

Kommunernas aktivitetsansvar 2021

Resultat av enkätstudie till landets kommuner och förslag till
åtgärder på nationell nivå

Förord

En gymnasieutbildning är den främsta skyddsfaktorn mot arbetslöshet och psykosociala problem. Vikten av tidiga insatser i skolan kan därför inte nog understrykas.

Men för vissa ungdomar fungerar inte övergången från grund- till gymnasieskola och en del elever som påbörjar en gymnasieutbildning väljer av olika skäl att avbryta den. Då behövs samhällets stöd. Ett viktig sådant är det kommunala aktivitetsansvaret, som syftar till att ungdomar i första hand ska påbörja eller återuppta en gymnasieutbildning. Det är därför viktigt att se det kommunala aktivitetsansvaret som en integrerad del av kommunens arbete för att få ungdomar att fullfölja sina studier.

Denna rapport bygger på en enkät som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) skickade till samtliga kommuner i maj 2021 och som hade en hög svarsfrekvens. Undersökningen har genomförts inom ramen för en överenskommelse mellan regeringen och SKR som syftar till att fler ungdomar ska fullfölja en gymnasieutbildning. Eftersom undersökningen gjordes under pågående pandemi lyfter vi också kommunernas erfarenheter av arbete med aktivitetsansvaret under denna period. Vi presenterar även fem förslag till staten för att påskynda och stärka utvecklingen av det kommunala aktivitetsansvaret.

Stockholm, december 2021

Monica Sonde

Avdelningen för utbildning och arbetsmarknad

Innehåll

Sammanfattande slutsatser och förslag.....	5
Inledning	14
Organisation, ansvar och finansiering.....	16
Kontaktvägar och insatser	22
Samverkan	39
Nationella register och bestämmelser	45
Uppsökande arbete riktat mot unga som fyllt 20 år	50
Efterfrågan på nationellt stöd	54
Konsekvenser av pandemin.....	56
Bilaga 1: Kommunala aktivitetsansvaret – reglering och historik	63

Sammanfattande slutsatser och förslag

Nationell enkät, överenskommelse och förslag

Det kommunala aktivitetsansvaret (KAA) fyller en viktig funktion för ungdomar under 20 år som varken studerar eller arbetar. SKR anser att kommunerna och staten gemensamt behöver skapa goda förutsättningar för att de ungdomar som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret ska få det stöd de behöver. Det är en vinst både för den enskilda individen och för samhället som helhet att ungdomarna kommer vidare till studier och ges bättre förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden.

För att kartlägga kommunernas verksamhet och identifiera utvecklingsbehov har SKR – inom ramen för en överenskommelse med regeringen – genomfört en enkät till landets kommuner. Enkäten utgör en del av ett bredare arbete som SKR genomför med koppling till det kommunala aktivitetsansvaret och som kommer att följas av fler insatser.

Svaren i undersökningen visar bland annat att kommunerna efterfrågar statligt stöd för olika insatser och att Arbetsförmedlingen behöver bli mer aktiv inom området. Efterfrågan på stöd kan ses dels som ett tecken på att många kommuner ännu inte har funnit formerna för verksamheten, dels att det är ett pågående utvecklingsarbete. Aktivitetsansvaret är en relativt ny kommunal verksamhet som fortfarande behöver utveckla arbetsformer. Samtidigt finns både behov och potential för egna lokala initiativ. Vi kan se att det varierar vilken organisatorisk hemvist verksamheten ges likväl som hur den prioriteras. Här kan flera kommuner behöva ta ett ökat ansvar.

I denna rapport redovisas resultaten från enkäten, varav flera svar jämförs med en liknande enkät från 2016.¹ Vi presenterar även fem förslag till staten för att påskynda och stärka utvecklingen av aktivitetsansvaret. SKR ser fram emot en fördjupad diskussion om hur kommunerna och staten tillsammans kan utveckla det kommunala aktivitetsansvaret, såväl innan som efter redovisningen av uppdraget till regeringen i december 2022.

¹ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar.

I korthet leder enkätundersökningen till följande slutsatser:

- Aktivitetsansvaret bör ha en tydlig inriktning mot studier och integreras i utbildnings- och arbetsmarknadsarbetet i kommunen.
- Det är angeläget att följa upp arbetet med aktivitetsansvaret i kommunen på politisk nivå och ta del av vilka behov som finns i verksamheten.
- Staten kan öka kunskaperna i kommunerna om evidensbaserade insatser och hur de kan anpassas för att möta ungdomarnas individuella behov.
- Försämrad samverkan med Arbetsförmedlingen har fått negativa konsekvenser. Arbetsförmedlingens uppdrag att samverka med kommunerna inom det kommunala aktivitetsansvaret behöver tydliggöras.
- Skolverkets statistik behöver bli till större nytta för kommunerna. Här kan kommunerna tydligare ange vad de skulle behöva för att statistiken ska kunna användas vid uppföljning och analys i den lokala verksamheten.
- Digitala mötesformer underlättar samverkan kring ungdomarna, såväl inom kommunen som med andra aktörer. Fysiska möten är viktiga för ungdomar inom aktivitetsansvaret. Detta uppger kommunerna att man önskar prioritera, både i möten med individer och med grupper.

Fakta

Det kommunala aktivitetsansvaret omfattar ungdomar som inte har fyllt 20 år och som inte går i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller motsvarande utbildning samt ungdomar som inte har en gymnasieexamen, ett gymnasiesärskolebevis eller motsvarande.² Andra halvåret 2020 fanns 49 095 ungdomar inom det kommunala aktivitetsansvaret, varav 56 procent var män.³

Hemkommunen, den kommun där ungdomarna är folkbokförda, ska löpande hålla sig informerade om hur de som tillhör målgruppen är sysselsatta. Ungdomarna ska erbjudas lämpliga individuella åtgärder. Åtgärderna ska i första hand syfta till att ungdomarna påbörjar eller återupptar en utbildning, i andra hand att de får en annan sysselsättning, som exempelvis arbete.

² Skollagen (2010:800), 29 kapitlet 9 §.

³ Skolverket (2020). [Kommunernas aktivitetsansvar perioden 2019/2020](https://www.skolverket.se/getFile?file=7584).
(<https://www.skolverket.se/getFile?file=7584>)

Behov av statligt stöd och ökat ansvarstagande i kommunerna

Nedan följer fem förslag riktade till staten, vilka alla syftar till att ge bättre förutsättningar för huvudmannen att arbeta med det kommunala aktivitetsansvaret.

Därutöver finns områden där kommunerna behöver ta ett ökat ansvar. Det handlar bland annat om hur kommunerna styr och organiserar arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret och att de behöver fortsätta att utveckla och bedriva en nära samverkan med andra verksamheter inom kommunen och med externa aktörer.

Tydliggör Arbetsförmedlingens uppdrag

SKR föreslår att regeringen tydliggör Arbetsförmedlingens uppdrag att stödja ungdomar genom aktiv samverkan med kommunerna inom aktivitetsansvaret.

Enkätundersökningen visar på en försämrad samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen, vilket medför att ansvaret att skapa insatser för ungdomarna under kortare eller längre perioder faller tyngre på den enskilda kommunen. Vi kan konstatera att Arbetsförmedlingens organisatoriska omställning i kombination med pandemin har fått påtagligt negativa konsekvenser för både kommunerna och de unga. Det är helt avgörande att Arbetsförmedlingen i nuläget och efter reformeringen tar sitt ansvar fullt ut för de unga som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att arbeta med unga som är inskrivna, men har inget utpekat ansvar när det gäller ungdomar inom det kommunala aktivitetsansvaret. SKR anser att det uppdrag som Arbetsförmedlingen har när det gäller tidig skolsamverkan, vilket beskrivs senare i rapporten, även borde omfatta de ungdomar som ingår i det kommunala aktivitetsansvaret.

Samverkan med Arbetsförmedlingen har även försämrats för unga som fyllt 20 år, vilket är än mer allvarligt eftersom de inte längre omfattas av aktivitetsansvaret. Parallellt med detta har det också skett en tydlig minskning av kommunernas uppsökande arbete riktat mot denna grupp, även om många kommuner uppger behov av uppsökande arbete riktat till den. Pandemin och den försämrade samverkan kan vara orsaker till att kommunernas eget uppsökande arbete har minskat.

Staten kan stärka kommunernas möjligheter

SKR föreslår att regeringen inför en flerårig satsning på feriejobb både för ungdomar i gymnasieskolan och för ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret.

Kommunernas svar på enkätundersökningen visar på svårigheter att erbjuda ungdomarna inom aktivitetsansvaret praktik och feriearbete under pandemin. Unga som redan tidigare hade svårigheter och mötte hinder för att etablera sig hamnar ännu längre bak i kön när även unga som är relativt starka på arbetsmarknaden hamnar i arbetslöshet. Vid sidan av en avslutad gymnasieutbildning utgör en tidig arbetslivskontakt en positivt bidragande faktor för etablering. Feriejobb ger viktiga erfarenheter och kontakter som kan underlätta för framtida arbeten. Unga som inte har haft feriejobb har ett sämre utgångsläge och därför behövs en satsning som även omfattar ungdomar inom aktivitetsansvaret.

Merparten av kommunerna upplever inga större svårigheter att samla information om vilka ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret, men många uppger att det i varierande grad är svårt att få kontakt med ungdomarna. Hälften av kommunerna anser att det är ganska eller mycket svårt att skapa insatser som svarar mot individernas behov. Det är också många som uppger att det är ganska eller mycket svårt att stödja de unga när de inte längre omfattas av aktivitetsansvaret, på grund av att de har fyllt 20 år.

Majoriteten av kommunerna erbjuder ungdomarna en mångfald av insatser, som studier inom gymnasieskola, vuxenutbildning och folkhögskola samt en mängd olika anpassade utbildningslösningar. Därtill förekommer många andra typer av individuella insatser, vilka ofta är personal- och resurskrävande. En stor utmaning är att erbjuda insatser som svarar mot behoven hos ungdomar som är nyanlända, har neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, psykisk ohälsa eller som varit placerade i samhällets vård.

Vi kan konstatera att kommunerna gör mycket för att svara upp mot ungdomarnas behov och hjälpa dem vidare mot studier och annan sysselsättning.

För att kvalitetssäkra och utveckla sin verksamhet efterfrågar kommunerna stöd från de nationella myndigheterna, inte minst vägledning om och tips på lämpliga insatser utifrån evidensbaserad praktik. Merparten av kommunerna har

även önskemål om erfarenhetsutbyte med andra kommuner och om kompetensutveckling, bland annat för att bättre kunna stödja ungdomar med olika funktionsnedsättningar och unga med komplexa behov.

Ekonomisk ersättning behövs för att delta i aktiviteter

SKR föreslår att ungdomar ska få en ersättning för att kunna delta i aktiviteter inom det kommunala aktivitetsansvaret, vilket underlättar steget mot att påbörja eller återuppta studier. SKR föreslår att det skyndsamt bör utredas vilka möjligheter kommunerna har att betala ut ersättning inom aktivitetsansvaret.

Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar föreslog att det skulle tillsättas en utredning för att undersöka kommunernas juridiska förutsättningar att erbjuda ekonomisk ersättning till ungdomar som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret.⁴ Det var ett förslag som SKR tillstyrkte, men som ännu inte har resulterat i några åtgärder.

För att kunna delta i insatser inom aktivitetsansvaret kan den unge behöva ekonomiskt stöd, till exempel för resor och måltider. Många kommuner ger någon form av sådan ersättning. I annat fall kan det kosta mer för ungdomar att delta än att vara kvar hemma.

En del kommuner bedömer att det även behövs en viss ersättning som ökar ungdomarnas motivation att delta, eftersom de till skillnad mot ungdomar i gymnasieskolan inte har något studiebidrag.

För familjer som får försörjningsstöd från kommunen finns dock en risk att det görs avdrag från det stödet om kommunen betalar ut ersättning som syftar till att den unge ska delta i aktiviteter. Det är i nuläget oklart vilka juridiska möjligheter kommunerna har för att betala ut ersättning inom aktivitetsansvaret. Detta behöver tydliggöras från statens sida.

⁴ [Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar – 2018:11](https://skr.se/download/18.427140af179361c4e467394/1620200503585/SKL-10-Yttrande-Vart-gemensamma-ansvar-for-unga-som-varken-arbetar-eller-studerar.pdf)
(<https://skr.se/download/18.427140af179361c4e467394/1620200503585/SKL-10-Yttrande-Vart-gemensamma-ansvar-for-unga-som-varken-arbetar-eller-studerar.pdf>)

Regler fungerar men inrapporteringen behöver ses över

SKR föreslår att Skolverket utvecklar uppgifterna som samlas in från kommunerna om det kommunala aktivitetsansvaret, för att dessa i större utsträckning ska bli användbara för kommunerna.

Kommunerna är skyldiga att rapportera in uppgifter till Skolverket för den nationella uppföljningen och utvärderingen av det kommunala aktivitetsansvaret. Hälften av kommunerna anser att uppgifterna som rapporteras in är till nytta i den egna uppföljningen till ganska eller mycket stor del medan resterande kommuner anser att uppgifterna i lägre grad är användbara i den egna uppföljningen.

Merparten av kommunerna tycker att lagar och regler fungerar bra inom aktivitetsansvaret och nästan alla uppger att det är enkelt att förstå vilka ungdomar som omfattas. De flesta anser också att det är lätt att begripa vilka åtgärder de kan erbjuda. Men det är relativt många som uppger att det kan vara svårt att dela information mellan olika aktörer på grund av sekretessbestämmelser.

Det finns behov av en ökad dialog med Skolverket – såväl via kommunerna som via SKR – både om de uppgifter som rapporteras in och under vilka former detta görs. Samtidigt är insamlingen förordningsstyrd och mer ingående förändringar kan behöva genomföras av regeringen.

Pandemin har resulterat i nya arbetssätt och utmaningar

SKR föreslår att särskilda analyser görs av hur det går på arbetsmarknaden för de årskullar i gymnasieskolan som genomfört halva sin gymnasieutbildning på distans.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) skulle kunna ges i uppdrag att över tid studera gruppen unga som under pandemin genomfört en stor del av sin gymnasieutbildning på distans. Gruppen omfattar då även unga som inte längre omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret. Denna forskning skulle kunna komplettera kunskaper från andra källor, som

SCB:s uppföljning av de långsiktiga konsekvenserna av fjärr- och distansundervisning under pandemin⁵ och Skolverkets regelbundna uppföljning av sysselsättning efter avslutade gymnasiestudier⁶.

Hälften av kommunerna uppger att pandemin har påverkat arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret. En del beskriver att färre fysiska möten försvårar kontakten och möjligheten att bygga förtroende, då de istället har behövt ha fler digitala möten eller kontakt per telefon med den unge. Gruppverksamheterna har minskat eller behövt genomföras på ett anpassat sätt och det stöd som kunnat ges har i större utsträckning skett på individnivå. Fysiska möten har ibland ägt rum utomhus under exempelvis promenader, ”walk and talk” eller inomhus med anpassningar av lokaler, rutiner och skyddsutrustning.

Det uppsökande arbetet har försvårats samtidigt som vissa kommuner anger att den psykiska ohälsan har ökat i takt med att ungdomarnas rutiner i vardagen har rubbats. En del kommuner beskriver också att distansundervisningen i skolan riskerar att öka tillströmningen till det kommunala aktivitetsansvaret.

Möjligheterna att erbjuda praktik har försvårats avsevärt. Praktikplatser har oftare behövt tillskapas i den egna kommunen, vilket lett till minskat utbud och variation. Bristen på praktikplatser, och även feriearbeten, minskar möjligheten till en meningsfull sysselsättning som kan öka ungdomarnas motivation. Dessutom riskerar minskningen av gruppaktiviteter och individinriktade insatser leda till ökad isolering för den enskilde och att åtgärderna kan bli mer kostsamma.

En positiv utveckling är att professionell samverkan kring ungdomarna, både inom kommunen och med andra aktörer, underlättats genom digitala möten. Resandet har minskat och möjligheterna att organisera möten har förbättrats.

Det återstår att se vilka konsekvenserna blir för ungdomarna av de arbetsformer pandemin tvingat fram. Klart är att övergången till digitala möten och arbetsformer påskyndats. Det är möjligt att en kombination av mer digitala

⁵ [Utbildningsdepartementets pressmeddelande på Regeringen.se](https://www.regeringen.se/pressmeddelande/2021/10/scb-gor-studie-om-distansundervisningen-under-pandemin/)

(<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2021/10/scb-gor-studie-om-distansundervisningen-under-pandemin/>)

⁶ [Sök statistik på skolverket.se](https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?lok=SkolC&verkform=Gymnasieskolan&omrade=Efter%20gymnasieskolan&lasar=2018)

(<https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?lok=SkolC&verkform=Gymnasieskolan&omrade=Efter%20gymnasieskolan&lasar=2018>)

arbetsformer, individuellt stöd per telefon och fysiska möten såväl inomhus som utomhus blir aktuellt även efter pandemin, med utgångspunkt i vad som passar bäst för individen.

Aktivitetsansvaret hör både till utbildning och arbetsmarknad

I drygt hälften av kommunerna ligger det huvudsakliga ansvaret för aktivitetsansvaret inom utbildningsområdet – antingen direkt under utbildningsförvaltningen, vilket är vanligast, eller hos rektor som är ansvarig för introduktionsprogram eller gymnasieskola, alternativt hos gymnasieförbund. Andelen kommuner med ansvaret inom arbetsmarknadsförvaltningen har minskat något.

Merparten av alla kommuner har en handlingsplan, strategi eller riktlinjer som rör aktivitetsansvaret. Men för att aktivitetsansvaret ska samordnas med utbildnings- och arbetsmarknadsfrågor är det angeläget att det finns tydliga mål som följs upp i kommunen. Såväl politiker som förvaltning behöver veta hur arbetet med aktivitetsansvaret bedrivs i den egna kommunen och vilka behov som finns.

Nästan alla kommuner står själva för den huvudsakliga finansieringen av aktivitetsansvaret och den externa finansieringen har minskat avsevärt.

För att kommunens arbete med aktivitetsansvaret ska bedrivas på ett effektivt sätt behöver det vara en del av både utbildnings- och arbetsmarknadsfrågorna – inte som ett spår vid sidan av.

Ett sådant upplägg kan behöva avspeglas i kommunens organisation och strategiska styrning. Med tanke på att det kommunala aktivitetsansvaret syftar till att ungdomarna i första hand ska påbörja eller återuppta studier finns det stora fördelar om huvudansvaret finns hos utbildningsförvaltningen.

Förbättrad samverkan med många aktörer

För att samhällets stöd till ungdomar som varken arbetar eller studerar ska bli mer verksamt behöver det ges utifrån en helhetssyn på den unge och därför samordnas mellan olika aktörer. Förutsättningarna för arbetet med aktivitetsansvaret varierar beroende på bland annat kommunens storlek, prioriteringar och graden av samverkan såväl inom kommunen som med

externa aktörer. I enkätsvaren kan vi se att samverkan har förbättrats både mellan olika verksamheter inom kommunen och med externa aktörer.

I merparten av kommunerna finns en etablerad samverkan mellan ansvarig förvaltning och gymnasieskolan kring elever som riskerar att avbryta sina studier. Majoriteten har också ett förebyggande arbete med socialtjänsten och grundskolan. Samverkan har ökat framför allt med gymnasieskolan och grundskolan. Det finns samverkan med skolor som har introduktionsprogram och med arbetsmarknadsenheten samt den kommunala vuxenutbildningen. Samverkan med grundskolan och gymnasieskolan möjliggör tidiga insatser både för de ungdomar som överväger att avbryta sina studier och för dem som har avbrutit studierna att snabbt få tillgång till lämpliga åtgärder och stöd.

Samverkan kan underlättas genom en samsyn om att ungdomar inom aktivitetsansvaret är ett gemensamt ansvar över nämnds- och förvaltningsgränserna i kommunen. Det förbättrar möjligheterna att erbjuda ett koordinerat stöd utifrån en helhetssyn på ungdomarnas behov.

Merparten av kommunerna samverkar även med folkhögskolor för att erbjuda insatser, något som blivit vanligare, samt med näringslivet och företag. Samverkan med barn- och ungdomspsykiatri (BUP) och regionens hälso- och sjukvård, som exempelvis habilitering och rehabilitering, har också ökat.

Inledning

Uppdrag fullföljd utbildning och kommunernas aktivitetsansvar

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har under flera år arbetat för att fler unga ska fullfölja sin gymnasieutbildning genom att stötta det praktiska arbetet och arbeta för utvecklade nationella strukturer i kommunerna. Under åren 2021 och 2022 finns en överenskommelse mellan regeringen och SKR där staten delfinansierar arbetet med 8 miljoner kronor per år.⁷ Fokus för överenskommelsen är att utveckla förebyggande arbete och att motverka studieavbrott, men rymmer även arbete för att motivera unga att påbörja eller återuppta en utbildning samt andra insatser inom det kommunala aktivitetsansvaret.

SKR kommer som en del av överenskommelsen med regeringen arbeta fram förslag till hur staten och kommunerna kan utveckla arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret. Detta sker huvudsakligen genom en fördjupad dialog med ett urval av kommuner och ett arbete utifrån en förändringsteori där vi formulerar ett önskat läge om aktivitetsansvaret. SKR:s förslag till förbättringsåtgärder om detta ansvar kommer att presenteras 2022, men en del förslag presenteras redan i denna rapport.

Enkätstudie

I syfte att få en aktuell lägesbild av arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret genomfördes våren 2021 en enkätundersökning till landets kommuner. Denna undersökning utgör en viktig grund för SKR:s fortsatta arbete inom ramen för överenskommelsen med regeringen. Enkäten adresserades till chef eller motsvarande för kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar i respektive kommun. Den besvarades av 249 kommuner (86 procent). Resultaten från 2021 års enkätundersökning jämförs i denna rapport med resultaten från en tidigare enkätstudie. Enkätsvaren relateras också till kommungrupper enligt SKR:s kommungruppsindelning.

Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar genomförde en enkätundersökning 2016 i samarbete med SKR. Även den besvarades av 86

⁷ Utbildningsdepartementet (2021-02-18). *Delfinansiering av Uppdrag fullföljd utbildning – överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner avseende åren 2021–2022.*

procent av kommunerna. En stor del av frågorna i årets undersökning är samma som vid detta undersökningstillfälle.⁸

Parallellt med SKR:s arbete inom överenskommelsen pågår den statliga utredningen *Fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning*,⁹ som ska föreslå åtgärder för att fler unga ska nå målen antingen i gymnasieskolan eller i kommunal vuxenutbildning (komvux). SKR har kontakt med utredningen och kommer att delge den erfarenheter och slutsatser som framkommer inom överenskommelsen.

⁸ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016). *Kommunernas aktivitetsansvar 2016*.

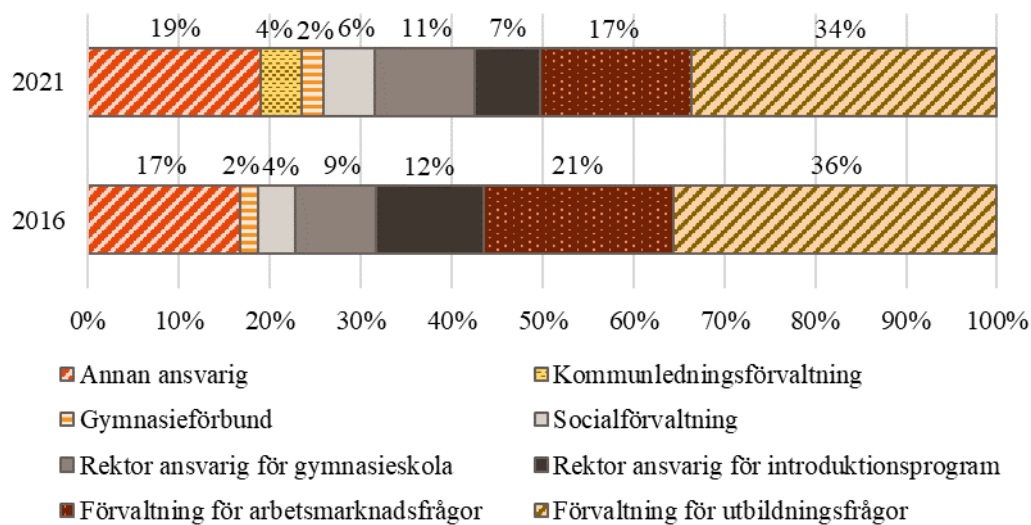
⁹ U 2021:01 Fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning. Dir. 2021:23.

Organisation, ansvar och finansiering

Drygt hälften har placerat ansvaret inom utbildningsområdet

Var det huvudsakliga ansvaret för det kommunala aktivitetsansvaret i kommunerna finns organisatoriskt kan ha betydelse för hur arbetet och samverkan kring ungdomsgruppen fungerar. Men samverkan kan även påverkas av en mängd andra faktorer som till exempel kommunens storlek, geografiska avstånd, formella samverkansstrukturer, närhet till andra kommuner och kontakter med näringslivet lokalt och regionalt.

Figur 1 Var det huvudsakliga ansvaret för det kommunala aktivitetsansvaret är placerat i kommunen 2016 och 2021, andel (%)



Not: I enkäten 2021 fanns inte svarsalternativet "kommunledningsförvaltning".

Det finns skillnader i var kommunerna har placerat huvudansvaret för det kommunala aktivitetsansvaret. År 2021 är det sammantaget 54 procent som uppger att ansvaret ligger inom någon del av organisationen med ansvar för utbildning (figur 1).¹⁰ Det vanligaste svaret är att huvudansvaret finns hos en

¹⁰ Förvaltning för utbildningsfrågor, rektor ansvarig för introduktionsprogram respektive gymnasieskola samt gymnasieförbund.

förvaltning för utbildningsfrågor och det näst vanligaste är att det finns hos en förvaltning för arbetsmarknadsfrågor. Tredje vanligaste alternativet är rektor ansvarig för introduktionsprogram.

Det är 19 procent som uppger att huvudansvaret finns hos en annan ansvarig än de som nämns i figuren, men av deras öppna svar framgår att en del av dessa hade kunnat räknas in under de redan nämnda svarsalternativen. Det finns också exempel där ansvaret delas mellan flera förvaltningar eller att det finns inom en förvaltning som rymmer flera sakområden, som annars ofta tillhör olika förvaltningar.

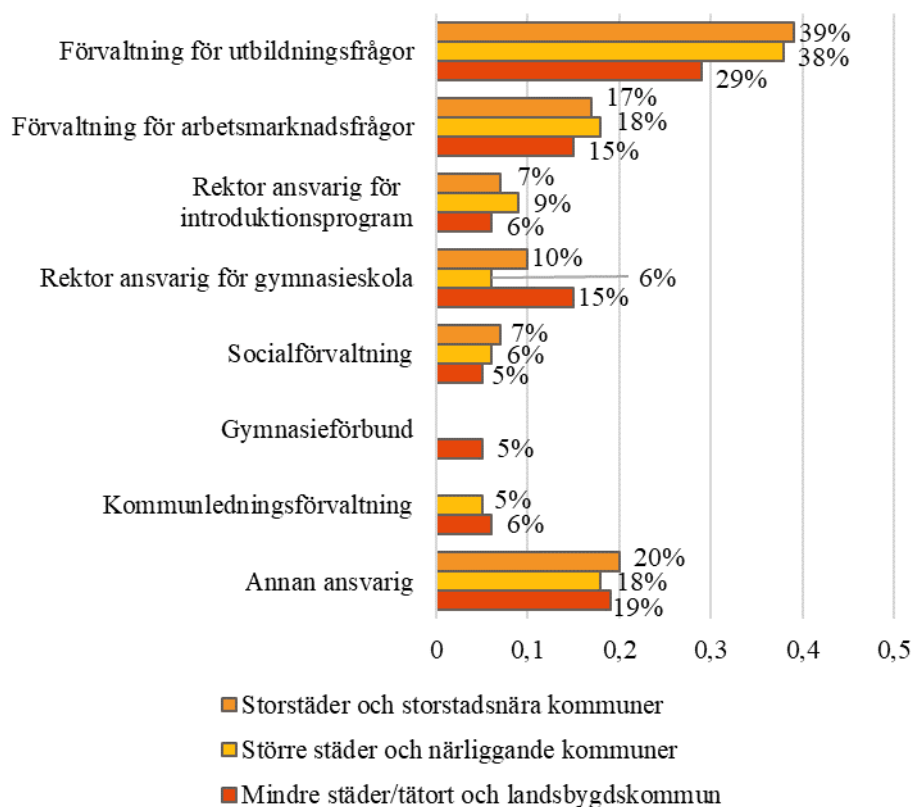
Färre kommuner placerar huvudansvaret inom arbetsmarknadsförvaltningen

I jämförelse med 2016 är de största förändringarna att andelen kommuner där aktivitetsansvaret finns hos förvaltningen för arbetsmarknadsfrågor har minskat, likaså andelen kommuner där det huvudsakliga ansvaret finns hos rektor för introduktionsprogram.

Placeringen av huvudansvaret varierar mellan kommungrupper

Placeringen av huvudansvaret för det kommunala aktivitetsansvaret varierar till viss del mellan kommungrupper (figur 2).

Figur 2 Var det huvudsakliga ansvaret för det kommunala aktivitetsansvaret är placerat i kommunen 2021, fördelning enligt SKR:s kommungruppsindelning, andel (%)



Merparten av storstäder och storstadsnära kommuner, liksom större städer och närliggande kommuner, har placerat huvudansvaret för det kommunala aktivitetsansvaret hos en förvaltning, främst utbildningsförvaltningen. Utbildningsförvaltningen är det vanligaste svaret även i mindre städer, tätorter och landsbygdskommuner, men dessa kommuner har även oftare än andra placerat ansvaret hos den rektor som ansvarar för gymnasieskolan. Att huvudansvaret förläggs hos rektor kan exempelvis hänga samman med om det enbart finns en gymnasieskola i kommunen och utbildningsförvaltningens storlek.

En stor del av landets kommuner har handlingsplaner

En handlingsplan kan ge struktur till arbetet inom ramen för det kommunala aktivitetsansvaret och innehålla mål som kan följas upp i relation till kommunens uppdrag. Kommunerna tillfrågades om de har en handlingsplan i form av riktlinjer, program, strategi eller motsvarande för arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret. Samma fråga ställdes i 2016 års undersökning, men då omfattade aktivitetsansvaret även elever på introduktionsprogram.

Vi kan konstatera att andelen kommuner med en handlingsplan har ökat från 81 procent till 88 procent mellan åren 2016 och 2021. Den ökade förekomsten av handlingsplaner kan ses som ett behov av att ge arbetet en tydligare struktur samt underlätta uppföljning och utvärdering av kommunens insatser. Skolverkets stöd till kommunerna och Skolinspektionens kritik när det gäller kvaliteten i insatserna kan ha bidragit till en ökad förekomst av handlingsplaner.¹¹

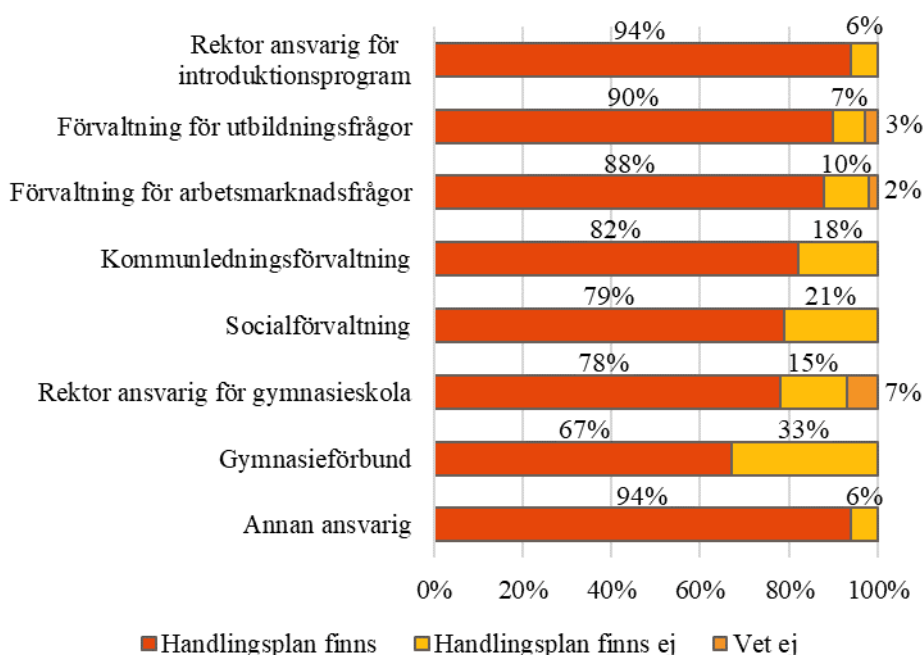
Även SKR:s projekt Plug In och efterföljande projekt kan ha främjat ett tydligare fokus på arbetet med aktivitetsansvaret, såväl förebyggande som tidiga insatser för unga som riskerar att inte fullfölja en gymnasieutbildning. Att det kommunala aktivitetsansvaret var en relativt ny reglering 2016 när den förra enkätundersökningen genomfördes har troligtvis också betydelse. Med tiden kan kommunerna komma att utveckla sitt arbete än mer, vilket bland annat kan resultera i att fler tar fram handlingsplaner.

Handlingsplan hänger samman med var huvudansvaret för aktivitetsansvaret finns

Hur vanligt det är att en kommun har tagit fram en handlingsplan hänger bland annat samman med var huvudansvaret för det kommunala aktivitetsansvaret är placerat (figur 3).

¹¹ Skolinspektionen (2018). *Att motivera ungdomar tillbaka till utbildning*. En uppföljande kvalitetsgranskning av kommuners aktivitetsansvar 2018.

Figur 3 Andel kommuner som har en handlingsplan för det kommunala aktivitetsansvaret fördelat på var det huvudsakliga ansvaret för aktivitetsansvaret är placerat 2021, andel (%)

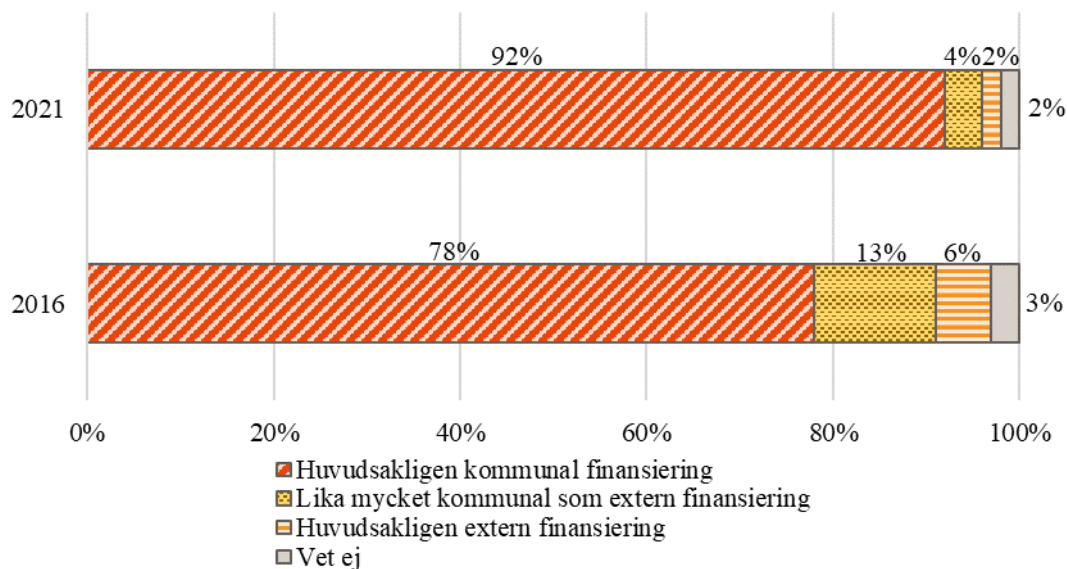


En handlingsplan är allra vanligast i kommuner som har placerat huvudansvaret för det kommunala aktivitetsansvaret hos den rektor som är ansvarig för introduktionsprogram, hos en förvaltning för utbildningsfrågor eller en förvaltning för arbetsmarknadsfrågor. I de kommuner där huvudansvaret ligger hos ett gymnasieförbund förekommer en handlingsplan mer sällan, vilket kan bero på att gymnasieförbundet består av flera kommuner och att aktivitetsansvaret i högre grad hanteras i samverkan mellan de kommuner som ingår.

Finansiering sker allt oftare utan externa projektmedel

Det kommunala aktivitetsansvaret är en del i kommunernas ordinarie arbete och förutsätter en stadigvarande finansiering, men det finns inget som hindrar att projektmedel eller annan extern finansiering används. När aktivitetsansvaret infördes medföljde ingen tydlig finansieringslösning från staten till kommunerna. Det är fritt för kommunerna hur och i vilken omfattning de satsar resurser på aktivitetsansvaret.

Figur 4 Finansiering av kommunernas arbete med aktivitetsansvaret 2016 och 2021, andel (%)



Nästan alla kommuner står själva för den huvudsakliga finansieringen av aktivitetsansvaret (figur 4), vilket är en tydlig ökning sedan 2016. Här finns det ingen större skillnad mellan kommunerna relaterat till deras storlek.

Externa projektmedel som finansieringskälla för aktivitetsansvaret har minskat sedan 2016. Det är ett fåtal kommuner som uppger att den huvudsakliga finansieringen härrör från externt finansierad projektverksamhet och andelen har minskat sedan 2016. En förklaring kan vara att Arbetsförmedlingen inte är involverad i externa projekt i samma utsträckning som när den förra undersökningen genomfördes. Vi kan konstatera att Arbetsförmedlingens ställningstagande gjort det svårt att delta i kommunernas projekt i och med införandet av ökad upphandling av externa aktörer.

För att säkra kontinuiteten i verksamheten kan det finnas stora fördelar med att kommunen har det huvudsakliga ansvaret för finansieringen, samtidigt som projektmedel kan öka möjligheterna att pröva nya arbetsformer för att möta ungdomarnas behov inom aktivitetsansvaret.

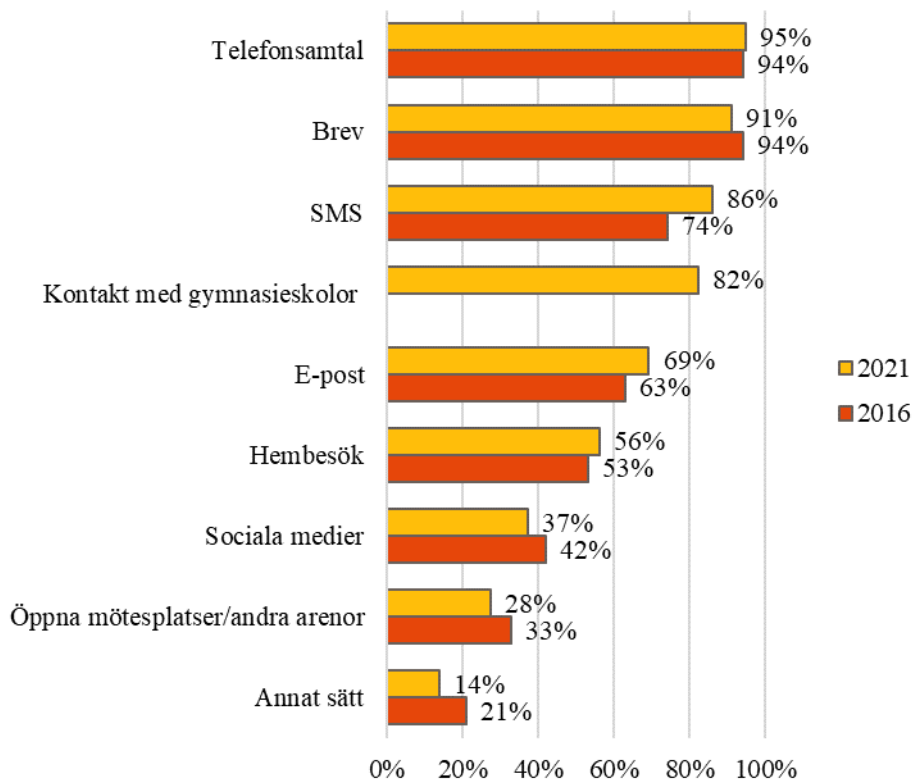
Kontaktvägar och insatser

Centrala delar i aktivitetsansvaret är att identifiera de ungdomar som omfattas, etablera kontakt och erbjuda insatser – i första hand studier, utifrån individens behov.

Många kontaktvägar används för att nå ungdomarna

En förutsättning för att kunna erbjuda ungdomar insatser är att kommunen får kontakt med dem. Kommunerna tillfrågades om vilka metoder de använder för att komma i kontakt med ungdomarna. Samma fråga ställdes i undersökningen 2016.

Figur 5 Metoder som kommunerna använder för att komma i kontakt med unga som omfattas av aktivitetsansvaret 2016 och 2021, andel (%)



Not: Flera svarsalternativ möjliga. I enkäten 2016 fanns inte svarsalternativet "Kontakt med gymnasieskolor".

Kommunerna använder flera sätt för att komma i kontakt med de ungdomar som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret (figur 5). Merparten ringer, skickar brev, skickar SMS och har systematisk kontakt med gymnasieskolor för att kunna kontakta elever direkt vid studieavbrott. En majoritet skickar e-post och drygt hälften av kommunerna gör hembesök.

Kontakt via SMS och e-post har ökat

Sedan 2016 har andelen kommuner som tar kontakt med ungdomarna via SMS, e-post och hembesök ökat, även om det senare enligt fritextsvaren har minskat sedan pandemin bröt ut. Ett nytt svarsalternativ som inte fanns med 2016 var systematisk kontakt med gymnasieskolor, något de flesta kommuner uppger att de har. Kontakt via brev och på sociala medier samt på öppna mötesplatser där ungdomar vistas har minskat något sedan 2016. En viktig skillnad mellan åren är att det kommunala aktivitetsansvaret 2016 även omfattade elever på gymnasieskolans introduktionsprogram, vilket har betydelse för hur kontakten med målgruppen har förändrats, men som inte går att se i resultaten.

Systematisk kontakt med gymnasieskolor är vanligare i mindre kommuner

I många avseenden liknar kommunerna varandra i hur de tar kontakt med ungdomarna. I storstäder och storstadsnära kommuner är det dock mindre vanligt än i andra kommuner att ha en systematisk kontakt med gymnasieskolorna för att komma i kontakt med ungdomar direkt vid studieavbrott. Det är 66 procent av storstäder och storstadsnära kommuner som har systematisk kontakt med gymnasieskolorna, jämfört med 85 procent av större städer och kommuner nära dem samt 86 procent av mindre städer, tätorter och landsbygdskommuner.¹² Större avstånd och fler gymnasieskolor i kommunen skulle kunna vara orsaker till att det är mindre vanligt med denna typ av kontakt i storstäder och storstadsnära kommuner. I de större kommunerna (80 procent) är det vanligare att ta kontakt med ungdomarna via e-post jämfört med i de mindre städerna, tätorterna och landsbygdskommunerna (58 procent).¹³

¹² Indelning enligt SKR:s kommungruppsindelning.

¹³ Som större kommun avses här storstäder och storstadsnära kommuner, samt större städer och kommuner nära större stad, i SKR:s kommungruppsindelning.

Kontakt med ungdomar genom samverkan med olika aktörer

I de öppna svaren förekommer exempel på andra kontaktvägar än de fasta svarsalternativen såsom information och samverkan mellan förvaltningarna i kommunen, framför allt socialförvaltningen, men ibland även kultur- och fritidsförvaltningen. Det förekommer även att kommunen får kontakt med ungdomarna genom samverkan med externa aktörer, till exempel Arbetsförmedlingen och BUP.

En del kommuner uppger att de personer som arbetar med det kommunala aktivitetsansvaret får kontakt med ungdomarna i samband med överlämning från grundskolan till gymnasieskolan och gymnasievalet.

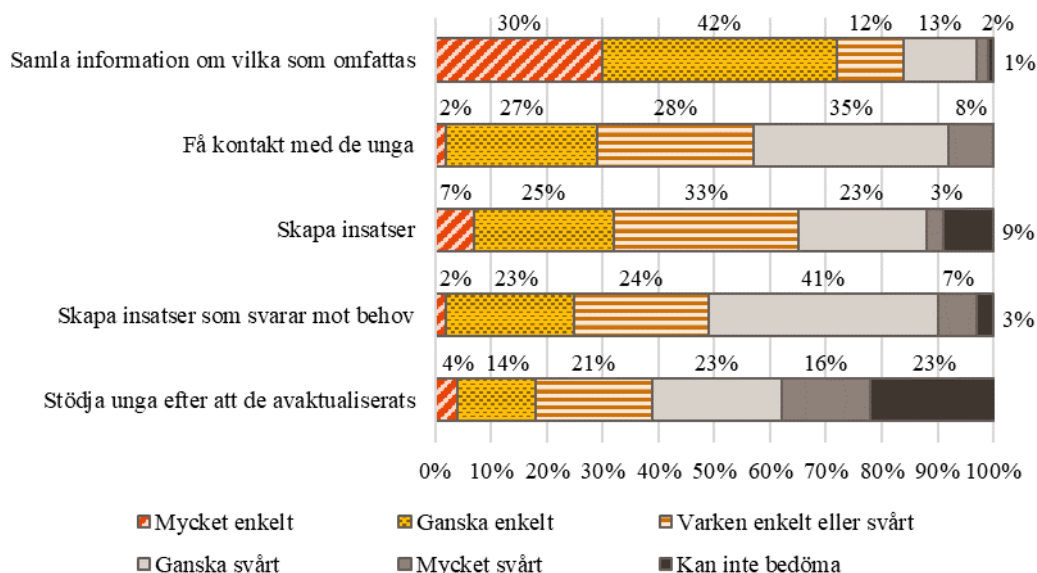
”Kontakt med studie- och yrkesvägledare inför val till gymnasieskolor för att se att alla får en plats och sedan löpande kontakt under året med alla gymnasieskolor där vi har elever från kommunen.”

” KAA-ansvarig är ansvarig för gymnasieansökningarna så ungdomarna vet redan i årskurs 9 vem som är KAA-ansvarig.”

Tydligt vilka som omfattas men svårare att nå och skapa bra insatser

Nedan redovisas hur kommunerna upplever att arbetet med aktivitetsansvaret fungerar när det gäller information om vilka ungdomar som omfattas, att få kontakt med dem och att skapa insatser samt stödja dem som avaktualiserats.

Figur 6 Hur kommunerna anser att arbetet med aktivitetsansvaret fungerar när det gäller de områden som anges i figuren, år 2021, andel (%).



Merparten, 72 procent, av kommunerna anser att det är mycket eller ganska enkelt att samla information om vilka ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret (figur 6). Det förefaller betydligt svårare att få kontakt med ungdomarna, 43 procent uppger att det är mycket eller ganska svårt. Vidare är det avsevärt enklare att generellt skapa insatser än att utforma dem så att de svarar mot alla individers behov. Hälften av kommunerna anser att det är ganska eller mycket svårt att skapa insatser som svarar mot individernas behov.

Det är också många kommuner (39 procent) som uppger att det är ganska eller mycket svårt att stödja de unga efter att de avaktualiserats från aktivitetsansvaret och cirka en fjärdedel svarar att de inte kan bedöma det, vilket kan bero på att de personer som besvarat enkäten inte är involverade i detta.

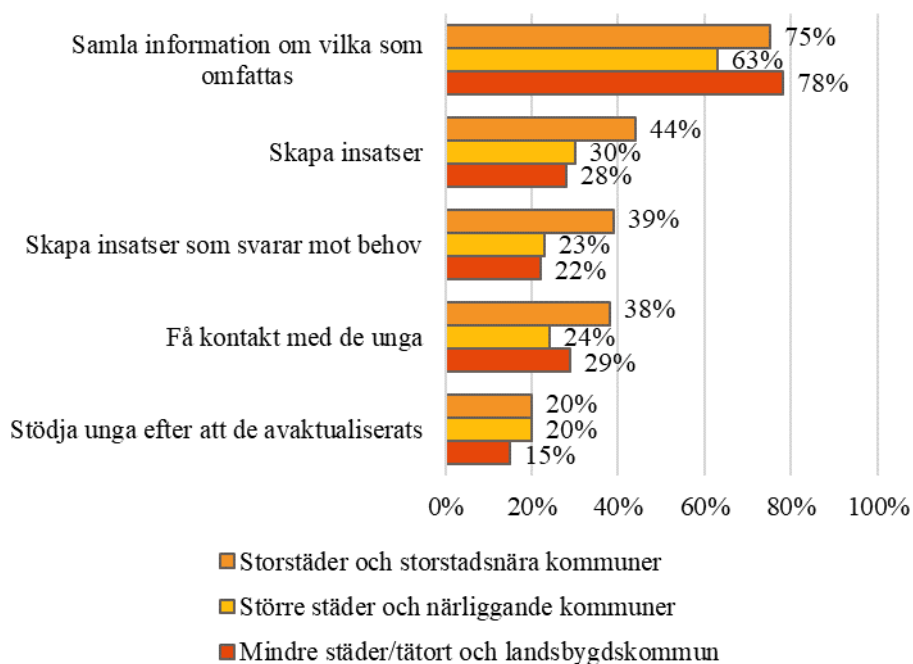
Inga större förändringar över tid

Svarsalternativen var annorlunda utformade i undersökningen 2016, men det verkar ha varit ungefär lika enkelt då att samla information om vilka ungdomar som omfattas och inte heller helt oproblematiskt att få kontakt med ungdomarna. Det förefaller emellertid i 2021 års undersökning vara något svårare att skapa åtgärder som svarar mot individernas behov än det var 2016, vilket skulle kunna hänga samman med de begränsningar som pandemin medfört.

Lättare för storstäder och storstadsnära kommuner att skapa insatser

Svaren i 2021 års undersökning skiljer sig till viss del mellan kommuner av olika storlek när det gäller att få kontakt med och skapa insatser för ungdomarna.

Figur 7 Kommuner som anser att arbetet med aktivitetsansvaret fungerar mycket enkelt eller ganska enkelt när det gäller de områden som anges i figuren, år 2001, fördelning enligt SKR:s kommungruppsindelning, andel (%)



Storstäder och storstadsnära kommuner upplever i högre utsträckning än andra kommuner att det är enkelt att få kontakt med ungdomarna som omfattas av aktivitetsansvaret, medan det verkar vara svårast i större städer och närliggande kommuner (figur 7). Det verkar också vara betydligt lättare att skapa insatser i storstäder och storstadsnära kommuner samt att utforma dessa insatser så att de motsvarar ungdomarnas behov. Att stödja de unga efter att de avaktualiserats i samband med att de fyller 20 år förefaller vara något svårare i mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner än i andra kommuner.

Några orsaker till skillnaderna skulle kunna vara andra resursmässiga förutsättningar i storstäder och storstadsnära kommuner, vilket i sin tur kan innebära bättre möjligheter att erbjuda ett brett utbud av insatser. Att dessa

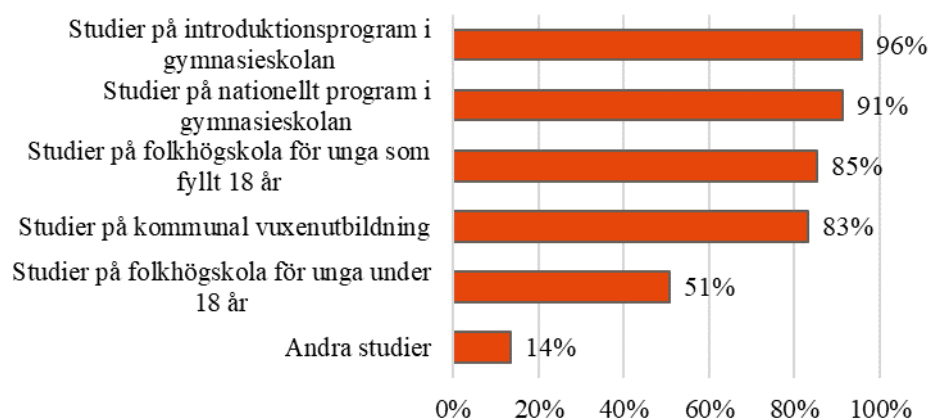
kommuner tycker att det är lättare att få kontakt med ungdomarna kan emellertid tyckas lite förvånande, bland annat med tanke på att de i lägre utsträckning än andra kommuner har en systematisk kontakt med gymnasieskolor i samband med studieavbrott, vilket beskrivs i anslutning till figur 5. Enkäten ger ingen förklaring till detta mönster, men det är möjligt att det finns gemensamma system där de personer som arbetar med aktivitetsansvaret i storstäder och storstadsnära kommuner får information om tidiga varningssignaler och studieavbrott.

Många olika individuella åtgärder

Såväl gymnasiestudier som studier på folkhögskola erbjuds

Kommunerna tillfrågades om vilka typer av studier de erbjuder ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret. Detta påverkas självklart också av ungdomarnas ålder.

Figur 8 Studier som kommunerna erbjuder unga som omfattas av aktivitetsansvaret 2021, andel (%)



Not: Flera svarsalternativ möjliga. Studier på nationellt program i gymnasieskolan inbegriper även nationella program i gymnasiesärskolan och motsvarande utbildning.

Av svaren kan vi se att det som oftast erbjuds är studier i gymnasieskolan, på antingen introduktionsprogram eller nationella program (figur 8). En majoritet erbjuder också studier på folkhögskola för dem som fyllt 18 år. Utbildningsformen folkhögskola riktar sig till vuxna, men det är ändå hälften av kommunerna som erbjuder ungdomar under 18 år detta. Merparten av kommunerna erbjuder också studier på kommunal vuxenutbildning (komvux).

Fler kommuner erbjuder utbildning som riktar sig till vuxna

De större kommunerna erbjuder oftare studier på komvux och folkhögskola. Totalt 91 procent av de större städerna erbjuder studier på komvux jämfört med 75 procent av de mindre kommunerna.¹⁴ Vidare erbjuder 55 procent av de större kommunerna ungdomar under 18 år studier på folkhögskola jämfört med 46 procent av de mindre kommunerna.

Skillnaden mellan kommunernas svar är lite mindre när det gäller dem som fyllt 18 år. Det är 88 procent av de större kommunerna, och 82 procent av de mindre kommunerna, som erbjuder ungdomar över 18 år studier på folkhögskola. En anledning skulle kunna vara att de större kommunerna i högre utsträckning än de mindre samarbetar med folkhögskolor och erbjuder lokalt utformade kurser för specifika målgrupper som även omfattar ungdomar under 18 år.

Studier på folkhögskola var ett svarsalternativ när motsvarande fråga ställdes 2016, men då gjordes ingen skillnad vad gäller ungdomarnas ålder. Det var 88 procent av kommunerna som 2016 uppgav att de erbjöd studier på folkhögskola, vilket ungefär motsvarar den andel kommuner som 2021 erbjuder dessa studier till dem som fyllt 18 år. I undersökningen 2016 uppgav 77 procent av kommunerna att de erbjöd studier på komvux, vilket är en lägre andel än i 2021 års undersökning. Det förefaller således vara aktuellt för fler ungdomar inom aktivitetsansvaret nu än tidigare att påbörja studier som vänder sig till vuxna.

Folkhögskolor riktar sig i första hand till personer som fyllt 18 år, men vissa väljer att göra undantag och antar deltagare under 18 år, trots att de inte får inte statsbidrag för dem.¹⁵ De ekonomiska förutsättningarna utgör således ett hinder såvida inte folkhögskolan erbjuder andra resurser som gör det möjligt för dem att ta emot yngre studerande.

Andra studier som erbjuds

Det är 14 procent av kommunerna som uppger att de även erbjuder ungdomarna en annan form av studier än de uppräknade svarsalternativen. I de öppna svaren förekommer beskrivningar av egenutformade utbildningslösningar, studier med

¹⁴ Som större kommun avses här storstäder och storstadsnära kommuner, samt större städer och kommuner nära större stad, i SKR:s kommungruppsindelning. Med mindre kommun avses mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner i samma indelning.

¹⁵ <https://www.folkhogskola.nu>

anpassat stöd av bland annat speciallärare, prova-på-studier som enskild undervisning, kartläggning och stöd i övergång till skola.

En del kommuner beskriver samarbete och egna projekt med folkhögskolor. Det kan vara i form av förberedande lokala kurser, en egen studiegrupp för deltagare som vill prova på studier och utbildning som är specialanpassad för ungdomar med psykosocial problematik eller psykisk ohälsa.

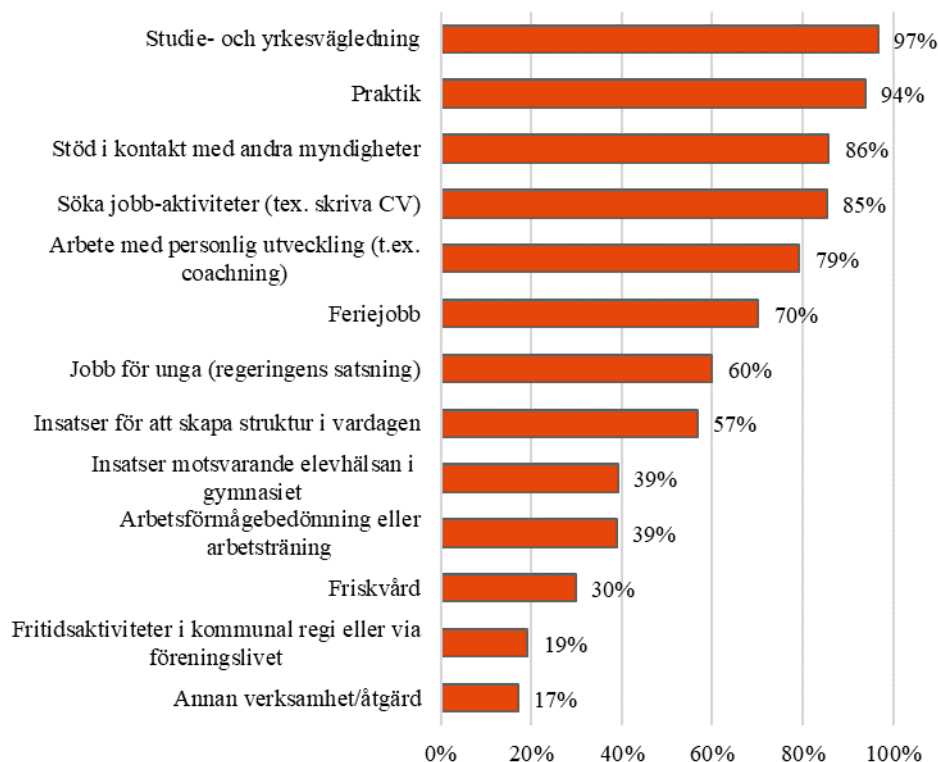
Det förekommer också att komvux erbjuder den grupp som gått ut gymnasieskolans nationella program med studiebevis. Här finns exempel på att ungdomar under 20 år som studerar vid komvux får pedagogiskt stöd samt ersättning för resor, litteratur och mat.

Vissa kommuner nämner enstaka yrkesinriktade kurser som leder till anställning, praktik, lärlingsplatser, arbetsmarknadsutbildningar via Arbetsförmedlingen, SFI, körkortsteori, truckutbildning och lokala jobbspår.

En mångfald av åtgärder erbjuds

Utöver studier kan kommunerna erbjuda ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret andra lämpliga individuella åtgärder. Här räknas även stöd som ges av andra aktörer in.

Figur 9 Övrigt stöd som kommunerna erbjuder unga som omfattas av aktivitetsansvaret 2021, andel (%)



Not: Flera svarsalternativ möjliga.

Vi kan konstatera att en majoritet av kommunerna erbjuder ungdomarna en mängd olika typer av stöd (figur 9). Detta bekräftas också i den dialog SKR haft med kommunerna genom åren. Det är en heterogen grupp ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret och därför behövs olika insatser som svarar mot skilda behov.

Merparten av kommunerna erbjuder studie- och yrkesvägledning, praktik, stöd i kontakt med andra myndigheter, söka jobb-aktiviteter, arbete med personlig utveckling och feriejobb. Över hälften erbjuder också Jobb för unga¹⁶ och insatser för att skapa struktur i vardagen.

¹⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Arbetsförmedlingen. A2020/02504. A2020/02442.

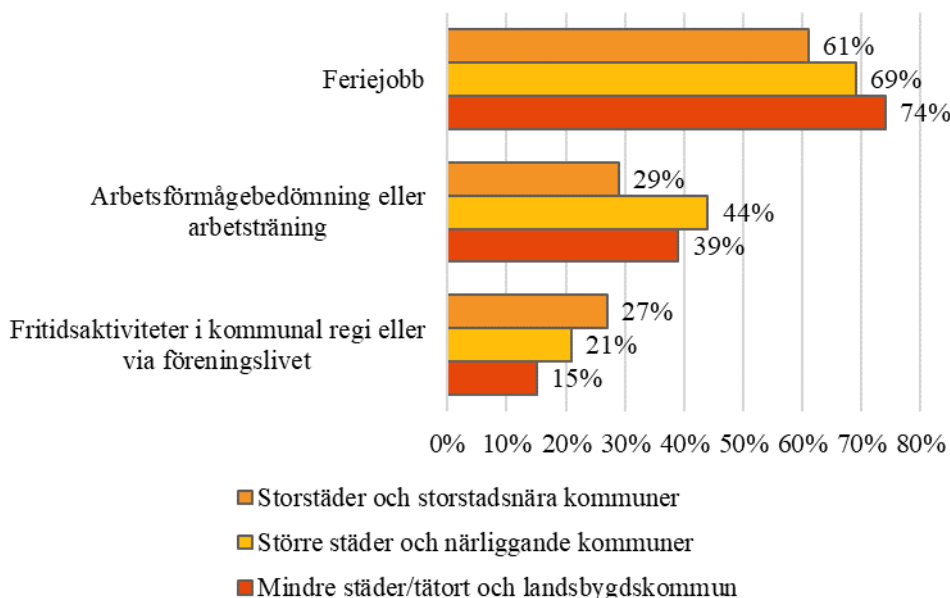
Högre andel erbjuder praktik

I jämförelse med 2016 ser vi att en högre andel kommuner idag erbjuder praktik, trots att pandemin har påverkat. Kommunernas svar från 2016 är emellertid lite svårtolkade eftersom svarsalternativet från 2016 även omfattade bland annat feriejobb. Men även i 2016 års undersökning¹⁷ var studie- och yrkesvägledning det vanligaste stödet (96 procent). Det mest förekommande därutöver var praktik eller feriearbete/sommarjobb (83 procent), stöd i kontakt med andra myndigheter (78 procent) och arbete med personlig utveckling (78 procent).

Arbetsträning och feriejobb erbjuds oftare i mindre kommuner

Det finns även vissa skillnader mellan kommungrupper när det gäller insatser.

Figur 10 Övrigt stöd i form av feriejobb, arbetsförmågebedömning eller arbetsträning samt fritidsaktiviteter som kommunerna kan erbjuda unga som omfattas av aktivitetsansvaret 2021, fördelning enligt SKR:s kommungruppsindelning, andel (%)



Not: Flera svarsalternativ möjliga.

¹⁷ När det gäller övrigt stöd finns nästan samma svarsalternativ som i 2016 års undersökning, men då var praktik och feriejobb samma svarsalternativ. Regeringens satsning *Jobb för unga* fanns inte 2016 och ett par andra svarsalternativ var lite annorlunda formulerade.

Feriejobb erbjuds i störst utsträckning i mindre städer, tätorter och landsbygdskommuner och i minst utsträckning i storstäder och storstadsnära kommuner (figur 10). Arbetsförmågebedömning och arbetsträning är vanligast i större städer och närliggande kommuner och minst vanligt i storstäder och storstadsnära kommuner. Stöd i form av fritidsaktiviteter erbjuds oftare i de större kommunerna och är minst vanligt i de mindre städerna, tätorterna och landsbygdskommunerna. En förklaring till det senare är troligen att utbudet av fritidsaktiviteter varierar mellan kommunerna.

SKR följer årligen upp kommunernas arbete med feriejobb.¹⁸ Verksamhetsåret 2020 anordnade kommunerna cirka 64 000 feriejobb i de kommuner som svarat på enkäten. Feriejobben är främst för de ungdomar som går eller avslutar en gymnasieutbildning. Uppföljningen på nationell nivå visar att kommunerna valde att avsätta ungefär 9 procent av platserna till särskilt prioriterade grupper, cirka 5 800 platser, där ungdomar inom det kommunala aktivitetsansvaret fick del av cirka 300 platser. Det varierade emellertid hur olika kommuner valde att organisera feriejobben.

Annan verksamhet eller åtgärd

Utöver de olika svarsalternativen som redovisas i figur 10 erbjuder 17 procent av kommunerna annan verksamhet eller åtgärd. Trots pandemins begränsningar förekommer en mångfald av insatser. I de öppna svaren nämns bland annat insatser via kommunens arbetsmarknadsenhet och lokala jobbspår som tas fram inom ramen för Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua). Flera kommuner uppger att de har olika projekt, såväl via Europeiska socialfonden (ESF) som via Samordningsförbundet Finsam.

Många av de insatser som kommunerna nämner i de öppna kommentarerna är relativt resurs- och personalkrävande. En del ungdomar behöver stöd från flera samhällsaktörer, vilket kan medföra samverkan mellan de personer som arbetar med det kommunala aktivitetsansvaret och myndigheter eller andra verksamheter, till exempel primärvården och Försäkringskassan. Det kan handla om ärenden som rör aktivitetsersättning, LSS eller stöd via BUP.

¹⁸ [SKR \(2021\). Feriejobb sommaren 2020. En sammanställning över kommuners och regioners insatser gällande feriejobb 2020. https://webbutik.skr.se/sv/artiklar/feriejobb-sommaren-2020.html](https://webbutik.skr.se/sv/artiklar/feriejobb-sommaren-2020.html)

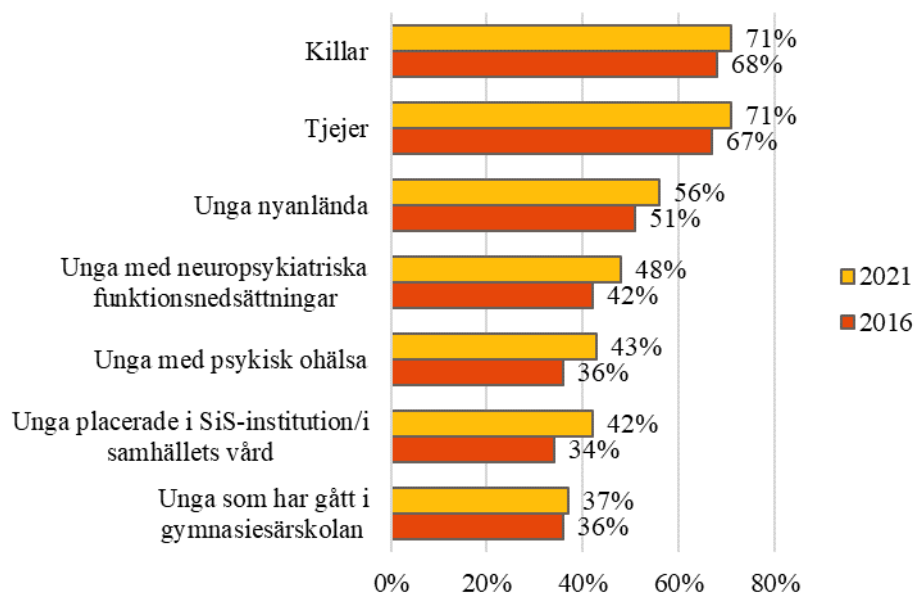
Flera kommuner erbjuder stöd för att den unge ska finna motivation och en målbild, exempelvis i olika gruppverksamheter. En del kommuner beskriver förberedande insatser mot studier, studiebesök på skolor, folkhögskolor och arbetsplatser.

Annat stöd som förekommer är exempelvis lån av kurslitteratur, dator och kompensatoriska hjälpmedel. Det finns även kommuner som erbjuder körkortsteori och praktiskt stöd för att åka kollektiva transportmedel, vilket kan vara en svårighet för vissa ungdomar.

Mer kan göras för att arbetet ska svara mot ungdomarnas behov

Kommunerna tillfrågades hur de bedömer att deras arbete med aktivitetsansvaret svarar mot behoven av insatser hos ett antal grupper av ungdomar i kommunen. När det gäller denna fråga är det viktigt att väga in att många ungdomar kan räknas in i flera av dessa grupper och att det finns variationer inom dem.

Figur 11 Kommuner som anser att arbetet med aktivitetsansvaret svarar mycket eller ganska bra mot behoven av insatser hos grupperna som anges i figuren, år 2016 och 2021, andel (%)



Not: Flera svarsalternativ möjliga.

Av svaren som tidigare redovisats i figur 7 framgår att det finns relativt stora behov av att utveckla insatser som bättre motsvarar behoven hos ungdomar för att de ska påbörja eller återuppta studier alternativt komma vidare till annan sysselsättning. Men när det gäller killar och tjejer som kategorier får de enligt merparterna av kommunerna ett lika bra stöd vilket är en något högre andel än 2016 (figur 11). Något fler än hälften av kommunerna anser att deras insatser mycket eller ganska bra svarar mot behoven hos nyanlända och även i detta avseende har det skett en viss förbättring sedan 2016. Det skulle kunna bero på att kunskaperna om vilket stöd nyanlända kan behöva har ökat.

Svårare att möta behoven hos vissa ungdomsgrupper

När det gäller ungdomar med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar är det knappt hälften av kommunerna som bedömer att insatserna svarar mycket eller ganska bra mot målgruppens behov, men även här tycks en viss förbättring ha skett sedan 2016. Det är emellertid viktigt att understryka att kategorin ungdomar med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar omfattar flera olika funktionsvariationer, att en del ungdomar har flera av dessa och att vissa har stora behov av stöd.

Färre än hälften av kommunerna svarar att ungdomar med psykisk ohälsa får tillgång till insatser som mycket eller ganska bra svarar mot deras behov av stöd, vilket innebär en viss förbättring sedan 2016. Även när det gäller ungdomar som varit placerade på SiS-institution i eller andra former av samhällets vård¹⁹ är det många kommuner som inte anser att deras insatser tillräckligt väl möter ungdomarnas behov, men det har blivit något bättre sedan 2016.

Den grupp som kommunerna anser att de i minst utsträckning kan erbjuda insatser som motsvarar behoven är ungdomar som gått i gymnasiesärskolan. Här har det skett en marginell förändring sedan 2016. Det finns emellertid skäl att påpeka att enbart de elever som inte har fullföljt sin utbildning i gymnasiesärskolan och som saknar ett gymnasiesärskolebevis omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret. En anledning till att kommunerna bedömer att de

¹⁹ Med samhällets vård avses jourhem, stödboenden eller hem för vård eller boende (HVB), inklusive SiS särskilda ungdomshem.

har svårigheter att erbjuda insatser som motsvarar behoven skulle kunna vara att denna grupp mindre ofta omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret.

Gymnasiesärskolan är 4-årig och många fyller 20 år under utbildningens sista termin. Arbetsförmedlingen har dessutom ett uppdrag om tidig skolsamverkan som riktar sig till ungdomar med funktionsnedsättning.²⁰

Det finns emellertid ungdomar med intellektuell funktionsnedsättning som väljer att istället gå på ett introduktionsprogram i gymnasieskolan.²¹ Dessa ungdomar kan således komma att omfattas av aktivitetsansvaret efter att de har nått målen för sin utbildning på ett introduktionsprogram.

Många kommuner ger ekonomisk ersättning

Många kommuner ger någon form av ekonomisk ersättning eller annan typ av praktiskt stöd för att underlätta för ungdomar att delta och tillgodogöra sig aktiviteter. SKR har, i likhet med vad Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar lyfte i sitt slutbetänkande²², påpekat att det bör vara möjligt att ge en ersättning till ungdomar inom det kommunala aktivitetsansvaret för att motivera och möjliggöra deltagande i aktiviteter. I dagsläget kostar det mer för den unge att vara aktiv än att vara hemma, vilket riskerar att bidra till och upprätthålla ett utanförskap istället för att främja delaktighet i samhället.

²⁰ [Förordning \(2000:628\)](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2000628-om-den_sfs-2000-628)

(https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2000628-om-den_sfs-2000-628)

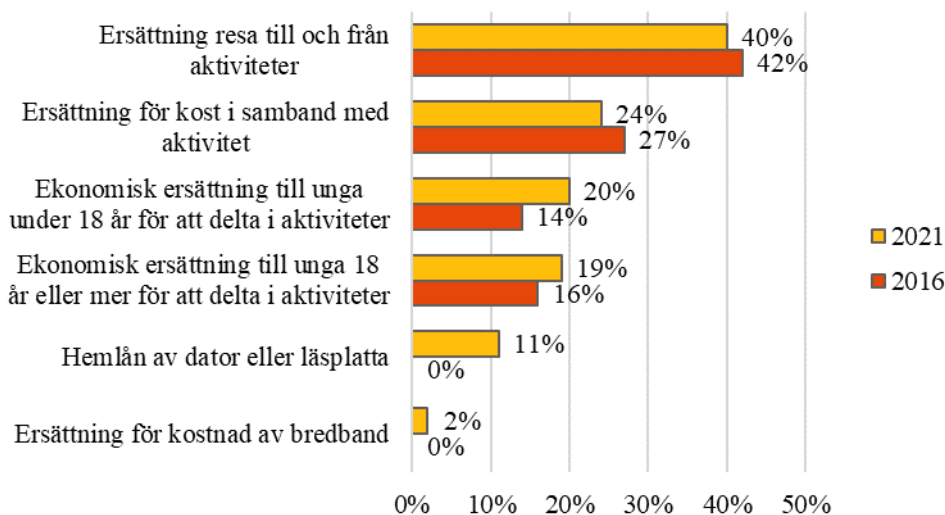
[Samstart ökar möjligheterna för unga med funktionsnedsättning.](https://arbetsformedlingen.se/om-oss/var-verksamhet/hallbar-arbetsmarknad/europeiskt-och-internationellt-arbete/samstart)

(<https://arbetsformedlingen.se/om-oss/var-verksamhet/hallbar-arbetsmarknad/europeiskt-och-internationellt-arbete/samstart>)

²¹ I skollagen (2010:800) 17 kap. 16 § framgår att de program i gymnasieskolan som är öppna för ungdomar som tillhör gymnasiesärskolans målgrupp är individuellt alternativ och yrkesintroduktion alternativt språkin introduktion om de är nyanlända.

²² 2017:9. *Det handlar om oss*, SOU 2018:11. *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar.*

Figur 12 Kommuner som erbjuder unga med åtgärder inom aktivitetsansvaret den typen av ersättning/stöd som anges i figuren, år 2016 och 2021, andel (%)



Not: Flera svarsalternativ möjliga. I enkäten 2016 fanns inte svarsalternativen "Hemlån av datorer eller läsplatta" och "Ersättning för kostnad av bredband".

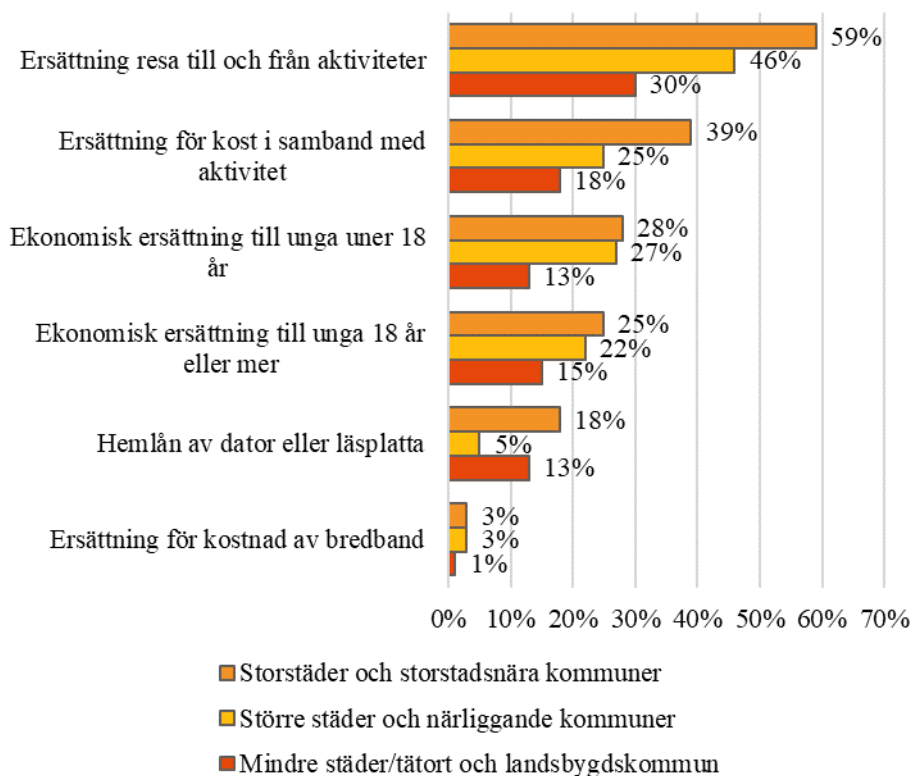
I undersökningen 2021 uppger 40 procent av kommunerna att de betalar ut ersättning för att ungdomarna ska kunna resa till och från aktiviteterna (figur 12), vilket är nästan lika många som 2016. Det framkommer även att 24 procent betalar ut ersättning för kost i samband med att ungdomarna deltar i aktiviteter, vilket är en ungefär lika hög andel som 2016.

Vi kan också se att 20 procent av kommunerna betalar ut en direkt ekonomisk ersättning för att motivera ungdomar under 18 år att delta i aktiviteter och att 19 procent gör det för ungdomar som har fyllt 18 år. När det gäller direkt ekonomisk ersättning för att motivera ungdomarna har det skett en viss ökning sedan 2016. Två nya svarsalternativ i 2021 års undersökning är hemlån av dator eller läsplatta, något som 11 procent av kommunerna erbjuder, samt ersättning för kostnad av bredband som 2 procent erbjuder.

Ersättning för resor och kost är vanligare i storstäder och storstadsnära kommuner

Det finns en viss skillnad mellan kommunerna beträffande den ersättning de erbjuder ungdomar som är i åtgärder inom det kommunala aktivitetsansvaret.

Figur 13 Kommuner som erbjuder unga med åtgärder inom det kommunala aktivitetsansvaret den typ av ersättning som anges i figuren, år 2021. Fördelning enligt SKR:s kommungruppsindelning, andel (%)



Not: flera svarsalternativ möjliga.

I storstäder och de storstadsnära kommunerna är det vanligare att ungdomarna som deltar i aktiviteter får ersättning för resa till och från aktiviteterna och ersättning för kost i samband med deltagandet (figur 13). Minst vanliga är ekonomiska ersättningar i mindre städer, tätorter och landsbygdskommuner. Dessa skillnader skulle kunna bero på kortare avstånd mellan hemmet och aktiviteterna och att kollektivtrafiken inte är lika utbyggd, vilket kan medföra att ungdomar i högre utsträckning går, cyklar eller får skjuts till aktiviteterna. Kortare geografiska avstånd kan även möjliggöra för ungdomarna att åka hem för att äta lunch.

Även ekonomisk ersättning till ungdomar under respektive över 18 år som deltar i aktiviteter är mindre vanligt i mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner än i andra kommuner. Det är svårt att avgöra om det skulle kunna bero på att det

finns ett större behov av ekonomisk motivation för att delta i aktiviteter ju större kommunen är.

Som vi tidigare konstaterat är det ett fåtal kommuner som lånar ut dator eller läsplatta och skillnaderna mellan kommungrupperna bör därför tolkas med stor försiktighet.

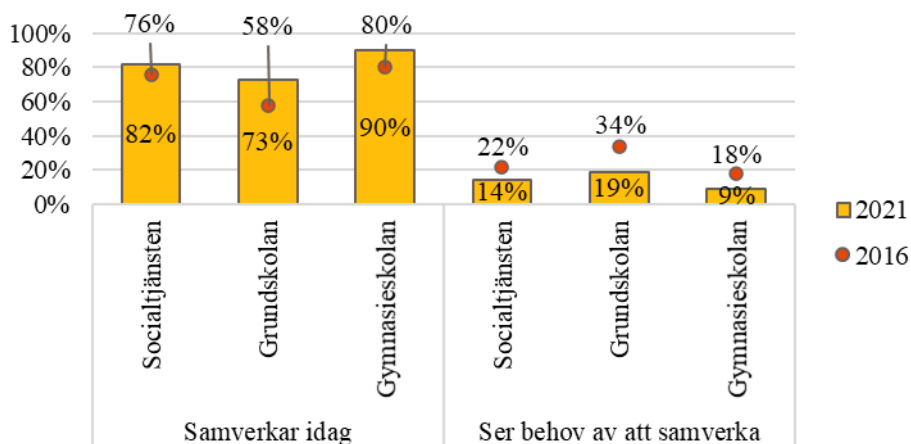
Samverkan

Samverkan, dels inom kommunen mellan olika förvaltningar och verksamheter, dels med andra aktörer i regionen, olika myndigheter och andra organisationer är centralt för att arbetet med aktivitetsansvaret ska fungera. Det bidrar till ett mer varierat och sammanhållet stöd till ungdomarna och ökar förutsättningarna för att olika aktörer ska lyckas med sitt arbete med målgruppen.

Vanligare att samverka i förebyggande syfte

En stor del av kommunerna samarbetar med aktörer som möter ungdomarna redan innan de blir aktuella för aktivitetsansvaret.

Figur 14 Aktörer som kommunerna samverkar med, eller ser ett behov av att samverka med, i syfte att förebygga att unga hamnar utanför arbete och studier 2016 och 2021, andel (%)



Merparten, 82 procent, av kommunerna, samverkar förebyggande med socialtjänsten (figur 14) och här har det skett en viss ökning sedan 2016 då 76 procent svarade att de gjorde det.

Samverkan med grundskolan i det förebyggande arbetet har ökat betydligt mellan 2016 och 2021, från 58 procent till 73 procent.²³ När det gäller

²³ I undersökningen 2016 var svarsalternativet emellertid begränsat till elever som uppvisar problematisk frånvaro i grundskolan, medan svarsalternativet 2021 enbart var grundskolan. Det kan ha påverkat kommunernas svar, men förändringen gjordes med anledning av att det kan finnas skäl att samverka kring fler elever än enbart dem med frånvaroproblematik.

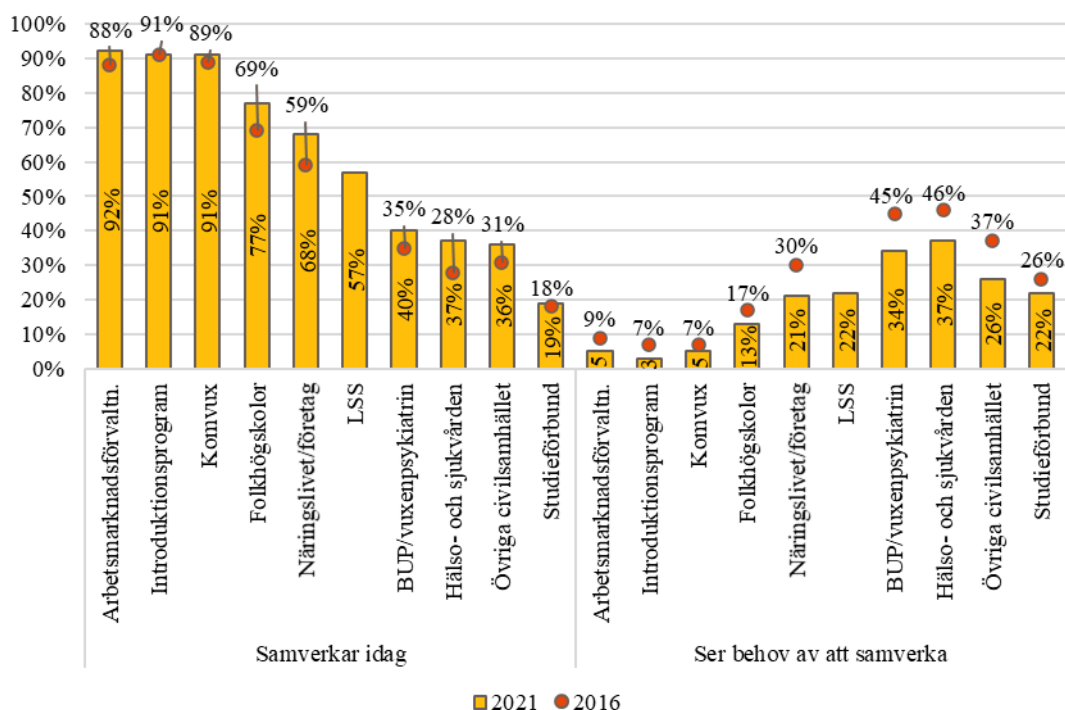
samverkan med gymnasieskolan kring elever som riskerar att avbryta sina gymnasiestudier har den förebyggande samverkan ökat från 80 procent till 90 procent mellan åren 2016 och 2021. Som en konsekvens av dessa förändringar kan vi konstatera att det är färre av dem som inte samverkar som ser behov av att göra det. I 2021 års undersökning är det främsta önskemålet bättre samverkan med grundskolan, vilket det även var 2016.

Andelen kommuner som samverkar med ovan nämnda aktörer skiljer sig inte nämnvärt åt mellan kommungrupperna 2021. I såväl mindre som större kommuner finns samverkan med socialtjänsten, grundskolan och gymnasieskolan inom arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret.

Extern samverkan behöver förbättras

Kommunerna tillfrågades vilka aktörer de samverkar med för att erbjuda åtgärder inom aktivitetsansvaret. Denna fråga ställdes både 2021 och 2016.

Figur 15 Aktörer som kommunerna samverkar med, eller ser ett behov av att samverka med, för att erbjuda ungdomarna olika åtgärder 2016 och 2021, andel (%)



Not: Flera svarsalternativ möjliga. I enkäten 2016 fanns inte svarsalternativen "LSS" och 2021 fanns inte svarsalternativet "Försäkringskassan".

Undersökningen 2021 visar att det inom aktivitetsansvaret finns samverkan med skolor som har introduktionsprogram, arbetsmarknadsenheten och komvux i de flesta kommuner (figur 15). Samverkan med dessa aktörer för att erbjuda ungdomarna åtgärder är ungefär lika vanlig som 2016.

En majoritet av kommunerna samverkar med folkhögskolor för att erbjuda åtgärder och detta har blivit vanligare sedan 2016. Samverkan med näringsliv och företag har också ökat sedan 2016. Över hälften av kommunerna uppger också att de samverkar med LSS (exempelvis daglig verksamhet), men det fanns inte med som svarsalternativ 2016.

Det förekommer också samverkan med BUP och vuxenpsykiatri, som har ökat något, samt regionens hälso- och sjukvård som exempelvis habilitering och rehabilitering och även där har det skett en ökning av samverkan. Därutöver förekommer samverkan med organisationer från det civila samhället och föreningslivet, där en liten ökning skett, samt samverkan med studieförbund som är lika vanligt förekommande som 2016.

Av kommunernas svar framgår att de aktörer som det finns störst behov av att öka samverkan med är med BUP, vuxenpsykiatri och regionens hälso- och sjukvård som exempelvis habilitering och rehabilitering. De därefter mest angelägna aktörerna att öka samverkan med är Försäkringskassan och civilsamhället.

När det gäller samverkan med olika aktörer kan vi se att det 2021 finns en del skillnader mellan kommungrupper. Det är något vanligare att större kommuner samverkar med organisationer inom det civila samhället. Det är 46 procent av storstäderna och de storstadnära kommunerna som samverkar med organisationer inom det civila samhället, vilket kan jämföras med 39 procent av de större städerna och närliggande kommuner samt 31 procent av de mindre städerna, tätorterna och landsbygdskommunerna. Det är möjligt att det finns en större närhet till organisationer inom det civila samhället i de större städerna eller att det finns bättre förutsättningar alternativt större behov av att utveckla en sådan samverkan.

Samverkan med LSS-verksamhet är däremot lite vanligare i mindre städer, tätorter och landsbygdskommuner. Det är 62 procent av de mindre kommunerna som samverkar med LSS-verksamhet jämfört med 54 procent av de större städerna och kommunerna nära större stad samt 51 procent av storstäderna och

de storstadsnära kommunerna. Det är möjligt att dessa skillnader skulle kunna ha något samband med i vilken utsträckning LSS-verksamheten är upphandlad.

Andra aktörer som kommunerna samverkar med

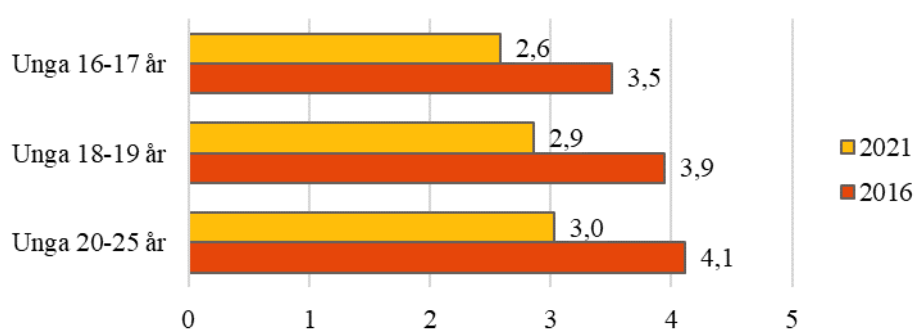
I undersökningen 2021 fick kommunerna uppge om de samverkar med andra aktörer, än de som finns uppräknade, för att erbjuda åtgärder och i så fall vilka. Det är 29 procent av kommunerna som anger andra aktörer och i de öppna svaren förekommer en mängd olika aktörer.

Kommunerna nämner bland annat samverkan med andra kommunala förvaltningar än de ovanstående, såsom förvaltningen med ansvar för kultur- och fritidsfrågor. De uppger också att de samverkar med Arbetsförmedlingen och samordningsförbunden, regionala verksamheter som vårdcentraler och ungdomsmottagningar samt öppenvårdspsykiatri. Det finns också kommuner som nämner samverkan med grannkommuner, personliga ombud för personer med psykisk funktionsnedsättning, polisen, Dva och Skatteverket.

Försämrade samverkan med Arbetsförmedlingen

I undersökningarna 2016 respektive 2021 tillfrågades kommunerna om hur samarbetet fungerar för unga i åldersgrupperna 16–17 år, 18–19 år och 20–25 år.

Figur 16 Kommunernas uppfattning om hur samverkan med Arbetsförmedlingen gällande unga i olika åldersspann fungerar år 2016 och 2021, medelvärde



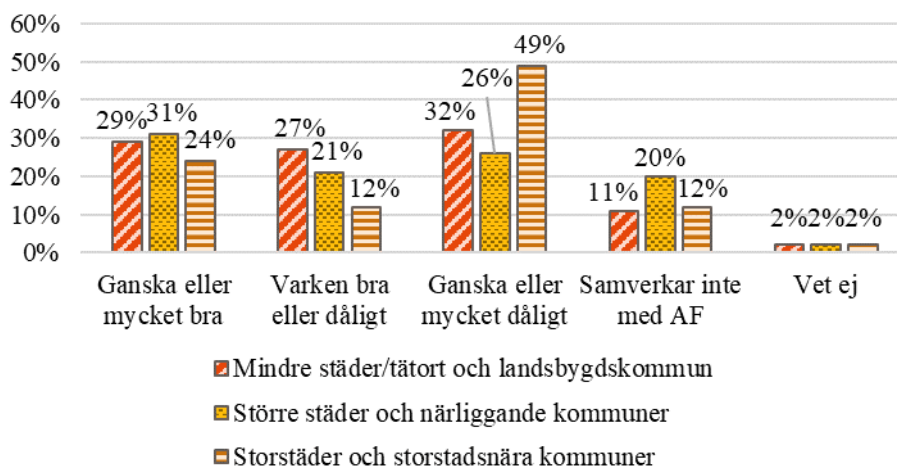
Not: Svartalternativen som figuren baseras på är: mycket bra, ganska bra, varken bra eller dåligt, ganska dåligt och mycket dåligt. För att ta fram medelvärdet har svartalternativen tillgetts en siffra där mycket dåligt motsvarar 1 och mycket bra motsvarar 5. År 2021 har 174 kommuner svarat mellan 1 och 5 gällande unga 20-25 år, 205 kommuner har gjort det gällande unga 18-19 år och 170 kommuner har gjort det gällande unga 16-17 år. År 2016 har 206 kommuner svarat mellan 1 och 5 gällande unga 20-25 år, 232 som har gjort det gällande unga 18-19 år och 204 kommuner har gjort det gällande unga 16-17 år.

Kommunerna har fått svara på hur bra de upplever att samverkan med Arbetsförmedlingen fungerar på en skala från 1 till 5 där 1 motsvarar mycket dåligt och 5 motsvarar mycket bra. Utifrån detta har ett medelvärde tagits fram för varje åldersgrupp (figur 16). Resultaten visar att samverkan med Arbetsförmedlingen har försämrats vad gäller samtliga åldersgrupper. Kommunerna anser generellt att samverkan med Arbetsförmedlingen varken fungerar bra eller dåligt (värde 3 på skattningsskalan) jämfört med tidigare då kommunerna generellt sett tyckte att samverkan fungerade ganska bra (värde 4 på skattningsskalan).

Storstäder och storstadsnära kommuner är mer missnöjda med samverkan med Arbetsförmedlingen

Det skiljer sig åt mellan olika kommungrupper i hur de upplever att samverkan med Arbetsförmedlingen fungerar. Detta gäller framförallt samverkan kring ungdomar i åldern 18-19 år.

Figur 17 Kommunernas uppfattning om hur samverkan med Arbetsförmedlingen gällande unga 18-19 år fungerar 2021, fördelning enligt SKR:s kommungruppsindelning, andelar (%)



Not: I figuren har svarsalternativen ganska och mycket bra slagits samman liksom ganska eller mycket dåligt.

Storstäder och storstadsnära kommuner anser i högre utsträckning än andra att samverkan kring ungdomar 18–19 år fungerar ganska eller mycket dåligt (figur 17), vilket motsvarar närmare 50 procent av dessa kommuner. De andra kommungrupperna är mer splittrade i sin syn på samarbetet med

Arbetsförmedlingen. Runt 30 procent av kommunerna i de mindre städerna, tätorterna och landsbygdskommunerna anser att samverkan med Arbetsförmedlingen fungerar ganska eller mycket bra, en lika stor andel anser att samverkan fungerar varken bra eller dåligt respektive ganska eller mycket dåligt. Liknande mönster går att se för de större städerna och närliggande kommuner.

Att samverkan med Arbetsförmedlingen fungerar sämre i storstäder och storstadsnära kommunerna eller helt saknas kan ses som lite oväntat med tanke på Arbetsförmedlingens omställning och nedläggning av lokala kontor i mindre kommuner.

Arbetsförmedlingens uppdrag är oklart

Av SKR:s uppföljning av utvecklingen inom arbetsmarknadspolitiken framgår att det är oklart vilket uppdrag och vilka förutsättningar Arbetsförmedlingen har att samarbeta med kommunerna i att erbjuda ungdomar inom aktivitetsansvaret olika typer av insatser.²⁴ Även Dua har konstaterat ett försämrat samarbete mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna de senaste åren och att orsakerna till detta är flera.²⁵ Jobbgarantin för unga gäller från 16 år, men de unga får ingen ersättning om de är under 18 år, vilket ger dubbla signaler. En dubbelhet avspeglas också i Arbetsförmedlingens statistik där vi inte kan se hur många unga under 20 år som omfattas av Jobbgarantin.

²⁴ Sveriges Kommuner och Regioner (2020). Kommunala perspektiv på arbetsmarknadspolitiken 2020.

²⁵ Dua (2020). Årsrapport 2020 Redovisning till regeringen från Delegationen för unga och nyanlända till arbete (A2014:06).

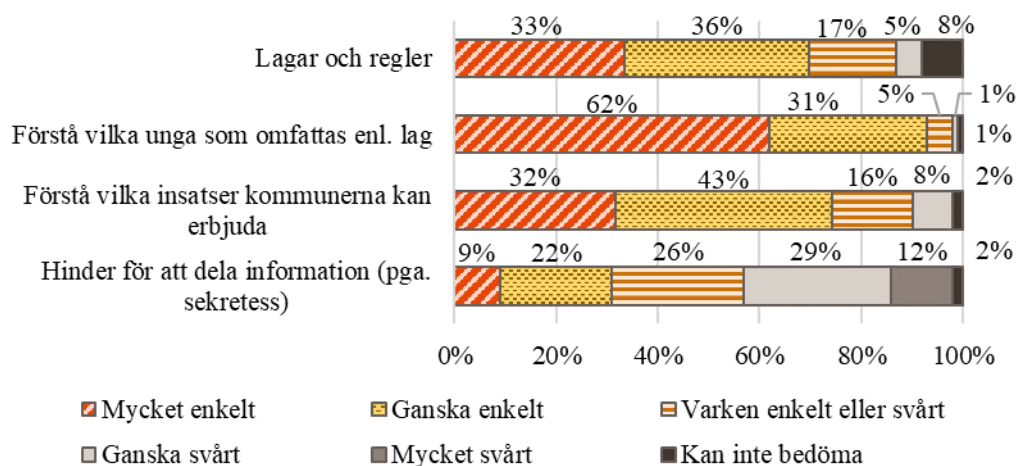
Nationella register och bestämmelser

Kommunernas syn på regelverket

Kommunerna tillfrågades 2021 om hur arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret fungerar när det gäller ett antal områden som hör ihop med regelverket. I undersökningen 2016 tillfrågades kommunerna om det fanns svårigheter med aktivitetsansvaret när det gäller lagar och regler. Frågan var således inte formulerad på samma sätt och svarsalternativen var lite annorlunda, vilket försvårar jämförelserna mellan undersökningarna 2021 och 2016.

Det genomfördes vissa förändringar och förtydliganden i bestämmelserna om aktivitetsansvaret 2018, vilket skulle ha kunnat påverka kommunernas svar på denna fråga.

Figur 18 Hur kommunerna tycker att arbetet med aktivitetsansvaret fungerar gällande de områden som anges i figuren, år 2021, andelar (%)



Merparten, 69 procent, tycker att lagar och regler fungerar mycket eller ganska bra inom aktivitetsansvaret. Nästan alla, 93 procent, tycker att det är mycket eller ganska enkelt att förstå vilka ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret enligt lagen. Därtill är det 75 procent som tycker att det är mycket eller ganska enkelt att förstå vilka åtgärder de kan erbjuda. De tycker inte heller att det i någon större utsträckning är otydligt vilka åtgärder kommunen kan erbjuda.

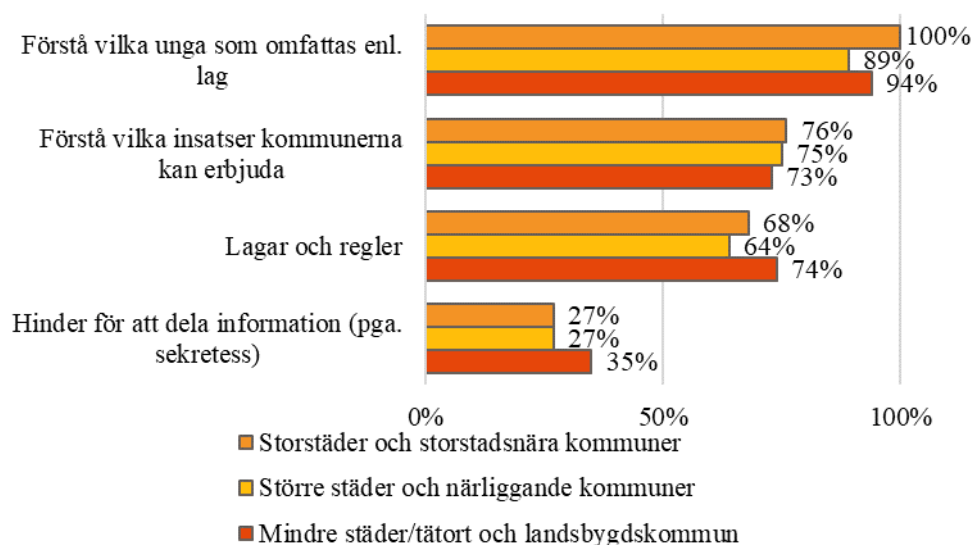
Däremot är det förhållandevis många kommuner som upplever hinder när det gäller att dela information mellan olika aktörer på grund av sekretessregler, endast 31 procent anser att det är mycket eller ganska enkelt att dela information.

Det är inte möjligt att göra några direkta jämförelser med 2016 års undersökning när det gäller den här frågan, men svaren pekar inte heller mot att det skulle ha skett några större förändringar.

Mindre städer, tätorter och landsbygdskommuner är mer nöjda med regelverket

Kommunernas syn på hur arbetet fungerar utifrån gällande regelverk varierar, framförallt när det gäller arbetet med att få kontakt med ungdomarna och arbetet med att erbjuda insatser samt insatser som svarar mot ungdomarnas behov.

Figur 19 Kommuner som anser att arbetet med aktivitetsansvaret fungerar mycket enkelt eller ganska enkelt när det gäller de områden som anges i figuren, år 2001. Fördelning enligt SKR:s kommungruppsindelning, andel (%)



Svaret att det är enkelt att förstå vilka ungdomar som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret enligt lag är allra vanligast i storstäder och storstadsnära kommuner och minst vanligt i större städer och närliggande kommuner (figur 19). Kommunerna tycker, oavsett kommungrupp, att det är ungefär lika enkelt att förstå vilka insatser de kan erbjuda. Men mindre städer,

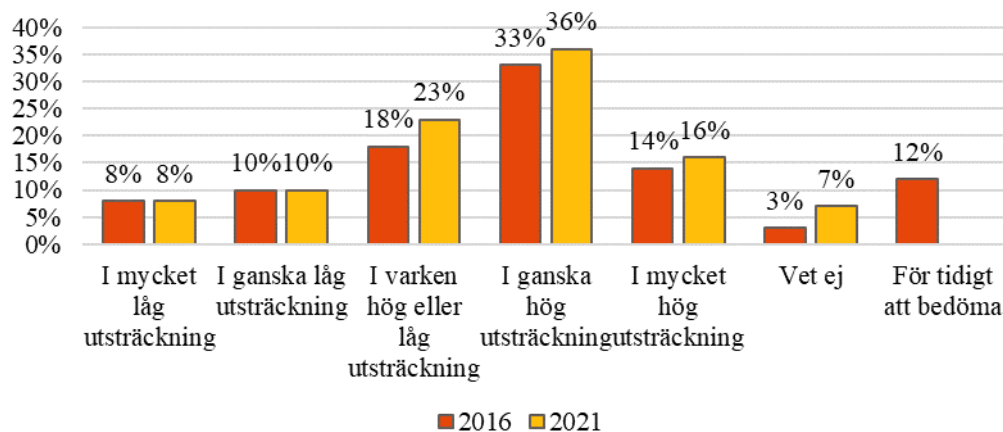
tätorter och landsbygdskommuner anser i högst utsträckning att gällande regelverk fungerar, och ser mer sällan hinder när det gäller att dela information på grund av sekretessregler.

Nyttan med inrapporterade uppgifter

Enligt 26 kap. 25 § skollagen (2010:800) är kommunerna skyldiga att rapportera in uppgifter till Skolverket för den nationella uppföljningen och utvärderingen av det kommunala aktivitetsansvaret. Enligt förordningen (2006:39) om register och dokumentation vid fullgörandet av kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar ska kommunerna rapportera in uppgifter om alla ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret till Skolverket. SCB samlar in uppgifterna två gånger per år på uppdrag av Skolverket. I förordningen regleras också vilka uppgifter som kommunerna får behandla.

Kommunerna tillfrågades i vilken utsträckning de uppgifter de rapporterar in till Skolverket också är användbara för deras egen uppföljning och utveckling av arbetet med aktivitetsansvaret.

Figur 20 I vilken utsträckning kommunerna anser att de uppgifter som rapporteras in till Skolverket är användbara även i den egna uppföljningen och utvecklingen av aktivitetsansvaret 2016 och 2021, andelar (%)



Not: I enkäten 2018 fanns inte svarsalternativet "För tidigt att bedöma".

I 2021 års undersökning uppger drygt hälften, 52 procent, av kommunerna att uppgifterna i mycket eller ganska hög utsträckning är användbara i deras egen uppföljning och utveckling av arbetet med aktivitetsansvaret. 36 procent av kommunerna anser att de inrapporterade uppgifterna varken i hög eller låg

utsträckning är användbara i den egna uppföljningen, medan 18 procent bedömer att uppgifterna i ganska eller mycket begränsad utsträckning är till nytta för dem. Det har enbart skett marginella förändringar i kommunernas syn på nyttan av uppgifterna sedan 2016.

Även om många kommuner upplever att de kan använda de uppgifter som rapporteras in i den egna uppföljningen, är det också många som inte upplever det. Resultaten pekar mot att Skolverket kan behöva vidareutveckla uppgifterna så att fler kommuner ska kunna använda dem på ett mer effektivt sätt.

SKR är emellertid medvetna om att Skolverket behöver förhålla sig till gällande förordning och inte kan samla in uppgifter som kommunerna inte får registrera. Vidare anser SKR att antalet uppgifter som rapporteras in till Skolverket bör reduceras. Med anledning av detta bör syftet med Skolverkets uppgiftsinsamling ses över, både för att frigöra mer tid för arbetet med ungdomarna och för det lokala systematiska kvalitetsarbetet.

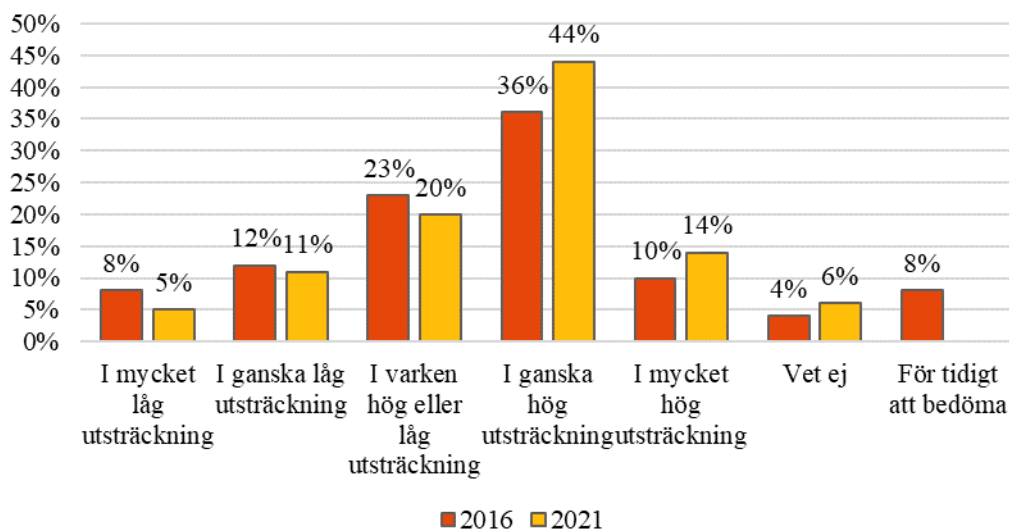
Inrapporterade uppgifter är till mindre nytta i storstäder och storstadsnära kommuner

När olika kommungrupper jämförs i undersökningen 2021 framgår att 54 procent av de mindre städerna, tätorterna och landsbygdskommunerna, liksom 58 procent av de större städerna och närliggande kommunerna tycker att rapporteringen till Skolverket är användbar för den egna uppföljningen i mycket eller ganska hög utsträckning. I storstäderna och de storstadsnära kommunerna är det endast 39 procent som anser att uppgifterna som rapporteras in är användbara för den egna uppföljningen i samma utsträckning. Det är 24 procent av storstäderna och de storstadsnära kommunerna som anser att uppgifterna är användbara i mycket eller ganska låg utsträckning, vilket kan jämföras med 17 procent av de mindre städerna, tätorterna och landsbygdskommunerna respektive de större städerna och närliggande kommuner.

I vilken utsträckning uppgifterna avspeglar insatserna

Kommunerna tillfrågades i vilken utsträckning de bedömer att de uppgifter som de rapporterar in till Skolverket korrekt återspeglar vilka insatser ungdomarna har fått ta del av i kommunen.

Figur 21 I vilken utsträckning kommunerna anser att de uppgifter som rapporteras in till Skolverket korrekt återspeglar de insatser som ungdomarna har fått ta del av, år 2016 och 2021, andel (%)



Not: I enkäten 2018 fanns inte svarsalternativet "För tidigt att bedöma".

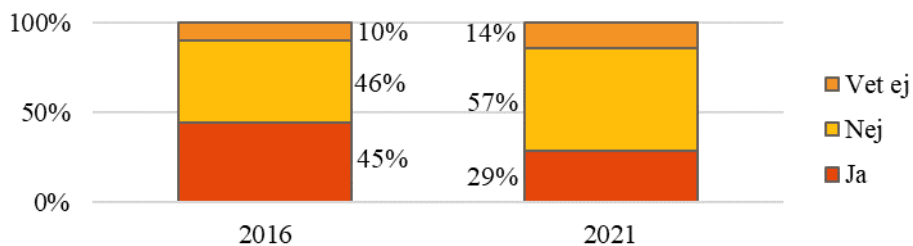
I undersökningen 2021 uppger över hälften, 58 procent, av kommunerna att uppgifterna i mycket hög eller ganska hög utsträckning avspeglar de insatser ungdomarna har fått del av, en andel som har ökat sedan 2016 då det var 46 procent (figur 21). Andelen som anser att uppgifterna i varken hög eller låg utsträckning eller i ganska eller mycket låg utsträckning återspeglar insatserna har minskat sedan 2016. Det förefaller således som om uppgifterna bättre speglar insatserna numera. Men det är också tydligt att det finns behov av att Skolverket fortsätter att utveckla de uppgifter som samlas in.

Uppsökande arbete riktat mot unga som fyllt 20 år

Uppsökande arbete för att erbjuda individuella åtgärder

Det kommunala aktivitetsansvaret omfattar ungdomar under 20 år, men det finns kommuner som även har ett uppsökande arbete riktat mot unga som fyllt 20 år. I enkäten till kommunerna ställdes frågan om de bedriver ett uppsökande arbete riktat mot unga i åldersgrupperna 20–25 år respektive 26–29 år i syfte att erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. Samma fråga ställdes 2016, men omfattade då inte åldersgruppen 26–29 år.

Figur 22 Kommuner som bedriver ett uppsökande arbete riktat mot unga 20–25 år 2016 och 2021, andel (%)



Vi ser att det sedan 2016 har skett en tydlig minskning av andelen kommuner som bedriver ett uppsökande arbete riktat till unga i åldern 20–25 år (figur 22). Det är också något fler kommuner som svarar ”vet ej”, vilket kan bero på att de personer som arbetar med aktivitetsansvaret inte alltid är involverade i de insatser som görs för de unga som avaktualiserats på grund av att de fyllt 20 år.

När det gäller unga i åldern 26–29 år är det betydligt färre, 12 procent, av kommunerna som bedriver ett uppsökande arbete. Här är det också 18 procent av dem som besvarat enkäten som inte vet om kommunen bedriver ett uppsökande arbete riktat mot denna åldersgrupp.

Minskningen av det uppsökande arbetet kan ha flera orsaker, exempelvis de försvårande omständigheter som pandemin har medfört och färre finansieringsmöjligheter. Tidigare har Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) haft särskilda bidrag att söka för denna grupp. Utlysningar från Europeiska socialfonden (ESF) har också haft projekt med

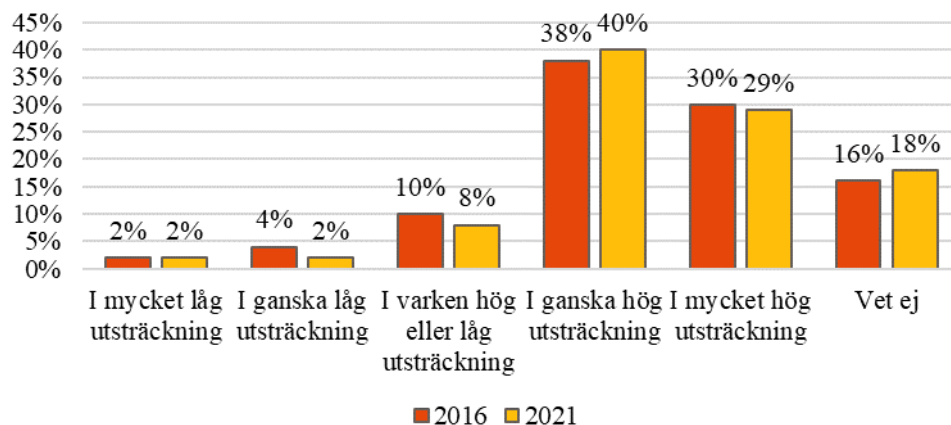
inriktning unga, exempelvis Ung framtid som nu har förlängts till 2023.²⁶ Det har vidare funnits ett särskilt sysselsättningsinitiativ för de geografiska regioner som bedömts som särskilt drabbade.²⁷ Det går inte heller att bortse från att det kan finnas ett samband mellan minskningen av det uppsökande arbetet riktat till de unga som fyllt 20 år och den försämrade samverkan med Arbetsförmedlingen när det gäller denna åldersgrupp.

Det är inte några större skillnader mellan olika kommungrupper vad gäller det uppsökande arbetet riktat till unga som fyllt 20 år, vilket innebär att uppsökande arbete bedrivs i ungefär samma utsträckning i såväl storstäder som i landsbygdskommuner.

Behov av uppsökande arbete

Kommunerna tillfrågades i vilken utsträckning de anser att det behövs ett uppsökande arbete riktat mot unga som fyllt 20 år.

Figur 23 Kommuner som anser att det i olika utsträckning finns ett behov av uppsökande arbete riktat mot unga 20-25 år som varken arbetar eller studerar år 2016 och 2021, andel (%)



²⁶ [Ung framtid 2.0 – etablering på arbetsmarknaden för unga.](https://arbetsformedlingen.se/om-oss/var-verksamhet/hallbar-arbetsmarknad/europeiskt-och-internationellt-arbete/ung-framtid-2.0)

(<https://arbetsformedlingen.se/om-oss/var-verksamhet/hallbar-arbetsmarknad/europeiskt-och-internationellt-arbete/ung-framtid-2.0>)

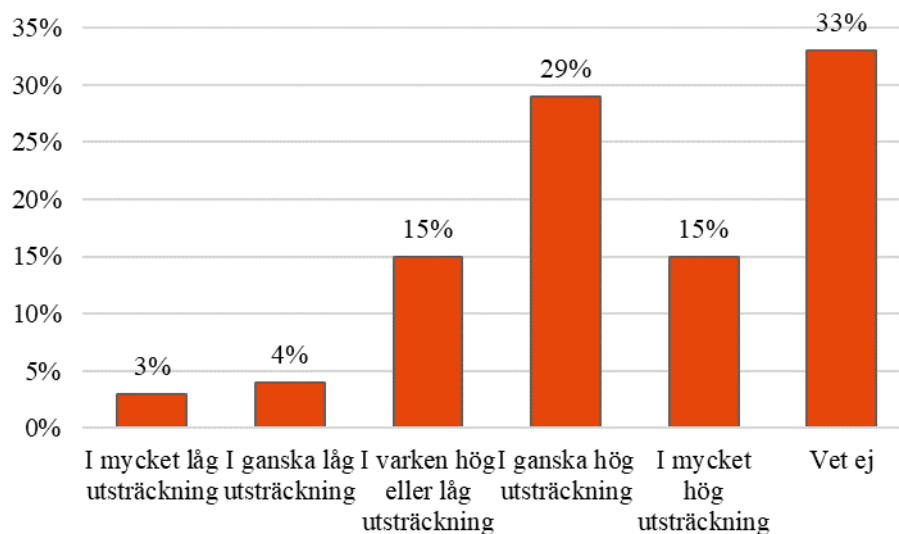
²⁷ [Europeiska socialfonden](https://eufonder.se/eu-fonder/socialfonden/socialfondsprogrammet.html)

(<https://eufonder.se/eu-fonder/socialfonden/socialfondsprogrammet.html>)

I 2021 års undersökning uppger 69 procent av kommunerna att behovet av uppsökande arbete riktat mot unga i åldern 20–25 år är ganska eller mycket stort (figur 23). En liten andel anser att uppsökande arbete riktat mot denna grupp inte är lika viktigt (ganska eller mycket låg utsträckning). Det finns också ett antal kommuner som uppger att de inte kan svara på denna fråga, vilket kan bero på att de som arbetar med det kommunala aktivitetsansvaret inte alls är involverade i insatser till dem som fyllt 20 år. Kommunernas uppfattning har förändrats marginellt sedan 2016.

I den senaste undersökningen fick kommunerna även svara på om de ansåg att det finns ett behov av uppsökande arbete riktat mot unga i åldersgruppen 25–29 år.

Figur 24 Kommuner som anser att det i olika utsträckning finns ett behov av uppsökande arbete riktat mot unga 25–29 år som varken arbetar eller studerar, år 2021, andel (%)

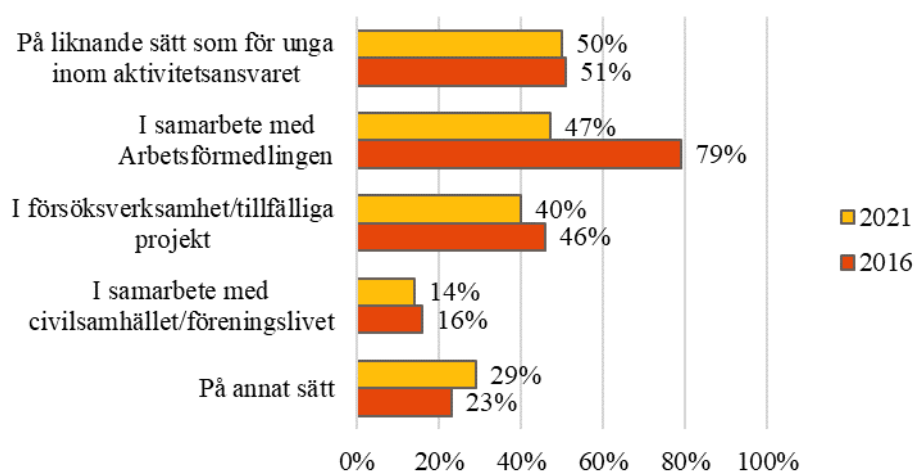


Färre än hälften av kommunerna, 44 procent, anser att det behövs ett uppsökande arbete i ganska eller mycket hög utsträckning riktat mot åldersgruppen 26–29 år (figur 24). Det är således en lägre andel kommuner som anser att det finns behov av ett uppsökande arbete riktat mot denna lite äldre grupp av unga än mot den yngre gruppen av unga. Och en större andel uppger att de inte kan svara på denna fråga. Möjligtvis finns det kommuner som anser att det inte finns ett behov av uppsökande arbete riktat mot unga över 25 år bland dessa.

Hur det uppsökande arbetet bedrivs

De kommuner som har ett uppsökande arbete som riktar sig till unga som fyllt 20 år tillfrågades om hur detta bedrivs. Samma fråga ställdes i undersökningen 2016, men då gällde den enbart unga i åldern 20–25 år.

Figur 25 Hur kommunerna bedriver det uppsökande arbetet som de har kring unga som har fyllt 20 år 2016 och 2021, andel (%)



Not: Flera svarsalternativ är möjliga.

I 2021 års undersökning uppger hälften av kommunerna att de bedriver det uppsökande arbetet riktat till unga som fyllt 20 år på identiskt eller liknande sätt som för ungdomar inom aktivitetsansvaret och här har endast skett en marginell förändring sedan 2016 (figur 25). Det vanligaste svaret 2016 – som den absoluta merparten uppgav – var att arbetet bedrevs i samarbete med Arbetsförmedlingen. I 2021 års undersökning är det färre än hälften av kommunerna som svarar att detta sker i samarbete med Arbetsförmedlingen. Det är också färre som anger att det uppsökande arbetet sker inom ramen för försöksverksamhet eller tillfälliga projekt. Men andelen som bedriver det uppsökande arbetet i samarbete med civilsamhällets organisationer/föreningslivet har förändrats marginellt sedan 2016.

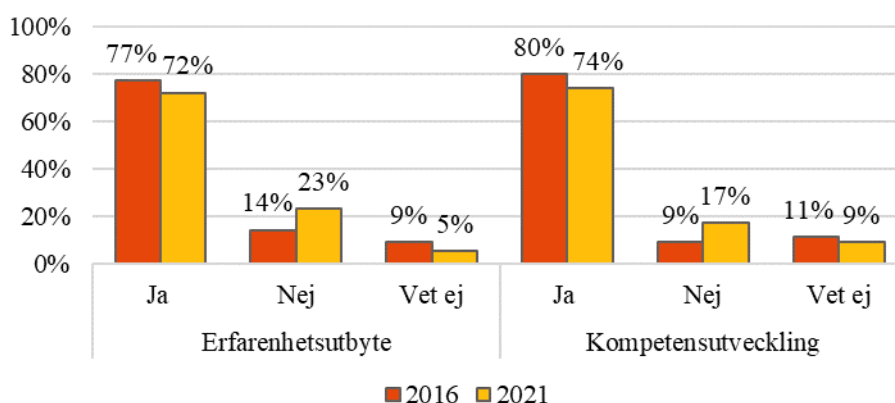
Andelen kommuner som svarar att det uppsökande arbetet bedrivs på annat sätt, jämfört med 2016 har ökat. Av de öppna svaren framgår till exempel att det uppsökande arbetet sker i samarbete med socialtjänsten, kommunens arbetsmarknadsenhet och inom ESF-projekt som riktar sig till målgruppen samt projekt som finansieras av ett samordningsförbund.

Efterfrågan på nationellt stöd

Stor efterfrågan på erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling

Kommunerna tillfrågades om de vill ha stöd av nationella myndigheter för att stärka kvaliteten i arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret. Det gäller dels möjligheter till erfarenhetsutbyte mellan kommuner dels kompetensutveckling för personal.

Figur 26 Kommuner som efterfrågar den typ av stöd som anges i diagrammet för att stärka kvaliteten i arbetet med aktivitetsansvaret 2016 och 2021, andel (%)



Vi kan konstatera att många av kommunerna efterfrågar stöd från de nationella myndigheterna, men att det har skett en viss minskning av efterfrågan på dessa typer av stöd sedan 2016, även om efterfrågan fortfarande är stor (figur 26).

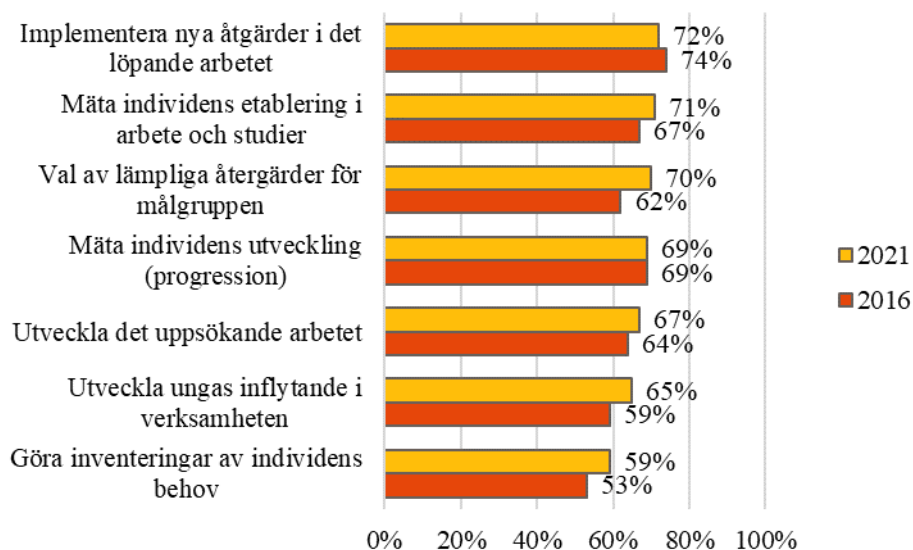
Merparten av kommunerna har önskemål om erfarenhetsutbyte med andra kommuner, exempelvis som fysiska träffar eller på annat sätt. Majoriteten efterfrågar också kompetensutveckling för att personalen bättre ska kunna stödja olika delar av ungdomsgruppen som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret, exempelvis ungdomar med olika funktionsnedsättningar och de som har komplexa behov. Efterfrågan inom dessa områden är fortfarande hög, även om den minskat något sedan 2016.

När det gäller efterfrågan på stöd från nationella myndigheter genom erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling finns det marginella skillnader i svaren från större och mindre kommuner.

Behov av tips och vägledning

Kommunerna tillfrågades även om de är i behov av löpande tips och vägledning från nationella myndigheter.

Figur 27 Kommuner som är i behov av löpande tips och vägledning från nationella myndigheter för att göra det arbete som anges i figuren, år 2016 och 2021, andel (%)



Not: Tillsammans med andelen kommuner som har svarat att de inte har behov av den typen av stöd som anges i figuren summerar varje stapel till hundra procent. De kommuner som har svarat att de inte har behov av stöd har antingen svarat att de inte har ett behov eller inte vet om de har ett behov.

Vi kan konstatera att efterfrågan på stöd från de nationella myndigheterna i form av löpande tips och vägledning fortsatt är stor (figur 27). Det är inte heller några större skillnader mellan större och mindre kommuner när det gäller behovet av löpande tips och vägledning. Majoriteten av kommunerna önskar de typer av stöd som anges ovan. Efterfrågan på dessa typer av stöd varierar mellan 72 och 59 procent. Tips och vägledning när det gäller att göra inventeringar av individernas behov är det stöd som i minst utsträckning efterfrågas.

Även i undersökningen 2016 efterfrågade merparten av kommunerna ovan nämnda former av stöd från nationella myndigheter och vi kan se att det har skett marginella förändringar i efterfrågan på stöd. Men en viss ökning har skett när det gäller stöd för att välja lämpliga insatser och åtgärder för hur ungdomars inflytande i verksamheten kan stärkas samt inventeringar av individernas behov.

Konsekvenser av pandemin

I 2021 års enkät uppger omkring hälften (47 procent) av kommunerna att de har utvecklat arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret i spåren av pandemin. En lika hög andel (47 procent) svarar att de inte har utvecklat arbetet som en konsekvens av pandemin, medan en liten andel (6 procent) svarar att de inte vet. Storstäderna och närliggande kommuner anger i något högre utsträckning att arbetet har påverkats av pandemin, 59 procent av dem, jämfört med 45 procent av de större städerna och närliggande kommuner samt 45 procent av de mindre städerna, tätorterna och landsbygdskommunerna. Det är möjligt att skillnaderna i svaren mellan kommungrupperna påverkas av bland annat hur beroende verksamheten är av resor med kollektivtrafik.

De kommuner som svarar att de har utvecklat arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret med anledning av pandemin uppmanas att kort beskriva hur arbetet har utvecklats, något som 91 procent gjort. Nedan ger vi exempel på vad kommunerna lyfter fram i sina kommentarer. Men eftersom beskrivningarna inte bygger på kvantitativa data vet vi inte hur vanligt förekommande förändringarna och kommunernas erfarenheter är. Nedanstående del i rapporten som belyser pandemins konsekvenser är således en sammanställning av ett antal exempel från kommunernas öppna svar.

Utveckling i spåren av pandemin

Kommunernas arbete har anpassats utifrån direktiven för vad som är säkert ur smittsäkerhetssynpunkt. Begränsningarna har haft negativa effekter, men kommunerna beskriver också att en del förändringar som tvingats fram har varit positiva.

Fler kontakter digitalt och per telefon med ungdomarna

Något av det mest påtagliga är att de fysiska mötena har blivit färre och att de digitala kontakterna har ökat med ungdomarna inom aktivitetsansvaret. De digitala kontakterna förutsätter emellertid att ungdomarna har tillgång till den utrustning de behöver. Som ovan beskrivs i det avsnitt som berör ekonomisk ersättning finns det en del kommuner som lånar ut datorer och läsplattor och vissa som bekostar bredband (figur 12).

De digitala kontakterna handlar om alltifrån möten med ungdomar och vårdnadshavare till coachning, vägledning, handledning, informationsträffar, kurser och föreläsningar samt gruppaktiviteter för ungdomarna.

”Vi har utvecklat arbetssätten gällande digitala möten – vilket ungdomarna är vana vid. Det har lett till enklare kontakter med både ungdomar och vårdnadshavare.”

Det uppsökande arbetet sker i högre grad i digitala former. I en del kommuner tas en första kontakt med ungdomarna oftare per telefon eller som ett digitalt möte, men i andra kommuner har försök till kontakt brevides ökat.

”Skickar även foton på person från kommunen som ansvarar för den uppsökande verksamheten så att ungdomarna kan se vem som söker dem. Detta leder till att ungdomarna svarar eller till och med ringer tillbaka, vilket de annars aldrig gör.”

Pandemin har också bidragit till att vissa kommuner har tätare kontakter med ungdomarna. De lägger mycket tid på kontakter via SMS, telefon, e-post och sociala medier. Men bilden av hur de digitala arbetsformerna fungerar för ungdomarna är splittrad, för vissa ungdomar är det bättre och för andra är det sämre.

”Vi har lärt oss att använda digitala kanaler, men för gruppen inom det kommunala aktivitetsansvaret så är det fysiska mötet att föredra.”

”Vi når även de ungdomar som inte har förmågan att ta sig fysiskt till ett möte på grund av psykisk ohälsa eller andra begränsningar.”

Telefonsamtal har blivit ännu viktigare än tidigare, till exempel kan ungdomar per telefon få stöd av lärare för att underlätta återgång till studier.

Digitala kontakter har underlättat samverkan mellan professionella

De digitala kontakterna mellan olika aktörer som arbetar med ungdomar har ökat. De digitala arbetsformerna förefaller ha underlättat samverkansmöten, möjliggjort tätare kontakter och mer nätverkande. Därtill verkar de digitala formerna ha effektiviserat processer och ökat samverkan såväl inom kommunen som med externa aktörer. Möten som hänger samman med

övergångar mellan skolformer och i samband med risk för studieavbrott har också underlättats.

”Det vi kunnat se är att det har blivit lättare att hitta mötestid speciellt när flera funktioner eller personer ska vara med eftersom ingen har behövt förflytta sig utan bara koppla upp sig på digitala möten, vilket är en stor vinst för alla.”

”Även digitala möten med gymnasieskolor och grundskolor gällande elever som har eller riskerar att avbryta sina studier har resulterat i fler möten då dessa möten är oberoende av restider och andra praktiska hinder. Detta gäller också möten kopplat till övergångar mellan grundskola och gymnasieskola samt gymnasieskola till vuxenutbildning.”

Möten och andra aktiviteter utomhus

En annan tydlig förändring är att en del kontakter och möten har genomförts utomhus under exempelvis promenader – ”walk and talk” – med enskilda ungdomar. Det har även förekommit andra aktiviteter som praktik och möjlighet till fysisk träning utomhus.

Anpassade kontakter i inomhusmiljöer

Kommunerna har på olika sätt försökt möta ungdomarnas individuella behov, trots pandemin. De fysiska kontakterna har starkt begränsats. En del kommuner har stängt sin drop-in verksamhet, men för att ändå göra fysiska kontakter möjliga i någon utsträckning har lokalanpassningar genomförts. Bokade besök har genomförts vid individuella behov, till exempel coachning, med tillräckligt avstånd i smittsäkrade lokaler och utifrån fastställda rutiner samt skyddsutrustning för minska risken för smitta. Det har även förekommit fysiska träffar i liten grupp med ungdomar.

”Under hela pandemin har vi sett vikten av att ha en pågående och aktiv verksamhet trots gällande restriktioner. Vi har haft deltagare i våra lokaler under hela året eftersom vi sett vikten och behovet av att deltagarna fått komma och möta oss. Vi har handlingsplaner för att minska smittspridningen i grupperna.”

”Vi har även möten i vårt växthus där det är luftigt och stort nog att kunna hålla avstånd.”

Mer arbete på individnivå

Det framkommer också att mer smittsäkra arbetsätt har inneburit att arbetet bedrivits mer på individnivå än på gruppnivå vilket minskat de sociala kontakterna mellan ungdomar som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret. Gruppaktiviteter har ställts in på grund av hög smittspridning i kommunen.

”Det har varit en tillbakagång för våra ungdomar när vi inte har kunnat ha våra gruppaktiviteter som betyder mycket.”

Färre eller anpassade hembesök

En tydlig konsekvens är att pandemin har inneburit minskade möjligheter till uppsökande verksamhet i form av hembesök. Vissa kommuner har slutat med hembesök, medan andra har funnit att det inte har fungerat att övergå till enbart digitala insatser. En del har genomfört coronasäkrade hembesök med visir eller munskydd, medan andra har tagit med sig den unge till en annan miljö, till exempel utomhus.

”Först slutade vi med hembesök men då riskerar vi att tappa unga i utanförskap helt. Vi gör hembesök och träffas utanför hemmet. Det fungerar ganska bra.”

Större utmaningar på grund av pandemin

Kommunerna tillfrågades också om de ser några större utmaningar för arbetet med aktivitetsansvaret i spåren av pandemin och uppmanades att i så fall kort beskriva dessa, en möjlighet som 62 procent nyttjade. När det gäller denna fråga saknar vi kvantitativa data, men vi väljer att ändå ge ett antal exempel på utmaningar som förekommer i de öppna svaren. En del av det kommunerna beskriver stämmer emellertid väl överens med information som framkommit i andra kontakter SKR har haft med medlemmar under pandemin.

Avsaknad av fysiska möten

Flera kommuner understryker behovet av fysiska möten för att bygga en förtroendefull relation med ungdomarna och göra dem motiverade att delta i

insatser, något som upplevs som svårare genom digitala möten. Dessa kommuner framhåller att det är viktigt att återgå till fysiska möten.

Utan möjligheter att träffas fysiskt har det varit svårare att organisera gruppaktiviteter, genomföra studiebesök på arbetsplatser och skolor, hitta säsongjobb och ha kontakt med studie- och yrkesvägledare. Det har också varit svårt att träffas på mer neutrala mötesplatser, såsom bibliotekscafeterian, där det kan bli mer avslappnat än på ett kontor.

Det finns också kommuner som befarar att bristen på fysiska möten riskerar att befästa en del ungdomars isolering i sitt hem. Avsaknaden av fysiska möten kan göra det svårt att se hur ungdomarna mår.

”Det är en stor utmaning att nå hemmasittande ungdomar som varit hemma under flera år där pandemin blir ytterligare ångestmoment som försvårar åtgärder som bryter isolering.”

Sämre möjligheter till praktik

Det är viktigt att kunna erbjuda praktik till ungdomar, eftersom det kan underlätta för dem att få en målbild och öka deras motivation för studier. Flera kommuner framhåller emellertid svårigheten att skaffa praktikplatser till ungdomarna på grund av pandemin. En del kommuner beskriver att arbets- träning, praktik och feriearbeten har anpassats för att undvika kontaktsmitta. I vissa kommuner har arbetsmarknadskonsulenter ökat kontakten med ungdomar och kommunen har utfört fler egna insatser då samverkan med övriga samhället har begränsats. Praktikplatser har oftare tillskapas i den egna kommunen, vilket både innebär ett mindre utbud och en begränsad variation i det som erbjuds. Därtill har det blivit svårare för ungdomar att få feriearbete. Samtidigt finns det kommuner som konstaterar att fler ungdomar kan bli motiverade att verkligen ta sin gymnasieexamen nu när arbetslösheten för personer utan gymnasieutbildning är hög.

Även SKR:s uppföljning av feriejobb²⁸ visar på svårigheter, att drygt hälften av de feriejobb som kommunerna inventerat och förberett inför 2020 inte kunde tillsättas på grund den pågående pandemin. Det var främst jobb inom vård och

²⁸ SKR (2021). [Feriejobb sommaren 2020 En sammanställning över kommuners och regioners insatser gällande feriejobb 2020](https://webbutik.skr.se/sv/artiklar/feriejobb-sommaren-2020.html). (https://webbutik.skr.se/sv/artiklar/feriejobb-sommaren-2020.html)

omsorg samt förskoleverksamhet. Kommunerna lyckades till stor del hitta alternativa arbetsuppgifter, men det totala antalet platser blev lägre jämfört med året innan. Antalet feriejobb inom det privata näringslivet begränsades också som en konsekvens av pandemin, vilket medförde att antalet sökande till kommunala feriejobb ökade jämfört med tidigare år.

Uppsökande arbete har försvårats

Hembesök har fått stå tillbaka i större utsträckning under pandemin, vilket har ökat risken för att vissa ungdomar inte tar del av insatser inom det kommunala aktivitetsansvaret. Flera kommuner beskriver att uteblivna hembesök har lett till att de inte nått fram till vissa ungdomar, att de inte har lyckats nå de ungdomar som har ett motstånd mot kontakter via telefon och digitala möten. Det handlar bland annat om ungdomar med långvarig skolfrånvaro som har isolerat sig i hemmet.

Distansundervisning riskerar att öka tillströmning till aktivitetsansvaret

En del kommuner befarar att det kommer att bli en ökning av gruppen som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret på grund av en ökad användning av distansundervisning i både högstadiet och i gymnasieskolan, vilken inte har fungerat bra för alla elever. En del kommuner nämner också att det är fler ansökningar än tidigare till vuxenutbildningen.

Men det finns också kommuner som ser att färre ungdomar rapporteras till det kommunala aktivitetsansvaret än tidigare år. De drar slutsatsen att det kan vara en effekt av pandemin eftersom eleverna fortsatt är inskrivna i gymnasieskolan.

Vissa kommuner framhåller att förekomsten av distansundervisning i gymnasieskolan och inom komvux oftast inte passar de ungdomar som finns inom det kommunala aktivitetsansvaret, även om det finns undantag. Detta har försvårat för ungdomar att påbörja och fullfölja en utbildning.

Psykisk ohälsa och rubbade rutiner

En del kommuner beskriver att pandemins konsekvenser har bidragit till en ökad psykisk ohälsa bland ungdomar. Vissa ungdomar har mått psykiskt dåligt på grund av rädsla för att smittas med covid-19. De ungdomar som även i vanliga fall har utmaningar vad gäller rutiner, struktur i vardagen och som behöver öva på att komma till olika möten och aktiviteter på bestämda tider per

vecka har haft allt svårare under pandemin då dagliga rutiner har rubbats. Medarbetare som arbetar med det kommunala aktivitetsansvaret har behövt ha kontakt med fler oroliga vårdnadshavare och medarbetarna har haft större utmaningar i arbetet än vanligt.

Vissa kommuner uppger att det har varit svårare att stötta ungdomar som redan har en låg motivation till studier och som lider av psykisk ohälsa. En del kommuner befärrar att det kan bli ännu svårare att bryta vissa ungdomars isolering och få dem att delta i aktiviteter inom det kommunala aktivitetsansvaret.

Arbetsförmedlingens omställning påverkar

En del kommuner påpekar att det finns andra förändringar i samhället bortsett från pandemin som har påverkat arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret. En av dem som nämns är omställningen av Arbetsförmedlingen.

”Det som påverkar oss mer än covid-19 är Arbetsförmedlingens omställning.”

”Arbetsförmedlingens frånvaro i en tid då allt har ställts på ända har verkligen INTE underlättat.”

Bilaga 1: Kommunala aktivitetsansvaret – reglering och historik

Med den ungdomspolitiska propositionen *Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande*²⁹ förtydligades kommunernas ansvar och informationsansvaret övergick till ett aktivitetsansvar 2015. Den 1 juli 2018 trädde ett antal kompletteringar och förtydliganden i kraft och sedan dess omfattar inte kommunernas aktivitetsansvar ungdomar som går ett introduktionsprogram. Däremot omfattar det ungdomar som har folkbokförts vid en ålder då de inte har skolplikt om de uppfyller övriga kriterier.

Skolinspektionen granskade det kommunala aktivitetsansvaret 2015³⁰ och 2018.³¹ Granskningen 2015 genomfördes när det kommunala informationsansvaret nyligen hade ersatts av det kommunala aktivitetsansvaret. Kvalitetsgranskningen 2018 visade att kommunerna har vidtagit omfattande åtgärder för att möta de utvecklingsområden som identifierades 2015, men att arbetet ofta var bristfälligt när det gällde rutiner och arbetssätt som ger förutsättningar att löpande och snabbt identifiera samt kontakta ungdomar som ingår i aktivitetsansvaret.

Skolinspektionen ansåg vidare att utbudet av stödande insatser för ungdomarna inte alltid var tillräckligt brett och flexibelt, till exempel begränsade erbjudanden om alternativa studievägar och motiverande insatser. Det fanns ofta inte en tillräckligt aktiv och tydlig styrning och ledning av aktivitetsansvaret, vilket påverkade förutsättningarna för att arbetet skulle bedrivas löpande och strukturerat under året.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) lade 2001 fram förslag på ytterligare åtgärder för unga som varken arbetar eller studerar i ett

²⁹ Prop. 2013/14:191 *Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande*

³⁰ Skolinspektionen (2016). *Kommunernas arbete med det kommunala aktivitetsansvaret*. Kvalitetsgranskning, 2016:2.

³¹ Skolinspektionen (2018). *Att motivera ungdomar tillbaka till utbildning*. En uppföljande kvalitetsgranskning av kommuners aktivitetsansvar 2018.

samarbete med en rad myndigheter och SKR. Där lyfts behovet av förbättrad statistik över frånvaro och obligatoriska samtal för elever som står i begrepp att avsluta gymnasiestudierna i förtid. De föreslår också riktade satsningar på sommarjobb till unga som varken arbetar eller studerar.

I den ungdomspolitiska skrivelse där regeringen redovisar utvecklingen mot det ungdomspolitiska målet och även presenterar ett handlingsprogram för åren 2021–2024 finns inga insatser som direkt handlar om aktivitetsansvaret.³² Dock kan fler åtgärder behöva vidtas för att stärka kommunernas viktiga uppdrag.

Regelverket för det kommunala aktivitetsansvaret

Av skollagen³³ och Skolverkets allmänna råd³⁴ framgår att hemkommunen löpande ska hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen som tillhör målgruppen för aktivitetsansvaret är sysselsatta. Ungdomarna ska erbjudas lämpliga individuella åtgärder. I första hand ska åtgärderna syfta till att ungdomarna börjar på eller återupptar en utbildning, i andra hand att de får en annan sysselsättning som exempelvis arbete. Aktivitetsansvaret gäller året runt och får inte begränsas till skolterminerna eller liknande. Vidare ska kommunen föra ett register över de ungdomar som omfattas och insatserna måste dokumenteras på ett lämpligt sätt.

Aktivitetsansvaret omfattar ungdomar som

- inte har fyllt 20 år
- har fullgjort sin skolplikt eller har blivit folkbokförda i landet efter skolpliktig ålder
- inte går i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller motsvarande utbildning
- inte har en gymnasieexamen, ett gymnasiesärskolebevis eller fullföljd motsvarande utbildning med godkänt resultat.

Kommunen ska dokumentera de insatser som görs inom ramen för aktivitetsansvaret på ett lämpligt sätt. Enligt Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2015:61) ska dokumentationen innehålla följande uppgifter

³² SKR 2020/21:105 *Ungdomspolitisk skrivelse*.

³³ Skollagen (2010:800), 29 kapitlet 9 §.

³⁴ Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2015:61) om innehållet i dokumentationen av insatser för de ungdomar som omfattas av kommunernas aktivitetsansvar.

- individuell planering och målet med insatserna
- vilka insatser som individen ansvarar för
- vilka insatser som kommunen ansvarar för
- vilka insatser som någon annan aktör ansvarar för
- vilka datum som insatsen ska börja och sluta
- orsaken till att insatsen upphört
- tidpunkter för uppföljning och utvärdering av insatsen.

I förordning om register och dokumentation vid fullgörandet av kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar³⁵ finns bestämmelser om vilka personuppgifter som får förekomma i dokumentationen.

Enligt samma förordning är kommunerna också skyldiga att rapportera in uppgifter till Skolverket för uppföljning och utvärdering. Vilka uppgifter som ska rapporteras in framgår av Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2015:28) om insamling av uppgifter för uppföljning och utvärdering av kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar.

Det kommunala aktivitetsansvaret kan sättas i ett sammanhang

Ökade kunskaper om vilka ungdomarna är och vad samhället kan göra för att stötta dem

Det kommunala aktivitetsansvaret kan sättas i ett större sammanhang, som en del av ett bredare uppdrag att fler fullföljer studier och förebygga och hantera ungdomsarbetslöshet. För en stor del av Sveriges unga fungerar övergången från utbildning till arbete utan större svårigheter. Samtidigt finns det betydande grupper av unga som hamnar utanför studier och arbete. De som gör det under en längre tid får allt svårare att etablera sig. Intresset för denna grupp unga kan spåras långt tillbaka. Men frågan började etableras tydligare med utredningen *Unga utanför* 2003.³⁶ Med den som grund inrättades kommunernas uppföljningsansvar.

³⁵ Förordning (2006:39) om register och dokumentation vid fullgörandet av kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar, 3–5 och 7–8 §§.

³⁶ SOU 2003:93. *Unga utanför*.

Området har varit föremål för flera utredningar sedan dess.³⁷ Från att i hög grad handlat om frågor om vilka dessa unga är finns nu relativt väl utvecklad kunskap om gruppen och vilka insatser och metoder som är verksamma för att förebygga och stötta denna grupp.³⁸

Fyra strategier för att utveckla arbetet kring unga som varken arbetar eller studerar

Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar tog fram fyra strategier som kan användas för att utveckla arbetet på olika samhällsnivåer:

- **Förebyggande arbete** – tidiga insatser, risk- och skyddsfaktorer
- **Kvalitet i insatser** – evidensbaserad praktik
- **Systemsynsätt** – helhetssyn och strategisk styrning
- **Utvecklad samverkan** – samordnat stöd³⁹

Förebyggande arbete handlar om arbete för att fler ungdomar redan från första början ska påbörja och fullfölja sina gymnasiestudier. Den enskilt största faktorn som påverkar senare etablering i samhället är avslutade gymnasie-studier. Samtidigt finns en rad skydds- och riskfaktorer som samspelar. Förebyggande arbete kan ses som ett samlingsbegrepp för att påverka och avlägsna riskfaktorer och livsstil, och främjande arbete för att stärka frisk- och skyddsfaktorer.

Förebyggande arbete kan också delas in i tre nivåer; indikerat – när problem har uppstått, selektivt – när det finns stärkt risk för att problem uppstår samt universellt – som omfattar alla. En lärdom från SKR:s Plug in-projekt är att arbetet ofta bedrivs i den förstnämnda delen och att samhället generellt behöver

³⁷ SOU 2013:13. *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun*, SOU 2013:74. *Unga som varken arbetar eller studerar – Statistik, stöd och samverkan*. SOU 2017:9. *Det handlar om oss*, SOU 2018:11. *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar*.

³⁸ Många aktörer har bidragit till detta, se SOU 2018:11, kapitel 7. Den officiella statistiken över unga som varken arbetar eller studerar presenteras av Statistiska centralbyrån. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor presenterar registerbaserad statistik och fördjupande rapporter kring dessa unga. Temagruppen unga i arbetslivet samlade under flera år kunskap, bl.a. utifrån praktikens perspektiv och med grund i ESF-projekt. I betänkanden från Delegationen för unga och nyanlända till arbete ges också viktiga beskrivningar. Bland de senaste bidragen finns IFAU (2021:12). *Unga som varken arbetar eller studerar – en beskrivning av gruppen och effekter av insatser för att möta problemet*.

³⁹ SOU 2018:11, kapitel 4.

arbete ännu mer för att förekomma att problem uppstår från första början. Ett flertal samhällsekonomiska analyser talar också för att detta är det mest rationella att göra – samtidigt som samhället givetvis också behöver erbjuda insatser till de som befinner sig utanför studier och arbete.

Kvalitet i insatser kan stärkas med utgångspunkt i grunderna för ett evidensbaserat arbetssätt. Detta innebär en sammanvägning av bästa tillgängliga kunskap, professionell expertis, kontext samt den unges situation, erfarenhet och önskemål. Här kan finnas anledning att påtala att det finns en del forskningsbaserad kunskap, men att professionens och ungdomarnas eget inflytande och egna erfarenheter inte ska underskattas för att skapa ett framgångsrikt arbete som är kunskapsbaserat. Mycket kunskap har tagits fram, men det finns också betydande forskning som visar på att det inte räcker att sådan kunskap finns tillgänglig. Ett systematiskt och aktivt stöd är viktigt för att omvandla och utveckla praktiken utifrån denna kunskap.

Samverkan har sin grund i att unga som varken arbetar eller studerar är en heterogen grupp och att det kan behövas insatser från flera olika politikområden och aktörer för att stötta ungas etablering. Dessa insatser behöver samspela och stärka varandra. Samverkan är ett medel för att skapa bra övergångar och ett samlat stöd till individen. Att få till detta nära individen är centralt, men för att lyckas fullt ut behöver också regler och stödstrukturer på regional och lokal nivå samverka.

Samverkan kan vara olika omfattande utifrån vad som är syftet och vilka förutsättningar som finns för samverkan. Enskilda individers förmåga och kompetens att samverka är viktig för att detta ska realiseras. För att skapa bra samverkan krävs tydliga strukturer och resurser som avsätts för samarbetet.

Systemsynsätt handlar om hur styrningen i samhället behöver se ut och inbegriper hela samhällets stöd samt hur olika stödinsatser samspelar. Med det inbegrips villkor och arbetet som bedrivs i olika samhällssfärer – det offentliga, näringslivet och det civila samhället. Det handlar också om vad som görs inom olika politikområden vilket blir tydligt där olika system krockar i varandra kring barn och unga under hela deras uppväxt och etablering. En bra grund för systemsynsätt är att utgå från individer och därigenom se hur olika områden berör varandra, hur det kan stärkas och om det finns luckor i systemet.

Kommunernas aktivitetsansvar 2021

Rapporten Kommunernas aktivitetsansvar 2021 har fokus på att utveckla förebyggande arbete och att motverka studieavbrott, men även arbete för att motivera unga att påbörja eller återuppta en utbildning. Innehållet bygger på en enkätundersökning till samtliga kommuner från SKR i maj 2021.

Eftersom undersökningen genomfördes under pågående pandemi lyfter vi också erfarenheter av detta i rapporten. Vi presenterar även fem förslag till staten för att påskynda och stärka utvecklingen av det kommunala aktivitetsansvaret.

Enkätundersökningen och rapporten har genomförts inom ramen för en överenskommelse mellan regeringen och SKR.

Upplysningar om innehållet
Åsa Ernestam, asa.ernestam@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2021
ISBN/Beställningsnummer: 978-91-7585-989-7