



Bryta socialt utanförskap hos unga

Nr 10, 2022

Revisionsrapport från
Stadsrevisionen

Dnr: RVK 2022/94

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivits i nämnder och bolag. Stadsrevisionen i Stockholm stad granskar nämnders och styrelser ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I årsrapporter för nämnder och bolagsstyrelser sammanfattar stadsrevisionen det gångna årets granskningar och bedömningar av verksamheten. Granskningar som genomförs under året kan också publiceras som revisionsrapporter.

Publikationerna finns på stadsrevisionens hemsida, start.stockholm/revision. De kan också beställas från revisionskontoret, revision.rvk@stockholm.se.

Till

Arbetsmarknadsnämnden
Utbildningsnämnden
Enskede Årsta Vantör
stadsdelsnämnd
Rinkeby Kista stadsdelsnämnd

Bryta socialt utanförskap hos unga

Revisorsgrupp 1 har den 13 december 2022 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 10/2022).

Stadsrevisionen har granskat om staden bedriver ett strukturerat och samordnat arbete för att bryta socialt utanförskap hos unga. Granskningen har avgränsats till individer i åldersgruppen 16 till 29 år som varken arbetar eller studerar, så kallad Uvas.

Staden bedriver ett uppsökande arbete för att nå målgruppen och erbjuder insatser. Vår bedömning är att stadens arbete förvisso är strukturerat och samordnat, men resultatet är trots det långt ifrån kommunfullmäktiges målsättning om ett halverat socialt utanförskap bland unga. Därför är det vår bedömning att det behövs både betydande tillskott av resurser och nya metoder för att uppnå kommunfullmäktiges mål.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den för yttrande till arbetsmarknadsnämnden, utbildningsnämnden samt stadsdelsnämnderna Enskede-Årsta-Vantör och Rinkeby-Kista. Yttrandena ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 31 mars 2023.

På revisorernas vägnar

Lars Riddervik
Ordförande

Therese Kandeman
Sekreterare

Sammanfattning

Revisionskontoret har granskat om staden bedriver ett strukturerat och samordnat arbete för att bryta socialt utanförskap hos unga. Granskningen har avgränsats till individer i åldersgruppen 16 till 29 år som varken arbetar eller studerar (Uvas).

Den samlade bedömningen är att staden bedriver ett i huvudsak strukturerat och samordnat arbete för att bryta socialt utanförskap för målgruppen. Resultatet av arbetet når dock inte upp till kommunfullmäktiges målsättning om att kraftigt reducera antalet individer som tillhör gruppen Uvas.

Staden bedriver ett brett uppsökande arbete till hela åldersgruppen i syfte identifiera och etablera kontakt med individer i behov av stöd. Fler unga behöver nås för att identifiera individer med riskfaktorer för ett socialt utanförskap. Det är ett strategiskt vägval och en resursfråga om arbetet ska inriktas mot särskilda målgrupper inom gruppen Uvas eller om arbetet ska fokusera på hela gruppen Uvas.

Staden erbjuder en mängd insatser för att komma i arbete eller studier. Samverkan inom staden fungerar i huvudsak väl även om utvecklingsområden finns. Exempel på utvecklingsområden är att nå och vidmakthålla kontakt med unga med neuropsykiatrisk problematik och psykisk ohälsa samt att ytterligare stärka samverkan med externa aktörer. Dokumentation och uppföljning av insatser på grupp- och individnivå genomförs men metoder behöver utvecklas för att löpande följa upp individens progression.

Arbetsmarknadsnämnden och utbildningsnämnden rekommenderas att:

- Tydliggöra strategier och arbetsformer för hur kontakt ska skapas med individer med olika riskfaktorer för utanförskap och hur resurser ska prioriteras mellan olika grupper inom gruppen Uvas.

Arbetsmarknadsnämnden rekommenderas att:

- Fortsätta arbetet med att vidareutveckla metoder för uppföljning av arbetsmarknadsinsatser för att löpande följa individens progress.

Innehåll

1	Inledning	1
1.1	Bakgrund.....	1
1.2	Syfte och revisionsfrågor	2
1.3	Avgränsning och omfattning	2
1.4	Ansvariga nämnder.....	2
1.5	Revisionskriterier	3
1.6	Metod	3
2	Vilka är Uvas?	4
2.1	Unga som varken studerar eller arbetar	4
2.1.1	<i>Kommunala aktivitetsansvaret</i>	6
2.1.2	<i>Insatser för unga 20-29 år</i>	7
3	Granskningens iakttagelser	8
3.1	Styrning, ansvar och organisering	8
3.1.1	<i>Sammanfattande iakttagelser</i>	8
3.1.2	<i>Kommunfullmäktiges budgetuppdrag samt övriga regelverk och styrdokument</i>	8
3.2	Insatser för att bryta socialt utanförskap.....	12
3.2.1	<i>Sammanfattande iakttagelser</i>	12
3.2.2	<i>Individeriktade insatser och projekt</i>	13
3.2.3	<i>Samverkan och strukturella insatser</i>	18
3.3	Dokumentation och uppföljning	19
3.3.1	<i>Sammanfattande iakttagelser</i>	20
3.3.2	<i>Dokumentation och uppföljning</i>	20
4	Analys	25
5	Samlad bedömning och rekommendationer	28
	Bilaga 1 Intervjupersoner	29

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Socialt utanförskap kan förklaras som ett utvidgat fattigdomsbegrepp. Vid sidan av utestängning från arbete och konsumtion kan socialt utanförskap till exempel innebära brister i utbildning, hälsa och sociala relationer. Riskfaktorer är bland annat att inte ha en slutförd gymnasieutbildning, psykisk ohälsa, funktionsnedsättningar eller att ha vuxit upp i ett område med socioekonomiska utmaningar.

I kommunfullmäktiges budget för 2022 beskrivs att alla stockholmare ska ges förutsättningar att försörja sig själva, kunna förverkliga sina drömmar och inkluderas i samhället. Vidare anges att stadens mål är att halvera antalet unga som varken arbetar eller studerar till 2025 och att Stockholm ska vara i framkant i Europa på att lotsa unga från utanförskap till nya jobb.

Var tionde ung person i Sverige är någon gång under sin ungdom utan arbete eller studier. För några är det en tillfällig situation, för andra är det något som varar länge och som riskerar att utvecklas till ett utanförskap. I staden är ansvaret, som delvis är lagreglerat, för att stödja ungdomar som varken arbetar eller studerar delat mellan arbetsmarknadsnämnden, utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna. Målgruppen består idag av ca. 13 000 individer i åldersgruppen 16-29 år. Gruppen, som storleksmässigt varit relativt konstant över åren, är heterogen och inkluderar bland annat unga med avbruten skolgång, neuropsykiatrisk funktionsnedsättning, psykisk ohälsa eller normbrytande beteende¹ samt även unga med mindre uttalad problematik men som behöver starkt individuellt stöd. Variationen innebär utmaningar i att nå ut till och utforma insatser utifrån individernas skiftande förutsättningar. Vidare ställer det krav på samordning både internt inom staden och med externa aktörer exempelvis hälso- och sjukvård och arbetsförmedling.

¹ Socialstyrelsen definierar normbrytande beteende som allt ifrån att allvarligt bryta mot föräldrars regler, skolka, snatta, stjäla och klottra till grövre förseelser såsom att slåss, hota, sexuellt ofreda andra och plåga djur.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om staden bedriver ett strukturerat och samordnat arbete för att bryta socialt utanförskap hos unga individer som varken arbetar eller studerar.

Granskningen besvaras med följande revisionsfrågor:

- Finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning för arbetet?
- Hur kartläggs och identifieras målgruppens behov?
- Bedrivs ett strukturerat arbete för att möjliggöra rätt insats i rätt tid för individer i behov av stöd?
- Är det tydligt hur stadens verksamheter ska samverka internt respektive med externa aktörer för en god samordning kring individen?
- Visar uppföljning och analys vilka insatser och åtgärder som är verkningsfulla samt omhändertas slutsatserna?

1.3 Avgränsning och omfattning

Granskningen omfattar nämndernas arbete för att bryta livssituationer som indikerar socialt utanförskap och har avgränsats till individer i åldersgruppen 16 till 29 år som varken arbetar eller studerar. Granskningen omfattar därmed en period i livet där individen inte har skolplikt.

Granskningen omfattar inte stadens arbete för att stödja individer som i grundskolan studerat vid särskola.

1.4 Ansvariga nämnder

Granskade nämnder är arbetsmarknadsnämnden, utbildningsnämnden samt stadsdelsnämnderna Rinkeby-Kista och Enskede-Årsta-Vantör.

Val av stadsdelsnämnder har gjorts utifrån att stadsdelsnämnderna, i jämförelse med stadens övriga stadsdelsnämnder, har en hög andel unga som saknar gymnasieutbildning och som tillhört gruppen Uvas under en längre tidsperiod.

1.5 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisionen utgår ifrån vid analys och bedömning. Följande revisionskriterier har tillämpats i granskningen.

- Socialtjänstlagen 1 kap 1 §, Socialtjänstens mål samt 3 kap 1 §, § 4, uppsökande verksamhet
- Skollag (2010:800) 15 kap § 15 Information till hemkommunen, 15 kap § 34 Insyn, 16 kap 42 § Skyldighet att erbjuda utbildning, 29 kap 9 §, Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar samt förarbeten
- Skolverkets allmänna råd (2016) om kommunernas aktivitetsansvar för unga
- Arbetsmarknadsnämndens reglemente
- Stockholms stads budget 2022 (Inl: 4-5, SDN:1, AmN:1-7 och UtbN:3 och 7) om stadens ambitioner, det kommunala aktivitetsansvaret, uppsökande arbete mot unga som varken arbetar eller studerar eller i risk för studieavbrott, m.m.

Myndigheten för civil- och ungdomsfrågors rapport Ett långvarigt utanförskap - olika utmaningar för unga som varken arbetar eller studerar (2020) har använts som referensdokument i granskningen.

1.6 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av relevanta styrdokument samt studier och förarbeten inom området liksom intervjuer med företrädare för förvaltningarna. Intervjupersonerna redovisas i bilaga 1.

Granskningen har genomförts av Mari Önevall och Annika Morawetz på revisionskontoret. Rapporten har faktakontrollerats av förvaltningarna.

2 Vilka är Uvas?

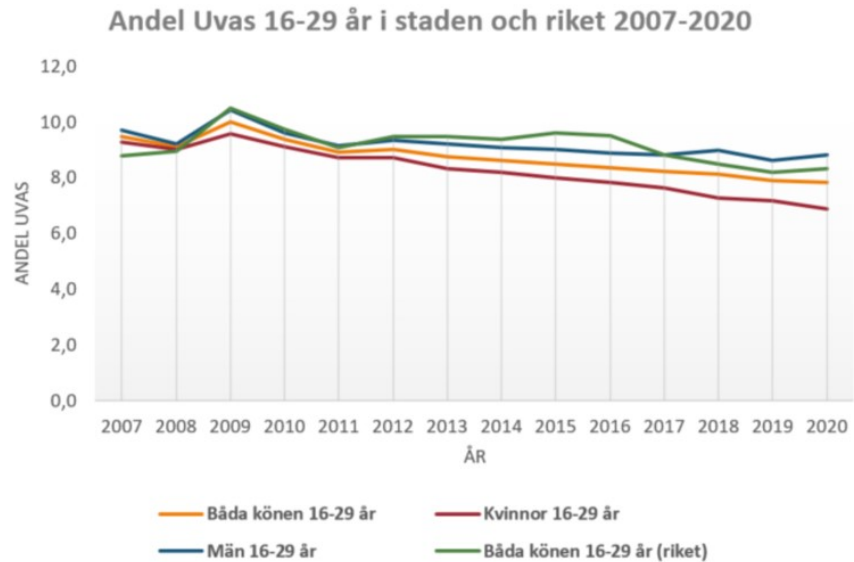
Avsnittet redogör på ett översiktligt sätt för gruppen unga som varken arbetar eller studerar (så kallade Uvas) samt intentionen med den lagstiftning som finns för att styra kommunernas arbete.

2.1 Unga som varken studerar eller arbetar

Målet för den svenska ungdomspolitikerna är att alla unga ska ha goda levnadsvillkor, makt att forma sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen. Liknande målsättningar beskrivs i kommunfullmäktiges budget för 2022: ”Alla stockholmarna ska ges förutsättningar att försörja sig själva, kunna förverkliga sina drömmar och inkluderas i samhället” samt att ”Ungdomar, nyanlända, personer med funktionsnedsättning och personer som står långt från arbetsmarknaden ska särskilt prioriteras för att förebygga långvarigt utanförskap”. Att stärka ungas etablering i arbetslivet och minska risken för långvarig sysselloshet, är centrala delar för att uppnå målsättningarna.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har regeringens uppdrag att stödja kommuner och regioner i arbetet med unga som varken arbetar eller studerar (Uvas) samt samla och sprida befintlig kunskap. Myndigheten har tillsammans med Statistiska centralbyrån och Arbetsförmedlingen tagit fram definition av gruppen Uvas samt följer gruppens utveckling genom statistik. Åldersgruppen, 16-29 år, innefattar personer som under ett helt kalenderår inte haft inkomster över ett basbelopp eller studiemedel, varit utbildningsregistrerad eller studerat vid Svenska för Invandrare (SFI) mer än 60 timmar. Den årsvisa statistiken bygger på data från olika register, till exempel statistiska centralbyrån och Försäkringskassan.

Statistik för riket och Stockholms kommun visar att andelen Uvas varit tämligen oförändrad de senaste åren². Andelen av det totala antalet i åldersgruppen har varierat mellan 8 och 10 procent. Detta trots att ungdomsarbetslösheten totalt sett har minskat.



Källa: MUCF, olika register som sammanställs av statistiska centralbyrån

MUCF publicerade 2020 en rapport ”Ett långvarigt utanförskap - olika utmaningar för unga som varken arbetar eller studerar”. Genom att följa etableringen på arbetsmarknaden över tid identifierades vilka unga som lämnar gruppen Uvas samt vilka som blir kvar i gruppen under lång tid och därmed löper hög risk att hamna i långvarigt utanförskap. I rapporten har registerdata för 70 000 unga som tillhörde gruppen år 2004 används för att följa individerna fram till dess att de fyllde 29 år-

I korthet visar rapporten att unga med psykisk ohälsa³, funktionsnedsättning eller sjukdom har störst risk att tillhöra gruppen Uvas

² Sammanställning och publicering av statistik sker med cirka 1,5 års tidsfördröjning. Det beror på att statistik för inkomster och utbildning sammanställs med viss fördröjning. Därför är senast tillgängliga uppgifter från 2020

³ Personer som har fått en diagnos för en psykiatrisk sjukdom och/eller medicinerar för psykiatriska besvär. Definitionen fångar inte de individer som upplever psykisk ohälsa i form av psykiska besvär, där kraven för psykiatrisk diagnos inte är uppfyllda eller de individer som inte haft vårdkontakter för sina psykiatriska besvär.

under en längre tid. Vidare lämnar en lägre andel av dem med ofullständig gymnasieutbildning Uvas-gruppen. Rapporten beskriver vidare att det finns grupper av unga som har svårt att hitta arbete oavsett konjunkturläge: unga som inte fullföljt gymnasieutbildning, unga med utländsk bakgrund och unga med funktionsnedsättningar⁴. Gapet i andelen som lämnar Uvas-gruppen är störst mellan unga som har och inte har fullständig gymnasieutbildning samt för unga som inte har och har psykisk ohälsa.

Det finns olika strategier för att säkerställa att så få individer som möjligt kommer att tillhöra gruppen Uvas under en längre tid. För unga med risk att tillhöra gruppen Uvas handlar det främst om insatser för att förhindra att unga lämnar skolan i förtid eller med otillräckliga skolresultat. Det är ett arbete som sker i huvudsak i skolan och i viss mån inom socialtjänsten. Det finns vidare insatser för att förmå individer som hoppat av skolan att återgå till studier. Dessa insatser ligger främst inom kommunernas aktivitetsansvar men även i eventuella utvidgade uppsökande uppdrag. För de individer som är färdiga med sin skolgång finns insatser för att underlätta övergången från skola till arbete, bland annat med hjälp av vägledning och matchning mot jobb samt kompletterande insatser för att öka anställningsbarheten. Den här typen av aktiviteter finns inom kommunernas eller Arbetsförmedlingens verksamhetsområden.

2.1.1 Kommunala aktivitetsansvaret

Utifrån propositionen ”Ungdomar utanför gymnasieskolan- ett förtydligt ansvar för stat och kommun (2013:13)” redogörs för kommunernas ansvar för de ungdomar som inte har fyllt 20 år och som inte går i gymnasieskolan eller motsvarande utbildning eller har ett examensbevis eller motsvarande. Kommunernas tidigare informationsansvar övergick till ett aktivitetsansvar den 1 januari 2015 genom ändringar i skollagen (2010:800) 29 kap. 9 § skollagen. Förutom att hemkommunen löpande under året ska hålla sig informerad om hur ungdomar är sysselsatta, så ska även lämpliga individuella åtgärder erbjudas. Åtgärderna ska i första hand syfta till att motivera den enskilde att påbörja eller återuppta en utbildning och ska dokumenteras på lämpligt sätt. Kommunen ska föra ett register över de ungdomar som omfattas. Förtydligandet i lagen betonar ansvaret för att ha en aktiv kontakt med de ungdomar som omfattas av

⁴ En förlorad generation? Om ungas etablering på arbetsmarknaden, Engdahl och Forslund 2016

lagen. För att möjliggöra en utvärdering ska insatserna dokumenteras skriftligt.

I Skolverkets allmänna råd för det kommunala aktivitetsansvaret för ungdomar (med kommentarer) beskrivs ställningstaganden som gjorts i förarbetena avseende gruppen Uvas. Till exempel beskrivs att utbildning är en av de viktigaste faktorerna för ungdomars framtida möjligheter. Ungdomar som aldrig påbörjar en gymnasieutbildning, eller gör ett tidigt avbrott, kan ha svårt att etablera sig i samhället och riskerar därmed att hamna i ett utanförskap. För att förebygga ett utanförskap är det viktigt att samhällets insatser tar hänsyn till individens förutsättningar, behov och önskemål avseende utbildning eller möjliggör för annan meningsfull sysselsättning. Det är därför enligt förarbetena av vikt att individens behov och önskemål är utgångspunkten för samhällets insatser och att insatser sätts in så snart som möjligt. Insatserna ska vara lätta att förstå för ungdomarna och det ska även vara lätt att hitta rätt i utbudet av erbjudanden och stöd. Det offentliga organisering ska vara underordnat och myndigheter ska samverka kring ungdomarna.

I de allmänna råden och i förarbetena beskrivs att en handlingsplan som omfattar nedanstående fem områden är viktig för ett strukturerat, långsiktigt arbete samt kan underlätta styrning och uppföljning:

- Tydlig ansvarsfördelning, tydliga rutiner, ändamålsenlig resurstilldelning, uppföljning och utvärdering samt samverkan.

2.1.2 Insatser för unga 20-29 år

Det kommunala aktivitetsansvaret omfattar ungdomar under 20 år. Det beskrivs dock i förarbeten att det är möjligt för en kommun att i sin verksamhet också inkludera äldre ungdomar. Dessa ungdomar ska dock inte vara föremål för registrering och dokumentation.

Arbetsmarknadsnämnden har specifika uppdrag från kommunfullmäktige riktade mot åldersgruppen, vilka beskrivs i kommande avsnitt.

3 Granskningens iakttagelser

3.1 Styrning, ansvar och organisering

Ramarna för styrning, organisering och ansvarsfördelning av arbetet med unga som varken är i arbete eller studier utgörs av lagstiftning, kommunfullmäktiges budget och andra styrdokument. I avsnittet redovisas iakttagelser från dokumentstudier och intervjuer inom dessa områden.

3.1.1 Sammanfattande iakttagelser

Arbetsmarknadsnämnden har huvudansvar för det arbete som riktas till målgruppen, vilket framgår av reglemente och stadens budget. Arbetet ska genomföras i samverkan med stadsdelsnämnder och utbildningsförvaltningen. De intervjuade beskriver att ansvarsfördelningen är tydlig. De gemensamma uppdragen för åldersgruppen 16-19 år, regleras även av lagstiftning samt handlingsplan för det kommunala aktivitetsansvaret. Kompletterande individuella insatser ges av socialtjänsten, vilket regleras bland annat av socialtjänstlagen.

Utöver målsättningen i kommunfullmäktiges budget om att halvera antalet unga som varken arbetar eller studerar till år 2025 finns andra budgetuppdrag riktade till hela åldersgruppen, exempelvis att särskilt prioritera ungdomar i arbetet i syfte att förebygga långvarigt utanförskap. Ett par uppdrag har en mer specifik inriktning mot unga i riskzon. Det gäller till exempel uppdraget att ”vidareutveckla arbetet med att etablera kontakt med elever i riskzon under sista året i grundskolan eller på gymnasiet för att erbjuda stöd att slutföra utbildningen eller i övergången från skola till arbetsliv”. I granskningen framkommer vissa svårigheter i hur verksamheterna ska ta sig an uppdraget då det finns en gränsdragningsproblematik i huvudmannens kontra hemkommunens ansvar samt när stadens arbete riktat till Uvas-gruppen ska ta sin början.

3.1.2 Kommunfullmäktiges budgetuppdrag samt övriga regelverk och styrdokument

I kommunfullmäktiges budget för 2022 finns inledande beskrivningar av målsättningar och ambitioner som rör de unga i staden och som riktar sig till alla stadens nämnder. Det handlar om att alla stockholmare ska ges förutsättningar att försörja sig själva, kunna förverkliga sina drömmar och inkluderas i samhället samt målsättningen att halvera antalet unga som varken arbetar eller studerar till

2025. Målsättningen uttrycktes första gången i kommunfullmäktiges budget 2019. Dessa övergripande målsättningar uttrycks också i socialtjänstlagen, ”om att främja ekonomisk och social trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet”. I granskningen har inte framkommit att målsättningen om att halvera av antalet Uvas följs upp och rapporteras på ett samlat sätt. För övriga ambitioner ges mer specifika uppdrag och direktiv till nämnderna, vilket beskrivs mer utförligt nedan. De intervjuade beskriver att ansvarsfördelningen är tydligt.

Arbetsmarknadsnämnden

Utöver budgetuppdrag styrs arbetet gentemot åldersgruppen 16-19 år genom handlingsplan för kommunens aktivitetsansvar för perioden 2022-2024 samt arbetsmarknadsnämndens reglemente som anger att nämnden är huvudansvarig för arbetet inom det kommunala aktivitetsansvaret enligt skollag (2010:800).

Enligt handlingsplan har arbetsmarknadsnämnden ansvar för kommunens aktivitetsansvar med undantag för de delar som ligger inom utbildningsnämndens ansvarsområde. Handlingsplanen fastställer hur staden arbetar och överensstämmer i huvudsak med de fem områdena som anges i allmänna råden som viktiga för ett strukturerat och långsiktigt arbete. Ett antal målgrupper lyfts som särskilt viktiga att samverka kring: unga som använder droger, unga i riskzon för kriminalitet, unga med fysisk eller psykisk ohälsa samt ungdomar som omfattas av LSS. Revisionskontoret noterar att det i handlingsplanen inte finns någon särskild inriktning eller strategi för det uppsökande arbetet till exempel gentemot de grupper där samverkan beskrivs som särskilt viktig.

För den äldre åldersgruppen 20-29 år finns inget särskilt styrande dokument utan arbetet beskrivs i intervjuerna planeras och följas utifrån de budgetuppdrag som ges samt de regelverk som styr i övrigt, till exempel socialtjänstlagen.

Arbetsmarknadsnämnden har ett flertal riktade uppdrag och direktiv som rör gruppen Uvas. Exempelvis ska arbetsmarknadsnämnden arbeta för att Stockholm ska vara i framkant i Europa på att lotsa unga från utanförskap till nya jobb. Vidare ska nämnden särskilt prioritera ungdomar för att förebygga långvarigt utanförskap. Nämnden har huvudansvar för budgetuppdrag som riktar sig till åldersgruppen 16-29 år och innefattar bland annat att i samverkan med utbildningsnämnden vidareutveckla arbetet med att etablera kontakt med elever i riskzonen under sista året i grundskolan eller på gymnasiet för att erbjuda stöd att slutföra utbildningen eller i övergången från skola till arbetsliv. Utöver ovanstående finns ett uppdrag om att i

samarbete med utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna ”arbeta aktivt för att unga utan arbete eller studier återgår till gymnasiestudier eller annan sysselsättning, genom utökad uppsök utanför skolan samt verksamhet anpassad till unga som är i riskzon.”

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden har, utöver ovanstående nämndgemensamma direktiv, ansvar för ungdomar som inte fullföljt gymnasiet inom ramen för det kommunala aktivitetsansvaret samt för att ge stöd och vägledning genom Skolslussen. Verksamheten inom Skolslussen beskrivs närmare i avsnittet 3.2.2.2.

Utbildningsnämndens formella ansvar för unga som varken arbetar eller studerar startar när ungdomen omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret. Det vill säga när ungdomen avbryter studier eller inte påbörjar gymnasiet efter att skolplikten upphört.

I skollagen 15 kap § 15 finns en bestämmelse som reglerar information till hemkommun. När en elev börjar eller slutar vid en gymnasieskola med en annan huvudman än hemkommunen, ska huvudmannen snarast meddela detta till hemkommunen. Detsamma gäller om en elev utan giltigt skäl är frånvarande i betydande utsträckning, ett tillägg som gjordes i skollagen 2015. I förarbetena, Prop 2013/14:191, beskrivs att syftet med rapporteringen är att ge kommunerna möjlighet att förbereda sig inför de eventuella avbrott som kan ske. Genom rapporteringen får kommunerna en ökad kunskap om de ungdomar med ogiltig frånvaro som går i skolor med andra huvudmän än hemkommunen. Därigenom får kommunerna bättre underlag och möjlighet att förbereda sig för olika insatser så att de snabbt kan erbjuda lämpliga individuella åtgärder till de ungdomar som avbryter utbildningen.

I staden hanteras detta genom att skolorna registrerar information om när en elev börjar eller slutar i det digitala barn- och elevregistret, BER. En kompletterande avbrottsblankett ska fyllas i och skickas/mejlas till arbetsmarknadsförvaltningen. Information om betydande frånvaro utan giltigt skäl meddelas av skolorna via blankett och mottas av utbildningsnämnden. I granskningen konstateras att ingen informationsöverföring sker av frånvarorapporteringen från utbildningsförvaltningen till arbetsmarknadsförvaltningen. I intervjuer uppges att den främsta anledningen till att informationen endast samlas in är att det inte finns någon skyldighet att vidta åtgärder inom det kommunala aktivitetsansvaret så länge ungdomen genomför utbildningen. Revisionskontoret noterar att även om lagstiftningen inte kräver att åtgärder vidtas, kan det vara rimligt att an-

vända informationen som ett led i att nå kommunfullmäktiges målsättningar för gruppen. Detta utifrån att omfattande frånvaro som föregått ett studieavbrott kan indikera en individ i behov av stöd.

I granskningen framkommer att närmare hälften av Stockholms-ungdomarna studerar vid en fristående gymnasieskola eller hos huvudmän i andra kommuner. Det finns en bestämmelse i skollagen som medger viss insyn i de fristående skolor som är belägna inom kommunen, kap 15 § 34 anger att den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag och tillgodose allmänhetens behov av insyn. Enligt uppgift utövas insynrätten genom att hålla sig informerad om fristående gymnasieskolors planering och större förändringar i verksamheten samt genom att aktivt ta kontakt vid behov.

Stadsdelsnämnderna

I socialtjänstlagen beskrivs ansvar och skyldigheter som har bäring på stadsdelsnämndernas arbete med Uvas. Till exempel medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra främja goda miljöer i kommunen samt genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden. På individnivå beskrivs att socialtjänsten ska svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det. I kommunfullmäktiges budget ges uppdrag om att vidareutveckla det uppsökande arbetet inom ekonomiskt bistånd, det fältförlagda arbetet och inom barn och familjeverksamheten.

Det finns inget uttalat uppsökande uppdrag för stadsdelsnämnderna riktat specifikt till Uvas-gruppen. Däremot beskrivs i stadens handlingsplan för det kommunala aktivitetsansvaret 2022-2024 att stadsdelsnämnderna ska erbjuda individuellt stöd och insatser utifrån lagstiftning inför eller parallellt med insatser inom arbetsmarknads- eller utbildningsförvaltning. Vidare framgår att stadsdelsnämndernas fritids- och fältverksamhet ska fungera som en samverkanspart i arbetsmarknadsnämndens lokala uppsökande arbete.

De intervjuade uttrycker att de är behjälpliga om samverkan initieras av de uppsökande verksamheterna inom arbetsmarknadsförvaltningen. Det uttrycks samstämmt att samverkan är ett område som alltid kan förfinas och utvecklas mer. Till exempel finns svårigheter att få kontinuitet i samverkan beroende på hög personalomsättning inom socialtjänstens verksamheter. De budgetuppdrag som stadsdelsförvaltningarna har gällande att utveckla uppsökande arbete inom verksamheterna ekonomiskt bistånd och inom barn och

familjeverksamheten uppges hanteras inom ordinarie verksamheter till exempel genom fältarbete, anhörigstöd samt genom de öppna mötesplatserna i stadsdelen. Verksamheter inom socialtjänsten som är riktade till unga över 18 år med psykisk funktionsnedsättning, till exempel socialpsykiatri, har inte något uttalat budgetuppdrag om att vidareutveckla den uppsökande verksamheten.

3.2 Insatser för att bryta socialt utanförskap

I avsnittet redovisas iakttagelser från dokumentstudier och intervjuer avseende arbetet med att kartlägga och identifiera behov hos de unga som varken arbetar eller studerar samt hur intern och extern samverkan bedrivs. Särskilt fokus är på arbetet som är riktat till de individer som inte själva söker sig till verksamheterna och som har riskfaktorer för långvarigt utanförskap.

Avsnittet avser ge en översiktlig bild av verksamheterna och samverkan riktad till gruppen Uvas och redogör därmed inte för samtliga åtgärder och insatser som kan erbjudas till enskilda individer.

3.2.1 Sammanfattande iakttagelser

Granskningen visar att för de ungdomar som själva söker stöd eller som nås genom det uppsökande arbetet finns en mängd insatser att ta del av. Det bedrivs även flera utvecklingsprojekt riktade till målgrupper med riskfaktorer för utanförskap. Intern och extern samverkan sker på olika organisatoriska nivåer och i olika former. Fortsatta utvecklingsområden beskrivs i intervjuer vara att nå och erbjuda insatser till unga som har en odiagnostiserad neuropsykiatrisk problematik, andra kognitiva svårigheter, unga med psykisk ohälsa samt att utveckla samverkan med arbetsförmedlingen och psykiatrin. I granskningen framkommer att för de ungdomar som har en funktionsnedsättning eller långvarig psykisk ohälsa finns specifika insatser på jobbtorg. Dessa insatser vänder sig dock främst till unga som omfattas av LSS och/eller är äldre än 18 år.

Av granskningen framgår att den uppsökande verksamheten inte når alla Uvas, cirka 50 procent inom kommunala aktivitetsansvaret och cirka 25 procent av unga 20-29 år. Det är lika stor sannolikhet att den ungdom som nås har riskfaktorer och behov av stöd som att den inte har det. I intervjuer framkommer att uppsökande arbete är resurskrävande. Granskningen visar att möjligheten att nå sysslolösa individer är större i åldersgruppen 16-19 år till följd av regelverket för det kommunala aktivitetsansvaret (ungdomar som inte är regi-

strerade för studier fångas upp i ett register där grundläggande kontaktuppgifter framgår). Efter att den unge fyller 20 år finns inte längre möjlighet att söka upp enskilda individer.

I granskningen noteras att det utvecklingsarbete som bedrivs inom utbildningsnämndens område i första hand riktas till stadens egna skolor.

3.2.2 Individinriktade insatser och projekt

Stadens arbete utgår från de lokala jobbtorgen för unga som finns på fyra geografiska platser i staden samt Skolslussen. Inom verksamheterna arbetar personal som har uppsökande uppdrag, jobbcoachande uppdrag samt studie och yrkesvägledare. Vidare finns enheter som erbjuder insatser. Viss uppsökande verksamhet samt förberedande och parallella insatser sker inom stadsdelsförvaltningarnas verksamheter.

3.2.2.1 Uppsökande verksamhet

Den uppsökande verksamheten inom det kommunala aktivitetsansvaret utgår från de uppgifter som registreras i kommunens Barn och elev register, BER. Registret är automatiserat och fångar upp samtliga ungdomar under 20 år som är folkbokförda i staden och inte är registrerade för studier. Under 2021 söktes 4909 ungdomar, 2425 ungdomar nåddes varav 933 ungdomar tagit del av stöd. Från registret hämtas de personuppgifter som ligger till grund för det uppsökande arbetet. Många ungdomar finns endast i registret under en kort tid, till exempel under ett byte av gymnasieskola eller innan ungdomen påbörjat utbildning vid en inflyttning till staden. En del av ungdomarna studerar utomlands eller arbetar. Det pågår ett löpande arbete med att utveckla registret för att informationen ska vara korrekt och innehålla de uppgifter som behövs för det uppsökande arbetet.

Arbetet genomförs genom att lokala samordnare på jobbtorgen, utifrån registret, arbetar för att komma i kontakt med personen i fråga. Kontaktförsök görs genom brev, telefonsamtal, sms, mejl, hembesök och i samverkan med andra aktörer såsom skolor om det behövs. Det uppsökande arbetet är tidskrävande, särskilt nämns avbrottssamtal ute på skolorna. Arbetet syftar till att informera sig om vilken sysselsättning den unge har och att erbjuda stöd. Målsättningen uppges vara att nå så många som möjligt så snabbt som möjligt, utifrån tillgängliga resurser. I intervju beskrivs att viss prioritering sker på så sätt att de yngre prioriteras för uppsök före dem som nästan är klara med utbildningen (har studiebevis) eller inom kort

fyller 20 år. Det sker ingen prioritering i den uppsökande verksamheten utifrån riskfaktorer. Det beror främst på att det inte finns tillgång till uppgifter om riskfaktorer som till exempel psykisk ohälsa eller funktionsnedsättning. Det innebär att det är lika sannolikt att kontakt etableras med en ungdom utan riskfaktorer och/eller redan i sysselsättning som det motsatta.

Den uppsökande verksamheten för unga i åldersgruppen 20-29 år behöver arbeta på ett annat sätt eftersom de individer som ska kontaktas inte finns registrerade. Antalet som nås inom den uppsökande verksamheten beräknas vara cirka 2000 personer/år, ca 25 procent av antal Uvas 20-29 år. Liksom inom den uppsökande verksamheten för den yngre målgruppen sker ingen särskild prioritering mot individer med riskfaktorer eftersom uppgifter om detta inte finns tillgängligt. Arbetet sker främst genom att finnas på de arenor som de unga befinner sig på, digitala och fysiska, samt genom samverkan med civilsamhället och offentliga aktörer. Samverkan i individärenden kan ske genom medverkan i samordnad individuell planering samt som samverkanspart för individer som får stöd i sociala insatsgrupper (SIG), Jobbtorgen har en drop-in verksamhet dit unga kan vända sig för råd och kortare stöd. Vidare anordnas arrangemang riktade till målgruppen.

Inom stadsdelsnämnderna redovisas uppsökande verksamhet främst bedrivs genom fält- och fritidsverksamhet samt på medborgarkontoren och öppna träffpunkter.

I intervjuer med de uppsökande verksamheterna uppges att arbetet med unga med kognitiva svårigheter, odiagnostiserad neuropsykiatrisk problematik och unga med psykisk ohälsa vara ett fortsatt utvecklingsområde. Dock skiljer sig problematiken till viss del åt i de två granskade stadsdelarna. I innerstaden beskrivs att psykisk ohälsa ofta visar sig genom ångest och nedstämdhet med påföljande hemmasittarproblematik. De unga och deras anhöriga är hjälpsökande i viss utsträckning. I Järva är det mer oklart hur omfattande problematiken är. Det finns en uppfattning om att kulturella skillnader gör att det finns ett stigma kring psykisk problematik både hos unga och anhöriga samt att anhöriga inte alltid uppfattar en ungdom som håller sig hemma som ett problem. Psykisk ohälsa eller neuropsykiatrisk problematik yttrar sig också genom att insatser som erbjuds inte fungerar. En gemensam nämnare beskrivs vara att dessa unga kan vara svåra att nå och etablera kontakt med samt att det ofta finns behov av ett mer handgripligt stöd. I intervjuerna beskrivs att sådant stöd inte alltid kan ges inom ramen för jobbtorgs uppdrag.

3.2.2.2 Insatser och projekt

Hemkommunen ansvarar enligt skollagen för att kommunens ungdomar erbjuds gymnasieutbildning. De flesta av stadens ungdomar söker skolplats via gymnasieantagningen i Storstockholm⁵. Skolslussen är en nyckelverksamhet för de ungdomar som saknar skolplats samt omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret och är studiemotiverade. Verksamheten finns organisatoriskt under utbildningsförvaltningen och samverkar i hög grad med arbetsmarknadsförvaltningens uppsökande verksamhet för unga 16-19 år. På Skolslussen arbetar studie- och yrkesvägledare kontinuerligt under året för att ungdomar utan studieplats ska återgå till eller påbörja studier. I samband med terminsstart har verksamheten en ökad arbetstyngd. Arbetet med ungdomarna sker genom fysiska och/eller digitala möten. Till verksamheten hänvisas de unga som uttrycker intresse av att studera. Ungdomens behov kartläggs och individuellt stöd ges i syfte att hitta en lämplig gymnasieutbildning inom ordinarie utbud. Vid behov kan mer förberedande och riktade insatser ges. Det kan till exempel handla om elever som av olika skäl blivit hemmasittande eller som har så stort behov av särskilt stöd att undervisning inom ordinarie gymnasieskolan inte bedöms kunna fungera. I intervju beskrivs att stadens unga är angelägna om att studera på teoretiska program, i vissa populära skolor och att ta studenten vid samma tidpunkt som sina vänner. Det kan därför vara en utmaning att visa på och motivera till andra vägar till slutförd gymnasieutbildning, exempelvis genom ett yrkesprogram eller genom annan skolform som till exempel kommunal vuxenutbildning.

De ungdomar inom kommunala aktivitetsansvaret som inte är intresserade av att studera liksom ungdomar i den äldre åldersgruppen 20-29 år kan ta del av insatser via Jobbtorg Unga. I jobbtorgens drop-in verksamhet erbjuds kortare stöd, till exempel hjälp med att skriva CV eller få råd om vart man ska vända sig. Även ungdomar som har stöd från Försäkringskassa eller Arbetsförmedling kan ta del av detta. Finns det behov av längre eller mer omfattande stöd skrivs ungdomen in vid jobbtorget. Förutom individuellt stöd och vägledning av jobbcoach/lokal samordnare samt av studie- och yrkesvägledare kan ungdomen ta del av insatser riktade till unga. Det finns insatser av mer förberedande karaktär, såsom motivationshöjande och självförtroendestärkande verksamheter/aktiviteter samt

⁵ Gymnasieantagningen Storsthlm är ett gemensamt antagningskansli för Stockholms läns kommuner samt Håbo och Gnesta kommun. Kansliet ansvarar för antagningen till de kommunala och fristående gymnasieskolorna samt de anpassade gymnasieskolorna till år ett.

arbetsinriktade insatser som visstidsanställningar och arbetsträning. För de ungdomar som har en funktionsnedsättning eller långvarig psykisk ohälsa finns specifika insatser på jobbtorg. Dessa insatser vänder sig dock främst till unga som omfattas av LSS och/eller är äldre än 18 år. Vidare ges biståndsbedömda insatser inom socialpsykiatriens verksamhetsområde. De driver även träffpunktsverksamhet som är öppen för alla. Dock beskrivs inte ungdomar besöka träffpunkterna i någon större utsträckning.

Jobbtorget deltar som samverkanspart i socialtjänstens insatser, till exempel i arbetet med ungdomar som vill lämna en kriminell livsstil och som har insatsen social insatsgrupp (SIG). Vidare erbjuds återkommande kontakt med studie- och yrkesvägledare under tiden ungdomen är inskriven på jobbtorg. I intervjuerna beskrivs att det inte är ovanligt att ungdomen kan behöva göra en ”omväg” via arbete eller praktik innan studier kan påbörjas eller slutföras. Dels kan det handla om att den unge behöver utforska intresseområden och dels en felaktig uppfattning om att det skulle vara mindre ansträngande att arbeta än att studera. Ibland kan det handla om dåliga erfarenheter från skolan vilket gör att de unge initialt inte är mottaglig för samtal om studier.

I granskningen ses att arbetsmarknadsförvaltningen och utbildningsförvaltningen genom åren genomfört flera projekt riktade till Uvas, och med visst fokus på ungdomar med riskindikatorer. Till exempel Förstärkta vidaregångar (2018-2020) och SUSA, Stockholms Unga Studerar eller Arbetar (2015-2019).

Intervjuerna ger en tudelad bild av arbete som bedrivs i projektform. Det beskrivs kunna vara ett sätt att kunna göra en riktad insats där verksamheterna sett behov. Nackdelen med projektformen är att det kan skapa en viss osäkerhet och att vissa projekt kan ha en lång uppstartsfas vilket gör tiden för det faktiska genomförandet kort. Vidare är projekten avgränsade och därmed kan inte alla ungdomar ta del av framgångsrika metoder. Dock uppges att även om inte alla projekt implementeras i ordinarie verksamhet används erfarenheterna i utvecklingsarbetet och nya projekt knyter an till slutrapporterade.

Aktuella projekt, som bedrivs i samverkan, är Utvecklat stöd för unga och Studiesluss samt en förstudie om skolavhopp i Järva som utmynnat i ett antal åtgärder.

Utvecklat stöd för unga är ett projekt som finansieras genom medel från Europeiska Socialfonden. Projektet pågår mellan februari 2021

och 31 januari 2023 och genomförs i samverkan mellan utbildningsförvaltningen, socialförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna i Järvaområdet. Kulturförvaltningen och idrottsförvaltningen medverkar också i projektet. Projektet syftar till att erbjuda ungdomar som varken studerar eller arbetar, och som ännu inte fyllt 25 år, ett utökat stöd med aktiviteter inom kreativitet, vägledning och hälsa. Dessa ska fungera motivationshöjande och förberedande för ungdomen att ta tag i studier eller arbete. Bakgrunden till projektet var att ett behov identifierats av att utveckla arbetet inom verksamheten för det kommunala aktivitetssansvaret i Järva. Dels utifrån att skolavbrotten var omfattande, dels att det hade varit utmanande att nå ungdomarna genom det uppsökande arbetet. Vidare sågs att ungdomar i låg utsträckning tog del av insatser som är lokaliserade centralt eller på den södra sidan av staden. Inom ramen för projektet har en personell förstärkning skett av den uppsökande verksamheten och en studie- och yrkesvägledare från Skolslussen har lokaliserats i stadsdelen. Andelen individer där en kontakt har skapats har ökat kraftigt under projekttiden, från cirka 40 procent nådda till närmare 80 procent. Utöver detta har en fältassistent knuten till Framtidens Hus⁶ fått begränsad behörighet till barn och elevregistret och kan identifiera ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret. På så vis kan personalen på Framtidens Hus bidra i det uppsökande arbetet samt fungera som bro mellan ungdomen och verksamheten inom det kommunala aktivitetsansvaret. På den södra sidan av staden, i huset Transformator⁷, finns en inriktning inom projektet att utveckla utbudet av motivationshöjande aktiviteter, som ett komplement till befintlig verksamhet.

Arbetet som sker inom projekt Studiesluss syftar till att ungdomar som står långt ifrån studier ska förberedas för studiestart. I intervju beskrivs att de ungdomar som tagits emot i projektet ofta har dåliga skolerfarenheter, psykisk ohälsa och erfarenheter av problematisk skolfrånvaro. Arbetet är individuellt utformat och i små steg görs skolrelaterade aktiviteter.

En förstudie i syfte att ge fördjupad kunskap om orsaker till Järvaelevers avhopp från gymnasieskolan genomfördes och slutrapporterades under 2021. Förstudien genomfördes i samverkan mellan utbildningsförvaltningen och arbetsmarknadsförvaltningen och

⁶ Framtidens Hus i Rinkeby öppnade december 2021. Målgruppen är ungdomar 16-19 år, och verksamhetens tre ben är studier, arbete och en meningsfull fritid.

⁷ I huset Transformator, Globenområdet, finns verksamheter och aktiviteter riktade till hela stadens Uvas, till exempel hälsofrämjande och skapande verksamhet.

finansierades delvis av Europeiska Socialfonden. Ett antal utvecklingsområden identifierades till exempel behov av att utveckla övergångsprocessen mellan grund- och gymnasieskola.

3.2.3 Samverkan och strukturella insatser

Förutom ovan beskrivna projekt som genomförs i samverkan, bedrivs intern och extern samverkan på olika organisatoriska nivåer och i olika forum.

Samverkan i individärenden sker exempelvis genom SIP-möten, möten angående elever i skolan, inom SIG samt flerpartssamtal mellan tjänstepersoner. Samverkan sker inom och mellan de granskade nämndernas verksamheter och beskrivs i intervjuer i huvudsak fungera bra. En utmaning som tas upp i intervjuer är att det är svårt för stadsdelsförvaltningarnas verksamheter att överblicka alla insatser och åtgärder som kan erbjudas ungdomarna inom staden, särskilt dem som bedrivs i projektform. Det beskrivs viktigt att ha viss kunskap för att kunna ge korrekt information och motivera ungdomarna. Det pågår ett arbete inom Skolslussen med att sammanställa insatser och åtgärder. Vidare beskriver socialtjänstens verksamheter att de väntetider som ibland uppstår för att ta del av jobbtorgs verksamhet, påverkar ungdomarnas motivation och det finns en risk att ”tappa” ungdomarna. Den bilden delas av jobbtorgets verksamhet, som beskriver samma utmaning i när det uppstår väntetid till insatser.

Inom skolans område finns en utmaning i det stora antalet huvudmän och att insyn och påverkansmöjligheter är begränsad i de fristående skolorna. Samverkan och utövande av insynsrett i de fristående skolorna i staden sker främst på en övergripande nivå. Det kan exempelvis handla om att söka samrådskontakt när en skola står inför stora förändringar som påverkar eleverna från hemkommunen såsom utökning eller neddragning av verksamheten. Samverkan i individärenden kan ske vid ekonomiska frågeställningar till exempel tilläggsbelopp⁸. I övrigt sker samverkan genom att fristående skolor bjuds in till återkommande informationsträffar med olika teman till exempel tilläggsbelopp och samverkan med socialtjänsten. I staden finns ett branschråd för förskola och grundskola som är ett samarbetsforum för regelbunden dialog mellan fristående och kommunala anordnare av förskola och grundskola. Vidare görs insyns-

⁸ Tilläggsbelopp kan utges för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd och avser ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder.

besök, utifrån insynsrätten, i fristående grundskolor där bl.a. hemkommunsansvar avhandlas t.ex. elever med längre och omfattande frånvaro, elever med tilläggsbelopp, stadens rutiner samt det kommunala aktivitetsansvaret. Något motsvarande finns inte för gymnasieskolorna.

Det stora antalet fristående skolor med olika huvudmän påverkar enligt de intervjuade möjligheterna till samverkan och gemensamt utvecklingsarbete. Det gäller till exempel övergångsteamets arbete. Övergångsteamet bildades 2019/2020 som en operativ arbetsgrupp med uppdrag att ta fram arbetssätt och rutiner för stadens arbete med övergångar från den obligatoriska skolan till gymnasieskolan. Mål för arbetet under 2022/2023 är bland annat att särskilt bevaka genomströmning för elever i behov av särskilt stöd samt utveckla rutiner för övergångar med fokus på ett aktivt mottagande. Arbetet uppges främst ske i samverkan med stadens grund- och gymnasieskolor.

Samverkan med arbetsförmedling och psykiatri beskrivs i hög grad vara personberoende. Samverkan uppges fungera bättre när initiativ har tagits av den externa samverkansparten. Det beskrivs samstämmigt att många av ungdomarna behöver en personlig kontakt och handgripligt stöd vilket upplevs svårt att etablera utifrån samverkanspartnerns organisering och arbetssätt. Många ungdomar har svårt att själva ta den första kontakten. I Järva upplevs det underlätta att arbetsförmedlingen är lokaliserade i samma byggnad som jobbtorg.

FINSAM i Stockholm är ett finansiellt samordningsförbund inom rehabiliteringsområdet som ska komplettera ordinarie verksamheter och bidra till att skapa en struktur så att samverkan mellan myndigheterna fungerar över tid. Förbundet ägs av Stockholms stad, Försäkringskassan, Region Stockholm och Arbetsförmedlingen. Unga kan ta del av insatser genom att remitteras/anmälas till FINSAM. I intervjuer beskrivs att en liten andel ungdomar remitteras och att de oftast remitteras från verksamheten ekonomiskt bistånd. Det beskrivs bero på att det finns en organisation och insatser på jobbtorgen som i hög grad redan omhändertar behoven.

3.3 Dokumentation och uppföljning

I avsnittet redovisas iakttagelser från dokumentstudier och intervjuer avseende nämndernas arbete med uppföljning och analys av insatser och åtgärder på grupp- och individnivå.

3.3.1 Sammanfattande iakttagelser

Revisionskontoret konstaterar att för den uttalade målsättningen om att halvera antalet unga som varken arbetar eller studerar finns ingen specifik uppföljning. Granskningen visar att de nyckeltal som finns följer upp delar av arbetet som riktas till gruppen Uvas men de kan inte användas för följa utvecklingen för gruppen totalt sett och över tid. MUCF:s statistik över Uvas, som följer antal och andel av åldersgruppen, visar en relativt liten minskning de senaste åren.

Granskningen visar att dokumentation och uppföljning av insatser både på grupp- och individnivå genomförs, men försvåras av att området i vissa avseenden är oreglerat men i andra avseenden detaljreglerat. Till exempel får inte uppgifter om hälsotillstånd och funktionsnedsättningar dokumenteras. Det pågår dock ett arbete med hur dokumentationen kan utvecklas avseende dessa grupper.

I granskningen framkommer vidare att dokumentation och uppföljning främst fokuserar på resultatvärden som exempelvis avslutade till arbete eller studier. Flertalet av de insatser som ges till unga som varken arbetar eller studerar är av förberedande karaktär eller sker parallellt med andra aktörer samt sker i flera steg. Det innebär att den övergripande målsättningen om arbete eller studier inte kan följas upp i direkt anslutning till insatsen. I intervjuer uppges att progressionsmätning eller annan motsvarande metod för att följa individens utveckling används i liten utsträckning inom ungdomsområdet.

3.3.2 Dokumentation och uppföljning

Det finns inget regelverk som styr dokumentation och uppföljning av arbetsmarknadsinsatser på samma tydliga sätt som insatser som ges inom ramen för socialtjänstlagen. Det är något som försvårar utvärdering och analys. Det lyfts bland annat i rapporten Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd - En systematisk översikt⁹: Avsaknaden av systematiska data och brister i dokumentation beskrivs som viktiga förklaringar till kunskapsbristen om effekter av insatser. Kommuner registrerar i olika grad och på olika sätt insatser och det finns inga enhetliga register, vilket beskrivs göra det svårt att genomföra trovärdiga utvärderingar.

⁹ Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd En systematisk översikt (SBU, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, oktober 2022. Delrapport inom ramen för SBU:s femåriga regeringsuppdrag om psykisk ohälsa)

Uppföljning av utfall/resultat för särskilda målgrupper och för individer med riskindikatorer beskrivs i intervjuerna inte alltid vara möjlig. Till exempel gäller det för personer med funktionsnedsättning och psykisk ohälsa beroende på att uppgifterna inte får registreras utifrån bestämmelser i lagstiftning. Därför finns ingen sammanställning över i vilken utsträckning individer med riskindikatorer nås och avslutas till studier/arbete.

I genomgång av kommunfullmäktiges budget och granskade nämnders verksamhetsplaner framkommer ingen specifik uppföljning av målsättningen om att halvera antalet unga som varken arbetar eller studerar till 2025. Det finns andra slags indikatorer, som till exempel andelen 18-29 åringar som avslutats till arbete eller studier i förhållande till samtliga avslut till självförsörjning och andel avslutade till studier inom det kommunala aktivitetsansvaret. Men dessa indikatorer följer inte utvecklingen för Uvas gruppen. I intervjuerna har det heller inte framkommit något särskilt sätt att följa upp målsättningen. MUCF:s statistik över Uvas, som följer antal och andel av åldersgruppen, visar en relativt liten minskning de senaste åren.

Uppföljning på gruppnivå av insatser riktade till unga inom det kommunala aktivitetsansvaret sker enligt struktur för statistik och rapportering som är fastställd av Skolverket. Vidare redovisas verksamhetens arbete i arbetsmarknadsnämndens löpande verksamhetsrapporteringar samt i en särskild årsrapport som biläggs verksamhetsberättelse. I den beskrivs bland annat hur många som finns i registret, antal uppsök som genomförts, antal nådda och en hänvisning till arbetsmarknadsnämndens indikator om andel av avslutade som avslutas till studier. Vidare beskrivs hur samverkan genomförts både på strukturell nivå och i individärenden. I granskningen ses att verksamheten inte redovisar samlad flerårig statistik vilket innebär svårigheter att få en uppfattning om utvecklingen över tid.

Arbetet inom det kommunala aktivitetsansvaret ska dokumenteras i BER utifrån fastställda rubriker som anges i de allmänna råden. Till exempel individuell planering och målet med insatserna, vilka insatser som ska ges och vem som ansvarar (individen, kommunen eller någon annan aktör) samt utvärdering av insatsen. Under granskningen har det noterats att rubriken för målsättningar saknas i verksamhetens manual för dokumentation. I kontakt med verksamheten beskrivs att målsättningen alltid tar sin utgångspunkt i lagstiftningen, det vill säga att ungdomen i första hand ska återgå till studier. Enligt förarbetena ska dokumentationen vara ett stöd för ungdomen och kommunen att komma överens om lämpliga individuella åtgärder utifrån en kartläggning av ungdomens mål, behov och förväntningar och därigenom leda till en tydligare arbetsprocess samt

att ungdomarna enklare förstår hur de exempelvis kan återgå till utbildning. Vidare beskrivs att dokumentation kan utgöra ett viktigt underlag för uppföljning och utvärdering av kommunens insatser och på så sätt utveckla kvaliteten i verksamheten samt på sikt kommer leda till ökad kunskap både på lokal och nationell nivå om målgruppens behov och vilka insatser som bidrar till att de ungdomar som omfattas av ansvaret går vidare till studier eller arbete. Om målet med insatsen, eventuellt kompletterade med delmål, inte dokumenteras finns en risk att insatserna samt individens progression blir svåra att utvärdera. Enligt skollagen får inte information om bland annat hälsotillstånd dokumenteras. I intervjuer beskrivs att det kan utgöra ett hinder i det operativa arbetet men också i uppföljning och planering av arbetet. Det ställer höga krav på personalens förmåga att hålla individens särskilda behov och förutsättningar i minnet samt försvårar möjligheten till att ta fram korrekta underlag för utvecklingsarbetet.

Inom den uppsökande verksamheten för ungdomar 20-29 år följs tre indikatorer på gruppnivå; antal som verksamheten möter i en första kontakt, andel av dem som verksamheten möter i första kontakt som skriver in sig samt antal nådda som skrivs in. Den sistnämnda indikatorn är fastställd av kommunfullmäktige. Målsättningen år 2020 var att 600 unga skulle skriva in sig, 2021 höjdes målet till 1000 unga och 2022 sänktes målet till 850 unga. Antalet motsvarar cirka tio procent av Uvas i åldersgruppen 20-29 år. I intervjuerna beskrivs att det inte finns någon indikator som fullt ut kan mäta det verkliga resultatet/utfallet av arbetet. Personer som besöker drop-in verksamheten och får kortvarigt råd och stöd räknas inte in i den statistik som utgör underlag för indikatorer, till exempel arbetsmarknadsnämndens indikator över andel kvinnor och män 18-29 år som har avslutats från Jobbtorg Stockholm till arbete eller studier. Antalet som får råd och stöd men inte skrivs in beräknas vara cirka 1200 personer/år. Förutom stöd till den enskilda individen som sannolikt ger viss effekt på närmande till arbete eller studier uppges drop-in verksamheten skapa ringar på vattnet som inte går att mäta. Till exempel genom att besökare förmedlar vidare till någon annan att man fått hjälp och den i sin tur besöker drop-in utan att verksamheten agerat aktivt uppsökande.

Arbetet med de inskrivna ungdomarna i åldersgruppen 20-29 år dokumenteras i förvaltningens verksamhetssystem Flai. Vissa ungdomar skrivs in i verksamheten genom att de blivit beviljade en insats. Ofta fattas besluten av verksamheten för ekonomiskt bistånd som en del i planeringen för att bli självförsörjande. Stadsdelsförvaltningen blir då en slags beställare och jobbtorg en utförare med en dokumentationsskyldighet enligt socialtjänstlagen. Alla unga

som nås via den uppsökande verksamheten och skrivs in på jobbtorg har dock inte kontakt med socialtjänsten eller annan verksamhet inom stadsdelsförvaltningen. Utifrån otydligheter kring hantering och lagstöd för insatser och dokumentation för denna grupp initierades ett ärende i mars 2022 hos arbetsmarknadsnämnden och socialnämnden om att inskrivning på jobbtorg för dem som nås via det uppsökande uppdraget ska föregås av en individuell biståndsprövning och beslut enligt socialtjänstlagen 4 kap 2 §¹⁰. Förslaget bedöms bland annat möjliggöra mer utvecklad uppföljning då arbetet kommer följa socialtjänstens ordinarie handlägnings- och uppföljningsprocess samt medger att även känsliga uppgifter, som hälsotillstånd, kan dokumenteras. Sådana uppgifter ska enligt förvaltningens nuvarande rutiner undvikas i verksamhetssystemet.

I övrigt vad gäller individuppföljning av arbetsmarknadsinsatser för de inskrivna ungdomarna så beskrivs i arbetsmarknadsnämndens rapport från 2020, ”Redovisning av arbetsmarknadsförvaltningens resultatuppföljning och analys”, att uppföljning av resultat främst sker med utgångspunkt i avslut till arbete eller studier. Subjektiva mått beskrivs användas ibland, till exempel brukarundersökningar samt progressionsmätning. Den senare mäter förändringar i faktorer som förväntas vara relaterade till att närma sig arbete eller studier alternativt individens egen skattning av hur insatsen påverkat närmandet. Progressionsmätning kan vara lämpligt att använda för att följa upp insatser av mer förberedande eller parallell karaktär och som sker i flera steg mot ett övergripande mål om arbete eller studier. Mätningen kan ge en indikation på om arbetet är på rätt väg. Trots att jobbtorgens insatser och åtgärder till stor del genomförs på detta sätt, särskilt för målgrupper med riskindikatorer, uppges att progressionsmätning används sporadiskt inom ungdomsområdet.

I övrigt följs arbetet med Uvas upp i den löpande verksamhetsrapporteringen för de granskade nämnderna. Utvärdering av projekt görs i samband med avslut samt ibland inom ramen för forskning. Granskningen visar att arbetsmarknadsnämnden utifrån huvudansvaret har en omfattande rapportering, medan utbildningsnämnd och stadsdelsnämnder har mer summariska redovisningar av till exempel genomförandet av budgetuppdrag. Arbetsmarknadsförvaltningens arbetar med enhetsvisa uppföljningar och analyser som underlag till den samlade verksamhetsrapporteringen. Som verktyg i arbetet har ett analysstöd tagits fram med utgångspunkt från underlag från

¹⁰ Socialnämnden får ge bistånd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det.

SKR, Sveriges Kommuner och Regioner. I samband med rapportering av arbetsmarknadsnämndens verksamhetsberättelse biläggs även särskilda rapporter, till exempel årsrapport för det kommunala aktivitetsansvaret. Vidare utarbetas årligen en stadsövergripande rapport för verksamhetsområdet inklusive en beskrivning av utvecklingen för målgrupper som står långt ifrån arbetsmarknaden.

4 Analys

I följande avsnitt redogörs för de slutsatser som ligger till grund för att bedöma om staden bedriver ett strukturerat och samordnat arbete för att bryta socialt utanförskap hos unga individer som varken arbetar eller studerar.

Uvas – en prioriterad målgrupp men arbetet har haft begränsad påverkan på gruppens storlek

Unga som varken arbetar eller studerar är en prioriterad grupp i staden och för vilka olika aktiviteter/insatser ska genomföras. Kommunfullmäktiges målsättning är att antal personer som tillhör gruppen Uvas ska halveras till år 2025, en målsättning som uttryckts i budgeten från och med 2019. De övergripande målsättningarna har kompletterats med riktade uppdrag till nämnderna. Några av uppdragen är gemensamma för de nämnder som har granskats.

Vidare beskrivs i olika styrdokument, såsom reglemente och handlingsplan för kommunala aktivitetsansvaret, hur staden valt att organisera arbetet och fördela ansvar. Intervjuer bekräftar att det är tydligt hur ansvaret är fördelat och att arbetet med uppdrag och direktiv pågår. Det finns också i huvudsak en följsamhet till regelverk såsom lagar och allmänna råd. Handlingsplanen för det kommunala aktivitetsansvaret omfattar de områden som anges som viktiga för ett strukturerat arbete i de allmänna råden. Vidare har staden en organisation och arbetssätt för att ta emot information om studieavbrott och betydande ogiltig frånvaro, vilket regleras i skollagen.

Revisionskontorets slutsats är att det finns en struktur för arbetet, ansvaret är fördelat och stadens ambitionsnivå har tydliggjorts. Dock visar statistiken på en relativt liten minskning av andelen unga som tillhör gruppen Uvas under de senaste åren vilket indikerar att arbetet behöver utvecklas ytterligare.

Att identifiera individer i behov av stöd

Staden bedriver ett brett uppsökande arbete med målsättning att nå så många som möjligt så snabbt som möjligt. Alla individer i gruppen Uvas är inte i riskzon för att hamna i ett långvarigt utanförskap men vissa faktorer, så som ofullständig gymnasieutbildning, psykisk ohälsa och funktionsnedsättning, ökar risken. Enligt stadens egen statistik etableras kontakt med cirka 50 procent av gruppen Uvas i åldern 16-19 år. I gruppen 20-29 år uppskattar staden att cirka 25 procent av individerna nås. Revisionskontorets slutsats är

att staden behöver utveckla sitt uppsökande arbete för att nå individer med riskfaktorer för långvarigt utanförskap. I åldersgruppen 16-19 år bedöms förutsättningarna för det vara relativt goda utifrån att det finns ett register med kontaktuppgifter att utgå ifrån. Det finns exempel i staden som visar att en tillfällig satsning inriktad till de yngre åldrarna varit framgångsrikt.

Insatser som stöd för att komma i arbete eller studier

Det finns en mängd insatser att ta del av inom jobbtorg samt inom socialtjänstens och utbildningsförvaltningens verksamheter för den som önskar. Vissa utvecklingsområden finns dock. Till exempel riktas insatser till ungdomar som har en funktionsnedsättning främst till personer som omfattas av LSS.

Mycket av arbetet sker i samverkan. Den interna samverkan beskrivs i intervjuerna i huvudsak fungera väl, medan det finns behov av ett närmare samarbete med arbetsförmedling och psykiatri. Den externa samverkan försvåras bland annat av samarbetspartnerns organisering.

Huvuddelen av det utvecklingsarbete som pågår inom utbildningsnämnden bedrivs gentemot stadens egna skolor. Det beror enligt de intervjuade på att nämnden har begränsad insyn och påverkansmöjlighet avseende elever som studerar vid fristående skolor eller i annan kommun samt att det stora antalet skolor med olika huvudmän är en utmaning för samverkan. Revisionskontoret konstaterar att det finns begränsade förutsättningar för utvecklingsarbetet men att arbets- och samverkansformer behöver ses över, för att i ett så tidigt skede som möjligt nå och erbjuda unga i behov stöd.

Uppföljning genomförs men metoder behöver utvecklas

Dokumentation och uppföljning av insatser både på grupp- och individnivå genomförs. Dock konstaterar revisionskontoret att för kommunfullmäktiges uttalade målsättning om att halvera antalet unga som varken arbetar eller studerar till år 2025 finns ingen specifik uppföljning. De nyckeltal som finns följer upp delar av arbetet som riktas till gruppen Uvas men kan inte användas för att följa utvecklingen för gruppen totalt sett och över tid.

Det finns omständigheter som försvårar uppföljning och utvärdering av genomfört arbete. Regelverk medger inte dokumentation av hälsotillstånd och andra känsliga uppgifter. Dessa begränsningar, som ligger utanför stadens rådighet, försvårar generellt uppföljningen av insatser och i synnerhet för individer med ohälsa eller funktionsnedsättning. Individens särskilda behov och förutsättningar utifrån till exempel hälsa eller funktionsnedsättning måste hållas i minnet och

riskerar att förloras om till exempel kontaktpersoner slutar. Vidare kan ingen samlad statistik tas fram över i hur hög utsträckning unga med psykisk ohälsa eller funktionsnedsättning nås eller kommer i arbete eller studier. På individnivå kan det bli svårt att bedöma en ungdoms progress utifrån de särskilda förutsättningar som det innebär att ha ohälsa eller funktionsnedsättning. Det pågår ett arbete med att se över om fler arbetsmarknadsinsatser kan ges inom ramen för socialtjänstlagen, vilket skulle möjliggöra mer utvecklad dokumentation och uppföljning.

Uppföljning sker främst av om individen kommer i arbete eller studier. Stora delar av jobbtorgens arbete med ungdomar är dock förberedande och ger inte omedelbar effekt. Revisionskontoret anser att metoder behöver utvecklas för att löpande följa upp individens progress för att nå det långsiktiga målet om studier eller arbete.

Sammanfattande slutsats

För att nå kommunfullmäktiges ambitioner och för att erbjuda individer tidiga insatser är det revisionskontorets sammanfattande slutsats att det finns behov av att vidareutveckla stadens arbete.

Revisionskontoret anser att kontakt behöver etableras med fler individer för att förhindra eller bryta ett socialt utanförskap. Det är ett strategiskt vägval och en resursfråga om arbetet ska inriktas mot särskilda målgrupper inom gruppen Uvas eller om arbetet ska fokusera på hela gruppen Uvas. Gruppen är heterogen och förutsättningarna för att genomföra det uppsökande arbetet samt individens behov av insatser varierar. För att bedöma vilken effekt insatser har på det långsiktiga målet om att komma i arbete eller studier behöver den löpande uppföljningen utvecklas.

5 Samlad bedömning och rekommendationer

Revisionskontorets samlade bedömning är staden bedriver ett i huvudsak strukturerat och samordnat arbete för att bryta socialt utanförskap hos unga individer som varken arbetar eller studerar. Kommunfullmäktiges målsättning om att kraftigt reducera antalet unga individer som varken arbetar eller studerar nås dock inte. Statistik visar på en relativt liten minskning av andelen unga som tillhör gruppen Uvas under de senaste åren vilket indikerar att arbetet behöver utvecklas ytterligare.

Stadens uppsökande verksamheter får kontakt med 25 till 50 procent av målgruppens individer beroende på åldersgrupp. Gruppen är heterogen och staden behöver tydliggöra strategier och arbetsformer för hur kontakt ska etableras med individer med olika riskfaktorer och hur resurser ska prioriteras mellan olika grupper inom gruppen Uvas.

Vidare visar granskningen att arbetet med att vidareutveckla metoder för löpande uppföljning av arbetsmarknadsinsatser behöver fortsätta.

Arbetsmarknadsnämnden och utbildningsnämnden rekommenderas att:

- Tydliggöra strategier och arbetsformer för hur kontakt ska skapas med individer med olika riskfaktorer för utanförskap och hur resurser ska prioriteras mellan olika grupper inom gruppen Uvas.

Arbetsmarknadsnämnden rekommenderas att:

- Fortsätta arbetet med att vidareutveckla metoder för uppföljning av arbetsmarknadsinsatser för att löpande följa individers progress.

Bilaga 1 Intervjupersoner

Arbetsmarknadsförvaltningen (intervjuer och mejl)

Chefer och medarbetare inom Jobbtorg Unga Rinkeby-Kista

Chefer och medarbetare inom Jobbtorg Unga Globen

Lokal och central samordnare inom det kommunala
aktivitetsansvaret

Chefer inom stab och för jobbtorgens verksamheter

Utbildningsförvaltningen (intervjuer och mejl)

Chefer inom gymnasieavdelningen

Medarbetare inom Skolslussen

Stadsdelsförvaltningarna (intervjuer och mejl)

Chefer och medarbetare inom avdelningar som arbetar med

- ekonomiskt bistånd
- myndighetsutövning inom missbruk, barn och unga samt socialpsykiatri
- fältarbete samt mötesplatser