



MALMÖ HÖGSKOLA
CENTRUM FÖR TILLÄMPAD
ARBETSLIVSFORSKNING
OCH UTVÄRDERING

Diarienummer: KS 24-2013/396

Slutrapport

Kartläggning av ungdomar i åldern 16-24 år som inte studerar eller arbetar

Centrum för tillämpad arbetslivsforskning och utvärdering (CTA)

Malmö högskola

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
1 Inledning.....	5
2 Hur stor är gruppen?	6
2.1 Temagruppen Unga i arbetslivets statistik.....	6
16 – 19 åringar.....	6
20 – 24 åringar.....	8
2.2 Statistiken i KIA och AF.....	9
2.3 Sammanfattning.....	11
3 Hur arbetar berörda aktörer?.....	11
3.1 Metod.....	11
3.2 Det kommunala informationsansvaret (KIA).....	12
Kort om det kommunala informationsansvaret.....	12
Hur arbetar kommunerna med KIA?	12
3.3 Hur arbetar kommunerna och Arbetsförmedlingen (AF)?.....	13
Samarbete/samverkan	13
Praktikplatser	13
Kontantstödet för 16-17 åringar	14
Skola tycks vara det enda alternativet	14
Behovet av stöd och förebilder	14
Samverkan med föreningslivet.....	14
Vem har det övergripande ansvaret för ungdomspolitiken?	15
3-månaderskarantäner	15
Projekt som finns.....	15
Eslövs folkhögskola.....	15
4 Hur ser ungdomarna på sin situation?	15
4.1 Metod.....	16
4.2 Bemötande, andras förväntningar och den egna självbilden	16
4.3 Betydelsen av en personlig mentor.....	17
4.4 Matchning – vikten av delaktighet i planeringen.....	17
4.5 Tre typexempel.....	17

5	Reflektioner samt slutsatser i punktform.....	19
5.1	Hur många personer rör det sig om?	19
5.2	Stöd.....	19
5.3	Det kommunala informationsansvaret (KIA).....	20
5.4	Aktivitet från första dagen	20
	Litteratur.....	21
	Bilaga 1	22
	Bilaga 2	23

Sammanfattning

Den här rapporten är en slutrapport av den kartläggning Centrum för tillämpad arbetslivsforskning och utvärdering (CTA), Malmö högskola genomfört på uppdrag av Finsam MittSkåne om ungdomar 16-24 år som inte studerar eller arbetar. Kartläggningen har omfattat tre delar. Den första delen har omfattat en kartläggning av hur stor gruppen är. Den andra delen har utgått från frågeställningen hur kommunen och arbetsförmedlingen (AF) arbetar med ungdomsgruppen; vilka system som finns, hur samarbetet ser ut samt vad dessa aktörer anser saknas. Den sista och tredjedelen har utgått från ungdomarnas perspektiv genom att intervjua ungdomar som befunnit sig i situationen.

Hur stor gruppen är beror på hur gruppen definieras. Kartläggningen har utgått dels från den definition och avgränsning som Temagruppen Unga i arbetslivet gör, dels från antalet individer som finns inom det kommunala informationsansvaret (KIA) respektive antalet ungdomar som är inskrivna på AF. När Temagruppens definition användes var det 135 ungdomar (16-19 år) som inte arbetade eller studerade år 2011 i de tre kommunerna. När det gäller 20-24 åringar var det 674 ungdomar som inte arbetade eller studerade i de tre kommunerna. Det kommunala informationsansvaret (KIA) har en något annan målgrupp, nämligen 16-19 åringar som saknar fullständig gymnasieskola (och som saknar skolplacering). Under våren 2013 var det ca 200 ungdomar som var föremål för KIA. Av dessa ungdomar var det några som arbetade, studerade eller var föräldralediga. AF hade i maj 2013 relativt få ungdomar födda 1994-1996 inskrivna; 45 personer, sammanlagt från de tre kommunerna. Antalet inskrivna födda 1988-93 var däremot betydligt större; 790 personer.

En viktig upptäckt är att av de 16-19 åringar som inte arbetade eller studerade under ett helt kalenderår (år 2010) var det ca 75 procent som befann sig i samma situation året därpå, enligt Temagruppens definition. Det betyder att risken att hamna i en, mer eller mindre, permanent situation av inaktivitet är ganska hög för de som tidigt hamnar utanför studier och arbete. Inte minst av denna anledning är det viktigt att åtgärder sätts in tidigt.

När det gäller tjänstemännens respektive ungdomarnas berättelser är det två teman som är genomgående. Dels handlar det om mer samarbete mellan olika instanser så att individen slipper "bollas runt" mellan olika handläggare. Både bland tjänstemän och bland ungdomarna kan en viss frustration spåras när det gäller mängden instanser som individen bollar mellan. En annan fråga handlar om behovet av stöd från en "klok vuxen" som kan guida och stödja individen. Många gånger framhålls behovet av ett "vettigt" bemötande gentemot ungdomen; något som ungdomen i alldeles för lite grad har fått. Utifrån detta menar CTA att någon form av mentorskap bör kunna övervägas, gärna med utgångspunkt från någon form av Navigatorscenter där individen sätts i centrum. Mentorn ska kunna vara den kloke vuxne, men även fungera som ett ombud för ungdomen och en länk mot olika myndigheter.

När det gäller det kommunala informationsansvaret (KIA) har alla tre kommuner ett strukturerat arbetssätt med utsedda ansvariga. De uppfyller därigenom lagens krav att löpande informera sig om de ungdomar som inte befinner sig i gymnasieskolan och som inte fullgjort gymnasiet. Problemet är dock att man anser att man inte har några åtgärder att erbjuda de ungdomar som upptäcks genom KIA. Någon form av praktik eller motsvarande hade varit en lämplig åtgärd för

den här gruppen, som till stor utsträckning har tröttnat på skolan. Vidare saknas en tydlig målsättning för KIA-arbetet.

Andra observationer som gjorts i kartläggningen gäller den så kallade "tremånaderskarantänen" för AF:s åtgärd *Jobbgarantin för ungdomar*. Tre månader är en mycket lång tid för ungdomar och även om de under tiden förväntas jobba med sitt CV eller liknande, är det lätt att denna period blir en period av inaktivitet. CTA föreslår därför att det skapas ett Finsamprojekt som syftar till att aktivera ungdomen från dag 1. Ett ungdomsprojekt bör vara inriktat på olika former av praktik, men kan även omfatta t.ex. den studieförberedande folkhögskolekursen vid Eslövs folkhögskola och bör även omfatta de inaktiva ungdomar som upptäcks genom KIA.

1 Inledning

Centrum för tillämpad arbetslivsforskning och utvärdering (CTA), Malmö högskola har haft i uppdrag av Samordningsförbundet Eslöv, Höör, Hörby (Finsam MittSkåne) att genomföra en mindre kartläggning som behandlar situationen för ungdomar i åldersgrupperna 16-19 samt 20-24 år som inte studerar, arbetar eller befinner sig i någon annan typ av åtgärd. Kartläggningen ska utgöra ett underlag för samverkande aktörer så att de ska kunna ta beslut om vidare åtgärder för målgruppen behövs och ge input kring hur dessa i så fall skulle kunna se ut. Kartläggningen ska behandla hur aktörerna arbetar med informationsansvar och andra åtgärder för att identifiera och stötta målgruppen. Kartläggningen syftar även till att behandla vilka behov som finns hos målgruppen utifrån deras perspektiv.

Kartläggningen har att utgå från följande frågeställningar:

- Hur stor är gruppen ungdomar mellan 16-24 som inte studerar, arbetar eller deltar i någon annan typ av åtgärdsprogram?
- Hur ser ungdomarna på sin situation? Vad vill de? Vad upplever de att de behöver för att kunna komma bort från den situation som de befinner sig i?
- Hur arbetar kommunerna Eslöv, Höör och Hörby med sitt informationsansvar? Vilka brister finns?
- Hur samverkar berörda aktörer (kommuner, AF, utbildningsanordnare, socialtjänst etc) kring denna målgrupp? Hur ser dessa aktörer på de aktiviteter och åtgärder som ordnas för målgruppen idag? Är det något som fattas eller något som kan eller bör göras annorlunda?
- Hur ser de tjänstemän (fältassistenter, kuratorer, poliser, arbetsförmedlare etc) som har kontakt med målgruppen på den situation som de befinner sig i?
- Ger kartläggningen indikationer på att det finns ett värde för de samverkande parterna att lägga ytterligare resurser på att arbeta med målgruppen?

Fil dr Peter Håkansson ansvarar för kartläggningen i sin helhet. Håkansson har även genomfört statistikinventeringen och fokusgruppintervjuerna. Intervjuerna med ungdomar har genomförts av Matilda Padoan.

2 Hur stor är gruppen?

En viktig frågeställning i kartläggningen var "Hur stor är gruppen ungdomar mellan 16-24 som inte studerar, arbetar eller deltar i någon annan typ av åtgärdsprogram?". Svaret på frågan hänger naturligtvis ihop med hur gruppen definieras. Det framgick ganska omgående att begreppet "inte deltar i någon annan typ av åtgärdsprogram" skulle vara väldigt svårt att definiera och avgränsa. Vi har istället valt att utgå dels från *Temagruppen Unga i arbetslivets* definition som bland annat fått stöd av SCB, dels av den definition som används i det kommunala informationsansvaret (KIA), samt inhämtat statistik från Arbetsförmedlingen (AF) över inskrivna.

2.1 Temagruppen Unga i arbetslivets statistik

Temagruppen Unga i arbetslivet är ett projekt som finansieras av Europeiska socialfonden (ESF) och är ett samarbete mellan Arbetsförmedlingen, Communicare, Försäkringskassan, Skolverket, Socialstyrelsen, Sveriges kommuner och landsting samt Ungdomsstyrelsen.

Den modell som Temagruppen använder sig av har utarbetats i dialog med Statistiska centralbyrån. Data omfattar personer som befunnit sig utanför studier eller arbete *under ett helt kalenderår*. För att räknas till gruppen ska personen under ett helt kalenderår

- inte haft förvärvsinkomster över ett basbelopp (42 800 kronor år 2011)¹
- inte haft studiemedel, varit utbildningsregistrerad eller studerat vid SFI mer än 60 timmar
- inte arbetspendlat till Norge eller Danmark.

Data utgår från registerdata och omfattar samtliga unga som är folkbokförda i Sverige. Eftersom data bygger på nationella register, och dessa finns tillgängliga med två års eftersläpning, innebär det att senast analyserbara år i dagsläget (2013) är kalenderåret 2011. I bilaga 1 redovisas antal och andel av befolkningen (i respektive åldersintervall) för 16-19, respektive 20-24 åringar för de tre kommunerna, samt med riket och Skåne som referenser för åren 2010 och 2011.

16 – 19 åringar

I tabell 1 visas 16 – 19 åringar som inte arbetat eller studerat åren 2010 respektive 2011 enligt Temagruppens definition. När det gäller åldersgruppen 16-19 åringar är denna relativt liten. Cirka 4 procent av 16-19 åringarna befinner sig utanför arbete eller studier. År 2011 är andelen högre i Höör än vad den är i Eslöv och Hörby respektive riket. Den är även något högre i Höör än vad den är i länet. När det gäller förändring mellan de två åren har utvecklingen varit positiv i Hörby och Eslöv, men svagt negativ i Höör. Antalsmässigt handlar det om 30-40 ungdomar i Höör och Hörby, samt 60-70 i Eslöv.

¹ Förvärvsinkomstbegreppet här innefattar kontant bruttolön, inkomst av rörelse samt inkomst av jordbruk. Till inkomstbegreppet adderas även värnpliktsersättningar.

Tabell 1.**16 – 19 åringar som inte arbetar eller studerar**

	2011	2010
Riket		
andel	0,037	0,037
antal	18280	18980
Skåne län		
andel	0,042	0,043
antal	2641	2790
Hörby		
andel	0,037	0,046
antal	29	39
Höör		
andel	0,048	0,044
antal	41	38
Eslöv		
andel	0,037	0,04
antal	65	73

Källa: Temagruppen Unga i arbetslivet (2013)

Generellt är ungdomar arbetslösa en relativt kort period (se bl.a. Finanspolitiska rådet 2012). Detta gäller dock inte för de 16-19 åringar som återfinns inom gruppen ungdomar som inte arbetar eller studerar. I tabell 2 visas andelen 16-19 åringar som inte arbetade eller studerade år 2010 och som kvarstod i gruppen år 2011.

Tabell 2.**Andelen 16-19 åringar som kvarstod utan arbete eller studier år 2011**

Riket	0,724
Skåne län	0,706
Hörby	0,744
Höör	0,737
Eslöv	0,753

Källa: Temagruppen Unga i arbetslivet (2013)

Som tabell 2 visar tycks en större andel kvarstå utanför arbete och studier i de tre kommunerna än vad som är fallet för länet generellt. Dock handlar det om små antal, vilket innebär att en förändring på några enstaka personer mellan två år får ganska stora procentuella genomslag.

Dock framstår dessa ungdomar som ytterst sårbara. Som vi ser är sannolikheten stor att en ungdom som varit utanför arbete och studier kommer att fortsätta att vara det kommande år. Det betyder att en situation i inaktivitet permanentas.

20 – 24 åringar

Gruppen inaktiva 20-24 åringar är av naturliga skäl större än den yngre gruppen. Tabell 3 visar att även här är andelen något mindre i Eslöv än i Höör. Andelen utanför arbete och studier i Hörby ligger mellan Eslöv och Höör.

Tabell 3.

20 – 24 åringar som inte arbetar eller studerar

	2011	2010
Riket		
andel	0,121	0,134
antal	93850	101140
Skåne län		
andel	0,141	0,152
antal	14805	15662
Hörby		
andel	0,15	0,151
antal	161	159
Höör		
andel	0,155	0,18
antal	152	176
Eslöv		
andel	0,147	0,155
antal	361	371

Källa: Temagruppen Unga i arbetslivet (2013)

När det gäller andelen som kvarstår i utanför arbete och studier är denna lägre för 20-24 åringarna än vad som visades för 16-19 åringarna. Tabell 4 visar andelen 20-24 åringar som kvarstod i gruppen år 2011.

Tabell 4.

Andelen 20-24 åringar som kvarstod utan arbete eller studier år 2011

Riket	0,531
Skåne län	0,542
Hörby	0,547
Höör	0,523
Eslöv	0,55

Källa: Temagruppen Unga i arbetslivet (2013)

Även om det är en lägre andel som kvarstår i utanför arbete och studier när det gäller 20-24 åringar, finns det trots allt en mycket stor risk att fastna långvarig i inaktivitet för denna grupp.

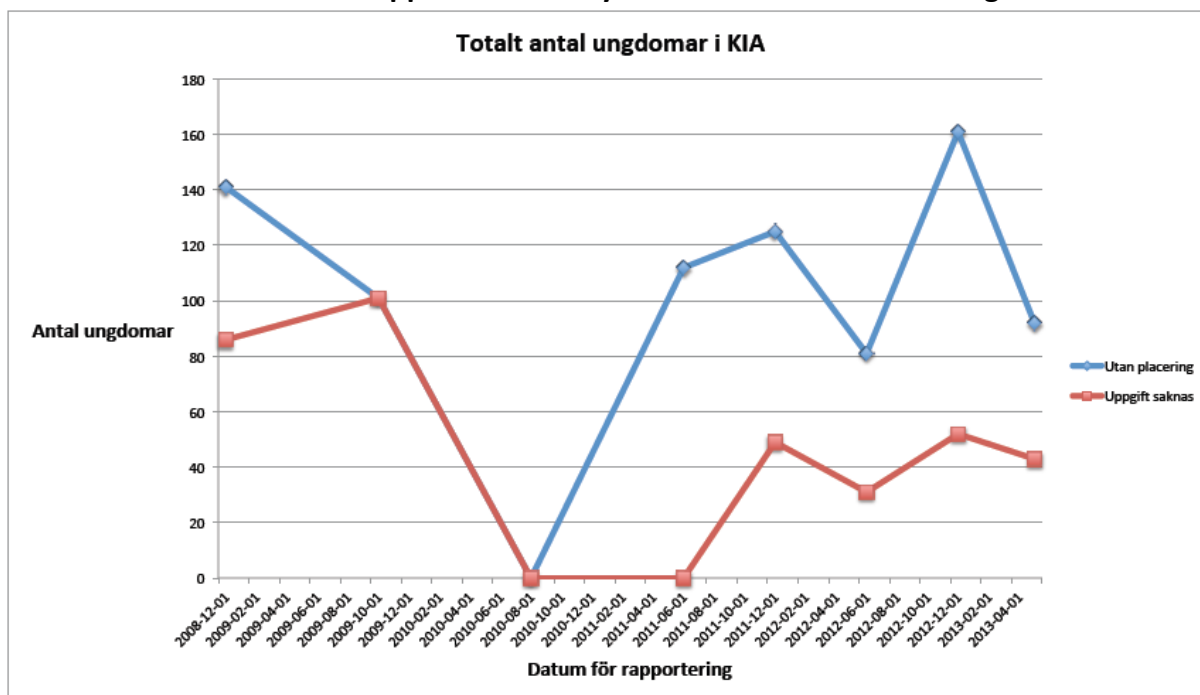
2.2 Statistiken i KIA och AF

Statistiken i KIA skiljer sig av förklarliga skäl från Temagruppens statistik. Detta beror på att definitionerna är annorlunda då KIA utgår från huruvida individen (16 – 19 år) har avbrutit sina gymnasiestudier eller på annat sätt inte fullgjort gymnasieskolan.

I figur 1 visas antalet personer i Eslövs kommun utan skolplacering och som därmed är föremål för KIA. Som figuren visar har antalet kretsat runt ca 100 personer de senaste åren (med en ”toppnotering” december 2012 på över 160 personer utan skolplacering). För ca hälften av dessa 100 personer saknas uppgift om vad de sysselsätter sig med.

Figur1.

KIA-statistiken i Eslöv som rapporterats till Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden



Källa: Truls Hallin, Eslövs kommun

I Höör befann sig 39 ungdomar inom ramen för KIA mars 2013. Under perioden 130304–130520 tillkom ytterligare fem ungdomar. Tabell 5 visar vilken sysselsättning dessa hade.

Tabell 5.

Antal personer föremål för KIA i Höör våren 2013, samt känd sysselsättning

Inget svar/avböjt svar	19
Arbetar	11
Inskrivna AF	2
Studerar	5
Föräldraledig	1
Ingen sysselsättning	6
Totalt våren 2013	44

Källa: Tina Bodin Nilsson och Ulla-Karin Burman, Höör.

Tabell 6 visar antalet personer som är föremål för KIA i Hörby, maj 2013. Som tabellen visar var det totalt 64 personer som var föremål för KIA, men en huvuddel av dessa kunde återfinnas inom olika former av studier, t.ex. Introduktionsprogram (IM) eller inom grundskolan.

Tabell 6.

Antal personer föremål för KIA i Hörby maj 2012, samt känd sysselsättning

Inget svar/avböjt svar	23
Arbetar	4
Studerar	30
Föräldraledig	2
Avböjt åtgärd	5
Totalt maj 2013	64

Källa: Birgitta Ohlsson, Hörby.

Antalet personer som finns i AF:s register är självklart avhängigt av huruvida personerna anmäler sig till AF eller inte. Tabell 7 visar antalet personer i Eslöv, Höör och Hörby som i slutet av maj 2013 var inskrivna på AF.

Tabell 7.

Antal personer Eslöv, Höör, Hörby inskrivna på AF

		Kvinnor	Män	Totalt
Födda 1994-96	Grundskola el. lägre	13	25	38
	Gymn. el. över	5	2	7
Födda 1988-93	Grundskola el. lägre	94	157	251
	Gymn. el. över	216	323	539

Källa: Susanne Borgelius, AF.

En reflektion som kan göras är att när det gäller ungdomar födda 1994-96 skriver väldigt få in sig på AF. När det gäller ungdomar födda 1988-93 är dessa, av naturliga skäl, betydligt fler. Dessa är även betydligt mer utbildade.

2.3 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan sägas att *andelen* inaktiva ungdomar, enligt Temagruppens definition, är ungefär lika stor i de tre undersökta kommunerna som i riket respektive länet. När det gäller 16-19 åringar tycks Höör ha en något högre andel inaktiva, men eftersom det handlar om små tal är detta något av en chimär.

Den viktigaste upptäckten i Temagruppens statistik är dock att risken att kvarstå i inaktivitet är mycket stor, främst för 16-19 åringarna. För denna grupp kvarstår ca 75 procent i inaktivitet nästkommande kalenderår efter att varit inaktiva hela föregående året. Även om andelen är lägre för 20-24 åringarna är den mycket hög.

När statistiken från Temagruppen jämförs med statistiken från KIA respektive AF finns några reflektioner att göra. Antalet personer inom KIA är något högre, men om man tar hänsyn till de som uppger att de studerar eller arbetar hamnar vi på ungefär samma nivåer. Vi bör även ta hänsyn till att vi pratar om olika tidsperioder, även om volymerna tycks relativt konstanta över tid. En intressant reflektion är att 16-19 åringarna inte tycks skriva in sig hos arbetsförmedlingen.

3 Hur arbetar berörda aktörer?

Detta avsnitt svarar på följande frågor:

- Hur arbetar kommunerna Eslöv, Höör och Hörby med sitt informationsansvar? Vilka brister finns?
- Hur samverkar berörda aktörer (kommuner, AF, utbildningsanordnare, socialtjänst etc) kring denna målgrupp? Hur ser dessa aktörer på de aktiviteter och åtgärder som ordnas för målgruppen idag? Är det något som fattas eller något som kan eller bör göras annorlunda?
- Hur ser de tjänstemän (fältassistenter, kuratorer, poliser, arbetsförmedlare etc) som har kontakt med målgruppen på den situation som de befinner sig i?

För att ta reda på detta genomfördes mellan den 11 juni och den 24 juni fyra stycken fokusgruppintervjuer. I bilaga 2 presenteras de som deltog i fokusgruppintervjuerna. En enskild intervju har hållits med Caroline Johannesson, Hörby.

3.1 Metod

Fokusgruppintervjuerna har varit semistrukturerade, vilket betyder att samtalsledaren ställer en fråga och sedan är det upp till gruppen att samtala om denna. De frågor som använts under fokusgruppintervjuerna har varit:

- Hur arbetar ni med dessa ungdomar?
- Hur samverkar ni med olika aktörer?
- Hur ser ni på de aktiviteter och åtgärder som ordnas för målgruppen i dag?
- Vad menar du att ungdomarna skulle behöva?
- Hur skulle en åtgärd se ut som kunde möta dessa behov?

3.2 Det kommunala informationsansvaret (KIA)

Kort om det kommunala informationsansvaret

Det kommunala informationsansvaret infördes i skollagen 2005 och innebär en skyldighet för kommunen att löpande hålla sig informerad om hur ungdomar 16 – 19 år är sysselsatta om de inte går i eller har fullgjort gymnasieskolan (Skollagen 2010:800, 29 kap. 9§).

Syftet med att samla in informationen är att kunna erbjuda individuella åtgärder till unga som varken arbetar eller studerar och som saknar en gymnasieutbildning. Lagen innebär dock inte någon skyldighet att erbjuda särskilda insatser. Skolinspektionen har ett tillsynsansvar för att kommunerna lever upp till lagens krav.

Enligt Sveriges kommuner och landsting (SKL) finns det en mängd oklarheter vad gäller KIA. Det gäller inte minst vad som menas med "löpande" samt frågan om insatser (Sveriges kommuner och landsting 2012). Vad som avses med "löpande" är inte närmare beskrivet i lagstiftningen. Inte heller Skolverket eller Skolinspektionen har slagit fast hur begreppet ska tolkas. När det gäller "insatser" är kommunen inte *skyldig* att erbjuda insatser inom ramen för KIA och det finns inte heller någon särskild reglering för detta.²

Hur arbetar kommunerna med KIA?

Samtliga tre kommuner arbetar på ett strukturerat sätt med KIA med utsedda, ansvariga tjänstemän. Tillvägagångssättet är ungefär det samma i alla tre kommuner. Utgångspunkten är de olika registren Procapita (elevstatistik), KIR (kommuninvånarregister) och IKE-databasen (interkommunal ersättning) som samkörs för att ta reda på vilka av kommunens folkbokförda 16-19 åringar som inte befinner sig i gymnasieskolan. Dessa individer kommer ut på listor som man sedan på olika sätt försöker komma i kontakt med. Oftast sker det via brev, men även e-post eller telefon kan förekomma.

Problemet ligger dock inte i huruvida kommunerna arbetar på ett strukturerat sätt med KIA eller inte, utan snarare i att man inte har några åtgärder att sätta in. Många respondenter menar att det enda man har att erbjuda är studier eller ett vägledningssamtal. De individer som är föremål för KIA har dock, i de flesta fall, ett mycket svagt intresse av skolan och i vissa fall ett ångestfyllt förhållande till skolan, vilken inneburit en lång rad av misslyckanden.

Det finns också en kritik mot att avhoppet analyseras för lite. Informationen finns, men intresset från kommunledningen tycks inte finnas. Det tycks således saknas en tydlig målsättning från kommunledningens sida.

² Det bör tilläggas att *Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar* i februari lämnade förslag till nya bestämmelser som rör kommunernas informationsansvar. Förslagen innebär ett förtydligande av ansvarsfördelningen mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen (SOU 2013:13). Förslagen kommer dock inte att behandlas i denna rapport.

3.3 Hur arbetar kommunerna och Arbetsförmedlingen (AF)?

I det följande har fokusgruppernas svar, synpunkter, diskussioner kategoriserats utifrån några olika teman.

Samarbete/samverkan

I stort sett samtliga deltagare pekar på behovet av samarbete och samverkan. Respondenterna menar att ungdomarna alltför ofta skickas runt till olika instanser och att dessa instanser inte kommunicerar. Ibland är sekretessen ett problem, men även olika organisatoriska tillhörigheter nämns som ett problem. De olika organisationerna har olika kultur och olika sätt att kommunicera. Ibland kan en organisation upplevas som självisk då man först och främst ser till den egna organisationens målpuppfyllelse.

Många respondenter framhåller att den unges problem (t.ex. om individen har ett neuropsykiatriskt funktionshinder eller dyslexi) måste komma fram för en bra åtgärd ska kunna erbjudas: alla pusselbitarna måste finnas på plats. Med en bra samverkan är detta mycket enklare.

Många respondenter talar om att ungdomarna bollas mellan olika myndigheter.

Vidare påpekar respondenterna att den kommunala byråkratin kan upplevas som väldigt komplicerad. Det är generellt sett väldigt svårt med fylla i blanketter etc. och för en individ med begränsad skolgång och eventuellt en diagnos kan det vara ett oöverstigit hinder. Respondenter berättar om att de måste hjälpa ungdomar att ringa runt till olika myndigheter, fylla i blanketter etc. och att det t.o.m. är svårt för respondenterna att hitta rätt i den kommunala byråkratin. En ungdom som får aktivitet via Jobbgarantin, ska även fylla i blanketter till FK för aktivitetsstödet. Om personen måste komplettera med försörjningsstöd ska hen ansöka om detta hos socialförvaltningen. Dessutom ska hen redovisa alla andra ersättningar.

Det finns idag samarbete och samverkan på olika områden, bl.a. SSP (Skola, socialtjänst, Polis) i Eslöv och Hörby. Ett annat exempel är "Örat mot marken" i Eslöv, som är en sammanslutning av chefer från Polisen, Securitas, räddningstjänsten och de kommunala förvaltningarna. Inom arbetsmarknadsområdet finns det samarbete inom t.ex. Tyst kunskap.

Respondenterna menar att det som skulle behövas är ett samarbete med utgångspunkt från individen. Samarbetet ska inte vara "nätverksträffar" som går ut på att "dricka kaffe". Då dör det ganska snart ut. Någon form av Navigatorcentrum nämns som ett exempel där olika myndigheter kan samarbeta med individen i centrum.

Praktikplatser

Det finns generellt sett en mängd olika personer som jobbar med att skaffa fram praktikplatser i samtliga tre kommuner. I vissa fall (Hörby) har det funnits en person som haft en samordnande funktion, men som inte finns längre. I vissa fall (Eslöv) finns praktiksamordnare, men en hel del praktikanskaffande sker på annat sätt. Många respondenter ser stora möjligheter i praktikplatserna. Många ungdomar som hoppat av gymnasiet har mycket dåliga erfarenheter av skolan, och i vissa fall

ett ångestfyllt förhållande till skolan. Respondenterna har många goda exempel som slagit mycket väl ut då ungdomen fått en praktikplats och något meningsfullt att göra. Individerna har kunnat känna sig uppskattad och fått en ökad självkänsla. Många respondenter menar att en ökad samordning när det gäller praktikplatser hade varit eftersträvarvärd.

Kontantstödet för 16-17 åringar

I dagsläget är inte 16-17 åringar berättigade till något kontantstöd/aktivitetsstöd. Detta skapar en del problem. Ett problem är att ESF-projekt (t.ex. Tyst kunskap eller RESA) bygger på att det finns en egenfinansiering. Då går ESF in med motsvarande belopp och finansierar verksamheten. Då inget aktivitetsstöd finns för personer under 18 år går inte heller EU in med någon finansiering för dessa personer. Ett annat problem är att individen inte är motiverad att anmäla sig till AF eller att delta i AF:s åtgärder, då de inte får något kontantstöd att göra så.

Skola tycks vara det enda alternativet

Enligt respondenterna är skolan ett misslyckande för många av dessa ungdomar och ibland förknippat med ångest. Signalerna från samhället är att alla ska gå gymnasiet och individen ska ha slutfört gymnasiet med fullständigt slutbetyg. Det finns få reella alternativ för de ungdomar som inte slutfört gymnasiet: Är man under 18 år kan man visserligen ta del av åtgärder inom Jobbgarantin, men man har inget kontantstöd. Från 18 år har man endast 990 SEK om man saknar slutbetyg från gymnasiet.

Behovet av stöd och förebilder

Många respondenter menar att vad dessa individer behöver är stöd, förebilder, en klok vuxen. Många ungdomar i denna grupp saknar en vuxenrelation, någon som kan ge ett stöd eller som kan lyssna.

Samverkan med föreningslivet

Generellt sett har de kommunala tjänstemännen lite samarbete med föreningslivet. Många respondenter menar att det hade varit bra, inte minst då medverkan i föreningslivet ställer krav på strukturer och kan ge en social träning och en identitet. Dock kan detta vara svårt för vissa av dessa ungdomar, då de inte har en förmåga, struktur, social träning eller kompetens. Några respondenter menade att det är dyrt att vara med i föreningslivet och alla aktiviteter har blivit väldigt dyra, dessutom krävs det ofta föräldrar som är heltidsengagerade, något som många av dessa ungdomar saknar.

Föreningslivet har även sina problem med att hitta ideella krafter, t.ex. som tränare. En tanke som framkom var att föreningarna behöver mer stöd, kanske med någon som får betalt för att gå in och stödja föreningarna, t.ex. genom projektanställning.

Vem har det övergripande ansvaret för ungdomspolitiken?

Respondenterna vet i princip inte vem i kommunen som har det övergripande ansvaret för ungdomspolitiken.

3-månaderskarantänen

För en ungdom som skriver in sig hos AF tar det 3 månader innan man kan få tillgång till Jobbgarantin för ungdomar. Denna tid ska visserligen användas till annat; kartläggning, skriva CV etc. men ungdomen får inget stöd från AF. Många respondenter menar att tremånader är en lång tid för en ungdom och dessutom kan man redan ha gått en tid innan man kommer till AF. Många menade att man borde ha en strukturerad aktivitet i kommunen, särskilt för de första 90 dagarna.

Projekt som finns

Det finns i dag projekt för de som ligger långt från arbetsmarknaden. I Eslöv: Tyst kunskap och i Hörby: RESA. Dessa projekt är ESF-finansierade, men inriktningen är inte på ungdomar utan på en grupp som ligger väldigt långt från arbetsmarknaden och som kanske inte är mogna för arbetsmarknaden. Ofta handlar det om folk som är äldre och som har olika former av diagnoser eller ohälsa på olika sätt.

Eslövs folkhögskola

Den studiemotiverande folkhögskolekursen på Eslövs folkhögskola lovordas av många respondenter. Kursen har väldigt goda resultat och långt över 90 procent av de som påbörjar kursen avslutar kursen efter 12 veckor. Av dessa fortsätter 53 procent att studera efter kursen. Kursen genomförs i samarbete med Arbetsförmedlingen som anvisar platser till kursen. Den riktar sig till 16-25 åringar, men det är ovanligt att det kommer någon under 18 år. Kursen genomförs utan betyg men varje elev erhåller ett intyg efter genomförd kurs.

4 Hur ser ungdomarna på sin situation?

Denna del av rapporten fokuserar på att besvara frågan:

- Hur ser arbetslösa ungdomar mellan 16-24 i Eslöv, Höör och Hörby på sin situation? Vad vill de? Vad upplever de att de behöver för att kunna komma bort från den situation som de befinner sig i?

För detta har sju unga vuxna mellan 20 och 27 intervjuats. Personerna har valts ut av FINSAMs samverkansaktörer i Höör, Hörby och Eslöv och har alla varit arbetslösa en längre eller kortare period. Vägledande för analysen av intervjuerna har varit den övergripande frågeställningen: Vilka mönster och faktorer kan uttydas i de intervjuades liv som kan sägas ha påverkat deras syn på sig själva och sina möjligheter för framtiden?

4.1 Metod

Studien har genomförts med hjälp av djupintervjuer. Frågeguiden har designats utifrån det man kallar *life story approach*³, vilket är en ansats som bygger på narrativ intervjumetodik. Då man genomför narrativa intervjuer uppmuntras de intervjuade att berätta om sitt liv i en sammanhängande berättelse, utifrån tematiska frågor. Intervjuarens roll är att uppmuntra berättandet genom frågor som driver berättelsen framåt, utan att ifrågasätta det som berättas.

Utöver sin gemensamma bakgrund som arbetslösa har ungdomarna mycket olika sociala bakgrunder och erfarenheter av myndighetskontakter. Alla de intervjuade utom en hade dock en bakgrund som på olika sätt präglades av vad vi identifierat som försvårande faktorer:

Fem av de sju intervjuade har en historia av missbruk av alkohol och/eller narkotika. Fem av sju intervjuade är också uppvuxna i hem med olika former av sociala problem, med missbrukande föräldrar och/eller psykisk eller fysisk misshandel. Tre av de sju intervjuade personerna har dessutom en eller flera psykiska diagnoser (ADD, ADHD och/eller dyslexi).

De intervjuer som genomförts har i stora drag varit likartade med avseende på vad som har varit destruktivt respektive konstruktivt för de intervjuades personliga utveckling. I berättelserna återfinns ofta samma försvårande omständigheter som lett till destruktivitet, arbetslöshet och hopplöshet, men i de fall där de intervjuades liv utvecklats i positiv riktning är berättelserna också ofta samstämmiga. Det finns alltså ett antal identifierade faktorer (destruktiv barndom, missbruk, psykiska sjukdomsdiagnoser) som kan antas ha påverkat de intervjuade och som gjort att flertalet av dem hamnat i långa perioder av inaktivitet – men det finns också faktorer som vi har sett har stor betydelse för en positiv process.

4.2 Bemötande, andras förväntningar och den egna självbilden

Det är mycket tydligt i de intervjuer som gjorts att de intervjuades motivation påverkas av bemötandet från omgivningen, både i positiv och i negativ riktning. Detta gäller i hög utsträckning det bemötande de fått i sina kontakter med myndigheter. De som vid något tillfälle under sin arbetslöshet upplevde att de hade fastnat i sin situation och saknade plan för hur de skulle komma ur den beskrev att denna period präglades av en stor brist på självkänsla och/eller motivation. De som gav uttryck för bristande motivation uppgav att de hade varit motiverade att söka jobb en gång i tiden, men att detta gradvis hade försvunnit i takt med att återkommande personliga misslyckanden eller destruktiva upplevelser gjort dem besvikna och fått dem att tappa hoppet på en förändring. I intervjuerna har vi fått en mycket tydlig bild av att den egna kompetensen eller motivationen inte blir synliggjord i kontakten med myndigheterna, vilket upplevs som mycket demotiverande. Flera beskrev det till och med som att det var just kontakten med arbetsförmedlingen eller socialtjänsten som bröt ner både motivation och självkänsla.

Generellt kan sägas att de som kommit längst i sin process mot arbete eller studier också hade starka upplevelser av att bli sedda som kompetenta individer av en eller flera i omgivningen. I ett fall hade den intervjuade erfarenheter av vad hon uppfattade som föraktfullt bemötande från olika

³ BERTAUX, D. and KOHLI, M., 1984. The Life Story Approach: A Continental View. *Annual Review of Sociology*, **10**(1), pp. 215-237.

myndighetspersoner. Då hon fick en ny handläggare på arbetsförmedlingen som bemötte henne med respekt och tilltro upplevde hon att hon fick möjlighet att förändra sin problematiska situation

4.3 Betydelsen av en personlig mentor

I studien har det alltså blivit tydligt att de ungdomar som lyckats ta sig ur sin situation alla har haft en positiv personlig kontakt med en engagerad handläggare, antingen på Arbetsförmedlingen eller på socialtjänsten. Flera av de intervjuade beskriver möten med sådana nyckelpersoner som spelat en avgörande roll i en positiv förändringsprocess. Flera av de intervjuade beskriver en situation där de haft en mängd olika myndighetskontakter. Slussningen mellan myndigheterna har huvudsakligen beskrivits som problemfri, men *mängden* av kontakter med olika myndighetspersoner har av vissa upplevts som i sig problematisk. Till detta är också kopplat den stora negativa stress det innebär att ständigt byta kontaktperson.

4.4 Matchning – vikten av delaktighet i planeringen

Kopplat till behovet av en mentor är också behovet av delaktighet och insyn i den planering som görs av arbetsförmedlingen och socialförvaltningen. Flera beskriver att de saknar insyn i den planering som görs för dem på myndigheterna, och att de känner att beslut tas över huvudet på dem.

Att hänvisas till arbeten som varken matchar intressen eller kompetens upplevs som mycket frustrerande och demotiverande. Men det omvända förhållandet gäller också: Det är mycket tydligt att de som kommit längst i sin väg mot arbete och studier har fått stort stöd i att matchas mot utbildning eller andra insatser. De som känt sig bekräftade i sina ambitioner och upplever att de blir sedda för den kompetens de har ger dels uttryck för en större självkänsla, dels en större motivation att studera eller arbeta.

Flertalet av de personer som intervjuats studerar på SMF (studiemotiverande folkhögskolekurs) på Eslövs folkhögskola. Detta är ett bra exempel på en insats där delaktighet i planeringen är helt avgörande: De personer som upplevde att de hade möjlighet att fortsätta att studera upplevde också att det kändes meningsfullt att gå SMF-kursen, medan de som av olika skäl inte trodde sig själva om att klara av studier kände sig frustrerade över att behöva gå den.

4.5 Tre typexempel

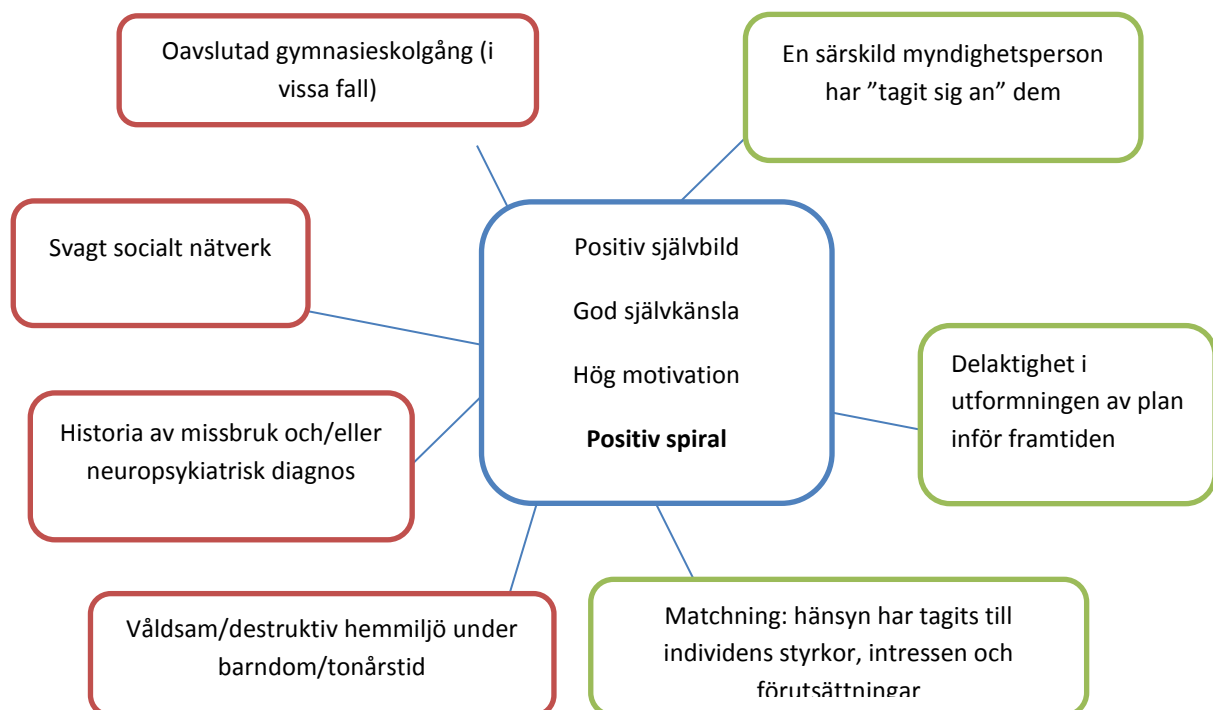
I berättelserna har vi kunnat urskilja tre sorters levnadssituationer, där olika faktorer samverkat för att skapa antingen en positiv eller en negativ/stagnerande utveckling av de intervjuades situation. Nedan följer tre förenklade modeller av dessa "typer". Det första typexemplet kan illustreras av en person med våldsam eller på annat sätt destruktiv hemmiljö i barndomen, personlig historia av missbruk, svagt socialt nätverk och oavslutad skolgång hamnat i en negativ spiral med negativ självbild, dålig självkänsla och låg motivation. Denna person har också upplevt stark frustration över olika aspekter av sina kontakter med arbetsförmedling och socialtjänst. De flesta personerna vi intervjuat beskrev att de befunnit sig i just en sådan "negativ spiral" vid något tillfälle i sitt liv, där flera eller alla av de beskrivna negativa faktorerna varit närvarande i personens liv.

Det andra typexemplet kan illustreras av en person som befinner sig i en positiv personlig utvecklingsprocess, driven av en positiv självbild, god självkänsla och hög motivation. Denna person har haft en relativt sett oproblematiske barndom, ett gott socialt nätverk, samt en pågående insats för att avsluta gymnasiet. Denna person har också haft goda erfarenheter av sina kontakter med

arbetsförmedling och socialtjänst, med en personlig mentor, stor delaktighet i planeringen och god matchning mot aktuella insatser. Bland de som vi intervjuade var det endast en som beskrev en levnadsberättelse som motsvarade detta typexempel – och hon hade också arbetat stora delar av sin tid efter skolan samt var på god väg att gå färdigt sin utbildning.

Det intressantaste i detta sammanhang är dock den tredje ”typen” av personlig berättelse, vilken illustreras i figur 1. Detta mönster var också det absolut vanligaste bland dem vi intervjuade. De hade alla en på olika sätt destruktiv hemmiljö i barndomen, ett svagt socialt nätverk, historia av missbruk och/eller neuropsykiatrisk sjukdom (ADHD/ADD och/eller dyslexi), och i vissa fall oavslutad skolgång. De hade alla befunnit sig i en mer eller mindre negativ utvecklingsprocess tidigare. Men så hade någonting hänt – till skillnad från personerna som beskrivs i typexempel 1 hade personerna i den tredje gruppen hamnat i en positiv spiral. Deras självbild var relativt positiv, självkänslan och tilltron på den egna förmågan till förändring var god och deras motivation var hög. Det som skilde dessa personer från dem som fortfarande befann sig i en negativ utvecklingsprocess var i princip genomgående att de hade träffat en person som fungerade som en personlig mentor för dem, visade tilltro till deras förmåga och motivation, samt arbetade aktivt med matchning utifrån ett individuellt perspektiv.

Figur 1: Person i positiv spiral, TROTS svårigheter



5 Reflektioner samt slutsatser i punktform

I kartläggningen har ett antal problembilder framträtt. De viktigaste summeras nedan. I vissa fall ges rekommendationer och förslag till lösningar.

5.1 Hur många personer rör det sig om?

Det finns i dag en grupp ungdomar i Eslöv, Höör och Hörby som befinner sig utanför arbete eller studier. Hur stor denna grupp är beror på hur den definieras. Kartläggningen har utgått dels från den definition och avgränsning som Temagruppen Unga i arbetslivet gör, dels från antalet individer som finns inom det kommunala informationsansvaret (KIA) samt antalet ungdomar som är inskrivna på AF. Utifrån Temagruppens definition var det

- 135 ungdomar (16-19 år) som inte arbetade eller studerade år 2011 i de tre kommunerna.
- 674 ungdomar (20-24 år)

Huruvida detta är många eller få kan naturligtvis diskuteras, men med tanke på att risken att kvarstå i gruppen nästkommande år är väldigt hög, måste siffrorna bedömas som allvarliga. Bland 16-19 åringarna i som varit utanför arbete eller studier ett helt kalenderår (år 2010) var det ca 75 procent som även befann sig utanför året därpå. Det betyder att risken att hamna i en, mer eller mindre, permanent situation av inaktivitet är hög för de som tidigt hamnar utanför arbete eller studier. Inte minst av denna anledning är det viktigt att åtgärder sätts in tidigt.

Det kommunala informationsansvaret (KIA) har en något annan målgrupp, nämligen 16-19 åringar som saknar fullständig gymnasieskola (och som saknar skolplacering).

- Under år 2013 var det ca 200 ungdomar som var föremål för KIA. Av dessa ungdomar var det några som arbetade, studerade eller var föräldralediga.
- AF hade i maj 2013 relativt få ungdomar födda 1994-1996 inskrivna; 45 personer, sammanlagt från de tre kommunerna. Däremot var det betydligt fler inskrivna födda 1988-1993; 790 personer.

En slutsats som skulle kunna dras är att det är en tillräckligt stor grupp för att den ska tas på allvar, men det är en tillräckligt liten grupp för att den ska vara hanterbar.

5.2 Stöd

När det gäller tjänstemännens respektive ungdomarnas berättelser är det två teman som är genomgående.

- Samarbetet mellan olika instanser måste förbättras. Ett ökat samarbete/samverkan bör syfta till att individen slipper bollas runt mellan olika aktörer. Samverkan måste dock utgå från individen och individens problem sättas i centrum.
- För att ungdomar ska kunna ta sig ur långa perioder av inaktivitet behövs stöd; en "klok vuxen" som kan guida individen.

Förslag:

Utifrån detta menar CTA att någon form av mentorskap bör kunna övervägas, gärna med utgångspunkt från någon form av Navigatorscenter där individen sätts i centrum. Mentorn ska kunna vara den "kloke vuxne", men även fungera som ett ombud för ungdomen och en länk mot olika

myndigheter. Vidare bör mentorn kunna följa den arbetslöse under lång tid, och ha möjlighet att följa upp efter att personen har kommit i sysselsättning, för att om möjligt fånga upp om det går fel. Mentorn ska ha möjlighet att sätta sig in i den arbetslöses hela personliga historia, engagemang, vilja och motivation, för att på bästa sätt kunna utforma en personlig plan och matcha mot tillgängliga insatser.

Finsam bör överväga att skapa en organisationsform för de tre kommunerna där alla de myndigheter som är involverade i en ung arbetslös persons rehabilitering kan samverka för att främja personens väg mot arbete eller studier. Den personliga mentorn bör fungera som en kontaktperson eller "spindel i nätet" för samverkan mellan olika myndigheter gällande den arbetslöse individen.

5.3 Det kommunala informationsansvaret (KIA)

När det gäller det kommunala informationsansvaret (KIA) har alla tre kommuner ett strukturerat arbetssätt med utsedda ansvariga. De uppfyller därigenom lagens krav att löpande informera sig om de ungdomar som inte befinner sig i gymnasieskolan och som inte fullgjort gymnasiet.

- Ett problem är dock att det tycks saknas en tydlig målsättning med KIA från kommunledningarnas sida. Kommunledningarna tycks även sakna en klar idé vad man ska använda den insamlade informationen till.
- Av detta följer att det saknas åtgärder att sätta in och en "röd tråd".

Förslag:

Utifrån detta menar CTA att lämpliga åtgärder samt en tydlig målsättning måste prioriteras för KIA. Lämpliga åtgärder kan vara någon form av praktik eller motsvarande. Även den studiemotiverande folkhögskolekursen på Eslövs folkhögskola bör kunna övervägas för gruppen. Idag är det AF som anvisar personer till kursen och för det måste personen vara inskriven på AF i tre månader. Detta måste man dock försöka komma runt. Målsättningen bör vara att aktivera individen från dag 1.

Samverkan mellan statliga och kommunala förvaltningar, men även en samverkan med föreningslivet bör öka i syfte att lösa individens situation. Genom ökad samverkan kan nya lösningar för individen uppmärksammas och individen aktiveras. Om samverkan ökar med föreningslivet kan individen t.ex. aktiveras som föreningsledare.

5.4 Aktivitet från första dagen

Med tanke på att långvarig arbetslöshet och inaktivitet ökar risken för att permanent hamna i inaktivitet är det viktigt att aktivera ungdomarna så tidigt som möjligt. Detta gäller både de som upptäcks genom KIA och de som anmäler sig till AF. Respondenterna i undersökningen menar att det kan ta en viss tid innan ungdomarna registrerar sig hos AF, och att de i vissa fall måste övertalas att göra så. Slutsats som CTA drar av detta är

- tremånaderskarantänen som finns för AF:s åtgärd Jobbgarantin för ungdomar är negativ för ungdomarna. CTA föreslår därför att det skapas ett Finsamprojekt som syftar till att aktivera ungdomen från dag 1. Ett ungdomsprojekt bör vara inriktat på olika former av praktik och kan ske på företag, i kommunal förvaltning eller i föreningslivet.
- De ungdomar som upptäcks genom KIA måste erbjudas en aktivitet (se ovan). Även åtgärder inom KIA bör ingå i det föreslagna ungdomsprojektet.

Litteratur

BERTAUX, D. and KOHLI, M., 1984. The Life Story Approach: A Continental View. *Annual Review of Sociology*, 10(1), pp. 215-237.

Finanspolitiska rådet (2012) "Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2012." Finanspolitiska rådet.

Skollagen (2010:800)

SOU 2013:13 *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun*

Sveriges kommuner och landsting (2012) "Kommunernas informationsansvar. En guide om lagstiftning, ekonomi och insatser för unga som varken arbetar eller studerar." Rapport. Sveriges kommuner och landsting

Temagruppen Unga i arbetslivet (2013) "2013 års uppföljning av unga som varken arbetar eller studerar". Rapport. Ungdomsstyrelsen 2013.

Bilaga 1

Ungdomar som varken arbetar eller studerar, antal och andel av befolkningen.

Källa: Temagruppen Unga i arbetslivet

	2011		2010	
Ålder	16-19	20-25	16-19	20-25
Riket				
andel	0,037	0,121	0,037	0,134
antal	18280	93850	18980	101140
Skåne län				
andel	0,042	0,141	0,043	0,152
antal	2641	14805	2790	15662
Hörby				
andel	0,037	0,15	0,046	0,151
antal	29	161	39	159
Höör				
andel	0,048	0,155	0,044	0,18
antal	41	152	38	176
Eslöv				
andel	0,037	0,147	0,04	0,155
antal	65	361	73	371

Bilaga 2

Fyra fokusgruppintervjuer har hållits:

Eslöv 2013-06-11

Deltagare:

Marina Grebovic, Hörby

Patrik Fridh, Eslöv

Dan Ljungdell, Eslöv

Höör 2013-06-20

Deltagare:

Tina Bodin Nilsson, Höör

Camilla Samberg, AF

Ulla-Karin Burman, Höör

Erik Dahlin, Höör

Eslöv 2013-06-24

Deltagare:

Stefan Lissmark, Höör

Johanna Olander, Eslöv

Julia Håkansson, Eslöv

Truls Hallin, Eslöv

Asmahan Aweidah, AF

Sandra Narberg, Eslöv

Hörby 2013-06-24

Deltagare:

Diana Nilsson Lindbladh, Eslöv

Birgitta Ohlsson, Hörby

Patrik Niklasson, Hörby

Marie Wessman, Hörby

Josefin Sandell, Hörby

Karin Asklund, AF



MALMÖ HÖGSKOLA