har verksamheterna istället talat om resultat i form av stegförflyttningar, där varje steg är en viktig del för den unge att ta sig vidare ut i samhällslivet. Steg framåt kan vara att de brutit sin isolering, funnit ett sammanhang, mår bättre psykiskt, vågar mer, fått bättre vanor, dagliga rutiner, kontakter med olika aktörer, ökad nyfikenhet och motivation, bättre självförtroende och större självständighet. Att verksamheterna fokuserat på resultat i form av stegförflyttningar är något som både personalen på verksamheterna och individerna själva berättar.

Handlar mycket om stegförflyttningar. Mår de bättre psykiskt rullar det andra på bättre också. De vågar prova fler och fler saker.

Vi ser inte arbete eller studier som det ultimata målet. Det ultimata målet måste vara att dessa individer på något sätt är delaktiga samhället.

Men flera individer som deltagit i projekten har också fått arbete eller praktik, eller har börjat studera. I takt med att de fått mer kännedom om vilka möjligheter som finns ute på arbetsmarknaden har också fler kommit till insikt om vad de vill studera eller arbeta med.

6.7 Deltagarnas synpunkter om projekten

Statskontoret har intervjuat 25 unga från 10 olika projekt som beviljats statsbidrag för "en väg in"-verksamheter och matchningsinsatser. Inter-

vjuerna har handlat om deras erfarenheter av de insatser de deltagit i. Intervjupersonerna har valts ut av projekten. Det finns med andra ord en risk för att vi har träffat deltagare med en mer än genomsnittligt positiv inställning, och att det finns andra deltagare som är mer kritiska och som vi inte har fått träffa. Vissa av erfarenheterna från deltagarna i detta avsnitt kommer också från Folkbildningsrådets slutrapport av insatsen med matchningsinsatser. I dessa fall refererar vi också till denna.⁷⁶

Projektet har haft olika inriktningar och nått olika delar av målgruppen. Oavsett vilken typ av målgrupp intervjupersonen har tillhört, eller vilket projekt de deltagit i, anser de att deltagandet har varit till nytta för dem. De bekräftar den bild som projektmedarbetarna ger: att arbetssättet är flexibelt och coachande, att deltagarna får tid och tålamod, att deltagarna gör stegförflyttningar mot studier och arbete och att de känner sig delaktiga i det stöd de har fått.

Ingen har framfört att projektet skulle ha inneburit något negativt för dem. Däremot poängterar deltagarna att det hade varit ännu bättre om det funnits mer personal, och de önskar att de hade fått stödet tidigare. Vissa har uttryckt oro för vad som ska hända när projektet inte längre kan drivas.

6.7.1 De unga har fått mer motivation, bättre självförtroende och mår bättre

Projektet har stärkt de ungas motivation och självförtroende när det gäller att ta sig vidare till studier och arbete. En av de intervjuade deltagarna i ett projekt, med deltagare som står närmare arbetsmarknaden än deltagare i många andra projekt, beskriver projektet som ett ”startskott och pushande.” Projektet har gett insikter om att ett misslyckande inte betyder att det är omöjligt att lyckas i framtiden, och också om att det kan vara så att vissa arbetsplatser egentligen inte passar. En annan deltagare beskriver att hen inte hade kommit igång med sina studier utan hjälp från projektet.

Intervjupersoner från projekt med deltagare som står längre från arbetsmarknaden beskriver att projektet har haft en mer avgörande betydelse för

⁷⁶ Folkbildningsrådet. (2019). *Matchningsinsatser inom folkbildningen, 2016–2018*.

deras liv. De kan ha mått psykiskt mycket dåligt tidigare. Flera säger att om de inte hade fått hjälp så hade de fortsatt att sitta hemma.

Jag hade inte vetat hur jag skulle göra om jag inte kommit hit. Jag har gått från att göra ingenting till att gå hit en gång i veckan. Jag kommer upp på dagarna. Innan var jag bara hemma, jag gjorde ingenting. Här har jag gjort flera saker, det går framåt.

Jag trivdes med att sitta hemma ensam, men jag börjar tycka att det är roligt här ibland. Hon [projektanställd] kom hem till mig. Jag blev glad men ville ändå inte att hon skulle komma. Men jag kom på efter ett tag att jag behövde hjälp.

Som en livshjälp nästan.

6.7.2 Vägledning och stöd har varit viktigt för deltagarna

Intervjupersonerna uppskattar att de får vägledning och stöd, och att det finns någon som kan besvara de frågor de har.⁷⁷

Här får jag mycket stöd och hjälp. Det finns alltid någon att fråga.⁷⁸

Hon har hjälpt mig så mycket, tack till henne så jag fått alla mina svar.

Flera deltagare uppger att de inte vet vart de skulle ha vänt sig om de inte fått delta i projektet.

De erfarenheter som lyfts fram när det gäller matchningsinsatserna rör framför allt stöd från studie- och yrkesvägledare, praktiskt stöd för jobbsökande, stöd för att förbättra motivationen samt det sociala sammanhang som uppstår inom insatsen. Deltagarna uppger att stödet motiverade dem att gå vidare.

Mina gymnasiebetyg var inte fullständiga och jag var rädd att jag skulle behöva göra om hela gymnasiet men XX gav mig många olika alternativ och vi bestämde att ett år på folkhögskola skulle vara bäst. Hon hjälpte mig hitta skolor som erbjöd ämnena jag behövde och hjälpte mig ansöka.⁷⁹

⁷⁷ Folkbildningsrådet. (2019). *Matchningsinsatser inom folkbildningen, 2016–2018*.

⁷⁸ Folkbildningsrådet. (2019). *Matchningsinsatser inom folkbildningen, 2016–2018*.

⁷⁹ Folkbildningsrådet. (2019). *Matchningsinsatser inom folkbildningen, 2016–2018*.

6.7.3 Den sociala miljön och att delta är också viktigt

Vissa deltagare har svårt att trivas i en grupp och behöver individuella möten.

För andra finns en gemenskap mellan deltagare och de kan stötta varandra. Genom projekten uppger ungdomarna att de fått trygghet och ett sammanhang att vistas i, att det kan kännas som att träffa sin egen familj.

Att sitta vid datorn själv och söka jobb är så opersonligt. Nu stöttar vi varandra och gör saker ihop.⁸⁰

Mår väldigt bra här, det är tryggt. Det är en bra grupp och vi sitter i samma båt, vet hur det är.⁸¹

Att deltagarna involveras i arbetet och ges ett bra bemötande är också uppskattat av ungdomarna.

Det har fått gå i min takt, i den takt jag behöver.⁸²

Hon frågar vad jag gillar att göra och kollar upp allt som finns. De hjälper mig också att reda ut vad jag behöver och vill. Det känns jättebra att vara delaktig.

6.7.4 Framsteg kan ta lång tid

Flera intervjupersoner beskriver att framsteg behöver tid, och att personalen låter det ta tid. Det handlar om att ta små steg i rätt riktning.

Hon hjälpte mig inte bara med praktiska saker utan jag fick hjälp med typ alla delar av livet för att få ihop det liksom. Ja, det var som att hon ville hjälpa mig med allting, inte bara studier. För hon förstod att för att få igång studierna krävs det andra pusselbitar också. Jag mätte ganska dåligt.

Vi har setts och pratat om hur jag mår, det hjälpte jättemycket. Vi tog små steg istället för praktik på en gång, det hade jag inte klarat för jag mätte så dåligt.

Man känner sig säkrare nu. Innan låg man på marken. Nu kan man krypa eller gå.

⁸⁰ Folkbildningsrådet. (2019). *Matchningsinsatser inom folkbildningen, 2016–2018*.

⁸¹ Folkbildningsrådet. (2019). *Matchningsinsatser inom folkbildningen, 2016–2018*.

⁸² Folkbildningsrådet. (2019). *Matchningsinsatser inom folkbildningen, 2016–2018*.

7 Genomförandet av övriga delar av strategin

I detta kapitel redogör vi för hur de åtgärder som syftade till att öka samverkan och kunskapen kring UVAS genomfördes. Statskontoret har inte gjort egna utvärderingar av dessa åtgärder utan utgått från aktörernas slutredovisningar av uppdragen samt annan relevant dokumentation för att beskriva dessa åtgärder.

Statskontorets iakttagelser och slutsatser:

- Det brister i samverkan mellan olika sektorer, men även inom olika sektorer.
- Den psykiatriska vården är en viktig aktör, men det är svårt för de unga att få vård om och när de behöver det.
- Det saknas rutiner och arbetssätt för att löpande och snabbt identifiera och kontakta unga som kommunerna har ett aktivitetsansvar för.
- Utbudet av den här typen av insatser är ofta inte tillräckligt flexibelt och varierat.
- Dokumentation och uppföljningen av insatserna är bristfällig.

7.1 Åtgärder för ökad samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar

Tre åtgärder i strategin syftar till att på olika sätt förbättra samverkan mellan olika aktörer och skapa ett helhetsperspektiv kring UVAS. Det handlar om en samordnare för UVAS, en utvecklad samverkan kring UVAS med psykisk ohälsa och ytterligare medel till samordningsförbunden.

7.1.1 En samordnare för unga som varken arbetar eller studerar

Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar framhöll i sitt slutbetänkande att det fanns ett stort behov av samverkan kring UVAS.⁸³ Regeringens strategi för UVAS poängterar att det finns ett behov av ytterligare kunskaper och en utvecklad samordning.⁸⁴ Regeringen beslöt därför att tillsätta en särskild utredare, som också skulle fungera som nationell samordnare för UVAS. Samordnaren fick i uppdrag att under åren 2015–2018 arbeta för att främja samverkan mellan myndigheter, kommuner, landsting och organisationer på nationell, regional och lokal nivå kring insatser för UVAS. Samordnaren fick också i uppdrag att främja kunskaps- och erfarenhetsutbytet mellan kommuner när det gäller aktivitetsansvaret för unga, samt skulle lämna förslag till hur ett fortsatt samordnat stöd till aktörer som arbetar med att stödja UVAS skulle se ut.⁸⁵

Ett sektorsövergripande arbete med en rad olika insatser och metoder

Samordnaren har genomfört en rad insatser för att samla information och kunskap om stöd och samverkan kring UVAS, lyfta fram de gemensamma utmaningarna och öka förståelsen för dem, och bidra till ett mer samordnat stöd. Samordnaren har gjort detta genom kartläggningar, dialoger, intervjuer, enkäter, möten, föreläsningar och seminarier. Samordnaren har arbetat med aktörer på olika nivåer, som kommuner, myndigheter, nationella organisationer, statliga utredningar, företag, forskare, aktörer inom det civila samhället och med folkbildningen. Därutöver har Samordnaren också haft kontakt med olika projekt som riktar sig till unga samt med unga som själva har erfarenhet av att varken arbeta eller studera.

Exempel på samordnarens slutsatser

- Det finns brister i samverkan på flera olika sätt, mellan olika policyområden, tjänster, professioner och verksamheter från skilda sektorer.

⁸³ SOU. (2013:74). *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*, s. 16.

⁸⁴ Utbildningsdepartementet. (2015). *Vägar framåt – Strategi för unga som varken arbetar eller studerar*, s. 20.

⁸⁵ Dir. 2015:70, dir. 2016:82 och dir. 2017:81.

- Det är viktigt att ansvariga aktörer förstår och är lyhörda för det civila samhällets organisationer, folkbildningen och näringslivets förutsättningar för att utveckla samverkan.
- Insatser bör ha en tydligare koppling än i dag till utbildning, arbete och framtida etablering.
- Centrala framgångsfaktorer för de aktörer som ansvarar för att arbeta med UVAS är individanpassade insatser, starkt individuellt och flexibelt stöd, förtroendefull relation och bra bemötande.
- Ansvariga aktörer gör för få analyser av vilka insatser som fungerar. De ungas egna röster behöver stärkas.
- De ungas ekonomiska situation påverkar deras förutsättningar för att medverka i aktiviteter.

7.1.2 Uppdrag att utveckla samverkan kring unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar

Psykisk ohälsa är en av de sedan tidigare identifierade riskfaktorerna för att varken arbeta eller studera.⁸⁶ Unga med psykisk ohälsa och som varken arbetar eller studerar får också ofta insatser från flera olika aktörer. Många lokala och regionala projekt har genomförts under åren för att förbättra samordningen på detta område. Trots goda resultat har projektens arbetsätt och metoder sällan kommit att införas i huvudmännens ordinarie verksamheter. De erfarenheter som gjorts är också svåra att överblicka.⁸⁷ MUCF har tidigare haft i uppdrag att ta fram modeller för hur samhällets stöd till UVAS med psykisk ohälsa kan förbättras.⁸⁸ Myndigheten fick därför i uppdrag att under åren 2016–2018 sprida kunskap om hur detta stöd kan organiseras och utvecklas genom att olika aktörer samverkar.⁸⁹

⁸⁶ Utbildningsdepartementet. (2015). *Vägar framåt – Strategi för unga som varken arbetar eller studerar*, s. 11.

⁸⁷ Utbildningsdepartementet. (2015). *Vägar framåt – Strategi för unga som varken arbetar eller studerar*, s. 21.

⁸⁸ S2014/6311/FS

⁸⁹ Utbildningsdepartementet. (2015). *Vägar framåt – Strategi för unga som varken arbetar eller studerar*, s. 21.

Kunskapsspridningsinsatser i fyra olika delar

MUCF har genomfört en rad olika insatser för att sprida kunskaper. En av dessa har varit en nationell workshopturné som har fokuserat på att introducera kunskap om psykisk ohälsa, genus-, HBTQ- och ungdomsperspektiv i bemötandet av UVAS. Syftet var att UVAS skulle få ett bättre samordnat stöd och bemötande genom att de myndigheter och verksamheter de möter bättre känner till deras situation och de utmaningar ungdomarna kan möta.

Strategiskt utvalda personer och organisationer har deltagit i en fördjupad diskussion om tidiga insatser för att förebygga att barn och unga drabbas av psykiska ohälsa. Syftet var att lyfta fram utmaningar och hinder samt metoder och idéer för hur samhällets aktörer kan bli bättre i det arbetet. För att stärka kunskapen om hur unga HBTQ-personer etablerar sig i studier och på arbetsmarknaden har MUCF tagit fram två nya rapporter.⁹⁰ För att skapa arenor där olika aktörer kan utbyta erfarenheter har MUCF haft en nationell processdag med fokus på samverkan och unga nyanländas etablering samt tagit fram reportage om fyra framgångsrika lokala verksamheter.

Insatserna har vänt sig till en rad olika aktörer, som kommuner, samordningsförbund, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, elevhälsan och utbildningsförvaltningen. MUCF har också haft löpande kontakt med andra relevanta aktörer på området som myndigheter, intresse- och brukarorganisationer, SKL, Samordnaren för UVAS och flera lokala aktörer. De konferenser som genomförts har hållits i samverkan med Nordens välfärdscenter, Fryshuset, CSR Sweden och EU-kommissionen i Sverige.

Resultat av samverkan kring UVAS med psykisk ohälsa

- Det är svårt att nå den psykiatriska vården eftersom den ofta inte är tillgänglig och saknar kommunikationsvägar.
- Det brister i samverkan mellan olika myndigheter men också inom samma aktör, exempelvis inom kommunen.

⁹⁰ MUCF. (2017). *Bredda normen – en kunskapssammanställning om unga hbtq-personers etablering på arbetsmarknaden*, MUCF. (2017). *Bredda normen – Unga hbtq-personers röster om att varken arbeta eller studera*.

- Trots att flera verksamheter visat goda resultat sprids inte erfarenheterna vidare.
- Verksamheterna är ofta kortsiktigt projektfinansierade med krav på snabba resultat.

7.1.3 Samordningsförbunden får mer resurser

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2016 att de statliga medlen till samordningsförbunden skulle öka med 59 miljoner kronor. Syftet med förslaget var att fler samordningsförbund skulle kunna bildas i landet och som en följd av detta skulle fler unga med rehabiliteringsbehov kunna få stöd, även om de extra resurserna inte var riktade särskilt mot de unga.⁹¹

Inspektionen för socialförsäkring (ISF) har haft i uppdrag av regeringen att utvärdera samordningsförbundens verksamhet.⁹² ISF har redovisat uppdraget i tre delstudier. I den första utvärderade ISF samordningsförbundens organisering och verksamhet. Utvärderingen har inget specifikt fokus på UVAS, utan gäller samordningsförbundens organisering och verksamhet överlag. I den andra delstudien utvärderade ISF effekterna av samordningsförbundens verksamhet på kommunnivå. Den sista delstudien publiceras i december 2021. I den utvärderade ISF effekterna av samordningsförbundens verksamhet på individnivå.

Resultat av de ytterligare medlen till samordningsförbunden

Vad gäller det första av regeringens mål, att fler samordningsförbund skulle bildas, så har det uppfyllts. Vid utgången av år 2018 fanns det 83 samordningsförbund som omfattade 260 kommuner. Det kan vi jämföra med att det vid utgången av år 2015 fanns 80 samordningsförbund i 241 kommuner. Det var då en minskning från tidigare 85, på grund av samslagningar. Under 2019 har 7 kommuner och 3 förbund tillkommit.⁹³

⁹¹ Utbildningsdepartementet. (2015). *Vägar framåt—Strategi för unga som varken arbetar eller studerar*, s. 22.

⁹² S2017/02622/SF (delvis); se även Inspektionen för socialförsäkring (2019a, 2019b).

⁹³ Försäkringskassan. (2019). *Svar på regeringsuppdrag; Rapport—Redovisning av målgrupper och resultat av de insatser som finansieras av samordningsförbund 2018*, s. 6.

Vad gäller det andra målet så finns det tecken som tyder på att även det målet uppfyllts. Under 2018 har Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen haft ett särskilt uppdrag att arbeta för att samordningsförbunden prioriterar att finansiera insatser för långtidssjukskrivna, unga med funktionsnedsättning och unga med aktivitetsersättning.⁹⁴

Försäkringskassan har gjort en första bedömning av insatsernas resultat under februari 2019. Som exempel kan nämnas att för unga med aktivitetsersättning, som avslutat en insats under året, så har 31 procent gått vidare till arbete eller studier efter insatsen. Det är en ökning med 7 procentenheter jämfört med 2017.⁹⁵ När insatsen startade arbetade eller studerade 62 procent av unga med aktivitetsersättning, jämfört med 75 procent när insatsen avslutades. Det är en ökning med 13 procentenheter.⁹⁶

7.2 Åtgärder för ökad kunskap om unga som varken arbetar eller studerar

Enligt regeringen behövs ett gediget kunskapsunderlag för att kunna möta de behov som unga har idag. Det behövs både för att bättre förstå hur många unga som har svårigheter och att förstå vilka behov av stödinsatser som finns bland UVAS.⁹⁷ Tre åtgärder i strategin har därför till syfte att öka kunskapen om UVAS, en analys av ungas övergång mellan skola och arbetsliv, en granskning av kommunernas arbete med aktivitetsansvaret och en analys av bortfall av UVAS i AKU.

⁹⁴ En utförligare beskrivning av resultatet redovisas i en separat rapport som skulle vara regeringen tillhanda senast den 17 maj 2019, enligt Försäkringskassan (2019), s. 12.

⁹⁵ Försäkringskassan. (2019). *Svar på regeringsuppdrag; Rapport–Redovisning av målgrupper och resultat av de insatser som finansieras av samordningsförbunden 2018*, s. 19.

⁹⁶ Försäkringskassan. (2019). *Svar på regeringsuppdrag; Rapport–Redovisning av målgrupper och resultat av de insatser som finansieras av samordningsförbunden 2018*, s. 20.

⁹⁷ Utbildningsdepartementet. (2015). *Vägar framåt – Strategi för unga som varken arbetar eller studerar*, s. 19.

7.2.1 En fördjupad analys av ungas övergång mellan skola och arbetsliv

Regeringen har bedömt att det saknas en aktuell översikt över ungas övergång mellan skola och arbetsliv. MUCF har tidigare haft i uppdrag att analysera och redovisa utvecklingen av ungdomars övergång mellan skola och arbetsliv.⁹⁸ Uppdraget syftade bland annat till att de policyåtgärder som riktas till målgruppen i större utsträckning når målgruppen och uppnår sina syften. Regeringen beslöt att förlänga MUCF:s uppdrag till och med 2018 för att ge MUCF möjlighet att fördjupa sig ytterligare i frågan samt att ge MUCF mer tid att sprida resultaten till berörda aktörer.

Fyra delstudier och en slutrapport för ökad kunskap

MUCF har genomfört fyra olika delstudier. Dessa sammanfattas också i en slutrapport.

- I delrapporten *Det stora steget* studerar MUCF vilka vägar unga kan följa när de går från grundskola, gymnasieskola, folkhögskola, yrkes-högskola, högskola och gymnasiesärskola till arbetsliv, studier eller till en tillvaro där den unga varken arbetar eller studerar. Studien beskriver också kort vad som händer personer som går från SFI och Komvux.
- I delrapporten *Nya nyanser av UVAS* beskriver MUCF vad som händer när unga går från gymnasiesärskolan till olika etablerings-former ett antal år efter utbildningens slut.
- Delrapporten *Utbildning som stödjande miljö för deltagare med högfungerande autism* beskriver hur deltagare med högfungerande autism på folkhögskolor upplever mötet med folkhögskolan och deras tidigare erfarenheter av skolgången.
- I delrapporten *Hinder och möjligheter* beskriver MUCF ungas övergång från skola till arbetsliv i de tre kommunerna Ljusnarsberg, Malmö och Växjö.
- Slutrapporten sammanfattar de fyra delrapporterna, med fokus på förslag och rekommendationer.

⁹⁸ U2014/07545/UC.

Resultat av den fördjupade analysen

En rekommendation från MUCF är att det behövs mer kunskaper om vad arbetsgivare behöver för stöd för att de ska anställa fler unga som står långt ifrån arbetsmarknaden.

7.2.2 En granskning av kommunernas arbete med aktivitetsansvaret för ungdomar

Enligt skollagen ska en hemkommun löpande under året hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen som har fullgjort sin skolplikt, men inte fyllt 20 år och inte genomfört eller har fullföljt gymnasie- eller motsvarande utbildning är sysselsatta. Kommunen ska också erbjuda de ungdomar som berörs av aktivitetsansvaret lämpliga individuella åtgärder, kommunen ska dokumentera sina insatser på lämpligt sätt och föra ett register över de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret.⁹⁹

Skolinspektionen hade 2015 i uppdrag att genomföra en kvalitetsgranskning av kommunernas arbete med aktivitetsansvaret för ungdomar. Den 1 januari 2015 trädde förtydligande bestämmelser om aktivitetsansvaret i kraft. Regeringen gav därför Skolinspektionen åter i uppdrag att granska kommunernas arbete med aktivitetsansvaret för ungdomar för att kontrollera att kommunerna hanterar ansvaret på ett bra sätt, samt att se till att erfarenheter från granskningen skulle spridas.¹⁰⁰

Skolinspektionen granskade kvalitet i förhållande till de nationella målen och riktlinjerna

Skolinspektionen har följt upp hur kommuner som inspektionen tidigare granskat har utvecklat sitt arbete, samt granskat hur väl ett nytt urval av kommuner arbetat med aktivitetsansvaret.

Resultat av granskningen av aktivitetsansvaret

- Det saknas rutiner och arbetssätt som ger kommunerna förutsättningar att löpande och snabbt identifiera och kontakta ungdomar som ingår i aktivitetsansvaret.

⁹⁹ Skollagen 2010:800, 29 kap. 9 §.

¹⁰⁰ Utbildningsdepartementet. (2015). *Vägar framåt – Strategi för unga som varken arbetar eller studerar*, s. 24.

- Kommunernas utbud av insatser är ofta inte tillräckligt flexibelt och varierat.
- En majoritet av kommunerna har inte någon bred samverkan med vare sig kommunala eller andra aktörer.
- Kommunerna dokumenterar inte och följer inte upp insatserna i tillräcklig utsträckning.
- Det saknas ett jämställdhetsperspektiv i kommunernas arbete med aktivitetsansvaret.

7.2.3 En analys av bortfall av unga som varken arbetar eller studerar i arbetskraftsundersökningen

Bortfallet i Statistiska centralbyråns (SCB) arbetskraftsundersökningar (AKU) har på senare år blivit allt större, särskilt i den yngre åldersgruppen. Detta kan snedvrider resultatet när det gäller ungdomar, eftersom ett högt bortfall gör statistiken mindre tillförlitlig.

Regeringen gav SCB i uppdrag att under 2016 undersöka hur träffsäker statistiken i AKU är när det gäller UVAS, genom att ta reda på hur stort bortfallet är och hur det skiljer sig från de som ingår i undersökningen.¹⁰¹ I analysen studerade SCB dels nivåskattningar, dels förändringsskattningar.

Resultat av bortfallsanalysen

Enligt SCB:s analys finns det indikationer på att UVAS har lägre svarsbenägenhet än andra grupper av svarande. Det innebär att bortfallet i statistiken för gruppen är större än genomsnittet, vilket i sin tur innebär att statistiken riskerar att bli något missvisande.

¹⁰¹ Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Statistiska centralbyrån.

8 Värdefullt stöd för individer, men svårt att se samhällseffekter

I detta kapitel summerar vi de resultat vi kan se av regeringens strategi, framför allt de delar som vi har studerat särskilt. Vi redovisar våra resultat på individ-, verksamhets- och samhällsnivå. Statskontorets övergripande slutsats är att regeringens strategi varit värdefull för individer, och i viss mån även för de lokala verksamheterna. Men det är svårt att se att strategin har haft några större effekter på samhällsnivå.

Vi har gjort följande iakttagelser:

- Individer som deltagit i insatserna har tyckt att de varit väldigt värdefulla för dem. Men vissa unga är svårare att nå och vissa är svårare att ge det stöd de behöver.
- De lokala verksamheterna har utvecklat och stärkt sitt stöd till UVAS, med nya insikter om målgruppen och om verk samma metoder.
- Insatserna är kortsiktiga. Det minskar möjligheten att uppfylla målen med dem. Många projekt kommer inte att införlivas i ordinarie verksamhet.
- Projektverksamheterna har nått en liten del av målgruppen. Stödet till skolorna har nått ett fåtal skolor.
- Stödet har inte fördelats utifrån behov. Många av de verksamheter som fått stöd hade redan liknande verksamhet sedan tidigare.
- Kunskapsspridning om metoder och insatsers effekter har uteblivit.

8.1 Resultat på individnivå

I detta avsnitt presenterar vi de resultat av strategin på individnivå som Statskontoret kunnat urskilja.

8.1.1 Utbildning, praktik och att de unga mår bättre är vanliga resultat

De individer som har nåtts av insatserna och som Statskontoret intervjuat tycker alla att de haft nytta av dem. Det framgår även av de slutrapporter som övriga åtgärder i strategin lämnat. Individer som har stått långt från arbetsmarknaden uppger många gånger att projektet haft en avgörande betydelse för deras liv. Exempel på resultat på individnivå är att unga fått motivation att ta sig ur sitt hemmasittande, att skaffa sig nya rutiner och sammanhang, att kunna må bättre psykiskt samt fått en ny tro på sig själva och sitt framtida arbetsliv.

Individer som stått närmare arbetsmarknaden har tack vare motiverande samtal och praktiskt jobbsökarstöd många gånger kunnat gå vidare till sommarjobb, praktik eller studier.

Vissa unga är svåra att nå

Vissa delar av målgruppen UVAS har visat sig vara svårare att nå och locka till de olika verksamheterna. Det gäller framför allt kvinnor, unga med psykisk ohälsa, HBTQ-personer, unga mammor, unga med missbruksproblem, individer utan fullständiga personnummer, individer med språksvårigheter och den äldre åldersgruppen (20–25 år).¹⁰² En annan faktor är de ungas ekonomiska situation, vilken kan påverka både deras motivation och deras möjligheter att delta i praktik.¹⁰³

Vissa unga är svåra att stödja

De aktörer vi intervjuat menar att de många gånger inte har verktygen för att nå och stödja unga med svårare problematik i den utsträckning de behöver, och att andra aktörer, som socialtjänsten eller psykiatrin, behöver delta i arbetet i större utsträckning. Samordnaren poängterar också att

¹⁰² MUCF. (2018). *Från skola till arbete. Fördjupad analys av ungas övergång mellan skola och arbetsliv*, ss. 16–18, MUCF. (2019). *Unga som varken arbetar eller studerar. Statsbidragets användning, deltagarnas erfarenheter och effekter av beviljade projekt 2016*, s. 21, intervjuer med personal på verksamheter som fått statsbidrag inom ramen för regeringens strategi.

¹⁰³ SOU. (2018:11). *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar*, ss. 210–212

många kommuner har svårt att skapa åtgärder som motsvarar individens behov. Kommunernas utbud av insatser är ofta inte tillräckligt flexibelt och varierat, vilket gör det svårt att anpassa insatserna.¹⁰⁴

Det krävs mycket arbetsintensiva metoder för delar av målgruppen

Det finns exempel på verksamheter som har bedrivit ett mycket intensivt uppsökande arbete för att nå vissa typer av unga som är svåra att nå och stödja, och att de har lyckats. Men det har krävts tid, tålamod och resurser för att nå och stödja dessa grupper.¹⁰⁵

8.1.2 Effekterna på individnivå av skolornas preventiva arbete är okända

Stödet från Skolverket för att förebygga avhopp från gymnasieskolan har riktat sig till huvudmän och skolor, inte direkt till individer. Skolorna har inte heller haft i uppdrag att följa upp vilken effekt deras arbete haft på individnivå, utan fokus har legat på att utveckla skolans arbete med att förebygga avhopp. Vi kan därför inte säga något om effekter av skolornas förebyggande arbete på individnivå.

8.2 Resultat på verksamhetsnivå

I detta avsnitt redogör vi för de resultat som regeringens strategi haft för de verksamheter som arbetar med stöd direkt till UVAS.

8.2.1 Det lokala stödet till UVAS har utvecklats

Regeringens satsning har bidragit till att de lokala verksamheterna kunnat utveckla och stärka sitt arbete för att stödja UVAS. Verksamheter som riktats till målgrupperna har kunnat testa och utveckla nya metoder, utveckla nya moment i sin verksamhet, anställa personer med nya typer av kompetenser eller öka omfattningen av sin befintliga verksamhet. De har

¹⁰⁴ SOU. (2018:11). *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar*, s. 107.

¹⁰⁵ Intervjuer med företrädare för statsbidragsprojekt.

också fått nya möjligheter för att utveckla och öka samverkan med andra aktörer.

8.2.2 Kunskapsuppbyggnad

Till följd av att stödet har utvecklats har verksamheterna fått nya insikter om målgruppen och vilka behov individerna i den har, och även om vilka metoder som är verksamma för att stödja målgruppen.¹⁰⁶ Det är mycket viktigt att insatser som riktas till de unga är individanpassade och flexibla, att de som arbetar i insatserna har en förtroendefull relation med de unga och att de bemöter de unga på ett bra sätt.¹⁰⁷

Det stödjande arbetet kräver också aktivt och långsiktigt stöd samt utrymme för misslyckanden. Andra viktiga framgångsfaktorer som framkommit är tillgänglighet, delaktighet, att de som arbetar i insatserna har täta kontakter med de unga, att de arbetar med att bygga relationer med de unga och med att motivera dem, att de kan erbjuda ekonomisk ersättning under praktik och att de samverkar med relevanta aktörer och lokala arbetsgivare.

Skolverkets stöd till skolor när det gäller att förebygga avhopp har också lett till ökad kunskap och verktyg för att förebygga avhopp. Skolorna har utvecklat nya förhållningssätt och arbetssätt kring avhopp, rutiner för att identifiera avhopp och för att följa upp och analysera insatser.¹⁰⁸ Framgångsfaktorer för att förebygga avhopp från gymnasieskolan är enligt enkätsvaren att de unga upplever lektionerna som meningsfulla och att det finns möjlighet till att snabbt och konkret kunna se resultat av sitt arbete och på sitt individuella utvecklande.

¹⁰⁶ Statskontorets enkäter och intervjuer.

¹⁰⁷ SOU. (2018:11). *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar*, s. 15, intervjuer som Statskontoret genomfört

¹⁰⁸ Skolverket. (2019). *Utvärdering av Skolverkets processtöd till gymnasieskolor för att förebygga avhopp*, ss. 5, 11 och 28, Statskontorets enkät och intervjuer.

8.2.3 Samverkan har utvecklats lokalt men behöver förstärkas

De projekt som fått finansiering genom statsbidragen har inlett samverkan med många olika aktörer tack vare regeringens strategi. Aktörerna uppger att de hittat nya, snabbare och smidigare vägar för samverkan, och att de hittat vägar att arbeta gemensamt för att stödja de unga, istället för att arbeta i separata stuprör.

Men det finns vissa aspekter kring samverkan som behöver förbättras.¹⁰⁹ Exempelvis behövs bättre samverkan med gymnasieskolorna så att aktörerna som arbetar med UVAS kan få information om vilka elever som hoppar av skolan. Samverkan mellan myndigheter hänger ofta på enstaka individer, vilket leder till att samverkan kan bli mycket sämre om vissa individer slutar eller byter arbetsuppgifter. De unga i denna grupp känner också bara i begränsad omfattning till vilka olika insatser de kan ta del av. Det gäller även personalen inom de olika verksamheterna.¹¹⁰

8.2.4 Kortsiktiga insatser minskar möjligheterna att uppfylla målen

Insatser som har ett ambitiöst upplägg och som genomförs med en viss kontinuitet under en längre period har bättre förutsättningar att få genomslag i verksamheterna.¹¹¹ De statsbidrag som fördelats till åtgärder riktade direkt till målgruppen har varit kortsiktiga. Verksamheterna har oftast bara haft ett år på sig för att planera, genomföra och följa upp sina insatser.

Samtliga aktörer som Statskontoret intervjuat uppger att finansieringen varit för kortsiktig. Det tar tid att bygga upp verksamheten och anställa personal. Det finns också en risk att projekten inte får möjlighet att stödja individerna så länge som de behöver. Sammantaget leder det bland annat till att resurserna används mindre effektivt. Genom att verksamheterna

¹⁰⁹ SOU. (2018:11). *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar*, s. 173, MUCF. (2018). *Kunskapsspridning avseende unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar*. Slutrapport 2018, s. 16, Statskontorets intervjuer och enkäter.

¹¹⁰ SOU. (2018:11). *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar*, s.15, Statskontorets intervjuer.

¹¹¹ Skolverket. (2015). *Skolverkets lägesbedömning 2015*. Skolverket 2015:421.

inte får tillräckligt lång tid på sig för att testa, utveckla och utvärdera sina metoder får verksamheterna också svårt att profilera sig så att kommunen och politiker vill satsa vidare på projektet.

Ryckig styrning och lokala behov som försummas

Kortsiktigheten med statsbidragen gör det svårt för verksamheterna att på ett genomtänkt sätt planera hur verksamheten ska utvecklas. Insatser genomförs ibland utifrån vilka statsbidrag som finns tillgängliga, istället för utifrån vad verksamheten behöver mest, och kan därför sätta de lokala prioriteringarna ur spel. Regeringens prioriteringar stämmer inte heller alltid överens med kommunernas behov och möjligheter.¹¹² Detta leder till en reaktiv och ryckig styrning av de lokala verksamheterna.

Statsbidragsprojekten söker ny finansiering

Statskontorets enkät till statsbidragsprojekten visar att 3 av 31 projekt avslutades när finansieringen från statsbidraget upphörde, och att drygt hälften sökte ny finansiering för att kunna fortsätta det arbete som utvecklats till följd av statsbidraget. Bidragsmottagarna har med andra ord haft svårt att integrera det arbete som utvecklats för att stödja UVAS i den ordinarie verksamheten.

Vissa skolors arbete med att förebygga avhopp fortsätter – om rektorn stannar kvar

Nästan alla skolor som fått stöd från Skolverket med att förebygga avhopp säger i Statskontorets enkät att de kommer fortsätta arbeta på det sätt som Skolverket varit med att bygga upp, på ett eller annat sätt.

Men det är bara rektorer som var anställda när skolan fick stödet som besvarat enkäten. Nya rektorer har valt att inte besvara enkäten. Detta tyder på att det arbetet med att förebygga avhopp i första hand har fortsatt bara om rektorn som var med när stödet genomfördes också är kvar på skolan. I de fall skolans ledning byts ut finns en risk att arbetssättet inte fortsätter.

¹¹² Statskontoret. (2019:2). *Utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*, ss.39–41.

8.3 Resultat på samhällsnivå

I detta avsnitt går vi igenom de resultat som är möjliga att observera på samhällsnivå. Även om de resultat vi har sett på individnivå och organisationsnivå för insatserna riktade direkt till UVAS är resultat även för samhället så har insatserna varit så begränsade att effekterna är svåra att urskilja på samhällsnivå. Vi resonerar istället kring vilka möjliga resultat som ändå kan finnas på samhällsnivå för de insatser som har riktats direkt till UVAS.

8.3.1 Svaga resultat sammantaget av åtgärder som riktats direkt mot UVAS

Eftersom de tre insatserna som är riktade direkt mot UVAS har nått väldigt begränsade delar av målgruppen – UVAS och gymnasieskolor – är resultaten av dem svaga om man ser till samhällseffekter.

Mycket få individer har nåtts av de statsbidragsstödda åtgärderna

Det är omöjligt för Statskontoret att med det empiriska underlag vi har tillgång till att säkert uttala oss om hur många som har nåtts av ”en väg in”-projektens verksamhet. Ett skäl är att ett antal projekt kommer att avslutas först i slutet av 2019. Ett annat skäl är att det inte finns någon tydlig definition av ”deltagare” eller att ”ha nåtts” av projektet. Projekten kan ha tolkat frågan på olika sätt.

Statsbidrag har delats ut till 40 unika ”en väg in”-projekt. Medelvärde för antalet deltagare är enligt Statskontorets beräkningar 68 per projekt. Ett projekt har haft 400 deltagare, de andra betydligt färre. Projektet med 400 deltagare kan ha arbetat på ett helt annat sätt än de projekt som har angett färre deltagare. Projekten kan också ha tolkat begreppet deltagare olika.

De övriga projekten har angett deltagarantal från 5 och uppåt. Ett vanligt antal har varit cirka 30 deltagare. En del av dessa projekt var inte avslutade och kan komma att nå fler individer. En grov uppskattning är att dessa projekt kommer att ha nått 1 500 individer sammanlagt när insatsen avslutas. Om antagandena stämmer så betyder det att dessa insatser sammanlagt har nått drygt 2 procent av samtliga UVAS då statsbidragsstödet avslutas.

Om Statskontorets uppskattning av antalet individer i dessa ”en väg in”-projekt stämmer, så har den genomsnittliga kostnaden för varje individ uppgått till drygt 30 000 kronor.

Med stor säkerhet behöver majoriteten av de totalt 71 000 UVAS inte den typ av väldigt arbetsintensiva metoder som många projekt har tillämpat. I denna grupp finns till exempel individer som är skrivna i Sverige men studerar utomlands eller som är på resande fot. Där finns också individer som har behov som Arbetsförmedlingen eller någon annan aktör ensam kan hjälpa dem med.

Statskontoret uppskattar att cirka 5 000 individer kan ha behov av arbetsintensiva åtgärder. Denna skattning bygger i sin tur på skattningen av antalet individer som har nåtts av projektverksamheterna samt på antagandet om att de kommuner som har tagit del av statsbidraget och kommuner som inte har gjort det är jämförbara i detta avseende. De kommuner som har tagit del av detta statsbidrag har en sammanlagd folkmängd på 3 miljoner invånare, vilket utgör 30 procent av landets befolkning.

En mycket liten andel av skolorna har nåtts av stödet som skulle förebygga avhopp

Det fanns totalt 1 141 gymnasieskolor i Sverige vid slutet av läsåret 2017/2018.¹¹³ Skolverket planerade att nå 70 skolor med sitt avhoppsförebyggande stöd. Istället besökte Skolverket 47 skolor. Det betyder att 4 procent av alla skolor i Sverige har nåtts av denna åtgärd. Skolverket vände sig även till huvudmän via regionala konferenser och ett stödmaterial som publicerats på myndighetens webbplats.

Sammanlagt har Skolverket beviljats 9 miljoner kronor för arbetet med att förebygga avhopp. Skolverket har förbrukat 6 miljoner kronor.

Stödet har inte gått till dem med störst problem

Det har visat sig tidigare att vissa aktörer i lägre utsträckning än andra ansöker om riktade statsbidrag. Riksrevisionen har konstaterat att huvudmän med sämre ekonomiska och administrativa förutsättningar väljer att

¹¹³ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola>. Hämtad 2019-05-20.

avstå från att söka bidragen i högre grad än andra.¹¹⁴ Riksrevisionen har också konstaterat att mindre aktörer söker statsbidrag i lägre utsträckning än större aktörer.¹¹⁵ En större organisation är en fördel i ansökningsförfarandet.¹¹⁶

När MUCF och Folkbildningsrådet fattade beslut om utdelningen av statsbidragen vägrade kvaliteten i ansökningarna många gånger tyngre än vilka behov de som ansökt haft. Prioriterade områden har till exempel inte varit avgörande för vilka matchningsinsatser som beviljats medel. Tidigare utvärderingar har också konstaterat att fördelningen av statsbidrag inte är styrd av vilka behov de olika verksamheterna eller aktörerna har, utan att det snarare är de som inte har särskilt stora behov av stödet som beviljas statsbidrag.¹¹⁷

Bland de verksamheter som fått statsbidrag framgår också att många verksamheter redan hade någon verksamhet av det aktuella slaget.¹¹⁸

Ingen märkbar kunskapsspridning om vilken effekt metoder och insatser haft

Varken de aktörer som delat ut statsbidrag eller gett stöd till enskilda skolor, eller de aktörer som genomfört insatser som riktats till målgruppen, har haft i uppdrag att genomföra några utvärderingar av insatserna och deras effekter. Sådana utvärderingar har heller inte varit möjliga då

¹¹⁴ Riksrevisionen. (2014:25). *Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?*, s. 30

¹¹⁵ Riksrevisionen. (2014:25). *Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?*, s. 11, Statskontoret. (2017:2). *Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet*. Delrapport 1, s. 28.

¹¹⁶ Riksrevisionen. (2017:30). *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*, ss. 26–27.

¹¹⁷ Skolverket. (2015:421). *Skolverkets lägesbedömning 2015*, ss. 18–20, Riksrevisionen. (2017:30). *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov* s. 30, Statskontoret. (2017:21). *Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet*. Delrapport 1, ss. 25–39.

¹¹⁸ MUCF. (2019). *Unga som varken arbetar eller studerar. Statsbidragets användning, deltagarnas erfarenheter och effekter av beviljade projekt 2016*, s. 39 och Statskontorets enkät 2019.

insatserna varit relativt kortsiktiga, vilket dels inte gett dem tid att testa metoderna fullt ut och det dels inte hunnit gå tillräckligt lång tid för att det ska gå att följa upp hur det gått för individerna. För att på ett bra sätt kunna mäta effekten skulle en sådan utvärdering också behöva ha en kontrollgrupp att jämföra med. Kraven på snabba resultat gör att varken metoder eller effekter kan utvärderas, och att det därför inte finns några erfarenheter att sprida vidare. Riksrevisionen har också poängterat att det saknats ett systematiskt och sammanhållet system för hur statsbidragen följs upp och utvärderas utifrån måluppfyllelse.¹¹⁹

8.3.2 Stödet till samordningsförbunden förefaller ha haft effekt

Den resursmässigt överlägset största delen av strategin har utgjorts av stödet till samordningsförbunden. Att döma av de utvärderingar som finns tillgängliga så har denna del av strategin haft effekter som även kan observeras på samhällsnivå. Målet om att fler samordningsförbund skulle bildas är uppfyllt. Det finns även tecken på att målet om att genom samordningsförbunden stärka stödet till ungdomar med aktivitetssättning är uppfyllt eller på väg att bli uppfyllt.

¹¹⁹ Riksrevisionen. (2017:30). *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*, s. 10.

Referenser

Arbetsförmedlingen. (2018). *Arbetsmarknadsrapport 2017*.

Arbetsförmedlingen. (2017). *Ungdomsarbetslösheten och ungdomsgarantin—En översikt*.

Dir. 2017:116. *En utvecklad studie- och yrkesvägledning*.

Dir. 2017:81. *Tilläggsdirektiv till Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar*.

Dir. 2016:82. *Tilläggsdirektiv till Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar*.

Dir. 2015:70. *Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar*.

Folkbildningsrådet. (2019). *Matchningsinsatser inom folkbildningen, 2016–2018*.

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

Försäkringskassan. (2019). *Redovisning av målgrupper och resultat av de insatser som finansieras av samordningsförbund 2018*.

Inspektionen för socialförsäkringen. (2019a). *Samordningsförbundens organisering och verksamhet. En granskning av förbund för finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*. ISF:s rapporter 2019:1.

Inspektionen för socialförsäkringen. (2019b). *Gör samordningsförbund någon skillnad? En analys av samordningsförbund under perioden 2005–2010*. ISF:s rapporter 2019:4.

- MUCF. (2019). *Unga som varken arbetar eller studerar. Statsbidragets användning, deltagarnas erfarenheter och effekter av beviljade projekt 2016.*
- MUCF. (2018). *Från skola till arbete, fördjupad analys av ungas övergång mellan skola och arbetsliv. Slutrapport.*
- MUCF. (2018). *Kunskapsspridning avseende unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar. Delrapport för verksamhetsåret 2016.*
- MUCF. (2017). *Bredda normen – en kunskapssammanställning om unga hbtq-personers etablering på arbetsmarknaden.*
- MUCF. (2017). *Bredda normen – Unga hbtq-personers röster om att varken arbeta eller studera.*
- MUCF. (2015). *Modell för stöd till unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar. Redovisning av uppdrag.*
- Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen.*
- Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Försäkringskassan.*
- Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens skolinspektion.*
- Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.*
- Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Statistiska centralbyrån.*
- Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.*
- Riksrevisionen. (2017). *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov. Riksrevisionens rapporter 2017:30.*
- Riksrevisionen. (2014). *Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola? Riksrevisionens rapporter 2014:25.*
- Skolinspektionen. (2018). *Att motivera ungdomar tillbaka till utbildning. En uppföljande kvalitetsgranskning av kommuners aktivitetsansvar 2018.*

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

Skollag (2010:800).

Skolverket. (2019). *Utvärdering av Skolverkets processtöd till gymnasieskolor för att förebygga avhopp*.

Skolverket. (2015). *Skolverkets lägesbedömning 2015*. Skolverket 2015:421.

Socialdepartementet. (2017). ”Uppdrag angående utvärdering av samordningsförbundens verksamhet.” S2017/02622/SF.

Socialdepartementet. (2014). ”Uppdrag angående modell för stöd till unga med psykisk ohälsa och som varken arbetar eller studerar.” S2014/6311/FS.

Socialstyrelsen. (2010). *Social rapport 2010*.

SOU 2018:11. *Vårt gemensamma ansvar – för ungdomar som varken arbetar eller studerar*.

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

Statistiska centralbyrån. (2019). *Hitta statistik; Unga som varken arbetar eller studerar (NEET)*. (Hämtad 2019-03-26) <http://www.scb.se>

Statistiska centralbyrån. (2016). *Analys av bortfallsbias för gruppen NEET*.

Statskontoret. (2019). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*. Statskontorets rapporter 2019:2.

Statskontoret. (2017). *Utvärdering av regeringens strategi för unga som varken arbetar eller studerar, delrapport*. Statskontorets rapport 2017:15.

Sveriges kommuner och landsting (SKL). (2019). *Kommunal- och landstingsdatabasen (Kolada)*. (Hämtad 2019-02-19).

https://www.kolada.se/?_p=index

Temagruppen unga i Arbetslivet. (2019). *UVAS statistik*. (Hämtad 2019-01-21). <http://www.temaunga.se/export-report>

Temagruppen Unga i arbetslivet. (2017). *Aktivitet: Okänd? Unga som varken arbetar eller studerar*.

Utbildningsdepartementet. (2016). "Uppdrag att utvärdera genomförandet och effekter av åtgärderna i strategin för unga som varken arbetar eller studerar." 2016/05414/UF.

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

Utbildningsdepartementet. (2014). "Uppdrag att analysera och redovisa utvecklingen av ungdomars övergång mellan skola och arbetsliv." U2014/07545/UC.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



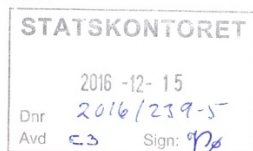
Regeringsbeslut

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 Vågar 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 ungdomspolitiken utvärdera genomförandet av åtgärderna i strategin, 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. 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

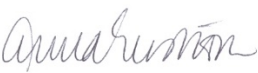
Målet för ungdomspolitikens är att alla ungdomar mellan 13 och 25 år ska ha goda levnadsvillkor, makt att forma sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen (prop. 2013/14, bet 2013/14:KrU9, rskr. 2013/14:354).

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 civilsamhällesfrågor (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

Bilaga 2

Resultat och rekommendationer per åtgärd i regeringens strategi

Sammanställningen redovisar centrala resultat och rekommendationer i de slutredovisningar som respektive aktör sammanställt inom ramen för sitt uppdrag.

Åtgärd 1: Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar¹²⁰

Samverkan och samordnat stöd

- Det brister i samverkan och samordning mellan olika policyområden, tjänster, professioner och verksamheter från skilda sektorer. Organisatoriska gränser, regelverk och ekonomisk styrning begränsar möjligheterna till samverkan och samordning.
- Ansvarsfrågan för 20–25-åringar behöver klargöras.
- Det behövs en ökad förståelse och lyhördhet för civila samhällets organisationer, folkbildningen liksom näringslivets förutsättningar och önskemål
- Det behövs en ökad dialog och förståelse för den lokala nivåns utmaningar, behov och önskemål.
- Det behövs ett mer generellt stöd till företag för att ta emot personer som står långt ifrån arbete.
- Civila samhällets organisationer liksom folkbildningen bidrar många gånger med innovativa och nya lösningar och fångar upp ungas behov på ett annat sätt än vad det offentliga många gånger har förmåga att göra.
- Samordning mellan områdena utbildning, arbetsmarknad, sociala frågor och hälso- och sjukvård bör prioriteras.

Kvalitet i insatser och insatsernas effekt

- Utbildningsinsatser, lönesubventioner, yrkesutbildningar, multikompetent stöd och kontaktintensivt arbete har positiva effekter för etableringen på arbetsmarknaden.

¹²⁰ SOU 2018:11. *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar.*

- Insatser bör överlag ha en tydligare koppling till utbildning, arbete och framtida etablering.
- Individanpassade insatser, starkt individuellt och flexibelt stöd, förtroende-full relation och bra bemötande har identifierats som centrala framgångs-faktorer.
- Elevhälsans arbete, anpassning av undervisning, arbete för ökad närvaro och avslutade studier är viktiga insatser i skolan.
- Kännedom och överblick kring olika insatser är begränsad hos både unga och personal inom olika verksamheter.
- Det görs för få analyser av vilka insatser som faktiskt fungerar och de ungas egna röster behöver stärkas.

Kommunernas aktivitetsansvar

- Arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret har gått framåt sedan 2015. Men mycket kvarstår för att uppnå tillräckligt god kvalitet och likvärdighet mellan kommunerna.
- Det brister i skolornas rapportering till hemkommunen vid betydande från-varo och studieavbrott.
- Många kommuner upplever svårigheter med att skapa åtgärder som svarar mot individernas behov och de efterfrågar mer stöd och vägledning i genomförandet av aktivitetsansvaret.
- De unga uppger att de framför allt har behov av stöd från familj, vänner eller närstående, stöd från personal som de har förtroende för, samt stöd i kontakter med andra myndigheter.
- De ungas ekonomiska situation påverkar deras förutsättningar för att kunna medverka i aktiviteter.
- Det finns ett fortsatt samverkansbehov mellan kommunala förvaltningar, men även med andra aktörer för att öka möjligheten att erbjuda unga en bred palett av insatser.

Samordnarens rekommendationer

Samverkan och samordnat stöd

- Utredning av förutsättningar för, och lämna förslag på hur en samman-hängande barn- och ungdomshälsovård kan säkerställas.
- En lokal försöksverksamhet för att åstadkomma ett lokalt sammanhängande stödssystem mellan utbildning, omsorg och hälso- och sjukvård för barn och unga.

- Uppdrag till Arbetsförmedlingen, Statens skolverk och Socialstyrelsen att gemensamt identifiera och föreslå åtgärder där nationell samverkan mellan myndigheterna.
- Löpande systematiska sammanställningar och analyser av beslut som rör barn och unga som riskerar att få eller som har svårigheter i sin etablering i samhället.
- Indikatorsuppföljning för unga som möter utmaningar i sin etablering.
- Uppdrag till SCB att ta fram registerbaserad statistik över UVAS.

Kvaliteten i insatser:

- Förstudie om införande av lokal och nationell uppföljning av frånvaro i grund- och gymnasieskolan
- Införande av ett avslutande vägledningssamtal för elever som avslutar gymnasiet i förtid eller utan examen.
- Projekt för övergångar från språkinträdning till studier och etablering i arbetslivet för unga nyanlända.
- En nationell etableringssamordnare för unga med funktionsnedsättning.
- En återkommande samlad analys av kunskapsläget om insatsers effekter.

Kommunernas aktivitetsansvar

- En utredning som ser över kommunernas möjligheter att erbjuda ekonomisk ersättning till unga inom aktivitetsansvaret.
- En normerande standard för det kommunala aktivitetsansvaret.
- Utveckling av en nationell betygss databas som administreras av Universitets- och högskolerådet (UHR).
- Tydligare uppföljning av Skolverkets arbete med det kommunala aktivitetsansvaret.
- En långsiktig plan för Skolinspektionens granskning och tillsyn kring det kommunala aktivitetsansvaret.

Åtgärd 2: Utveckla samverkan kring unga med psykisk ohälsa och som varken arbetar eller studerar¹²¹

Resultat från MUCF

- Problem med tillgänglighet och kommunikationsvägar till psykiatri.

¹²¹ MUCF 2018. *Kunskapsspridning avseende unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar*

- Avsaknad av kunskap om hur normer kring kön, sexualitet och funktion påverkar ungas psykiska hälsa samt vad det innebär för verksamheternas utformning.
- En särskild utsatthet för HBTQ-personer.
- Svårigheter att nå unga tjejer.
- Bristande samverkan mellan olika myndigheter och inom aktörer, t.ex. kommuner.
- Liten samverkan med civilsamhället lokalt.
- Nya samverkansparter identifierade, t.ex. polisen, FK, BUP och elevhälsan.
- Ökad tillgänglighet, offentlig samlokalisering, uppsökande arbete, handledning, satsning på psykisk ohälsa och att utgå från individens behov är framgångsfaktorer.
- Goda erfarenheter sprids inte vidare.
- Verksamheterna är ofta kortsiktigt projektfinansierade med krav på snabba resultat.

MUCF:s rekommendationer

- Integrera ett genus-/hbtq- och ungdomsperspektiv i insatser som riktas mot UVAS.
- Skapa arenor för erfarenhetsutbyte och kunskapsutveckling.
- Stöd utvärdering och uppföljning.
- Stärk förutsättningarna för ökad offentlig samverkan och samverkan med civilsamhället.
- Låt ungas tankar och erfarenheter ge vägledning för hur modeller för bemötande och insatser kan utvecklas och anpassas till deras specifika behov och livsvillkor.

Åtgärd 3: Ytterligare medel till samordningsförbunden^{122, 123}

Resultat från ISF

Samordningsförbundens organisering och verksamhet:

- Antalet samordningsförbund har vuxit över tid.

¹²² Inspektionen för socialförsäkringen. (2019). *Samordningsförbundens organisering och verksamhet. En granskning av förbund för finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.*

¹²³ Inspektionen för socialförsäkringen. (2019). *Gör samordningsförbund någon skillnad? En analys av samordningsförbund under perioden 2005–2010.*

- Kommuner som inte ingår i förbund finns främst i Norrbotten, Västerbotten och Stockholm län.
- Styrelseledamöterna upplever att det går bra att samarbeta och tycker att samordningsförbunden använder sina resurser på rätt sätt – men de är inte alltid överens om hur resurserna ska fördelas mellan olika målgrupper.
- Samordningsförbunden är en viktig arena för de samverkande parterna.
- Samverkansinsatserna gör nytta för de personer som tar del av dem, mycket tyder dock på att antalet individer som får stöd och hjälp är betydligt färre än antalet som bedömts vara i behov av insatserna.
- Fler kvinnor än män tar del av insatserna, och unga är överrepresenterade.
- Majoriteten av ledamöterna vill ha mer medel till nyanlända.
- Den nya modell som tagits fram för att fördela medel uppskattas av samordningsförbunden.
- Det är viktigt att säkerställa att det finns en långsiktig finansiering av framgångsrika insatser.
- De statliga myndigheternas vilja och förmåga att bidra med medarbetare i samverkan har minskat.
- Det finns brister i uppföljningssystemet SUS.

Effekterna av samordningsförbundens verksamhet på kommunnivå:

- Samordningsförbunden får allt mindre medel per invånare över tid, med undantag för 2016 (vilket är det sista året som ingår i sammanställningen).
- Andelen personer med sjukpenning minskar.
- Andelen personer med sjuk- och aktivitetsersättning ökar.
- Andelen män som lämnar Arbetsförmedlingen för arbete ökar.
- Lågutbildade är överrepresenterade bland deltagarna i insatser.
- Gruppen 19–24 år är överrepresenterade.
- Det är fler unga män än unga kvinnor som deltar i samordningsförbundens insatser.
- Antalet ungdomar mellan 19–24 år som varken arbetar eller studerar är högre i kommuner som är med i ett förbund. ISF:s tolkning till detta är att förbunden i större utsträckning hanterar denna grupp, inte att det finns fler ungdomar som varken arbetar eller studerar i kommuner som är med i ett förbund.
- Det saknas ett heltäckande register över samordningsförbundens deltagare och insatser.

ISF:s rekommendationer

Samordningsförbundens organisering och verksamhet:

- Det finns skäl att se över hur uppdraget att samverka är formulerat i myndigheternas instruktioner.
- Nationella rådet bör knyta till sig en grupp av rådgivande experter på utvärdering som förbunden kan vända sig till när de ska upphandla uppföljningar och utvärderingar.
- Regeringen bör ge Försäkringskassan i uppdrag att ytterligare utveckla och anpassa uppföljningssystemet SUS.
- Möjligheten till en långsiktig finansiering av framgångsrika insatser behöver säkerställas.

Effekterna av samordningsförbundens verksamhet på kommunnivå:

- Regeringen bör ge Försäkringskassan i uppdrag att i samråd med samordningsförbunden och samverkansparterna utveckla och anpassa uppföljningssystemet SUS .

Åtgärd 4: Fördjupad analys av ungas övergång mellan skola och arbetsliv¹²⁴

Resultat från MUCF

- Utbildning spelar roll för individers etablering på arbetsmarknaden, såväl utbildningsnivå som att ha slutfört en utbildning.
- Oavsett utbildningsform är det en mindre andel tjejer än killar som är etablerade på arbetsmarknaden.
- Utrikes födda (särskilt nyanlända), unga från gymnasiesärskolan, unga med funktionsnedsättningar och unga med kortutbildade föräldrar har större svårigheter än andra vid etableringen på arbetsmarknaden.

MUCF:s rekommendationer

- Möjliggör anonymiserad individuppföljning av UVAS i syfte att öka kunskapen om gruppens villkor.
- Fördjupa kunskapen om arbetsgivares behov av stöd för att möjliggöra fler anställningar av unga som står långt från arbetsmarknaden.

¹²⁴ MUCF. (2018). *Från skola till arbete, fördjupad analys av ungas övergång mellan skola och arbetsliv.*

- Individanpassa utbildningar för funktionsnedsatta med högfungerande autism.

Åtgärd 5: Granskning av kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar¹²⁵

Resultat från Skolinspektionen

- Det saknas rutiner och arbetssätt som ger förutsättningar att löpande och snabbt identifiera och kontakta ungdomar som ingår i aktivitetsansvaret.
- Utbudet av insatser är ofta inte tillräckligt flexibelt och varierat.
- En majoritet av kommunerna har inte en tillräckligt aktiv och tydlig styrning och ledning av aktivitetsansvaret, vilket påverkar förutsättningarna för att arbetet varaktigt ska bedrivas löpande och strukturerat under året.
- En majoritet av kommunerna har inte en bred samverkan med kommunala aktörer och andra aktörer.
- Dokumentation och uppföljning av insatserna på individnivå är bristfällig.
- Det saknas ett jämställdhetsperspektiv i arbetet med aktivitetsansvaret i alla granskade kommuner.
- De flesta tidigare granskade kommuner har tagit till sig av Skolinspektionens rekommendationer och har höjt kvaliteten i arbetet med aktivitetsansvaret.

Skolinspektionens rekommendationer

- Kommunerna behöver utveckla rutiner och arbetssätt som säkerställer att samtliga ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret identifieras och kontaktas så snabbt som möjligt.
- Kommunerna behöver upprätta bättre utbud och arbetssätt vid erbjudande av individuella insatser, samt följa upp de individuella insatserna.
- Kommunerna behöver utveckla styrning och ledning av aktivitetsansvaret för att säkerställa löpande och strukturerat arbete.
- Kommunerna behöver ha ett jämställdhetsperspektiv i arbetet med aktivitetsansvaret.

¹²⁵ Skolinspektionen. (2018). *Att motivera ungdomar tillbaka till utbildning. En uppföljande kvalitetsgranskning av kommuners aktivitetsansvar 2018.*

Åtgärd 6: Analysera bortfall av unga som varken arbetar eller studerar i Arbetskraftsundersökningen¹²⁶

Resultat från SCB

- Det finns indikationer på att unga som varken arbetar eller studerar och som har förgymnasial utbildning har en lägre svarsbenägenhet än personer med gymnasial utbildning.

Åtgärd 7: "En väg in"-verksamhet och uppsökande verksamhet för unga som varken arbetar eller studerar¹²⁷

Resultat MUCF

- Ett relativt lågt antal av Sveriges kommuner eller samordningsförbund har sökt och fått beviljade bidrag. Den geografiska spridningen har dock överlag varit god.
- Bidraget har haft positiva effekter för de unga som deltagit, men antalet unga som nåtts har varit begränsat.
- Bidragen har till största delen gått till kommuner och samordningsförbund som redan hade någon verksamhet av det aktuella slaget.
- Stödet har bidragit till ökad samverkan.
- Förankring och intresse från organisationers ledning är en förutsättning för implementering i ordinarie verksamhet.
- Bidraget har gett kommuner incitament att fortsätta arbeta med dessa frågor.
- De aktiviteter som bidraget främst använts till är vägledning, konsultation, CV-granskning och jobbcoachning.
- Begränsade resultat till följd av brist på långsiktighet och bidragets omfattning.

MUCF:s rekommendationer

- Ge MUCF fortsatt uppdrag att återigen arbeta med bidrag till insatser för UVAS.
- Ett återinfört bidrag bör ha fokus på långsiktighet.
- Bidraget bör öka i omfattning till minst 25 miljoner kronor per år, så att fler ansökningar av hög kvalitet kan finansieras.
- Särskild prioritering för att nå fler unga kvinnor som varken arbetar eller studerar

¹²⁶ Statistiska centralbyrån. (2016). *Analys av bortfallsbias för gruppen NEET*.

¹²⁷ MUCF. (2019). *Unga som varken arbetar eller studerar. Statsbidragets användning, deltagarnas erfarenheter och effekter av beviljade projekt 2016*.

- Möjlighet att använda bidraget för att komplettera MUCF:s nya uppdrag för UVAS.
- Ge MUCF möjlighet att använda befintlig statistik för att göra en behovsanalys för ansökande kommuner.
- Ge MUCF i uppdrag att utreda hur ett eventuellt nytt bidrag skulle kunna utformas för att ge så stora effekter som möjligt för unga kvinnor och män.

Åtgärd 8: Förebygga avhopp från gymnasieskolan¹²⁸

Resultat från Skolverket

- Insatsen har lett till ökad kunskap och verktyg för att förebygga skolavhopp.
- Skolorna har utvecklat riktlinjer för gemensamt förhållningssätt, rutiner för uppföljning och analys, ansvarsfördelning vad gäller samverkan och rutiner för tidiga indikatorer för avhopp.
- Skolverkets processtöd upplevs som effektivt och behovsanpassat.
- De deltagande skolorna efterfrågar mer långsiktigt stöd, liksom uppföljning efter avslutad insats.
- Stödet har endast gått till skolor som på eget initiativ sökt stödet.
- Många skolor i behov av insatsen har inte anmält intresse för stödet.
- Samtliga skolor som fått stöd hade i någon utsträckning redan ett förebyggande arbete mot avhopp redan innan stödet sattes in.
- Skolor som avsatt tid och personalresurser till insatsen, samt som har en stabilitet i organisationen, har större förutsättningar att uppnå positiva resultat.

Skolverkets rekommendationer

- Skolavhopp bör förebyggas redan från grundskolan.

Åtgärd 9: Matchning – en pilotutbildningsinsats för nya vägar i yrkeslivet¹²⁹

Resultat från Folkbildningsrådet

- Nya metoder för matchning och studie- och yrkesvägledning samt uppsökande verksamhet har utvecklats.
- Tydligare strukturer för nätverk och samarbeten kring målgruppen har skapats.

¹²⁸ Skolverket. (2019). *Utvärdering av Skolverkets processtöd till gymnasieskolor för att förebygga avhopp.*

¹²⁹ Folkbildningsrådet. (2019). *Matchningsinsatser inom folkbildningen – 2016–2018.*

- Kontakter med lokala närings- och föreningsliv har ökat.
- Befintliga utbildningar har anpassats och nya har skapats för att öka matchningen.
- Metoder för övergång från folkhögskola/studieförbund till studier eller arbete har skapats.
- Folkbildningens arbetssätt och pedagogik är en framgångsfaktor.
- Identifierade svårigheter:
 - Folkhögskolor och studieförbund är ibland osynliga för omvärlden.
 - Det tar tid att bygga upp stabila nätverk och kontinuerliga mötesplatser.
 - Det finns en brist på stabila strategier för både samverkan och insatser runt UVAS.

Folkbildningsrådets rekommendationer

- En samlad överblick över alla utbildningsalternativ, Arbetsförmedlingens alla åtgärder och kommunens alla insatser.
- Starkare arbetslivsanknytning och studie- och yrkesvägledning under hela skoltiden.
- Metodutveckling för att klara av att nå dem som är allra längst från arbetsmarknad och studier.

Bilaga 3

Förteckning över kommuner som tagit emot statsbidrag för "en väg in"-projekt

Tabell B3.1 Beviljade projekt efter kommun och bidragsomgång (tkr).

Kommun	Beviljat 2016	Beviljat 2017	Beviljat 2018
Arboga	384	656	645
Bengtstors			1 324
Borlänge I	628		
Borlänge II		692	
Eslöv	500	500	919
Falun	480	510	570
Filipstad			604
Finspång		745	
Gagnef I		546	
Gagnef II			586
Gnosjö		759	
Göteborg	1 052		
Hallstahammar	815		
Hammarö		750	
Haninge	903		
Huddinge	1 135		
Karlskoga	600	750	570
Kungälv	859	1 152	
Landskrona			1 202
Mölndal	1 205	1 065	968
Norrtälje	700		
Nybro			794
Nyköping		1 490	1 101
Pajala	277	300	267
Robertsfors	375	375	380
Sigtuna	576		
Strängnäs			1 042

Sundbyberg			1 193
Svalöv	2 395	1 666	1 009
Söderköping			746
Södertälje	750		
Torsås		836	956
Trelleborg	646	1 028	
Upplands Väsby	590		
Uppsala		633	
Vårgårda	450		
Värnamo		608	
Åsele	280		
Älvdalen		920	1 124
Örebro	300	400	
Österåker	1 250	1 268	1 152
Totalt	17 150	17 649	17 152

Kommentar: I kolumnen kommun anges den kommun där verksamheten enligt ansökan bedrivs. Borlänge kommun och Gagnef (som del av Nedansiljans samordningsförbud har bedrivit två olika projekt var. I Borlänges fall beviljades ett projekt 2016 och ett projekt 2017. I Gagnefs fall beviljades ett projekt 2017 och ett projekt 2018.

Källa: MUCF

Bilaga 4

Förteckning över mottagare av statsbidrag för matchningsinsatser

Tabell B4.1 Beviljade projekt efter län, anordnare och bidragsomgång.

Län	Anordnare	Beviljat 2016	Beviljat 2017	Beviljat 2018
Dalarna	Sjövik folkhögskola	184		
Gotland	Gotland folkhögskola	300		
Jönköping	Folkuniversitetet Sthlm/Jönköping			500
Kronoberg	Grimslövs folkhögskola			550
Skåne	Kvarnby folkhögskola	600		
Skåne	Östra Grevie		550	400
Skåne	Furuboda folkhögskola		360	
Skåne	Folkuniversitetet Kristianstad/Ö Göinge			500
Stockholm	Ibn Rushd Studieförbund		400	
Uppsala	Studieförbundet i Uppsala	307	700	
Västerbotten	Vindelns folkhögskola	200		
Västra Götaland	Folkhögskolan i Angered	390	725	550
Västra Götaland	Dalslands folkhögskola		340	300
Örebro	Karlskoga folkhögskola	364	475	
Örebro	Studieförbundet Vuxenskolan Örebro			200
Östergötland	Bona folkhögskola	268		
Totalt		2613	3550	3000

Källa: Folkbildningsrådet.

Bilaga 5

Förteckning över skolor som tagit del av Skolverkets processtöd

Tabell B5.1 Skolor som tagit del av Skolverkets processtöd för att förebygga avhopp.¹³⁰

Län	Skola
Skåne	Drottning Blankas gymnasium Helsingborg
Östergötland	Hagströmska gymnasiet Linköping
Stockholm	NTI-gymnasiet Stockholm
Stockholm	St: Eriks gymnasium Stockholm
Kronoberg	Teknikum Växjö
Örebro	Möckelngymnasiet Karlskoga
Örebro	Virginska gymnasiet Örebro
Stockholm	Djurgymnasiet Stockholm
Stockholm	Engelska gymnasiet Stockholm
Uppsala	SPRINT-gymnasiet Uppsala
Södermanland	Kunskapscompaniet Eskilstuna
Kronoberg	Praktiska gymnasiet Växjö
Kronoberg	Teknikum
Kalmar	SYAB Kalmar
Kalmar	Korrespondensgymnasiet Torsås, 1 Korrespondensgymnasiet Torsås, 2
Stockholm	Sigtuna Kommun
Blekinge	Vägga Gymnasieskola, Karlshamn
Norrbottn	Luleå Gymnasieby, Hackspetten, Luleå
Norrbottn	Björknäsgymnasiet, Boden
Norrbottn	Kulturgymnasiet Luleå, Lärkan, Luleå
Västmanland	Praktiska gymnasiet Västerås
Uppsala	Praktiska gymnasiet Uppsala

¹³⁰ Skolverket uppger att 47 skolor har fått processtöd i form av besök. Statskontoret har fått uppgifter om 42 av dessa skolor. Vilka de övriga 5 skolorna är känner vi inte till.

Norrbotten	Lapplands gymnasium, Kiruna
Skåne	Framtidsgymnasiet, Kristianstad
Västmanland	Realgymnasiet, Västerås
Gävleborg	Borgarskolan, Gävle
Dalarna	Kristinegymnasiet, Falun
Stockholm	Stockholms hotell- och restaurangskola
Skåne	Plusgymnasiet, Kristianstad
Stockholm	Gustavsbergs Gymnasium, Gustavsberg
Stockholm	Sjölins gymnasium, Nacka
Norrbotten	NTI Gymnasiet Luleå
Västra Götaland	Praktiska Gymnasiet Göteborg
Västra Götaland	Almåsgymnasiet, Borås
Stockholm	Didaktus Gymnasium Jakobsberg
Gävleborg	Realgymnasiet Gävle
Skåne	Praktiska gymnasiet Malmö City
Stockholm	Riksäppet Haninge
Västra Götaland	Aniaragymnasiet
Stockholm	Lycée Saint Louis
Stockholm	Stiftelsen Fryshuset, Fryshuset Gymnasium

Bilaga 6

Metodbeskrivning

Materialet som ligger till grund för utvärderingen av regeringens strategi bygger huvudsakligen på statistik från externa aktörer, dokumentstudier, intervjuer och enkäter. Nedan beskrivs metodvalen, avgränsningar utifrån metodvalen samt en bortfallsanalys.

Statistik

Statskontoret har använt statistik från olika aktörer för att få uppgifter om UVAS, vilka de är och var de finns. Dessa aktörer är Statistiska centralbyrån (SCB), den tidigare Temagruppen för unga vid Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF), och Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) vid Sveriges kommuner och landsting (SKL). Viss övrig statistik från SCB har också använts.

För information kring medel som använts inom strategin har vi tagit del av direktuppgifter från Försäkringskassan, MUCF, Folkbildningsrådet och Skolverket. Vi har också använt oss av uppgifter från regleringsbrev för åren 2016–2018 för MUCF, Skolinspektionen, SCB och Skolverket.

Dokumentstudier

För att få ökad kännedom om målgruppen UVAS och de insatser som riktats till UVAS har Statskontoret genomfört dokumentstudier. Det handlar om offentliga utredningar, myndighetsrapporter, regleringsbrev och tidigare utvärderingar av insatser riktade till målgruppen. Vi har även tagit del av projektansökningar och avrapporteringar från de kommuner, samordningsförbund, folkhögskolor och studieförbund som fått del av regeringens statsbidrag inom strategin, liksom de slutrapporteringar som de centrala aktörerna lämnat för respektive åtgärd inom strategin.

Intervjuer

Statskontoret har också genomfört intervjuer med centrala aktörer som arbetar med UVAS, med tonvikt på aktörer som ansvarat för insatser riktade direkt till målgruppen (tabell B6.1). Intervjuer har också genomförts med projekt och skolor som tagit del av insatser riktade direkt till

målgruppen samt unga som själva tagit del av dessa insatser. Intervjuer genomfördes både i arbetet med delrapporteringen och slutrapporteringen. Intervjuerna i samband med delrapporteringen skedde under våren och försommaren 2017, medan intervjuerna i samband med slutrapporteringen skedde under våren 2019.

Tabell B6.1 Sammanställning över aktörer som intervjuats inom ramen för uppdraget, samt antal intervjuer per aktör.

Aktör	Antal besök/intervjuer
MUCF	3
Skolverket	2
Folkbildningsrådet	2
Samverkansparter till aktörer som arbetat med insatser riktade direkt till målgruppen	4
Utbildningsdepartementet	2
Socialdepartementet	1
Arbetsmarknadsdepartementet	1
Skolinspektionen	1
Samordnaren för UVAS	1
Arbetsförmedlingen	1
Försäkringskassan	1
Projekt finansierade av MUCF	8
Projekt finansierade av Folkbildningsrådet	4
Skolor som fått stöd från Skolverket	3
Deltagare i projekt som fått statsbidrag	25

Intervjuer med centrala aktörer

För att bättre förstå fältet i allmänhet och de olika åtgärderna i synnerhet har vi intervjuat företrädare för de centrala aktörer som haft i uppdrag att utföra insatser inom strategin, liksom andra centrala aktörer på området. Totalt genomfördes ett 20-tal intervjuer med centrala aktörer, både i grupp och enskilt. I huvudsak har vi genomfört besöksintervjuer, några intervjuer har dock skett i Statskontorets lokaler.

Intervjuer har dels hållits med de aktörer som haft i uppdrag att genomföra insatser riktade direkt till målgruppen, det vill säga MUCF, Skolverket och Folkbildningsrådet. Dessa intervjuer genomfördes både i arbetet med delrapporteringen och slutrapporteringen. Intervjuerna har bland annat

berört frågor om uppstartsarbetet, hur de arbetat med åtgärden under de olika åren, vilka som sökt respektive beviljats bidraget, samverkan med andra aktörer samt ambitioner och möjligheter för uppföljning utvärdering av arbetet.

Inom ramen för uppdraget har Statskontoret också träffat representanter från Utbildningsdepartementet, Socialdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet. Dels för att stämma av uppdraget och förväntningarna på uppdraget, dels för att få en bättre förståelse för de olika departementens syn på strategin och vilka möjligheter och utmaningar de ser med strategin.

Andra centrala aktörer som intervjuats inom ramen för uppdraget är Skolinspektionen, samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar, Delegationen för unga och nyanlända till arbete, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan i egenskap av samverkansaktörer. Syftet med dessa intervjuer har varit att få mer kännedom om övriga aktörers arbete med målgruppen.

Intervjuer med projekt och skolor som tagit del av insatserna

För att få kännedom om hur arbetet fungerat för de projekt och skolor som tagit del av insatserna har vi intervjuat företrädare för sådana verksamheter, både i arbetet med delrapporteringen och slutrapporteringen. Totalt genomfördes 14 besök hos projekt och skolor som tagit del av insatserna, åtta besök hos projekt finansierade genom MUCF, tre projekt finansierade genom Folkbildningsrådet och tre besök hos skolor som tagit del av stödet från Skolverket. Statskontoret deltog också som observatör vid ett besök som Skolverket genomförde på en skola.

Urvalet av projekt och skolor som skulle intervjuas gjordes för att få en geografisk spridning, liksom en spridning mellan olika typer av verksamheter och hur länge verksamheterna fått statsbidrag. Ett projekt som fått bidrag under samtliga ansökningsår besöktes två gånger, både inför delredovisningen och inför slutredovisningen.

I projekten intervjuades både projektledare och projektmedarbetare samt i vissa fall även samverkansparter, som Arbetsförmedlingen och Socialtjänsten. Frågorna har framför allt handlat om erfarenheterna av bidraget och ansökningsförfarandet, möjligheten att nå målgruppen, framgångs-

faktorer, svårigheter, samverkan, effekter och framtiden för projektet. Intervjuer vid skolor som tagit emot stöd från Skolverket har skett med skolornas rektorer och framför allt handlat om deras erfarenheter av stödet, hur de kunnat använda stödet, vad de tyckt varit särskilt bra respektive mindre bra med stödet och hur de kommer använda sig av stödet fortsättningsvis.

Intervjuer med unga som deltagit i projekten

Vi har intervjuat 25 unga från tio olika projekt som beviljats statsbidrag för att få deras erfarenheter av de insatser de deltagit i. De flesta intervjuer har hållits i projektens egna lokaler, bortsett från ett par telefonintervjuer. Några intervjuer har skett individuellt, medan andra intervjuer skett i fokusgruppsform. Val av intervjuform har utgått från de ungas förutsättningar för att delta i en gruppintervju. Vissa vill eller kan inte delta i en sådan typ av intervjuform. Deltagarna har rekryterats genom att personal vid projekten tillfrågat de unga om de velat delta i intervjun. Detta gör att det kan finnas en viss positiv bias i de svar vi fått från deltagarna. Deltagare som valt att inte delta i projekten, eller hoppat av projekten, har vi inte nått via verksamheterna. Troligtvis finns det också inom projekten deltagare som hyser andra åsikter än dem som förs fram i denna rapport, men dessa erfarenheter har vi inte kunnat ta del av.

Intervjuerna innehöll frågor om vilken nytta deltagarna har haft av projekten, vad som eventuellt saknats i projekten, om de haft inflytande över den typ av stöd de fått och om de anser att deltagandet ökat deras chanser till att etablera sig i arbets- och samhällslivet.

Enkätundersökningar

Statskontoret har genomfört två enkätundersökningar riktade mot projekt som fått statsbidrag från MUCF och Folkbildningsrådet respektive skolor som fått stöd från Skolverket inom ramen för strategin. En enkät skickades ut i arbetet med delrapporteringen under augusti och september 2017 till samtliga projekt som fått statsbidrag av MUCF år 2016, och till samtliga projekt som fått statsbidrag av Folkbildningsrådet för 2016, 2017 eller för båda åren. Vår andra enkät skickades ut i mars 2019 till samtliga som fått statsbidrag av MUCF år 2017, 2018 eller för båda åren, till samtliga projekt som fått statsbidrag av Folkbildningsrådet år 2018, samt till samtliga skolor som fått stöd från Skolverket under 2018. Enkätundersökningarna

genomfördes i form av webbenkäter som distribuerades via e-post till de personer som MUCF, Folkbildningsrådet respektive Skolverket hade angivna som kontaktpersoner för de olika projekten och skolorna. För att öka svarsfrekvensen skickades även ett antal påminnelser ut.

Enkäten inför delrapporteringen innehöll frågor om antalet unga som deltagit i insatserna, vilka typer av unga som deltagit i insatserna, de ungas utbildningsnivå och huvudsakliga försörjning när de gick in i insatsen, om de sökt och fått fortsatt statsbidrag för insatsen samt projektens framtid.

Enkäten inför slutrapporteringen innehöll också dessa frågor, med undantag för frågorna om utbildningsnivå och försörjning samt om projekten sökt och fått fortsatt statsbidrag. Istället tillkom ett antal frågor som exempelvis vad bidraget använts till, hur deltagarna rekryterats till projekten, frågor kring själva statsbidraget och dess process, resultat av projekten samt framgångsfaktorer och hinder i projekten. Frågor till de skolor som fått stöd från Skolverket har handlat om vilken typ av insatser de fått, vad de anser om stödet de fått, om det är någon typ av stöd de saknat och om stödet lett till varaktig förändring kring avhoppsprevention.¹³¹

Svarsfrekvensen varierar mellan de olika enkättillfällena och mellan aktörerna (se tabell B6.2). Det första tillfället enkäten skickades ut var svarsfrekvensen hög. 78 procent av de projekt som fått statsbidrag av MUCF för ”en väg in-” verksamheter och 92 procent för de projekt som fått statsbidrag från Folkbildningsrådet för matchningsinsatser. Vi andra tillfället enkäten skickades ut var svarsfrekvensen betydligt lägre, trots ett flertal påminnelser. 63 procent av projekten som fått stöd från MUCF, 71 procent av projekten som fått stöd från Folkbildningsrådet och endast 43 procent av de skolor som fått stöd av Skolverket besvarade enkäten.

¹³¹ Enkäterna i sin helhet återfinns på Statskontorets webbsida.

Tabell B6.2 Utskick och svarsfrekvens för Statskontorets enkäter 2017 och 2019.

	Enkät 1 augusti/september 2017			Enkät 2 mars 2019		
	Utskick	Svar		Utskick	Svar	
MUCF-projekt	23	18	78 %	30	19	63 %
FBR-projekt	12	11	92 %	7	5	71 %
Skolor	-	-	-	42	18	43 %

* FBR står för Folkbildningsrådet.

Projekt som fått statsbidrag 2016 eller 2017 (populationen för första enkätstillfället) och som även fick statsbidrag 2018 (populationen för andra enkätstillfället) kan ha besvarat enkäten vid båda tillfällena. Detta innebär att svaren från dessa projekt fått större vikt när enkätsvaren räknats samman. Det är framför allt frågor kring vilka typer av unga insatserna nått som båda enkätsvaren räknats ihop för. Övriga enkätresultat i rapporten härstammar främst från den senaste enkäten som var mer omfattande. I redovisningen av resultaten av enkäten framkommer det i rapporten om resultaten baseras på båda enkäterna eller bara på den sista enkäten.

Bortfallsanalys enkäterna

De MUCF-projekt som inte besvarat enkäten utgörs främst av projekt som endast fått bidrag för ett år. I övrigt går det inte att se några skillnader mellan de projekt som besvarat respektive inte besvarat enkäten.

För projekt som fått bidrag från Folkbildningsrådet är antalet så litet att det är svårt att dra några slutsatser kring vilka som besvarat respektive inte besvarat enkäten.

När det gäller skolor som fått stöd från Skolverket är bortfallet stort. Det man kan se är att många skolor bytt ut sina rektorer sedan tiden för insatsen, och det är endast rektorer som arbetade på skolan vid tidpunkten för stödet som besvarat enkäten. Detta tyder på att intresset för att besvara enkäten, och det avhoppsspreventiva arbetet, avtar om rektorn lämnar skolan. En del av de kontaktuppgifter som Statskontoret fick ta del av visade sig också vara inaktuella, sannolikt på grund av att den rektor som hade efterfrågat och deltagit i arbetet med processtödet, därefter hade flyttat till en annan arbetsplats. Resultaten från enkäten ger dock en god bild av vad de rektorer som var med då stödet gavs tyckte om det. Bilden från enkäten stämmer också väl med de intervjuer med rektorer som

Statskontoret har genomfört och med en enkätundersökning som Skolverket har genomfört. Det finns en risk att de som inte besvarat enkäten tycker annorlunda, men då majoriteten av de som inte besvarat enkäten utgörs av nya rektorer kan vi anta att en förklaring är att det preventiva avhoppsarbetet inte längre fortsatt där och att de därför inte heller har några synpunkter på stödet. Ett annat skäl till den låga svarsfrekvensen kan vara att skolorna får ta emot många förfrågningar om att besvara enkäter och att en av dem, från Skolverket, på många sätt liknade Statskontorets enkät.

Vi bedömer att det är sannolikt att de som inte har svarat på enkäten upplever den som mindre relevant än de som har svarat. Om bedömningen är riktig skulle det innebära att de som har besvarat enkäten upplever att de haft mer nytta av stödet än de som inte har besvarat enkäten, och därmed också är mer positiva till stödet.

Bilaga 7

Olika sätt att definiera och mäta UVAS

Under vårt arbete med uppdraget har vi konstaterat att det finns flera sätt att definiera och mäta omfattningen av UVAS i Sverige. Vi går här igenom de tekniska specifikationerna för de olika måtten. Vi delger också data som åskådliggör vilka konsekvenser valet av mått har för uppskattningarna av UVAS omfattning i Sverige sedan 2007.

Måttens uppbyggnad skiljer sig åt

Traditionellt sett är arbetslöshetsmättet det statistiska mått som används för att illustrera människors svårigheter på arbetsmarknaden. Men arbetslöshetsmättet omfattar också ungdomar som studerar och söker extrajobb. Eftersom nästan hälften av de arbetslösa ungdomarna i Sverige också är heltidsstuderande är arbetslöshetsmättet inte träffsäkert för att få en bild av hur många unga som varken arbetar eller studerar. För att få en bättre bild av målgruppen är det framförallt tre andra mått, NEET enligt SCB, UVAS enligt MUCF och UVAS enligt SKL, som används för att beskriva hur många som ska räknas till UVAS.

NEET

Internationellt och även i SCB:s Arbetskraftsundersökning (AKU) används begreppet NEET (Not in Education, Employment or Training) för att definiera unga som varken arbetar eller studerar. I detta mått inkluderas personer mellan 15 och 24 år som *under en given vecka (mätveckan)*

- inte är sysselsatta (det vill säga arbetslösa eller utanför arbetskraften), och
- inte har deltagit i någon form av utbildning under en fyraveckors-period.

UVAS enligt MUCF

MUCF:s mått för UVAS har istället utgått från registerdata. I måttet enligt MUCF inkluderas personer mellan 16 och 24 år om de *under ett helt kalenderår*

- inte haft inkomster som överskridit ett basbelopp från Sverige, Norge eller Danmark,

- inte haft studiemedel, varit utbildningsregistrerade eller studerat vid SFI mer än 60 timmar, och
- är föräldralediga och inte får inkomstrelaterad föräldrapenning.

Vidare anses personer, som fått aktivitetsersättning eller förlängt barnbidrag på grund av studier, som studerande och ingår inte gruppen.

UVAS enligt SKL

SKL har också utgått ifrån registerdata för att mäta antalet unga som varken arbetar eller studerar. I UVAS-måttet enligt SKL inkluderas personer mellan 17 och 24 år *om de under ett helt kalenderår*

- inte haft inkomster som överskridit ett basbelopp,
- inte haft studiemedel, varit utbildningsregistrerade eller studerat vid SFI mer än 60 timmar, och
- inte har arbetspendlat till Danmark eller Norge.

Från och med 2015 har dock varken inkomster intjänade i Norge och Danmark eller identifiering av pendlare till dessa länder kunnat göras, vare sig av MUCF eller av SKL.

Olika mått ger olika resultat

Andelen UVAS av samtliga unga varierar beroende på vilket mått som används (se tabell B7.1). Den senaste uppgiften från SCB (NEET) är 6,2 procent och avser 2018, medan den senaste uppgiften från MUCF är 7,5 procent och avser 2014. En tredje uppskattning enligt SKL är 8,2 procent och avser 2017.¹³² Andelen UVAS ökar enligt alla mått under finanskrisen 2008–2009 och minskar därefter. Andelen UVAS enligt SCB minskar dock mer än vad den gör enligt MUCF och SKL. Andelen UVAS är oftast högre enligt SCB än vad motsvarande andel är enligt MUCF, men andelen UVAS är högre enligt SKL än vad den är enligt såväl SCB som MUCF.

¹³² År 2017:s siffror hos SKL blev tillgängliga för sent för att användas i övriga delar av vår rapport, varför vi har där utgått ifrån SKL-statistiken avseende 2016.

Tabell B7.1 Andel unga i riket som varken arbetar eller studerar baserat på olika mått, år 2007–2018.

År	NEET enligt SCB, 15–24 år	UVAS enligt MUCF, 16–24 år	UVAS enligt SKL, 17–24 år
2007	7,4	7,1	8,2
2008	7,7	7,3	8,6
2009	9,5	8,8	10,3
2010	7,7	7,6	9,7
2011	7,6	7,1	9,0
2012	7,9	7,5	9,4
2013	7,5	7,5	9,2
2014	7,2	7,5	9,2
2015	6,7	(värde saknas)	9,2
2016	6,5	(värde saknas)	9,0
2017	6,2	(värde saknas)	8,2
2018	6,2	(värde saknas)	(värde saknas)

Källor: Statistiska centralbyrån. Hitta statistik; Unga som varken arbetar eller studerar (NEET). (Hämtad 2019-01-21). <http://www.scb.se>; MUCF, UVAS statistik. (Hämtad 2019-01-21). <http://www.temaunga.se/export-report>; samt SKL, <http://www.kolada.se>, "Fri sökning," Särskilda nyckeltalssamlingar / Barn och unga i fokus-kommun / Utbildning / Övrigt: "Invånare 17-24 år som varken studerar eller arbetar, andel (%)." (variabeldefinition under "Nyckeltals-information", variabel N02906). SKL:s värde för riket är interpolerad för år 2014.

Att andelarna skiljer sig åt mellan de olika måtten beror dels på att skaparna använder sig av olika mätmetoder, dels på att baspopulationerna ser olika ut. MUCF:s definition, som grundar sig på arbetsinkomster och utbildningstimmar på helårsbasis, är strängare och utesluter fler individer än SCB:s definition. Den senare inkluderar dem som under en given mätvecka inte arbetade i minst en timme, och som inte heller deltagit i formella eller informella studier under veckan eller tre veckor tidigare. Vidare har SCB:s enkätundersökning minskande svarsfrekvens över tid, vilket också i sig gör att UVAS-andelen ser ut att sjunka snabbare enligt enkätdata än enligt registerdata hos både MUCF och SKL.

Andelen UVAS är ett par procent högre i snitt, också då utifrån registerdata, bland 17–24-åringar enligt SKL än vad den är bland 16–24-åringar enligt MUCF. Eftersom MUCF:s och SKL:s definitioner till stora delar är

likvärdiga, så är den främsta förklaringen till SKL:s högre uppskattning att fler 16-åringar är kvar i utbildning än vad som är fallet för 17–24-åringar.

SCB:s data är de mest uppdaterade, och de kan brytas ner bland annat efter kön och ålder. Vi använder därför initialt SCB:s siffror i rapporten för vissa beskrivningar. I merparten av rapporten har vi dock valt att använda SKL:s uppgifter. Vi har gjort detta inte minst eftersom SKL:s siffror är möjliga att bryta ner på kommun- och länsnivå samt också har uppdaterats på senare tid än MUCF:s numera avbrutna serie.