

Datum
2014-01-15

Diarienummer
2013-172

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

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

(U2013/6021/UC)

Sammanfattning

ISF tillstyrker förslaget att Ungdomsstyrelsen ges i uppdrag att vart tredje år redovisa utvecklingen av ungdomars övergång mellan skola och arbetsliv, avsnitt 6.3. ISF anser dock att även representanter för kommun och landsting bör delta i samarbetet kring uppdraget.

ISF tillstyrker förslaget att Statskontoret, eller annan lämplig myndighet, ges i uppdrag att analysera hur Arbetsförmedlingens verksamhet avseende insatser till ungdomar som av särskilda skäl står långt ifrån arbetsmarknaden motsvarar målgruppens behov och förväntningar, avsnitt 9.1.

ISF tillstyrker förslaget att Socialstyrelsen, eller annan lämplig myndighet, ges i uppdrag att inledningsvis undersöka möjligheten att genomföra en studie av unga personer som deltagit i kommunala arbetsmarknadsrelaterade insatser i syfte att öka kunskapen om vilka insatser som är verksamma för att hjälpa deltagarna till självförsörjning, avsnitt 9.2. ISF anser här att effektstudier är av särskild vikt, och att annan lämplig myndighet för uppdraget kan vara Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).

ISF tillstyrker förslaget att en hemkommun får inom ramen för sitt ansvar enligt 2 kap 30 a § skollagen träffa överenskommelse med landstinget, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om att samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser, avsnitt 11.5.

ISF tillstyrker förslagen (i) att ungdomar som på grund av särskilda skäl står långt från arbetsmarknaden och är i behov av samordnade insatser ska särskilt uppmärksammas av Arbetsförmedlingen och (ii) att Arbetsförmedlingen ges i uppdrag att utveckla stödet till dessa ungdomar genom utvecklad samverkan med kommuner och andra relevanta myndigheter, avsnitt 11.6.

ISF tillstyrker förslaget att en nationell samordnare tillsätts för att stimulera och stödja samordningsförbundens insatser till unga ska tillsättas under åren 2015–2017, avsnitt 11.7. ISF anser dock att en nationell samordnare även bör verka för systematisk och likformig dokumentation av förbundens insatser och resultat av insatser för unga som varken arbetar eller studerar.

ISF är övervägande positivt till förslaget att Statistiska centralbyrån ges i uppdrag att årligen ta fram och publicera en indikator för att mäta antalet unga som varken arbetar eller studerar i åldern 15–24 år baserat på Arbetskraftsundersökningarna, avsnitt 6.2. ISF anser att det finns styrkor men även vissa svagheter med den föreslagna indikatorn, bland annat vad gäller möjlighet att göra lokala analyser i syfte att ta fram policyrelevant kunskap.

Vidare delar ISF utredningens uppfattning att en indikator som baseras på information av månadsuppgifter i stället för årliga uppgifter om utgiven ersättning och förmån som utgör intäkt i inkomstslaget tjänst skulle kunna bidra till att generera ett statistiskt mått med mycket hög aktualitet för att beräkna antalet unga som varken arbetar eller studerar.

ISF ser flera kritiska problem i förslaget att statens bidrag till den finansiella samordningen ska öka med 60 miljoner kronor per år under åren 2015–2017 i syfte att finansiera en förstärkt satsning på samverkan kring unga inom ramen för lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser, avsnitt 11.4.2.

Vidare delar ISF inte utredningens bedömning att förslagen innebär ökade kostnader för den kommunala sektorn på cirka 2 miljoner kronor per år, avsnitt 13.1. Kostnaderna för den kommunala sektorn ökar med upp till 60 miljoner kronor per år, beroende på hur stor del av statens bidragsökning som samordningsförbunden förbrukar. Vidare ser ISF att det i betänkandet saknas en fördjupad analys av förslagets ekonomiska konsekvenser för den kommunala sektorn.

ISF har i övrigt inga synpunkter på förslagen.

Övergripande synpunkter

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) vill i likhet med utredningen framhålla att det finns ett stort behov av fördjupad kunskap om grupperna av unga som varken arbetar eller studerar. Ungas möjligheter till avslutad gymnasieutbildning och inträde i arbetslivet är väsentlig för att minska risken för en långvarig situation utan sysselsättning. För att åstadkomma detta behövs åtgärder av många olika slag och ökad samordning mellan de berörda aktörerna, vilket utredningen uppmärksammar.

Barn och ungas uppväxtvillkor är en viktig del i den svenska välfärdspolitiken. Barnkonventionen är en naturlig grundval i arbetet med barn och unga. En av barnkonventionens grundläggande principer, artikel 12, fastslår barns och ungas möjlighet till delaktighet och inflytande. En generell reflektion är att detta perspektiv till stora delar saknas i utredningen, framför allt vad gäller hur man ska säkerställa att den unga

person som varken arbetar eller studerar görs delaktig i de beslut som rör dennas framtid.

En utgångspunkt i följande remissyttrande är att gruppen unga som varken arbetar eller studerar är heterogen. Gruppen består delvis av unga utan avslutad gymnasieutbildning eller med ohälsa där många har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. För dessa unga är behovet av insatser omfattande. Gruppen består också av unga som av andra skäl varken arbetar eller studerar, och som på kortare eller längre sikt kan förmodas etablera sig på arbetsmarknaden. För dessa unga finns inget eller endast marginella behov av insatser.

6. Förslag: Indikatorer och uppföljning

ISF delar utredningens bedömning att en indikator som baseras på information av månadsuppgifter istället för årliga uppgifter avseende inkomstuppgifter samt av Centrala studiemedelsnämndens månatliga utbetalningar skulle kunna bidra till att generera ett statistiskt mått med mycket hög aktualitet för att beräkna antalet unga som varken arbetar eller studerar, avsnitt 6.6. Med sådana data skulle man snabbt kunna identifiera målgrupper samt möjliggöra fördjupade analyser med hög aktualitet, genom samkörning med andra registervariabler. ISF har tidigare, i remissyttrande SOU 2011:40 Månadsuppgifter – snabbt och enkelt (Dnr 2011-115), framfört flera argument för att uppgift om utgiven ersättning och förmån som utgör intäkt i inkomstslaget tjänst ska lämnas för varje månad.

ISF är övervägande positivt till utredningens förslag att Statistiska centralbyrån ges i uppdrag att årligen ta fram och publicera en indikator för att mäta antalet unga som varken arbetar eller studerar i åldern 15–24 år baserat på Arbetskraftsundersökningarna, avsnitt 6.2.

En indikator baserad på Arbetskraftsundersökningarna ger relativt hög aktualitet på data, och kan brytas ned på till exempel kön, ålder, inrikes och utrikes födda. Användningen av en indikator som definieras i enlighet med EU:s och OECD:s definition av indikatorn NEET (Not in Employment, Education or Training) ger god möjlighet till jämförelser med andra länder.

Svagheter med en indikator baserad på en urvalsundersökning som Arbetskraftsundersökningarna är att det ger tvärsnittsinformation, med endast begränsade möjligheter att följa individer över tid. Dessutom gör urvalsstorleken att det inte går att bryta ner statistiken på mindre grupper och göra lokala analyser. En sådan nedbrytning är önskvärd eftersom gruppen unga som varken arbetar eller studerar är heterogen och även omfattar grupper som inte har några egentliga problem eller är i behov av insatser. Detta gör det svårt att använda indikatorn i syfte att ta fram policyrelevant kunskap på lokal nivå.

ISF tillstyrker förslaget att Ungdomsstyrelsen ges i uppdrag att vart tredje år redovisa utvecklingen av ungdomars övergång mellan skola och arbetsliv. Analyserna bör ha ett befolkningsperspektiv, dvs. utgå från samtliga ungdomar och ha ett särskilt fokus på de grupper som identifieras ha särskilt stora problem vid etableringen på arbetsmarknaden. Uppdraget ska göras i samarbete med Statistiska centralbyrån, Socialstyrelsen,

Folkhälsomyndigheten, Skolverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Brottsförebyggande rådet, avsnitt 6.3. ISF anser dock att även representanter för kommun och landsting bör delta i samarbetet kring uppdraget för att (i) beakta dessa organisationers frågeställningar och perspektiv, och (ii) öka förutsättningarna för att snabbt kunna omsätta genererad kunskap till praktik i dessa organisationer och i samordningsförbunden.

9. Förslag: Bättre kunskapsutveckling

ISF vill i likhet med utredningen framhålla att behovet är omfattande avseende fördjupade studier om ungas etablering på arbetsmarknaden. Detta talar för en generell förstärkning av systematisk utvärdering och forskning om (i) orsakerna till att unga hamnar i en situation där de varken arbetar eller studerar, (ii) åtgärder som förhindrar ett inflöde till gruppen, och (iii) åtgärder som främjar återgång till studier eller inträde på arbetsmarknaden. I sådan utvärdering och forskning är det av särskild vikt att beakta ungas perspektiv och att gruppen unga som varken arbetar eller studerar är, som tidigare nämnts, heterogen. Det betyder bland annat att registerstudier bör kompletteras med kvalitativa studier för att få fördjupad kunskap om bakomliggande faktorer i olika undergrupper, till exempel genom intervjustudier med personer i målgrupperna.

ISF tillstyrker förslaget att Statskontoret, eller annan lämplig myndighet, ges i uppdrag att analysera hur Arbetsförmedlingens verksamhet avseende insatser till ungdomar som av särskilda skäl står långt ifrån arbetsmarknaden motsvarar målgruppens behov och förväntningar, avsnitt 9.1.

ISF tillstyrker förslaget att Socialstyrelsen, eller annan lämplig myndighet, ges i uppdrag att inledningsvis undersöka möjligheten att genomföra en studie av unga personer som deltagit i kommunala arbetsmarknadsrelaterade insatser i syfte att öka kunskapen om vilka insatser som är verksamma för att hjälpa deltagarna till självförsörjning, avsnitt 9.2. ISF anser här att effektstudier är av särskild vikt, och att annan lämplig myndighet för uppdraget kan vara Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).

11. Förslag: Satsa på unga i samverkan

ISF ser flera kritiska problem i förslaget att Statens bidrag till den finansiella samordningen ska öka med 60 miljoner kronor per år under åren 2015–2017 i syfte att finansiera en förstärkt satsning på samverkan kring unga inom ramen för lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser, avsnitt 11.4.2.

Förslaget skulle enligt med 5 § lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser i realiteten innebära en resursförstärkning med 120 miljoner kronor per år. Detta eftersom de landsting som deltar ska bidra med en fjärdedel av medlen och den eller de kommuner som deltar med en fjärdedel av medlen. Den föreslagna resursförstärkningen till samordningsförbunden, förutsatt att den potentiella målgruppen är 20 000–40 000 unga som varken arbetar eller studerar (s. 260), innebär i

genomsnitt 3 000–6 000 kronor per individ och år. Det är osäkert i vilken grad denna resursförstärkning kan täcka de reella kostnaderna för samordningsförbundens insatser för denna målgrupp. Det är heller inte klarlagt om samordningsförbunden har beredskap för omfattande, diversifierade och långvariga insatser till målgruppen. Det konstaterades i utredningens delbetänkande (SOU 2013:13) att det finns behov av en verksamhet som är fysiskt skild från skolan för vissa ungdomar. Det kan handla om att bygga upp självkänsla och självförtroende, framför allt hos unga med nedsatt psykiskt välbefinnande eller med social problematik. En kort eller oavslutad skolgång från ett annat land ställer också särskilda krav på de insatser som ska ges.

Det har i flera tidigare utredningar konstaterats att det saknas effektutvärdering av de insatser som finansieras av samordningsförbunden. Det är därmed inte fastlagt om samordningsförbunden är den bästa plattformen för att förstärka förutsättningarna för samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar.

En annan problematisk faktor med förslaget är att nästan var fjärde kommun inte ingår i ett samordningsförbund. Detta innebär risk för att unga i behov av samordnade insatser och som är bosatta i kommuner utan samordningsförbund riskerar att inte bli föremål för insatser. Ungas möjlighet att få del av insatser ska inte vara avhängigt om det finns ett samordningsförbund där hon eller han bor. Å andra sidan finns det risk för att finansieringen av samordningsförbundens urholkas ju fler förbund som bildas. Dessutom finns det starka indikationer på att samordningsförbunden har olikartade prioriteringar avseende sina målgrupper för insatser. Detta framgår bland annat i diagram 11.1 som visar att andelen ungdomar (16–24 år) av samtliga deltagare i insatser inom ramen för samordningsförbunden varierar mellan cirka 20 och 80 procent mellan olika län.

Enligt Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans rapport om förstärkt stöd till unga med aktivitetsersättning (2013) var ungefär 9 procent av unga med aktivitetsersättning föremål för samordningsförbundens insatser under det första halvåret 2013. Att samordningsförbunden får ansvar för insatser till en ny, stor och heterogen målgrupp av unga innebär en risk för att insatserna till unga med aktivitetsersättning minskar i omfattning. I socialförsäkringsutskottets betänkande (2013/14:SfU1) konstateras att trots att unga med aktivitetsersättning är en prioriterad grupp går det inte att säga om det i dag finns tillräckliga insatser för gruppen inom den verksamhet som samordningsförbunden finansierar. Insatser för denna grupp bör därför särredovisas och systematiskt följas upp av samordningsförbunden.

ISF tillstyrker förslaget att en hemkommun får inom ramen för sitt ansvar enligt 2 kap 30 a § skollagen träffa överenskommelse med landstinget, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om att samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser, avsnitt 11.5.

ISF tillstyrker förslaget att ungdomar som på grund av särskilda skäl står långt från arbetsmarknaden och är i behov av samordnade insatser ska särskilt uppmärksammas av Arbetsförmedlingen inom ramen för lagen

(2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Förslaget innebär en ändring i myndighetens instruktion, avsnitt 11.6.

ISF tillstyrker förslaget att Arbetsförmedlingen ges i uppdrag att utveckla stödet till ungdomar som på grund av särskilda skäl står långt från arbetsmarknaden och är i behov av samordnade insatser genom utvecklad samverkan med kommuner och andra relevanta myndigheter, avsnitt 11.6.

Det är angeläget att stödet till unga utvecklas eftersom tidigare studier visat att många personer i den så kallade sysselsättningsfasen (i) har låg aktivitetsnivå hos Arbetsförmedlingen, (ii) få kontakter med arbetsförmedlare, och (iii) riskerar att vara långtidsinskrivna hos Arbetsförmedlingen. Dessutom har många personer i sysselsättningsfasen dold ohälsa, vilket medför nedsatt arbetsförmåga och hinder för etablering i arbetslivet.

ISF tillstyrker förslaget att en nationell samordnare för att stimulera och stödja samordningsförbundens insatser till unga ska tillsättas under åren 2015–2017, avsnitt 11.7. ISF anser dock att en nationell samordnare även bör verka för systematisk och likformig dokumentation av förbundens insatser och resultat av insatserna för unga som varken arbetar eller studera. Detta för att möjliggöra systematisk uppföljning och utvärdering på både lokal och nationell nivå, som en integrerad del i förbundens kvalitetsutveckling.

13. Förslagets konsekvenser och ikraftträdande

ISF delar inte utredningens bedömning att förslagen för den kommunala sektorn innebär ökade kostnader på cirka 2 miljoner kronor per år, avsnitt 13.1 och 13.1.8. Enligt 5 § lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser ska Försäkringskassan ska bidra med hälften av medlen till finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Det eller de landsting som deltar ska bidra med en fjärdedel av medlen och den eller de kommuner som deltar med en fjärdedel. Det betyder att kostnaderna för den kommunala sektorn ökar med upp till 60 miljoner kronor per år, beroende på hur stor del av den statens bidragsökning som samordningsförbunden förbrukar. Vidare ser ISF att det i betänkandet saknas en fördjupad analys av förslagets långsiktiga ekonomiska konsekvenser för den kommunala sektorn. Exempelvis om förslagen kan förväntas leda till ökade skatteintäkter genom att fler unga får sysselsättning, eller till minskade kostnader för ekonomiskt bistånd.

Övrigt

Diagram 3.9, diagram 3.10, diagram 5.1 och diagram 5.2 överensstämmer inte med texten i utredningen. Förklaringar i diagrammen är troligen felaktiga.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Per Molander. Ola Leijon har varit föredragande. I beredningen har också Helena Persson och Kristina Aili deltagit.

Per Molander
Generaldirektör

Ola Leijon
Utredare och forskare