

RÄTT STÖD I RÄTT TID

– en studie av
studieavbrotts-
förebyggande
insatser inom
Socialfonden
2014–2020

TEMAPLATTFORMENS
RAPPORTSERIE



FORTE:

Forskningsrådet för
hälsa, arbetsliv och välfärd



 Svenska
ESF-rådet

SOCIALFONDENS TEMAPLATTFORM FÖR HÅLLBART ARBETSLIV

Temaplattformens rapportserie är publikationer som ges ut av Socialfondens temaplattform för hållbart arbetsliv. Rapporterna finansieras av Europeiska socialfonden. De kan laddas ner på www.esf.se och www.forte.se.

Rapportförfattare: Joakim Tranquist, Tranquist Utvärdering.

Foto: Scandinav

Layout: Granath

ISBN: 978-91-986863-2-6

FÖRORD

Syftet med Socialfondens temaplattform för hållbart arbetsliv är att bidra till ett effektivt genomförande av Europeiska Socialfonden (ESF) i Sverige. Temaplattformen har i uppdrag att samla och analysera kunskap från projekt, samt relatera denna till annan kunskap och forskning.

Temaplattformen är placerad på Forte – Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd.

Under programperioden 2014–2020 har Socialfonden i Sverige finansierat ett antal projekt som har varit inriktade på att förebygga studieavbrott hos unga. Temaplattformen har gett Joakim Tranquist, Tranquist Utvärdering, i uppdrag att genomföra en analys av dessa projekt för att få en fördjupad förståelse av erfarenheter från projekten kring resultat, framgångsrika metoder och behov av framtida arbete. Förhoppningen är att rapporten ska bidra till att erfarenheterna tas tillvara och

utveckling av den nationella arbetsmarknads-, utbildnings- och ungdomspolitikerna.

Vi hoppas att många ska ha nytta av rapporten. Varmt tack till medlemmar i temaplattformens referensgrupp för insiktsfulla bidrag till utvärderingen!

Analys och slutsatser är författarens egna.

Stockholm mars 2021.



Håkan Forsberg
Generaldirektör, Svenska ESF-rådet



Jönas Björck
Generaldirektör, Forte

Innehåll

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING	6
SUMMARY	8
1. INLEDNING	12
2. STUDIEAVBROTTSFÖREBYGGANDE ARBETE	14
2.1. Unga som varken arbetar eller studerar	15
2.2. Elever som lämnar skolan i förtid	15
3. ÖVERGRIPANDE BESKRIVNING AV PROJEKTEN	20
3.1. Projekten som ingår i studien	21
3.2. Projektens utfall	23
3.3. Projektens inriktning	26
4. INSATSER FÖR ATT FÖREBYGGA STUDIEAVBROTT	28
4.1. System för tidig upptäckt	29
4.2. Nya funktioner i skolan med större frihet	30
4.3. Utgångspunkt i icke-fungerande vuxenrelationer	31
4.4. Neutral funktion inom skolan med ökad tillgänglighet	31
4.5. Att arbeta med unga snarare än elever	32
4.6. Individcentrerade arbetsmetoder	33
4.7. Kompetent personal med ett riktat uppdrag	34
4.8. De studieavbrottsförebyggande projektens resultat	35
4.9. Summering	36

5. INSATSER FÖR ATT HANTERA STUDIEAVBROTT 38

5.1. Kommunernas aktivitetsansvar (KAA)	39
5.2. Utveckling av strukturer för KAA.....	40
5.3. Utveckling av uppsökande arbete inom KAA	41
5.4. Utveckling av insatser för ungdomar inom KAA.....	42
5.5. Begränsad påverkan på inflödet till KAA	43
5.6. Summering.....	44

6. FLERNIVÅPROJEKTENS MOMENT 22 46

6.1. Flernivåprojekt – på gott och ont.....	47
6.2. Tillfälliga resurser och svag förankring.....	47
6.3. Regionala strukturer som stöd för utveckling.....	48
6.4. Komplement till nationella stödstrukturer	49
6.5. Bristande förutsättningar för fortsatt regionalt stöd	50
6.6. Summering.....	50

7. SAMMANFATTANDE KOMMENTARER 52

7.1. Studieavbrottsförebyggande arbete i projekten.....	54
7.2. Projektens kompenserande insatser efter studieavbrott.....	55
7.3. Utveckling genom regionala och nationella projekt.....	56
7.4. Lärdomar för framtida policyutformning	56

REFERENSER 60

APPENDIX: METODBESKRIVNING 64

Urval.....	64
Syfte och frågeställning	64
Genomförande.....	65

SAMMANFATTNING

Studien syftar till att samla erfarenheter som gjorts kring studieavbrottsförebyggande insatser inom Socialfonden under programperioden 2014–2020. Den övergripande frågan är vilket bidrag som 19 utvalda projekt lämnat till studieavbrottsförebyggande arbete i Sverige för att säkra ungas övergångar från studier till arbete.

Studien visar att studieavbrottsförebyggande insatser inte har varit ett framträdande tema inom Socialfonden i Sverige. De studerade projekten har dels handlat om att motverka avbrott som ännu ej skett, dels om att få tillbaka unga som redan gjort studieavbrott till studier eller arbete. Endast fyra projekt har varit helt inriktade på att förebygga studieavbrott. Ett antal delprojekt inom övriga projekt har i någon form fokuserat på att motverka studieavbrott. Vanligast är dock insatser där studieavbrott redan är ett faktum, oftast kopplat till kommunernas aktivitetsansvar (KAA).

Arbetet med att förebygga studieavbrott har främst skett genom att nya yrkeskategorier har lagts till inom skolans verksamhet. Genom dessa har det skapats ett handlingsutrymme som har gjort det möjligt att möta ungdomar med ett individcentrerat arbetssätt. Ett relationsbaserat arbete utifrån ett uttalat uppdrag att arbeta studieavbrottsförebyggande har bidragit till att skapa resultat i termer av ökad närvaro, förbättrade studieresultat och ytterst motverkade studieavbrott.

Projekt för unga som varken arbetar eller studerar har drivits av verksamheter i

kommunerna som inte är skola, t ex socialtjänst eller arbetsmarknadsenheter. Dessa projekt har bidragit till utvecklingen av arbetet med KAA i kommunerna, både kring etablering av strukturer för arbetet och insatser för målgruppen. Detta arbete bidrar dock inte till att minska andelen studieavbrott och inflödet till KAA. För det krävs ett förebyggande arbete i skolan innan studieavbrotten är ett faktum.

I projekten har regionala aktörer ofta haft en samordnande roll och stödet som erbjudits har haft stor betydelse för utvecklingen i kommunerna. Stödstrukturer som byggts upp förs inte vidare efter projektens slut, utan har varit knutna till projektgenomförandet. Det finns dock behov av fortsatt samordning och erfarenhetsutbyte kring såväl studieavbrottsförebyggande insatser som arbetet med KAA och unga som varken arbetar eller studerar.

Huvudsakliga lärdomar från denna studie visar:

- Att det finns ett behov av nationell statistik för giltig och ogiltig frånvaro i grund- och gymnasieskola samt riktlinjer kring problematisk frånvaro.
- Att ungdomspolitikens inriktning på arbetsmarknadsinsatser för unga som varken arbetar eller studerar behöver kompletteras



med riktade satsningar som sätter fokus på studieavbrottsförebyggande arbete i skolan. Ett dominerande fokus på kommunernas aktivitetsansvar och unga som redan har gjort studieavbrott tenderar att styra fokus bort från de förebyggande insatser som krävs för att motverka utvecklingen.

- Att Socialfonden skulle kunna vara ett strategiskt verktyg för att stimulera utvecklingen av professioner i skolan som utifrån förtroendeskapande relationer arbetar med ett riktat uppdrag kring att motverka studieavbrott. För att detta ska ske behöver en sådan inriktning bli en uttalad prioritet inom Socialfonden och brytas ut från generella insatser för unga som varken arbetar eller studerar.

SUMMARY

The aim of the study is to gather experience gained in relation to preventing early school leaving within the Social Fund during the 2014–2020 programming period. The overarching question is what 19 selected projects have contributed to the prevention of student drop-out in Sweden to help young people's transitions from study to work.

The study shows that the prevention of student drop-out has not been a prominent theme within the Social Fund in Sweden. The projects studied have been partly about preventing early school leaving that have not yet taken place and partly about bringing back young people who have already left school prematurely to study or work. Only four projects were focused solely on preventing early school leaving. A number of sub-projects within other projects have in some form focused on preventing early school leaving. However, measures where early school leaving is already a fact, usually linked to the municipal responsibility for activities for young people (KAA), are most common.

The work to prevent early school leaving has mainly been done by adding new professional categories to the school's activities. These have created room for manoeuvre that has made it possible to meet young people with an individual-centred approach. A relationship-based approach based on a stated mission to work with the prevention of early school leaving has helped to create results in terms of increased attendance, improved study results and ultimately prevention early school leaving.

Projects for young people who are neither working nor studying have been run by municipal non-school entities, such as social services or labour market units. These projects have contributed to the development of KAA in the municipalities, both in relation to the establishment of work structures and efforts aimed at the target group. However, this work does not help to reduce the incidence of early school leaving and the inflow to KAA. This requires preventive work in schools before early school leaving is a fact.

In the projects, regional actors have often played a coordinating role and the support offered has played a major role in the municipal development. Support structures built up are not passed on after the end of the projects but have been linked to project implementation. However, there is a need for continued coordination and exchange of experience on both the prevention of early school leaving and work with KAA and young people who do not work or study.

Main lessons learned from this study show:

- That there is a need for national statistics regarding valid and invalid absences in



primary and secondary schools and guidelines on problematic absences.

- That there is a need to complement the focus of youth policy on labour market interventions for young people who do not work or study with targeted initiatives focusing on the prevention of early school leaving. A dominant focus on municipal responsibility for activities for young people and young people who have already left school prematurely tends to steer the focus away from the preventive measures needed to counteract this development.
- That the Social Fund could be a strategic tool to stimulate the development of professions in school, which, based on confidence-building relationships, work with a targeted mission to prevent early school leaving. For this to happen, such a focus needs to become a pronounced priority within the Social Fund and be separated from general interventions for young people who do not work or study.

Denna rapport handlar om studieavbrottsförebyggande arbete. I Sverige har sådana insatser i hög grad kommit att utvecklas genom projekt som finansierats av Europeiska socialfonden¹. Ambitionen med rapporten är att bidra med perspektiv på arbetet med att motverka studieavbrott. Som läsare blir du sannolikt inte förvånad över att framgångsfaktorer till stora delar kommer att handla om individcentrerade arbetssätt, uppföljning, bemötande, flexibilitet och samverkan. Det är perspektiv som tidigare identifierats genom utredningar, forskningsrapporter och kunskapsöversikter. I denna studie tar vi avstamp i sådan kunskap med en särskild förhoppning om att belysa erfarenheter från och möjligheter med att genom EU-finansierade insatser bidra till ett utvecklat studieavbrottsförebyggande arbete i Sverige framöver.

¹ Regeringskansliet (2020).





1. INLEDNING

Europeiska socialfonden (ESF) i Sverige ska, genom att finansiera olika former av projekt, bidra till en väl fungerande arbetsmarknad och en varaktigt ökad sysselsättning på lång sikt². Under 2017–2022 samverkar Forte med Svenska ESF-rådet kring *Temaplattformen Hållbart arbetsliv*. Syftet med temaplattformen är att bidra till ett effektivare genomförande av Europeiska Socialfonden i Sverige genom att samla kunskap från projekt som finansierats och relatera den till befintlig kunskap och forskning. Därmed ska förutsättningar även skapas för att utveckla den nationella arbetsmarknadspolitiken.

² EU:s strukturfonder syftar till att förbättra den sociala sammanhållningen och det ekonomiska välbefindandet i unionens samtliga regioner och är uppdelad på fyra fonder för finansiering av insatser: Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), Europeiska socialfonden (ESF), Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket samt Fonden för fiskets utveckling. Läs mer på: <http://www.esf.se/sv/vara-program/Socialfonden/>.

I Sverige har ett antal projekt finansierats som har varit inriktade på att motverka studieavbrott hos unga. För dessa projekt finns enskilda utvärderingar, men det har inte gjorts någon sammanställning av erfarenheter från projekten kring resultat, framgångsrika metoder och behov av framtida arbete. Syftet med denna rapport är därför att samla de erfarenheter som gjorts kring studieavbrottsförebyggande arbete i Sverige under programperioden 2014–2020. Förhoppningen är att bidra till att erfarenheter tas tillvara inom utvecklingen av den nationella arbetsmarknads-, utbildnings- och ungdomspolitik. Framför allt är ambitionen att resultaten ska kunna ligga till grund för fortsatt utveckling av studieavbrottsförebyggande insatser inom Socialfonden under programperioden 2021–2027.

Studien har genomförts i form av en fallstudie av ESF-finansierade insatser för stärkt studieavbrottsförebyggande arbete, där de projekt som valts ut i sig utgör varsitt fall inom detta tema. Urvalet består av 19 projekt som finansierats inom Socialfonden. Kostnaderna för projekten uppgår till totalt 658 miljoner kronor, varav 409 miljoner kronor kommer från Socialfonden. Studien har sedan utgått från att beskriva generella mönster i projektens upplägg och resultat, dvs en metastudie där fokus ligger på att skapa ett lärande som går bortom enskilda projekt för att i förlängningen bidra till ett utvecklat beslutsfattande.

Den övergripande frågeställningen för studien är vilka resultat och mervärden som de finansierade insatserna har genererat och vilka lärdomar som kan dras bortom de enskilda projekten. Utifrån detta beskriver studien mönster i projektens upplägg och genomförande, vilket utfall och resultat som projekten gemensamt gett upphov till och om det finns förklaringar till skillnader mellan olika projekt. Vidare beskriver studien vilket bidrag som projekten lämnat till arbetet med kommunernas aktivitetsansvar (KAA). Erfarenheter från projekten relateras också till ett europeiskt perspektiv och till Socialfonden i stort.

Den överordnade frågan för studien är vilket bidrag projekten lämnat till ett studieavbrottsförebyggande arbete i Sverige för att säkra ungas övergångar från studier till arbete. Mot denna bakgrund är syftet med rapporten att den ska kunna användas för att utveckla Socialfondens stöd till studieavbrottsförebyggande insatser framöver.

2. STUDIEAVBROTTS- FÖREBYGGANDE ARBETE

För att kunna relatera de aktuella projekten till utvecklingen av ett studieavbrottsförebyggande arbete för unga som varken arbetar eller studerar behöver vi först klargöra vad detta egentligen innebär. Ett arbete med sådan inriktning kan verka tydlig, men det visar sig snabbt att det finns olika perspektiv att belysa. Detta gäller inte minst när frågan sätts in i ett europeiskt sammanhang.

2.1. Unga som varken arbetar eller studerar

Enligt SCBs arbetskraftsundersökning år 2019 uppgick antalet unga som varken arbetade eller studerade i åldern 15–24 till 64 500 personer, varav 17 600 var i åldern 15–19 år³. Under senare år har ett antal utredningar, rapporter och studier publicerats kring denna grupp, som ofta förkortas som UVAS. Utgångspunkt tas ofta i att skillnaderna inom ungdomsgruppen och klyftorna mellan de som lyckas etablera sig på arbetsmarknaden och de som inte gör det har blivit större⁴.

I rapporten *Unga som varken arbetar eller studerar – en kartläggning och kunskapsöversikt* konstateras att gruppen unga som varken arbetar eller studerar definieras utifrån vad individerna i gruppen inte gör⁵. Det handlar (oftast) om personer 15–24 år som saknar arbete och som inte deltar i studier. Samtidigt är gruppen mycket blandad. Det faktum att gruppen innehåller ungdomar med vitt skilda förutsättningar och behov har väckt kritiska röster mot att detta generella begrepp används som underlag vid policyutformning⁶. Kritiken

utgår från att insatser riskerar att fokusera på de ungdomar som står relativt nära arbetsmarknaden och som därför med mindre insatser kan övergå till arbete eller studier.

På motsvarande sätt slår Eurofound⁷ fast att konceptet NEET⁸, som är den engelska motsvarigheten till UVAS, har visat sig vara ett bra verktyg för att öka förståelsen för ungdomars utsatthet i förhållande till etablering på arbetsmarknaden och social inkludering. De poängterar samtidigt att det övergripande begreppet riskerar att förenkla och dölja de stora variationer som finns i ungas behov av stöd. Detta kan sedan få en avgörande betydelse för de strategier som utformas för att angripa problematiken. Politiska beslut och utveckling av åtgärder bör istället utgå från heterogeniteten inom gruppen unga som varken arbetar eller studerar. Framför allt åtgärder i högre utsträckning utformas utifrån de olika förutsättningar och behov som finns för olika delgrupper inom UVAS-paraplyet⁹.

2.2. Elever som lämnar skolan i förtid

I linje med resonemanget ovan kan den grupp inom UVAS som utgör huvudfokus för denna studie preciseras. Studien avser studieavbrottsförebyggande arbete, vilket ur ett europeiskt perspektiv innebär ett fokus på den grupp som kallas "early school leavers" (ESL). Att minska

tidig studieavbrott är en av EUs nuvarande prioriteringar eftersom det är ett problem som påverkar alla medlemsstater i olika grad och som har negativa konsekvenser för både ungdomar och samhället i stort¹⁰.

3 <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/arbetskraftsundersokningar/arbetskraftsundersokningarna-aku/pong/tabell-och-diagram/icke-sasongrensade-data/unga-som-varken-arbetar-eller-studerar-neet-ar/>

4 SOU 2018:11.

5 Forslund & Liljeberg (2020).

6 Se t ex Furlong (2006).

7 Eurofound (2016).

8 Not in Education, Employment, or Training (NEET).

9 Eurofound (2016); SOU 2017:9.

10 van der Graaf, Vroonhof, Roullis & Velli (2019); European Commission/EACEA/Eurydice (2016); Eurofound (2012); Öckert (2021).

Att det är en avgörande fråga framgår av Europeiska rådets rekommendation från 2011 om politiska strategier för att minska andelen elever som lämnar skolan i förtid. Detta arbete ses som avgörande för att flera av nyckelmålen i Europa 2020-strategin ska kunna nås¹¹. Europa 2020-strategin innehåller därför det

EU-gemensamma målet att fram till 2020 minska andelen elever som lämnar skolan i förtid till mindre än 10%, från 14,4% under år 2009. Medlemsstaterna har sedan satt upp egna nationella mål utifrån sina respektive utgångslägen och nationella förhållanden. I Sverige har målet satts till 7%¹².

Tabell 1. **Andel elever som lämnar skolan i förtid. Källa: EU-kommissionen (2019)¹³.**

		Sverige		EU-snitt	
		2009	2018	2009	2018
Andel elever som lämnar skolan i förtid (åldern 18-24)	Totalt	7,0%	9,3%	14,2%	10,6%
	Inrikes födda	6,4%	7,3%	13,1%	9,5%
	Utrikes födda	11,9%	17,7%	26,1%	20,2%

Den senast tillgängliga uppföljningen på EU-nivå är från 2018. Där konstateras att andelen elever som lämnar skolan i förtid i Sverige är under snittet för EU. Samtidigt har det skett en ökning från 7% under 2009 till 9,3% under 2018. Även om utvecklingen drivs av utrikesfödda ungdomar, har andelen elever födda i Sverige som lämnar skolan i förtid också ökat under denna period. I en rapport från EU-kommissionen konstateras vidare att det skett en ökning i 8 länder under perioden 2011–2018 och att ökningen varit störst i Slovakien och Sverige¹⁴. Sammantaget konstaterar EU-kommissionen att det nationella målet om 7% under år 2020 verkar svårt att nå.

2.2.1. INGEN ENHETLIG DEFINITION AV TIDIGA STUDIEAVBROTT

Statistiken ovan utgår från en definition som innebär att begreppet lämna skolan i förtid avser personer som lämnar skolan med utbildning på grundskolenivå eller lägre och som inte längre deltar i allmän eller yrkesinriktad utbildning. Det saknas samtidigt en enhetlig definition av vad som egentligen räknas in i denna grupp¹⁵. Inom EU finns flera begrepp som ofta används synonymt, men som i sig definieras på olika sätt – Not in Education, Employment or Training (NEET), Early Leavers from Education and Training (ELET), interrupted learners, school dropouts¹⁶. Ett gemensamt drag i de olika definitionerna är att de avser elever som kan ha avslutat sin obligatoriska utbildning, men att de fortfarande anses ha avslutat sin utbildning för tidigt för sitt eget

11 Europa 2020 är EU:s gemensamma strategi för tillväxt och sysselsättning. Strategin har tre övergripande prioriteringar: smart tillväxt, hållbar tillväxt och tillväxt för alla.

12 Det svenska nationella målet är formulerat som att andelen 18-24-åringar som har mindre än två års utbildning på gymnasial nivå och som inte heller deltar i någon form av studier ska vara mindre än 7 procent 2020. (Regeringskansliet 2020).

13 European Union (2019).

14 EU-kommissionen (2019).

15 SOU 2016:77.

16 Oomen & Plant (2014).

eller samhällets bästa. När detta är finns det samtidigt många perspektiv på¹⁷.

Sammantaget saknar begreppet ”early school leaving” och tidiga studieavbrott tydlig definition. Det finns många innebörder som alla utgår från sin aktuella kontext och vilka mått som används där. Den indikator som tagits fram inom EU har skapats som en följd av en politisk kompromiss med syftet att kunna göra internationella jämförelser mellan olika utbildningssystem¹⁸. Den indikator som används inom EU kombinerar tre dimensioner: en åldersparameter för ungdomar (18 till 24), deras nuvarande status (inte inom utbildning) och en variabel om utbildningsprestation (avslutad gymnasial utbildning).

Vi kan alltså konstatera att det varierar mellan olika länder och utbildningssystem när en ungdom anses lämna sina studier i förtid¹⁹. I denna studie tar vi inte heller ställning till en definition av vad det innebär att lämna skolan i förtid. Vi fokuserar istället på att beskriva omständigheterna kring den process som omgärdar ett studieavbrott som grund för den fortsatta analysen.

2.2.2. ORSAKER TILL TIDIGA STUDIEAVBROTT

I SOU 2016:94 lyfts det fram att *”orsakerna till frånvaro beskrivs bäst som en ’komplex väv’ av olika faktorer och den typiska utvecklingen av frånvaro är att flera faktorer bidrar och påverkar varandra ömsesidigt*²⁰. Beslutet att lämna skolan i förtid är mer av en process än en isolerad händelse, en process som påverkas av pedagogiska faktorer, individuella omständigheter och socioekonomiska förhållanden²¹. Problemen tar

ofta sin början redan i grundskolan med de första upplevelserna av misslyckanden och ett tilltagande utanförskap i skolan. Övergångar mellan skolor och olika utbildningsnivåer är särskilt svåra för elever i riskzonen och utbildningssystemen ger inte alltid tillräckligt stöd till elever att hantera känslomässiga, sociala eller pedagogiska svårigheter för att fullfölja sin utbildning.

Det är viktigt att poängtera att ett beslut att avbryta sina studier sällan tas snabbt. Det är snarare resultatet av ett längre samspel mellan eleven och skolan. En elev bestämmer sig i allmänhet inte för att avsluta sin skolkarriär från en dag till en annan. Det föregås ofta av en längre period av svårigheter och med tidiga varningssignaler om studieavbrott som t ex låga eller försämrade betyg i kärnämnen, låg närvaro och problemskapande beteende²².

Även om det finns identifierade riskfaktorer är det också viktigt att notera att det inte finns några kausala samband som innebär att vissa bakgrundsfaktorer faktiskt leder till att ungdomar kommer att göra studieavbrott. I en kunskapsöversikt från Plug In, ett nationellt projekt för att motverka studieavbrott som drevs mellan 2012–2018, summerades förutsättningarna för studieavbrott på följande sätt:

”Många av de elever som är påverkade av riskfaktorer gör bra ifrån sig i skolan och avslutar sin gymnasieutbildning, och det har visat sig vara mycket svårt att förutse ett avbrott med utgångspunkt i individuella och strukturella bakgrundsfaktorer. Det är alltid en mängd samverkande faktorer som ligger bakom ett avbrott, och andra faktorer förknippade med skolkontext, utbildningssystem och arbetsmarknad har stor betydelse. Det är

17 Oomen & Plant (2014).

18 Donert m fl (2016).

19 GR Utbildning (2018).

20 SOU 2016:94.

21 Europeiska Kommissionen (2011).

22 Oomen & Plant (2014).

med andra ord inte elevens bakgrund som avgör om hen kommer att fullfölja skolan. Det är till stor del det som händer i skolan, och hur väl eleverna lyckas där, som avgör om de kommer att fullfölja sina studier”²³.

På senare tid har det i allt högre grad uppmärksamats att elever som avbryter sina studier i förtid ska förstås som ett problem för samhället och skolan, snarare än ett problem som bara skapas av ungdomen och dess familjesituation, bakgrund eller nätverk²⁴. Samtidigt ligger fortfarande fokus i utformningen av åtgärder

ofta på brister och svårigheter hos individen. Många gånger ses eleven snarare än skolan som problemet, vilket återspeglas t ex i uttryck som skolavhoppare, hemmasittare eller ”drop outs”²⁵. Även begrepp som skolk och skolvägran signalerar att orsakerna till frånvaron ligger hos eleven²⁶. Var problemet i första hand uppfattas ligga tenderar ofta att variera beroende på vem som tillfrågas – skolan, anhöriga eller eleven själv. Ytterst riskerar skillnaderna i synen på vad som bidrar till frånvaro resultera i att fel insatser ges²⁷.

Figur 1. **Process av insatser i förhållande till elevers studieavbrott.**



2.2.3. STRATEGIER FÖR ATT ARBETA MED STUDIEAVBROTT

Det finns idag en bred uppslutning bakom uppfattningen att studieavbrott inte bör beskrivas som en enskild händelse, utan att det är en process som ofta börjar tidigt och pågår under en längre tid²⁸. Att arbeta med de bakomliggande orsakerna till studieavbrott är därför en uttalad ambition inom EU. Sedan Europa 2020-strategin, med målet att minska andelen elever som lämnar skolan i förtid, antogs har flera arbetsgrupper identifierat goda exempel och erfarenheter kring att motverka tidiga studieavbrott²⁹. En slutsats är att heltäckande insatser i förhållande till elever som gör studieavbrott i förtid bör bygga på strategier för

förebyggande, ingripande och kompenserande åtgärder³⁰. Denna uppdelning har kommit att prägla samtalet om ”early school leaving” på EU-nivå och kommer att utgöra grund för analysen i denna studie.

2.2.3.1. Förebyggande insatser (prevention)

Förebyggande insatser går ut på att undvika att de förhållanden som får elever att lämna skolan i förtid överhuvudtaget uppkommer. Ett av de mest verkningsfulla sätten som lyfts fram när det gäller att ge barn en god pedagogisk start är ett ökat deltagande i förskola och utveckling av barnomsorg av god kvalitet³¹. Exempel på andra förebyggande insatser är systematiskt språkstöd till barn från med utländsk bakgrund, aktiva

23 GR Utbildning (2018).

24 Nevala m fl (2011).

25 Oomen & Plant (2014).

26 SOU 2016:94.

27 SOU 2016:94.

28 Europeiska Kommissionen (2011); GR Utbildning (2018).

29 European Commission/EACEA/Eurydice (2016).

30 EU-parlamentet (2011); European Commission/EACEA/Eurydice (2016); Donert et al (2016).

31 EU-kommissionen (2011).

insatser för att motverka social, etnisk och kulturell segregation i skolorna samt målinriktat stöd till missgynnade skolor³².

Dessa insatser kräver ett systemperspektiv och beskrivs ofta som förebyggande arbete på en universell nivå³³. Detta omfattar alla elever och utgör grunden för att förebygga att problem uppstår. Universella insatser innebär att kvaliteten på undervisningen höjs genom anpassningar utifrån elevers behov och förmågor samt utformning av en trygg och inkluderande miljö tillsammans med en skolkultur som främjar lärande. De universella insatserna innefattar även tydliga rutiner och system för snabb uppföljning av riskfaktorer. Detta omfattar såväl studieresultat och närvaro som socioemotionella och psykologiska beteendekriterier samt trivsel i skolan, upplevelser av skolmiljön och normbrytande beteende.

2.2.3.2. Ingripande insatser (intervention)

Ingripande insatser syftar till att möta svårigheter i ett tidigt skede och ska leda till att dessa inte gör att eleven lämnar skolan. Sådana interventioner kan inriktas på skolor som helhet där särskilda utmaningar identifierats eller på individuella elever som riskerar att avbryta sin utbildning i förtid.

Ingripanden som rör hela skolan handlar exempelvis om att förbättra klimatet i skolan och skapa stödjande lärmiljöer³⁴. Exempel på elevinriktade åtgärder kan vara mentorer och handledare, individanpassad inläring, samt förbättrad karriärvägledning³⁵. Ofta bygger insatser på olika former av mentorskap där särskild personal arbetar individuellt med

utsatta elever. Detta kan vara personal från skolan, men även från andra organisationer och civilsamhället. Elever kan uppfatta dessa nyckelpersoner som "opartiska utomstående" som är frikopplade från den vanliga skolmiljön.

Utgångspunkten är att riktade insatser till individer eller grupper sätts in för att tidigt åtgärda problem som identifierats. Tanken är att under en viss period stödja elever som hamnar i svårigheter för att hjälpa dem att klara sin skolgång och ytterst förhindra att de fullbordar ett studieavbrott. Centralt är att ungdomarna inte har avbrutit sin utbildning, utan finns kvar i skolan³⁶.

2.2.3.3. Åtgärdande insatser (kompensation)

Även om förebyggande åtgärder krävs för att minska antalet studieavbrott behövs även kompenserande insatser för elever som av olika skäl har lämnat sin utbildning i förtid³⁷. Sådana insatser innebär att möjligheter till utbildning eller andra arbetsmarknadsinriktade insatser erbjuds för de ungdomar som redan har gjort ett studieavbrott³⁸. Syftet är då att hjälpa ungdomarna tillbaka till den traditionella utbildningen eller att erbjuda alternativa vägar till studier eller arbete. Framgångsrika insatser i detta skede är ofta avsevärt annorlunda än inom den ordinarie undervisningen, eftersom de ska lösa de problem som eleverna haft med den vanliga skolgången. Insatser i detta skede, då studieavbrott redan skett, har också ett tydligt fokus på aktiva åtgärder för att hjälpa ungdomar som lämnat skolan att komma in på arbetsmarknaden.

³² Oomen & Plant (2014); EU-kommissionen (2011, 2016); European Commission/EACEA/Eurydice (2016).

³³ GR Utbildning (2018); SOU 2017:9; SOU 2018:11.

³⁴ European Commission (2011).

³⁵ Oomen & Plant (2014); European Commission (2011/2016).

³⁶ GR Utbildning (2018); SOU 2017:9; SOU 2018:11.

³⁷ European Commission/EACEA/Eurydice (2016).

³⁸ Oomen & Plant (2014); European Commission (2016).

3. ÖVERGRIPANDE BESKRIVNING AV PROJEKTEN

Denna studie avser projekt som finansierats av Socialfonden kring ett stärkt studieavbrottsförebyggande arbete. I detta har även insatser för att stärka kommunernas aktivitetsansvar (KAA) inkluderats. För att ingå i studien ska projekten ha finansierats inom den innevarande programperioden 2014-2020 och vara avslutade senast i december 2020.

Urvalet av projekt bygger på en sammanställning som gjorts av Sveriges kommuner och regioner (SKR) kring projekt som haft fokus på utveckling kopplat till utbildningsområdet samt kommunernas aktivitetsansvar (KAA). Urvalet har sedan kompletterats med projekt

som enligt ESF-rådets projektbank har en direkt koppling till utveckling av kommunernas aktivitetsansvar. Avslutningsvis har en fråga ställts till regionansvariga inom ESF-rådet om de finansierat projekt med denna inriktning som de anser borde ingå i studien.

3.1. Projekten som ingår i studien

Urvalskriterierna för studien har genererat ett urval på 19 projekt. De projekt som inkluderats i studien redovisas i tabell 2 på nästa sida. Av tabellen syns att projekten har finansierats genom Socialfondens programområde 2 och 3,

vilket framgår av att de sorterar under målen 2.1, 2.2 och 3.1. Vad detta innebär i förhållande till de finansierade projektens inriktning och förväntade resultat ur Socialfondens perspektiv illustreras i tabell 1 nedan.

Tabell 1. Socialfondens särskilda mål som omfattar utvalda projekt³⁹

Mål	Särskilda målets rubrik	Förväntade resultat
2.1	Kvinnor och män som står långt från arbetsmarknaden ska komma i arbete, utbildning eller närmare arbetsmarknaden.	Bidragit till att kvinnor och män som står långt från arbetsmarknaden kommer i arbete eller kommer närmare arbetsmarknaden.
2.2	Underlätta etableringen i arbetslivet och öka deltagandet i utbildning för unga (15-24 år) kvinnor och män.	Bidragit till att unga kvinnor och män som står långt från arbetsmarknaden kommer i arbete eller utbildning. Utvecklat eller tillämpat metoder som förebygger avhopp från gymnasieskolan.
3.1	Öka sysselsättningen och deltagandet i utbildning hos unga (15-24 år) arbetslösa kvinnor och män och andra unga som varken arbetar eller studerar.	Ökad sysselsättning och ökat deltagande i utbildning bland unga, särskilt bland de som löper störst risk för långtidsarbetslöshet och framtida arbetsmarknadsrelaterade problem. Minskad inaktivitet bland arbetslösa unga kvinnor och män, framförallt de unga som är inaktiva. Ökat antal företag som startas av unga som varken arbetar eller studerar.

³⁹ Nationellt socialfondsprogram 2014-2020.

Tabell 2. **Urval av projekt som ingår i studien.**

Namn	Mål	Region	Projektägare	Starttid	Sluttid
Hikikomori	2.1	Västsverige	Göteborgs stad	2015-09-01	2018-08-31
Plugga klart 2	2.1	Norra Mellansverige	Region Dalarna	2016-01-01	2019-02-28
Värmlands unga	2.1	Norra Mellansverige	Karlstads kommun	2016-01-01	2019-02-28
#jagmed	2.2	Östra Mellansverige	Region Östergötland	2015-09-01	2018-12-31
En skola för alla	2.2	Västsverige	Skaraborgs Kommunalförbund	2017-02-01	2020-01-31
Fullfölja studier GR (FSGR)	2.2	Västsverige	Göteborgsregionens kommunalförbund (GR)	2017-03-31	2020-03-30
Motivation leder till framgång	2.2	Småland & Öarna	Kommunförbundet Kalmar län	2017-09-01	2020-08-31
NyStart Stockholm	2.2	Stockholm	Stockholms stad	2018-01-02	2020-12-31
Plug In 2.0	2.2	Nationellt	SKL	2015-03-01	2018-12-31
SUSA	2.2	Stockholm	Stockholms stad	2015-09-01	2019-08-30
Within	2.2	Sydsverige	Kristianstads kommun	2015-11-01	2020-01-31
Griffin PlugIn	3.1	Sydsverige	Kommunförbundet Skåne	2016-08-01	2018-06-30
Plattform U	3.1	Mellersta Norrland	Örnsköldsviks kommun	2016-01-11	2017-12-29
Reboot	3.1	Sydsverige	Malmö stad	2016-01-04	2017-12-31
Samlad kraft för Ånges framtid	3.1	Mellersta Norrland	Ånge kommun	2015-06-01	2018-06-30
TRIA	3.1	Mellersta Norrland	Kramfors kommun	2016-01-11	2017-12-31
Ung Horisont	3.1	Norra Mellansverige	Karlstads kommun	2016-01-01	2018-06-30
Ung i Gävleborg	3.1	Norra Mellansverige	Region Gävleborg	2016-02-01	2019-06-30
UVAS	3.1	Mellersta Norrland	Region Jämtland Härjedalen	2015-06-01	2018-06-30

När det gäller Socialfondens programområde 2 så är det i första hand det särskilda målet 2.2 som avser insatser för unga som är arbetslösa, hamnat i utanförskap eller riskerar att hamna i utanförskap. Mål 2.1 är mer generellt riktat till personer utanför arbetskraften och även där ingår unga i målgruppen med syftet inte

exkludera unga om det bedöms lämpligt att de deltar.

Programområde 3 och mål 3.1 utgörs av Sysselsättningsinitiativet för unga. Det innebär att medlen är regionalt öronmärkta av EU för de områden där ungdomsarbetslösheten var som störst (över 25 procent) under år 2012.

I Sverige var detta Sydsverige, Norra Mellansverige och Mellersta Norrland. Inom Sysselsättningsinitiativet skulle fokus ligga på beprövade insatser och det har inte funnits finansiering för extern utvärdering av enskilda projekt. Det innebär att det inte finns några utvärderingsrapporter för de projekt under mål 3.1 som ingår i studien, utan endast slutrapporter från projekten. Det har däremot genomförts en programutvärdering av Sysselsättningsinitiativet i Sverige⁴⁰.

Av tabell 2 ovan framgick att projekten fördelar sig över 8 av Socialfondens totalt 9 regioner⁴¹. Den enda region som inte finns representerad är Övre Norrland. Anledningen har beskrivits som att gruppen unga som varken arbetar eller studerar inte är så stor i Övre Norrland samtidigt som kommunerna inte har prioriterat

behovet av riktad projektverksamhet. I Övre Norrland har det ur ett regionalt perspektiv istället bedömts vara mer resurseffektivt med projekt som haft en bredare ansats i termer av målgrupper.

Av tabell 2 framgick även att hälften av projekten (9 av 19) har drivits av regionala aktörer som regioner, kommun- eller kommunalförbund samt samordningsförbund. Av dokumentationen framgår sedan att även övriga projekt har varit av kommun- eller verksamhetsövergripande karaktär där någon kommun eller förvaltning tagit ansvar för genomförandet av flera olika delprojekt inom ramen för projektet. Vi kan således konstatera att de 19 projekten i sin tur utgör en stor mängd delprojekt som sammantaget utgör det fall av studieavbrottsförebyggande insatser som denna studie avser.

3.2. Projektens utfall

När det gäller projektens utfall är det svårt att göra alltför långtgående analyser kopplat till såväl utfall som resultat på projektnivå. När tillgängliga uppgifter hos ESF och SCB analyseras och ställs mot förklarande resonemang i utvärderingar och projektrapporter visar det sig att det finns ett lapptäcke av olika insatser. I merparten av projekten finns sedan ett tämligen olikartat utfall i de olika delprojekten. Detta framgår inte av den projektövergripande deltagarredovisningen till SCB, som endast avser projekten som helhet. I Socialfondens uppföljningssystem finns möjlighet att redovisa utfall och resultat på delprojektnivå, men det har inte tillämpats i något av fallen.

För att illustrera utmaningen använder vi projektet Hikokomori. I slutrapporten framgår att projektet huvudsakligen har arbetat med individuellt stöd till ungdomar som riskerar skolavhopp, men också med generella insatser i form utbildningsinsatser riktade till åk 9 på grundskolan. Projektet har haft 684 deltagare som tillsammans redovisat 8 767 timmar i projektet. SCB-data visar att 91 procent av dessa har redovisats vara i studier eller arbete vid avslut i projektet. Av slutrapporten framgår sedan att projektet *"har arbetat med individuellt stöd till 220 av dessa (...). Av övriga deltagare är 548 niondeklassare som har deltagit i arbetsmarknadskunskap på lektionstid (...). Resterande 32 deltagare (...) har deltagit i projektets övriga gruppverksamheter. Av de 220 individuella*

40 Strategirådet (2018).

41 Av Socialfondens totalt nio nationella indelningar utgörs Sverige som helhet i *Sverige nationellt*. Resterande regioner följer EU:s ekonomiska indelningar för Mellanstore regioner/landskap, s k NUTS2-områden.

deltagarna var 64 procent i studier eller arbete vid avslut”.

Det finns även andra utmaningar kring deltagarredovisningen som bidrar till ett missvisande utfall i SCB-redovisningen. I utvärderingen av Hikokomori framgår att det har funnits svårigheter med att få deltagarna att skriva på redovisningslistor, vilket har medfört att statistiken som rapporteras in och det faktiska deltagandet uppges skilja sig åt. Samma problematik rapporteras från Ung Horisont på följande sätt: *”Vårt projektmål var att nå 300 ungdomar vilket vi med råge gjort. Dock stötte vi på svårigheter med registreringen (...). Antal faktiskt inskrivna i projektet blev 147 personer (...). Enligt våra uppgifter, och då har vi satt i underkant, har vi arbetat extra mycket med*

548 ungdomar (...) och vi anser att de med detta fått ta del av projektets socialfondsmedel”.

Ytterligare ett exempel finns i SUSA där det konstateras att det har varit svårt att få eleverna på skolan att vilja skriva på den formella närvarorapporteringen till ESF. Personal uppges därför ha arbetat med ett stort antal elever som inte formellt registrerats som deltagare i projektet.

I tabell 3 nedan redovisas de uppgifter om projektens utfall som finns tillgängliga hos ESF och SCB. Vi har konstaterat att det finns osäkerheter kring deltagarredovisningen, men syftet är att visa på vilka volymer projekten motsvarat och uppgifterna redovisas sammanställt för de tre särskilda målen.



Figur 2. Uppgifter om projektens utfallsindikatorer. Källa: ESF/SCB.

	2.1	2.2	3.1	Totalt
Kostnader				
ESF-stöd	49 359 303	260 334 079	99 786 527	409 479 909
Medfinansiering	56 452 448	141 738 696	50 299 659	248 490 803
Totalt	105 811 751	402 072 775	150 086 186	657 970 712
Deltagare				
Män antal	883	3 671	1 412	5 966
Män andel	50%	60%	56%	63%
Kvinnor antal	897	2 820	1 113	4 412
Kvinnor andel	50%	40%	44%	43%
Totalt	1 780	7 102	2 525	10 378
Deltagartimmar				
h/deltagare män	50	102	172	116
h/deltagare kvinnor	49	62	171	98
h/deltagare totalt	49	86	172	115
Deltagarkostnad				
kr/deltagare ESF	27 730	32 849	39 519	36 851
kr/deltagare medfin	31 715	18 521	19 921	22 961
Kr/deltagare totalt	59 445	51 370	59 440	59 812

Av tabellen kan vi konstatera att projekten tillsammans har motsvarat en kostnad på 658 miljoner kr, varav 409 miljoner kr i ESF-stöd och 249 miljoner kronor i medfinansiering. När det gäller projektens storlek i termer av budget finns det en stor spridning mellan de olika projekten. Det nationella projektet Plug In 2.0 är störst med 101 miljoner kronor i ESF-stöd och Fullfölja studier GR är minst med 7 miljoner kronor i ESF-stöd.

Av tabellen framgår även att totalt 10 378 ungdomar, varav 5 966 män (57%) och 4 412 kvinnor (43%) har redovisats som deltagare i något av de 19 projekten. När det gäller antal

timmar som varje ungdom tagit del av insatser i projekten varierar genomsnittstiden relativt mycket mellan målområdena. Sysselsättnings-initiativet (3.1) är högst med 172 timmar, medan projekten inom 2.1 är lägst med 49 timmar. Inom mål 2.2 finns även en skillnad mellan kvinnor och män när det gäller redovisad tid i projektet, men här drivs skillnaden av projektet Plug In 2.0 där män redovisat fler timmar per deltagare. I övrigt noteras förhållandevis få skillnader mellan könen.

Avslutningsvis konstaterar vi att de 658 miljoner kr som investerats i projekten innebär en genomsnittlig kostnad per deltagare på ca

60 000 kr, varav ca 37 000 avser finansiering från ESF. Kostnadsbilden är relativt jämn mellan målområdena, även om det finns en stor spridning mellan de enskilda projekten. Det

mönster som tydligast framträder i detta avseende är att de större projekten generellt har en lägre kostnad per deltagare.

3.3. Projektens inriktning

När projekten i studien kategoriseras utifrån den modell som presenterades tidigare konstaterar vi att de delvis handlar om att motverka avbrott som ännu ej skett (intervention), dels om att få tillbaka de som redan gjort studieavbrott till studier eller arbete (kompensation).

När det gäller projekten inom sysselsättningsinitiativet (mål 3.1) så handlar det uteslutande om ett reaktivt arbete som ofta är knutet till kommunernas aktivitetsansvar. Vidare konstaterar vi att de renodlat studieavbrottsförebyggande projekten är få. Om vi utgår från att projekten ska avse ungdomar som ej redan avbrutit sina studier så är det endast fyra projekt som helt har denna inriktning: Fullfölja studier GR, Plugga klart 2, SUSÅ samt Värmlands unga. Till detta lägger vi sedan att ett antal delprojekt inom resterande projekt under 2.1 och 2.2 i varierande utsträckning haft ett fokus på studieavbrottsförebyggande insatser.

Det är framför allt de större projekten i urvalet som kombinerar olika insatser för intervention och kompensation. I dessa projekt, som är uppbyggda med flera delprojekt, finns ofta

insatser utifrån ett bredare spektrum. En utmaning för denna studie är sedan att då ett projekt som helhet kombinerar insatser för intervention och kompensation (framför allt när det är ett gränsland mellan de två), så tycks fokus på insatser för de som redan har gjort studieavbrott dominera i dokumentationen. I dessa fall utgör projektet ofta en extern insats i förhållande till skolan som erbjuder studie- och arbetsinriktade insatser för ungdomar inom ramen för kommunernas aktivitetsansvar. Det innebär också i många fall att insatsen frikopplas från skolan. På detta sätt finns det också återkommande beskrivningar om att ungdomarnas övergång till aktivitetsansvaret gör det möjligt för skolorna att frikoppla sig från ansvaret för att lösa problemet, utan istället hänvisa ungdomarna någon annanstans.

I analysen av projekten börjar vi med att fokusera på de insatser som haft ett uttalat fokus på studieavbrottsförebyggande arbete för ungdomar som är kvar i studier. Därefter riktar vi uppmärksamheten mot projektinsatser för ungdomar där studieavbrotten redan är ett faktum.



4. INSATSER FÖR ATT FÖREBYGGA STUDIE- AVBROTT

Enligt den modell som används som grund för studien görs ingripande insatser (interventioner) för att möta svårigheter i ett tidigt skede i syfte att eleven inte ska avbryta sina studier. Sådana insatser kan inriktas på skolan som helhet (kring t ex mobbning, trygghet eller lärartäthet) eller på individuella elever som riskerar att avbryta sin utbildning i förtid. De fyra projekt som enligt denna modell har bedömts ha en renodlat studieavbrottsförebyggande ansats är Fullfölja studier GR, Plugga Klart 2, SUSÅ och Värmlands unga. Vidare har delprojekt inom framför allt #jagmed, En skola för alla, Hikokomori och Plug In 2.0 haft en uttalat studieavbrottsförebyggande inriktning.

När det gäller inriktningen på projekten så har de ett tydligt utvecklingsperspektiv, vilket utvärderingen av #jagmed illustrerar. Där summeras att projektet utgår från idén om att extern finansiering och en temporär projektor-organisation kan användas som ett sätt att utveckla ordinarie verksamhet genom att erbjuda möjligheter att testa nya lösningar, aktiviteter och arbetsmetoder. Utvärderingar och projektdokumentation visar sedan att utvecklingsarbetet i projekten som fokuserat på unga som riskerar att göra studieavbrott sammantaget handlar om två delar – individuella stödsystem och system för tidig upptäckt⁴².

När det gäller insatser för elever som riskerar att avbryta sin utbildning i förtid konstaterade vi tidigare att det ofta handlar om olika former av mentorskap där särskild personal arbetar individuellt med utsatta elever. Förutsätt-ningarna för detta arbete finns på olika sätt beskrivet i dokumentationen kring de aktuella projekten. Nedan presenteras de huvudsakliga mönster som identifierats i beskrivningarna från projekten när det gäller system för tidig upptäckt samt olika former av individuella stödsystem.

4.1. System för tidig upptäckt

En grundläggande förutsättning för att nå ungdomar innan de gör studieavbrott är att det finns rutiner för att i förväg uppmärksamma riskfaktorer. De organisatoriska resultat som beskrivs från projekten utgår också i stor utsträckning från utveckling av system för att följa upp indikatorer som gör det möjligt att identifiera elever som bedöms löpa förhöjd risk att avbryta sina studier i förtid. Det handlar framför allt om att säkerställa att det finns system i skolorna för att följa upp elevers frånvaro.

Något nationellt system för att följa upp närvaro eller frånvaro finns inte i Sverige även om betydelsen av system för tidig upptäckt i skolan lyfts fram i utredningar som t ex SOU 2016:94. Där poängteras vikten av att uppmärksamma indikatorer som skolfrånvaro. En slutsats som förmedlas är att ungdomar som har haft en stor frånvaro upplevt att deras närvaro inte var betydelsefull och att det inte märktes om de var borta från skolan. Uppföljningen av frånvaro har därigenom ett

stort symbolvärde genom att det sänder en signal om betydelsen av närvaro och att de unga är saknade om de inte är i skolan.

I flera av projekten finns beskrivningar av att dessa har bidragit till att skapa bättre uppföljning av närvaro alternativt frånvaro och att dessa system kunnat implementeras i verksamheterna genom en ökad kompetens hos berörd personal. Ett projekt som haft ett tydligt fokus på system för tidig upptäckt är Fullfölj studier GR. Där beskrivs att en del skolor har infört arbete med system för att signalera, analysera och förbättra sitt arbete med elever som riskerar att inte nå målen och som har problematisk frånvaro. Grunden för detta beskrivs ligga i att införa en fungerande struktur för närvarorapportering där det också identifierats en nivå för när skolan anser att frånvaron är problematisk. I detta avseende poängteras att det inte finns några nationella riktlinjer och att skolan därför måste börja med att skapa samsyn kring vad som menas med problematisk frånvaro. I utvärderingen av projektet summeras sedan att

⁴² System för tidig upptäckt är det begrepp som på svenska används för engelskans "Early Warning Systems".

"de nya rutinerna kring frånvarorapportering ser olika ut på skolorna, men samtliga påtalar att det förändrade arbetssättet bättre fångar upp elevers frånvaro då det sker mer systematiskt". Slutsatsen som dras är att flertalet skolor genom utvecklingsarbetet i projektet har blivit bättre på att fånga upp tidiga varningssignaler för studieavbrott.

Från Plugga klart 2 beskrivs på motsvarande sätt att flera skolor rapporterat att de har hittat en organisation för att fånga upp eleverna och snabbare sätta in resurser för de som ligger i riskzonen för att göra studieavbrott. Även i utvärderingen av #jagmed beskrivs denna utveckling. Där summeras att kommunerna som medverkat i projektet tidigare inte har haft ett välfungerande system för uppföljningar. Innan projektet hade det inte förts någon heltäckande statistik över varken gymnasie-skolans studieavhopp eller över unga som varken studerar, arbetar eller deltar i någon

arbetsmarknadsåtgärd. Sammantaget konstaterades att *"det är först nu i och med att nya rutiner och strukturer har etablerats genom #jagmed som det går att göra säkra kvantitativa sammanställningar över gymnasieavhopp och ungdomar som befinner sig utanför skola och arbetsliv".*

En återkommande beskrivning från projekten är att system för att följa upp frånvaro och tidiga signaler på studieavbrott har utvecklats genom projektarbetet. Utgångspunkten har varit att det saknas nationella system och riktlinjer kring hantering av problematisk frånvaro. Därför har olika system utformats utifrån lokala förutsättningar i kommunerna. En lärdom som identifierats är samtidigt att system för tidig upptäckt i sig inte är tillräckliga. Till detta behöver sedan kopplas ändamålsenliga insatser att erbjuda de ungdomar som uppmärksammas och som löper risk att göra studieavbrott. Sådana insatser inom projekten har utgått från ett individcentrerat arbetssätt.

4.2. Nya funktioner i skolan med större frihet

Utvecklingen av individcentrerade arbetssätt inom projekten har främst skett genom att nya yrkeskategorier har lagts till inom skolans verksamhet – elevcoacher och närvarocoacher (Värmlands unga), socialpedagoger (SUSA), skolvärdar, trygghetsvärdar och elevcoacher (Fullfölja studier GR), elevcoacher (En skola för alla), närvaroteam eller motsvarande (Plug In 2.o). En gemensam tanke bakom detta beskrivs som att utveckla funktioner som har kompetens och förutsättningar att arbeta på ett annat sätt än vad som annars är möjligt i skolan. I utvärderingen av Plug In 2.o och den stora mängd verkstäder som genomförts inom projektet ställs detta i relation till en bred utveckling av skolans ordinarie arbete på följande sätt: *"Den samlade bilden är att det är vanligare med utveckling av specifika funktioner/*

tjänster/insatser än med en bredare utveckling av utbildningen som helhet eller utveckling av samarbetet i samband med elevernas övergångar mellan skolformer".

En övergripande erfarenhet från projekten är att det genom de nya funktionerna har varit möjligt att möta berörda ungdomar med ett individcentrerat arbetssätt. I projekten relateras påfallande ofta till erfarenheter från Plug In som inspirationskälla. Från Plug In kommunicerades att ett individcentrerat arbetssätt utgår från ett holistiskt perspektiv där skolan ser på elevens behov och förutsättningar som en helhet och även adresserar behov som sträcker sig utanför skolans pedagogiska ansvar. Det konstaterades att ett sådant arbete handlar om att inte bara fokusera på problem, utan att

också försöka hitta vad det är som faktiskt fungerar i elevens liv och som går att bygga vidare på⁴³.

Det handlingsutrymme som skapats i projekten, där det finns möjlighet att tänka nytt och göra annorlunda, lyfts fram som en väsentlig framgångsfaktor för att fler ungdomar ska

kunna fullfölja sina studier. Återkommande i rapporterna lyfts den förtroendeskapande relation som byggs upp mellan projektpersonal och de ungdomar som de arbetat med fram som avgörande. Förutsättningarna för detta arbete utgår från några framträdande mönster som beskrivs under kommande rubriker.

4.3. Utgångspunkt i icke-fungerande vuxenrelationer

En av utgångspunkterna för arbetet i projekten handlar om ungdomarnas brist på förtroende för skolan och andra myndighetskontakter. I SOU 2018:11 poängteras att unga som varken arbetar eller studerar ofta beskriver att de har mött insatser som de upplever som meningslösa, inte leder någonvart och som har brutit ner självkänslan snarare än byggt upp den. Därför poängteras vikten av ett bra bemötande samt individuellt och flexibelt stöd för att motverka studieavbrott. Vidare lyfts ofta betydelsen av att kunna odla en förtroendefull relation med en vuxen.

Just vikten av ett förtroendeskapande arbete återkommer i flera projekt. Från #jagmed beskrivs att *"den förlorade tilliten till vuxna och skolan utgör en del av problematiken och utgör också ett hinder i arbetet. (...) Att återfå*

förtroendet för en vuxen person som företrädare skolans verksamhet är därför en lång process". Från SUSA berättas att de ungdomar som SUSA riktat sina insatser till generellt befinner sig i en situation med dålig självbild och ett bristande förtroende för skolans aktörer.

I Fullfölja studier GR beskrivs att ett flertal deltagande skolor har arbetat med insatser för att utveckla det relationella arbetet och i utvärderingen konstateras att det individuella mötet anses vara viktigt för att skapa goda relationer mellan elever, lärare och andra vuxna på skolan. Slutsatsen som dras är sedan att *"relationsbyggandet ses som en viktig pusselbit i arbetet utifrån flera aspekter, dels för att eleverna ska känna sig sedda/uppmärksammade, dels för att få ett ökat tillit/förtroende till skolan och personalen"*.

4.4. Neutral funktion inom skolan med ökad tillgänglighet

I erfarenheterna från arbetsgrupper om tidiga studieavbrott inom EU summerades att elever kan uppfatta personer som erbjuder ett individuellt stöd som "opartiska utomstående" som är

frikopplade från den vanliga skolmiljön. Det är också tydligt att de funktioner som projekten erbjudit har utgjort en mindre laddad kontakt i

43 GR Utbildning (2018).

förhållande till ungdomarna och att detta är centralt mot bakgrund av en brist på tillit.

En beskrivning som finns i flera projekt är att projektmedarbetarna har kommit att anta en roll i förhållande till de unga där maktrelationen tonas ner och där det finns förutsättningar till ett mer individbaserat arbetssätt. I flera fall beskrivs denna roll i termer av "annan vuxen", vilket bland annat hämtas från forskning om uppsökande socialt arbete. Detta är ett begrepp som knyts till ändrade förutsättningar att få kontakt med och etablera en relation till personer som annars är svåra att nå⁴⁴.

En framgångsfaktor i projekten är en utvecklad tillgänglighet och ett stöd som inte är bundet i tid (på dygnet samt långsiktigt), till fysiska platser eller till givna yrkesroller. Från #jagmed kommuniceras vikten av att erbjuda och arbeta med andra nätverk och sammanhang för att kunna samtala med ungdomarna om deras skolsituation och eventuella återgång till skolan. Detta ger projektpersonalen en annan position som gör att de kan arbeta

individinriktat och mer flexibelt när det gäller tid, plats och form än andra professionella som ungdomarna har mött tidigare. Det görs i sammanhanget en specifik koppling till vikten av att kunna möta ungdomen i andra lokaler än i skolan: *"Skolan förknippas många gånger med negativa känslor och erfarenheter vilka gör tröskeln högre att besöka skolans lokaler än att besöka andra lokaler. (...) Rent fysiskt har många projekt bedrivit sin verksamhet (...) i lokaler som liknar hemmiljö snarare än skolmiljö"*.

Ett sådant resonemang återfinns även i utvärderingen av SUSÄ där det summeras att en framgångsfaktor har varit att projektet verkat på arenor som inte är samma som i det vanliga skolarbetet, utan att de kunnat erbjuda ett flexibelt stöd på andra platser. Detta beskrivs i förlängningen ha medfört en flexibilitet som på olika sätt har legat till grund för den relation som skapat förutsättningar för arbetet i SUSÄ. Slutsatsen som dras är sedan att denna flexibilitet i sig påverkar relationen till ungdomarna genom att maktförhållandet förändras.

4.5. Att arbeta med unga snarare än elever

I utvärderingen av SUSÄ beskrivs personalen verka i en position både utanför och innanför skolan. Stödet är en extra insats som kommer utifrån, men den utförs samtidigt inom skolan och som en del av den. Det summeras sedan att SUSÄ-medarbetarnas roll vid sidan av det ordinarie utbildningssystemet medför ett förändrat perspektiv på relationen till ungdomarna. I linje med detta beskrivs i utvärderingen av #jagmed att *"arbetsmetoderna kännetecknas av ett bottom-up perspektiv, där samtalet utgår från individens behov och vilja. Att se och bemöta individen och att utifrån samtalet*

stötta individen till att själv driva sin egen process har varit en framgångsrik arbetsmetod".

I utvärderingen av SUSÄ finns ett summerande resonemang kring den förändrade dynamiken. Det utgår från att stödet som erbjuds bygger på en relation till ungdomarna som har en mer informell prägel och där en större del av ungdomarnas livssituation kan inkluderas: *"Genom att bemöta ungdomarna personligt och se dem som unika individer betonas ofta en kontrast till skolans förhållningssätt som bygger på att bemöta ungdomarna som 'elever'. (...). Detta*

⁴⁴Jfr Andersson (2010); Pedersen (2013).

skapar även grund för en ändrad maktbalans i dialogen med ungdomarna där deras perspektiv blir styrande för den fortsatta planeringen”.

Detta perspektiv återkommer från Värmlands unga där det summeras att det personliga samtalet gör det lättare att identifiera mönster i de ungas skolfrånvaron. Detta kan t ex relateras till frånvaro från vissa ämnen, samtidigt som andra elever eller på vissa dagar. Det kan också handla om skolsituationen och en brist på trygghet i förhållande till skolan. Det konstateras då att den nya rollen gör det ”lättare att etablera en relation som ökar tryggheten på skolan och därigenom kunna upptäcka problem av större karaktär”.

Sammantaget återkommer resonemang om tillgänglighet och förutsättningar för det förtroendeskapande arbetet kring ungdomarna från projekten oavsett vilken funktion som inrättats – elevcoacher, närvarocoacher eller socialpedagoger. Återkommande är också utmaningar kring att definiera denna yrkesroll i termer av en kompetensprofil. Ett resonemang från utvärderingen av #jagmed får illustrera detta.

”I projekten finns flera olika roller som fungerar som alternativ till de lärare som eleven tidigare

mött i skolan. Dessa personer kan vara utbildade fritidsledare, specialpedagoger eller lärare, men de kan också vara elevcoacher, assistenter och samordnare. De senare rollerna innebär att deras utbildnings- och yrkesbakgrund är varierande. I intervjuer (...) framkommer att dessa personers kompetens å ena sidan beskrivs som betydelsefull, unik och avgörande för framgången med ungdomar och å andra sidan som en kompetens som är svår att definiera i termer av kompetenskrav eller arbetsbeskrivningar. (...) Kärnan i dessa roller utgörs i låg utsträckning av formell kompetens, utan består snarare av personliga egenskaper och förmåga att kommunicera med ungdomar. (...) Att vara ’något annat’ eller ’något utanför skolan’ möjliggör en annan ingång och relation till ungdomarna än vad de hade fått om de hade definierats som skolpersonal”.

Ett tydligt mönster är således att projekten beskrivs ha erbjudit ungdomar stöd genom nyinrättade eller vidareutvecklade funktioner i skolan. Med grund i en förtroendeskapande relation har personalen i dessa funktioner kunnat stötta ungdomarna i en annan roll än vad övriga yrkesroller i skolan generellt har haft förutsättning att göra.

4.6. Individcentrerade arbetsmetoder

Det är generellt sällsynt med uttalade metoder som ska utgöra grund för arbetet i projekten. Ett undantag är SUSA som tar avstamp i ett socialpedagogiskt förhållningssätt. Det innebär att personalen ska skapa en trygg och förtroendefull relation genom att arbeta nära ungdomen och dela dennes vardagsliv. På detta sätt ska arbetet skapa motivation hos de unga att förändra sin livssituation⁴⁵.

Vanligast i beskrivningarna är att projekten använder ett flertal olika arbetssätt i mötet med ungdomarna. Några specifika metoder återkommer och i likhet med socialpedagogiken utgår dessa från ungdomarnas motivation. Gemensamt för de olika metoderna är att de syftar till att stötta individen i att definiera sin situation och sina behov samt att ge förslag på lösningar. Metoder som särskilt återkommer i

⁴⁵ Johansson & Skärgren (2014).

projekten är motiverande samtal (MI), coachande samtal, lösningsfokuserat samtal samt 7Tjugo⁴⁶.

Metoderna kopplas i hög grad till utvecklingen av det relationella arbetet och från Fullfölja studier GR beskrivs att coachande förhållningssätt samt motiverande samtal har identifierats som framgångsrika verktyg i samtalen med elever. Vidare beskrivs att de olika metoderna har utgjort en palett av aktiviteter som skolorna erbjudit elever i syfte att möta deras individuella behov och stärka deras skolanknytning. Detta är sedan tänkt att undanröja hinder för elevers möjligheter att delta på lektioner och tillgodogöra sig undervisningen.

I utvärderingen av Plug In 2.0 beskrivs att motiverande insatser tenderar att ge bra resultat i förhållande till skolnärvaro. Där summeras att *”en stor del av ökningen av närvaro går att härleda till en specifik verkstad som arbetat med motiverande samtal och coachning. Utmärkande för denna verkstad är att man arbetat med ungdomar som haft hög frånvaro vid terminsstart men som i övrigt klarar skolan förhållandevis bra”*.

Som en del i tillämpningen av motivationsinriktade metoder har även merparten av projekten genomfört kompetensutveckling för projektpersonalen. Att sådan metodkunskap har betydelse för utvecklingen av arbetet med ungdomarna återkommer sedan i dokumentationen från flera projekten.

4.7. Kompetent personal med ett riktat uppdrag

När det gäller förutsättningarna för arbetet i projekten så refereras det återkommande till vikten av kompetens hos personalen kring ungdomarnas specifika förutsättningar. Det handlar delvis om färdigheter kring de metoder som nämnts ovan. I flera fall konstateras också att projekten bemannats av personal som har gedigen erfarenhet och kompetens sedan tidigare. Detta kopplas i sin tur till förutsättningar att anamma den flexibla ansats som visat sig vara framgångsrik. Från #jagmed konstateras t ex att beslut i arbetet inom projektet till stor del baseras på beprövad erfarenhet hos de personer som arbetar inom projekten. Projektmedarbetarna beskrivs ha stor erfarenhet av att arbeta med målgruppen och att leda stödjande och motiverande samtal, vilket gör att de har en verktygslåda som de kan använda genom ett individanpassat arbetssätt.

Från Värmlands unga beskrivs att *”för att eleven ska få korrekta anpassningar behöver elevcoachen också vara kompetent att möta elevers olika behov kopplade till funktionsvariationer, läs- och skrivsvårigheter, fysisk eller psykisk ohälsa eller utanförskap”*. I flera fall kommuniceras även att projekten i sig bidragit till att bygga upp en sådan kompetens inom (i första hand) projekten och berörda verksamheter. Från Fullfölja studier GR beskrivs detta i förlängningen ha medfört att personal på skolorna upplever ökad trygghet i att möta elever som löper risk att göra eller redan har gjort studieavbrott.

I åtskilliga rapporter summeras samtidigt att personalens kompetens i sig inte är en tillräcklig förutsättning för ett lyckat resultat. Gemensamt för projekten är att personalen haft ett uttalat uppdrag att arbeta studieavbrottsförebyggande med en specifik målgrupp. Detta

⁴⁶ 7Tjugo är ett program med fokus på personlig utveckling och förändringsprocesser.

beskrivs återkommande vara en del av de strukturella förutsättningar som bidragit till att skapa ett gott resultat. Från Värmlands unga beskrivs exempelvis att en viktig lärdom är att det finns behov av pedagoger på skolan med specifika uppdrag där de finns tillgängliga för utsatta elever i syfte att skapa en trygg lärmiljö. Från SUSAs slås det även fast att *"ett tydligt uppdrag kring vägledning och specifika ungdomars övergång till gymnasiet har lyfts fram som en av de allra viktigaste delarna av arbetet inom SUSAs. Detta beskrivs som en av de huvudsakliga komponenter som förklarar den höga andel av SUSAs deltagare som påbörjat en gymnasieutbildning"*.

En slutsats i SOU 2018:11 är att det arbete som idag bedrivs kring unga som varken arbetar eller studerar behöver kompletteras med ett förebyggande perspektiv. En av de strategiska utmaningar som beskrivs är att många insatser, inte minst i ett förebyggande perspektiv, saknar långsiktighet och en tydlig målbild. I linje med detta perspektiv signalerar projekten att ett tydligt uppdrag för en särskild funktion som med relationen som främsta verktyg arbetar för att motverka studieavbrott kan bidra till en hållbar skolgång för ungdomar som löper risk att lämna sin utbildning i förtid.

4.8. De studieavbrottsförebyggande projektens resultat

En av frågeställningarna för studien avser vilket resultat projekten gemensamt gett upphov till. När det gäller resultat så utgår Socialfondens uppföljningssystem huvudsakligen från att deltagare i projekt ska vara i studier eller sysselsättning efter avslutad projektinsats. När det gäller studieavbrottsförebyggande insatser innebär detta följaktligen att deltagare förväntas vara kvar i studier vid avslut i projektet. Resultat kan även beskrivas i termer av de mer direkta förändringar som skett hos deltagande ungdomar och som i förlängningen har betydelse för fortsatt utbildning. Det handlar framför allt om ökad närvaro, förbättrade studieresultat och motverkade studieavbrott.

Ett grundläggande resultat som beskrivs från projekten är att ungdomarna har utvecklat sin motivation och självkänsla. Därigenom har de sedan fått en ökad närvaro i skolan. Från Fullfölja studier GR summeras t ex att flera av skolorna har beskrivit att deltagande elever har stärkt sitt självförtroende och sin självkänsla, vilket tar sig uttryck i att eleverna har fått en

ökad tro på sin förmåga att klara sin utbildning. Vidare konstateras att *"många av projektdeltagarna har ökat sin närvaro i skolan. Projektdeltagarna förstår och tar större ansvar för sig egen studiesituation"*.

Från Plug In 2.0 rapporteras att projektverkstäderna sammantaget inneburit att många deltagare har gjort framsteg under tiden i projektet. Framför allt beskrivs att deltagare med låg närvaro har ökat sin närvaro avsevärt. I ett resonemang från utvärderingen av SUSAs beskrivs även att berörda rektorer summerat att eleverna fått en mer utvecklad studie- och yrkesvägledning som i förlängningen har bidragit till att skapa en ökad trygghet och studiemotivation.

Några av projekten har gjort uppföljningar av deltagarnas studieresultat. Genom dessa beskrivs att ungdomarna generellt har förbättrat sina studieresultat som en följd av stödet från projekten. I utvärderingen av Värmlands unga summeras t ex att *"en betydande mängd*

elever inskrivna i projektet har tagit fler betyg. Det tyder på att för de allra flesta eleverna har Värmlands unga genererat en stark positiv betygsutveckling, signaler på att eleverna går mot en behörighet". På motsvarande sätt slår utvärderingen av En skola för alla fast att det på de flesta skolor syns tydliga trender där meritvärden och behörighet stiger och frånvaron minskar. Framför allt gäller detta elever i årskurs 9 på grundskolan.

Utgångspunkten för urvalet av projekten är att insatserna ska motsvara ett studieavbrottsförebyggande arbete. För de projekt som har haft en sådan inriktning kommuniceras också att det är få rapporterade studieavbrott bland projektdeltagarna. Ett exempel på detta är Plug In 2.0 där det slås fast att studieavbrotten är relativt få med tanke på projektdeltagarnas behov och förutsättningar. Från Fullfölja studier GR konstateras att "263 av de 287 deltagarna har fullföljt projektet i bemärkelsen av att de inte gjort ett regelrätt studieavbrott". Även från SUSAs beskrivs att en hög andel (ca 90%)

av de deltagare på grundskolan som fått stöd genom projektet har påbörjat sina gymnasiestudier. Många ungdomar tillskriver stödet från SUSAs en avgörande roll kring detta.

Sammantaget beskrivs flera positiva effekter i projekten, vilket ytterst kopplas till ambitionen om att motverka studieavbrott. Ett resonemang från Plugga Klart 2 får illustrera den generella bilden.

"(Projektet har) lett till att flertalet av dem har klarat grundskolan och genom detta blivit behöriga till gymnasiet. För deltagande gymnasieelever har det inneburit att de generellt sett har ökat sin närvaro betydligt. De har också höjt sina studieresultat avsevärt. Väldigt många av dem har dessutom stannat kvar i skolan, det vill säga inte gjort studieavbrott, vilket var projektets stora och övergripande syfte. (...) De elever som intervjuats bekräftar vikten av dessa insatser. Många av dem vittnar om att de inte hade klarat skolan om det inte vore för att de hade fått vara med i projektet".

4.9. Summering

Ingripande insatser (interventioner) syftar till att möta svårigheter i ett tidigt skede i för att ungdomar inte ska avbryta sina studier. Endast fyra projekt har helt och hållet haft en sådan ansats. Ytterligare några delprojekt inom övriga projekt har haft en uttalat studieavbrottsförebyggande inriktning. Utvecklingsarbetet i dessa projekt har handlat om system för tidig upptäckt och individuella stödsatser.

I flera projekt har system för att följa upp frånvaro och tidiga signaler på studieavbrott utformats utifrån lokala förutsättningar i kommunerna. Detta sker mot bakgrund av att det saknas nationella system och riktlinjer kring hantering av frånvaro. Utifrån dessa

system har sedan individuellt stöd erbjudits till ungdomar som ansetts löpa ökad risk att göra studieavbrott.

Stödet har erbjudits genom nyinrättade eller vidareutvecklade funktioner i skolan. Med grund i en förtroendeskapande relation har personalen i dessa funktioner kunnat stötta ungdomarna i en annan roll än vad övriga yrkesroller i skolan generellt har haft förutsättningar att göra. En särskild framgångsfaktor är en utvecklad tillgänglighet och ett stöd som inte är bundet i tid (på dygnet samt långsiktigt), till fysiska platser eller till givna yrkesroller. Detta gäller oavsett vilken funktion som inrättats genom projekten.

Återkommande beskrivs vikten av kompetens hos personalen kring ungdomarnas specifika förutsättningar. Samtidigt poängteras det att personalens kompetens inte i sig är en tillräcklig förutsättning för ett lyckat resultat. Gemensamt för projekten är att personalen haft ett uttalat uppdrag att arbeta studieavbrottsförebyggande med en specifik målgrupp. Detta riktade arbete beskrivs sedan ha genererat resultat i termer av ökad närvaro, förbättrade studieresultat och ytterst motverkade studieavbrott.



5. INSATSER FÖR ATT HANTERA STUDIE- AVBROTT

Analysen av projekten som ingår i studien utgår från de tre stegen prevention, intervention och compensation i förhållande till ungas studieavbrott. Det tredje steget – compensation – innebär att ungdomar som redan avbrutit sina studier erbjuds hjälp att komma tillbaka till den traditionella utbildningen eller få möjlighet att återgå till studier på annat sätt. Detta sker ofta genom folkhögskola eller studier inom vuxenutbildning.

Bland projekten som ingår i studien är det flera som har arbetat med att motivera unga att återuppta sina studier efter en avbruten eller aldrig påbörjad gymnasieutbildning. Här återfinns samtliga av de projekt som finansierats inom Sysselsättningsinitiativet (mål 3.1), men även i övriga projekt finns ett flertal delprojekt med denna inriktning. Av dokumentationen framgår att stödet i dessa projekt haft en tydligare koppling till att ungdomarna ska komma närmare eller etablera sig på arbetsmarknaden. Projekten har i första hand drivits av verksamheter i kommunerna som inte är skola, utan snarare socialtjänst eller framför allt kommunala arbetsmarknadsenheter. Ofta har samarbete skett med skolor, vilket huvudsakligen skett genom att ungdomar identifierats och anvisats till projekten genom skolorna. Stödet som erbjudits har dock varit frikopplat från den ordinarie utbildningen.

Även om projekten är inriktade på reaktiva insatser, så återkommer mycket av framgångsfaktorerna från de studieavbrottsförebyggande insatserna. Även här är det uppenbart att Plug In har haft ett stort inflytande. Flera projekt är

fortsättningar på en tidigare medverkan i Plug In eller har uttryckligen utformats efter inspiration av de framgångsfaktorer i arbetet med unga som varken arbetar eller studerar som kommunicerats i anslutning till projektet.

Det handlar då om:

- Bemötande och en personlig kontakt med deltagare för att bygga ett förtroende.
- Samverkan mellan såväl externa aktörer som inom organisationen.
- Flexibilitet och individuell anpassning efter deltagarnas olika förutsättningar och behov.
- Kontinuerlig uppföljning av de kartläggningar och planer som gjorts för deltagare.

Denna studie har inte fokus på arbete i allmänhet med gruppen unga som varken arbetar eller studerar. Eftersom huvudfokus ligger på studieavbrottsförebyggande insatser är syftet inte att beskriva insatser för att unga ska återgå i studier eller komma i arbete. En specifik fråga som inkluderats i studien avser emellertid projektens bidrag till utvecklingen av kommunernas aktivitetsansvar och i dokumentationen finns beskrivningar av hur förutsättningarna för detta arbete utvecklats i kommunerna.

5.1. Kommunernas aktivitetsansvar (KAA)

Landets kommuner har ett lagstiftat uppdrag att löpande under året hålla sig informerade om hur kommunens ungdomar är sysselsatta. Dessutom ska lämpliga individuella åtgärder erbjudas till de ungdomar som varken arbetar eller studerar och som inte slutfört sin gymnasieutbildning. De insatser som erbjuds ska i första hand syfta till att motivera ungdomen till att påbörja eller återuppta en utbildning⁴⁷. Detta uppdrag benämns som kommunernas

aktivitetsansvar (KAA) och regleras genom Skollagen.

Skolinspektionen genomförde under 2015, vilket var då flertalet av projekten i studien påbörjades, en granskning av kommunernas aktivitetsansvar som visade att arbetet ofta var bristfälligt⁴⁸. Granskningen visade bland annat att många kommuner vid denna tidpunkt inte kontaktade ungdomar i målgruppen och att de

⁴⁷ Skolverket (2016).

⁴⁸ Skolinspektionen (2018).

behövde bli bättre på att möta ungdomarnas individuella behov. Styrning och ledning av arbetet var andra områden som kommunerna behövde utveckla.

Även om situationen delvis hade förbättrats slog Skolverket i en uppföljning av arbetet med aktivitetsansvaret under 2019 fast att kommunerna behöver bli bättre på att löpande hålla sig informerade om ungdomarnas sysselsättning och erbjuda åtgärder så att fler kommer tillbaka till utbildning⁴⁹. Detta gäller särskilt som knappt var fjärde ungdom inom kommunernas aktivitetsansvar på nationell nivå deltog i någon aktivitet. Av denna fjärdedel var det bara ytterligare en fjärdedel som återgick i någon utbildning innan de fyllt 20 år. Den vanligaste avslutsorsaken från aktivitetsansvaret är istället att ungdomarna har fyllt 20 år. Drygt hälften av alla unga som avregistreras från aktivitetsansvaret gör det av åldersskäl, vilket också är en ökande andel.

Det finns följaktligen behov av att fortsätta utveckla arbetet med kommunernas aktivitetsansvar. I flera fall ligger också en sådan

ambition till grund för projekten. Som exempel utgår En skola för alla från att en tidigare kartläggning av kommunens kommunala aktivitetsansvar hade fått omfattande kritik och projektet blev en möjlighet att se över och få resurser att utveckla arbetet.

Det är tydligt att projekten generellt haft en påtaglig påverkan på arbetet med aktivitetsansvaret. Genom dokumentationen förmedlas en generell bild av att projekten har drivit på utvecklingen av KAA i kommunerna. Det handlar om en utveckling av såväl ändamålsenliga strukturer för arbetet som insatser i förhållande till målgruppen. Från Griffin PlugIn konstateras exempelvis att *"under arbetet med projektet har samtliga kommuner utvecklat sina organisationer och kompetens om målgruppen. Nya metoder har tagits fram och utvecklats i respektive kommun och det har skett flera förändringar i attityder, riktlinjer och arbetssätt"*. I dokumentationen från de projekt som arbetat med KAA finns sedan olika beskrivningar av vad detta i praktiken inneburit.

5.2. Utveckling av strukturer för KAA

När det gäller förutsättningar för arbetet med KAA poängterar Skolverket att kommunen bör se till att det finns en ändamålsenlig organisation med en tydlig ansvarsfördelning och en strukturerad handlingsplan för arbetet med aktivitetsansvaret⁵⁰. Vidare konstaterar de att ett framgångsrikt arbete innebär att den ansvarige i kommunen bedriver ett utvecklingsarbete kring strukturer för t ex rutiner kring dokumentation samt olika ansvarsområden. I dokumentationen från projekten finns

åtskilliga beskrivningar över hur dessa förutsättningar utvecklats.

I Within beskrivs t ex att samordnarfunktionen för aktivitetsansvaret utökats i alla fem medverkande kommuner samt att det aviserats att denna utökning kommer att bestå även efter projektets slut. Från Ung Horisont beskrivs att det i många kommuner oftast var någon på en skola som på ca 20 procent av en tjänst arbetade med KAA. Att projektet skapat förutsättning

49 Skolverket (2020).

50 Skolverket (2016).

för ökad personaltäthet och i förlängningen mer tid för arbetet med aktivitetsansvaret beskrivs som en framgångsfaktor. I Motivation leder till framgång beskrivs utvecklingen genom projektet vara kopplat till en samordnande roll för elever som avbryter sina gymnasiestudier som inte funnits tidigare. Inom UVAS summeras utvecklingen genom att *”de kommuner som arbetat inget eller i mycket liten utsträckning med målgruppen tidigare, har nu alla en tjänst som arbetar med KAA. Där finns någon att vända sig till samt att man håller register och tillhandahåller aktiviteter”*.

Följande beskrivning från #jagmed summerar den generella utveckling som beskrivs från

projektet: *”Rutiner och strukturer för att följa och identifiera vilka individer som behöver stöd och insatser finns nu på plats och är ett tydligt resultat av ändrade arbetssätt. (...) I flera fall har kommunerna byggt upp verksamheter som inte tidigare fanns för att få rutiner kring arbetet med att identifiera, få kontakt med och erbjuda stöd och insatser för individer som omfattas av KAA”*.

Två teman som är särskilt återkommande i dokumentationen från projekten är just utvecklade former för att få kontakt med samt insatser för att ge stöd till ungdomar som omfattas av kommunernas aktivitetsansvar.

5.3. Utveckling av uppsökande arbete inom KAA

Under 2015 utvecklades aktivitetsansvaret från att tidigare ha varit formulerat som ett informationsansvar. En av de centrala delarna av skärpningen i Skollagen var ett tydliggörande av hemkommunens ansvar för att vara aktiv i relation till de ungdomar som omfattas av ansvaret, både vad gäller det uppsökande och åtgärdande arbetet⁵¹. Behovet av ett uppsökande arbete inom KAA poängteras även i SOU 2018:11. Ofta använder kommuner telefon, brev, sms och e-post för att för kontakt. Många vittnar samtidigt om att detta arbete ofta är resurskrävande och ger låga resultat. Därför dras också slutsatsen att det krävs ett kontinuerligt och uthålligt arbete samt möjlighet att använda flera kontaktvägar när det gäller att etablera kontakt med de unga som omfattas av aktivitetsansvaret.

Det framgår tydligt att projekten har haft betydelse för utveckling av kommunernas arbete att identifiera och få kontakt med unga

inom aktivitetsansvaret. Från Hikokomori beskrivs t ex att det genom projektet har det funnits möjlighet att skifta fokus och utveckla arbetssätten. Att kunna ta kontakt utanför skolan och gå hem till ungdomar, istället för att vänta på att de själva ska ta kontakt, beskrivs som en viktig framgångsfaktor. På samma sätt konstateras från Ung Horisont att det under projekttiden har arbetats fram rutiner och arbetsmetoder som gjort att kommunen har koll på hur många ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret och hur de möts upp.

Genom Griffin PlugIn beskrivs att kommunerna har kunnat utföra ett aktivt arbete med att söka upp och bygga ett förtroende med ungdomar. I kombination med ett utbyggt samarbete med andra aktörer ledde det till att fler unga än förväntat deltog i projektet. Från Within beskrivs att ett uppsökande arbete innan projektet ofta skedde genom brevutskick med varierande regelbundenhet. Sådana mer

⁵¹ Skolinspektionen (2018).

passiva former för att söka upp ungdomar inom aktivitetsansvaret beskrivs som mindre framgångsrika och ett av de främsta resultaten av projektet uppges vara att just det uppsökande arbetet har kunnat utvecklas.

En utförligare beskrivning från UVAS får illustrera den övergripande utvecklingen. Där beskrivs att hälften av kommunerna hade arbetet lite eller inte alls med aktivitetsansvaret när projektet startade under 2015. I andra kommuner var arbetet bristfälligt p g a knappa

resurser och låg prioritet bland beslutsfattare. Uppgifter om ungdomarna eller utdelat ansvar för målgruppen i form av aktiviteter, samtal eller andra insatser saknades. Som ett resultat av projektet summeras sedan att: *"formella rutiner och strukturer har upprättats för att identifiera målgruppen samt hur arbetet med de unga ska ske. Registrering av de unga har framarbetats för att ha en tydlig kännedom om vilka som finns i UVAS-gruppen i länet".*

5.4. Utveckling av insatser för ungdomar inom KAA

När det gäller arbetet med ungdomar inom aktivitetsansvaret så beskrivs det genomgående att insatser ur ett holistiskt perspektiv har kunnat utvecklas inom projekten. Här återkommer möjligheter för en samordnande roll kring ungdomarnas kontakter med olika aktörer som särskilt avgörande. Från Hikokomori lyfts det t ex fram som positivt att projektpersonal fysiskt kunnat följa med ungdomar till olika instanser och samordna deras process över organisatoriska gränser, snarare än att de bollas mellan olika professioner. Från Samlad kraft för Ånges framtid beskrivs att ungdomar har varit hjälpta av att personalen följt med dem på bokade möten, t ex hos Arbetsförmedlingen, läkare eller studievägledare. Detta ses som viktigt då ungdomarna uppges känna oro inför att gå till platser där de inte vet hur det fungerar eller vem de ska träffa. Projektpersonalen har då skapat trygghet för individen, samtidigt som det beskrivs ha underlättat för den fortsatta planeringen kring ungdomarna.

Just möjligheten att vara ett stöd för ungdomen i ett bredare perspektiv återkommer i flera beskrivningar från projekten. Ett exempel är från Samlad kraft för Ånges framtid där det summeras att *"vår metod bygger på bemötande,*

individuell anpassning, möjlighet till gruppaktiviteter, egen lokal, ledsagning, arbete i team, uppföljning av insatser, samverkan, tillgänglighet samt förebyggande arbete".

Verksamheten i projekten har ofta utvecklats i egna lokaler som varit frikopplade från övrig verksamhet i kommunerna. Värdet av denna fysiska dimension återkommer ofta i rapporterna. Från Hikokomori beskrivs t ex att en framgångsfaktor har varit att projektet har varit flexibelt och tillmötesgående gentemot deltagarna gällande tider och platser för möten. Deltagare har kunnat välja om de vill ha hembesök, ses vid en allmän mötesplats eller komma till någon av projektets lokaler. Vidare beskrivs att: *"lokalerna har valts ut för att precis som projektet uppfattas som någorlunda neutrala och inte tillhörande någon myndighet".*

När det gäller specifika metoder beskrivs det, på samma sätt som kring det studieavbrottsförebyggande arbetet, att projekten huvudsakligen utgått från att stärka ungdomarnas motivation och självkänsla. Från Ung Horisont summeras t ex att *"Motiverande Samtal (MI) och Arbetsmarknadscoaching används som*

samtalsmetoder och i arbetet med självförtroende och självkänsla är 7Tjugo (...) ett värdefullt verktyg”.

Sammantaget lyfts den personliga kontakt och mer neutrala relation till ungdomarna som

kunnat erbjudas genom projekten fram som avgörande framgångsfaktorer. Utgångspunkten ligger i ett individuellt anpassat stöd som planeras utifrån de ungdomar som projekten har kommit i kontakt med.

5.5. Begränsad påverkan på inflödet till KAA

En generell slutsats som dras kring projekten som utgår från kommunernas aktivitetsansvar är att det inom ramen för dessa har utvecklats förtjänstfulla system för att stötta unga som varken arbetar eller studerar, men att dessa inte motverkar inflödet till aktivitetsansvaret i någon egentlig utsträckning. För att detta ska ske behöver ett studieavbrottsförebyggande stöd integreras i skolan innan avbrotten är ett faktum.

I SOU 2017:9 konstateras att det behövs ett tydligt fokus på att minska inflödet i gruppen för att antalet och andelen unga som varken arbetar eller studerar ska minska⁵². Detta kräver ett medvetet och systematiskt förebyggande arbete och tidiga insatser med ett helhetsperspektiv och utifrån ungas behov. Det innebär att stärka det förebyggande arbetet i skolan redan innan unga blir aktuella inom aktivitetsansvaret.

När det gäller de mer kompenserande projekten så finns det beskrivningar av att aktivitetsansvaret i vissa fall har kommit att verka i ett gränsland kring ungas studieavbrott. I detta avseende finns exempel på projekt som kopplat arbetet med aktivitetsansvaret till tidiga eller påskyndade insatser i anslutning till en avbruten utbildning. Från Ung Horisont beskrivs att det genom projektet har skapats rutiner som lett till att ungdomar på väg att göra

studieavbrott snabbare har kunnat fångas upp, vilket gjort att de med ändamålsenligt stöd har kunnat återgå i studier. Från Within rapporteras att utvecklingen av ett förebyggande inslag i arbetet med KAA har blivit en gemensam nämnare för samtliga delprojekt. Detta arbete var extra framgångsrikt i kommuner utan egen gymnasieskola och särskilt avgörande var att en utvecklad dialog kunde etableras med berörda skolenheter kring problematisk frånvaro och studieavbrott.

Det är samtidigt uppenbart att de reaktiva insatserna i projekten inte har varit tillräckliga för att motverka en generell utveckling av studieavbrott i kommunerna. Från Ung Horisont summeras att samverkan med gymnasieskolorna för att motverka studieavbrott har varit viktigt, men även om kommunerna har kommit en bit på vägen så finns det en hel del kvar att arbeta med. Från Hikokomori rapporteras en frustration över att projektet inte kunnat jobba med en ännu yngre målgrupp för att på så sätt fånga upp unga i riskzonen för studieavbrott tidigare. Från UVAS beskrivs att ungdomarna uppfattat projektet som en arena där de kan be om hjälp och få någon som lyssnar på dem. Samtidigt uppges många deltagare ha önskat att de kunnat få ett sådant stöd under deras tid i skolan och redan innan de gjort studieavbrott.

⁵² SOU 2017:9.

Från Within konstaterades att det behövs ett förebyggande arbete som motverkar inflödet av ungdomar för att det ska ske en kontinuerlig minskning av inskrivningar i KAA. På detta tema uppmärksammas det i flera utvärderingar att projekten har svårt att leva upp till mål som satts kring ett minskat antal eller andel studieavbrott på en övergripande nivå i kommunerna. Projekten har sällan varit utformade för att ett sådant resultat ska vara möjligt eftersom det finns en mängd faktorer som påverkar en sådan

utveckling. I utvärderingen av Plugga Klart 2 konstateras att det inte är rimligt att projektet ska ta ansvar för ett minskat antal skolavbrott på generell nivå i kommunerna givet de mandat, resurser och insatser som projektet haft. Risken med sådana målsättningar är snarast att värdet av de insatser som projekten genomför för ungdomarna i projekten reduceras då det inte är möjligt att påvisa kvantitativa effekter på en större nivå.

5.6. Summering

Sammantaget konstaterar vi att de projekt som utgår från unga som har gjort studieavbrott och därmed faller under kommunernas aktivitetsansvar har bidragit till utvecklingen av arbetet i kommunerna. Det handlar om en utveckling av såväl ändamålsenliga strukturer för arbetet som insatser i förhållande till målgruppen.

Ett tydligt resultat är att projekten har bidragit till utvecklingen av en ändamålsenlig organisation för arbetet med aktivitetsansvaret. Framför allt har projekten bidragit till en utökning av de resurser som avsatts för att arbeta med aktivitetsansvaret i kommunerna. Denna utökning har även i hög grad rapporterats fortsätta efter projektfinsieringen upphört.

Vidare har det skett en utveckling av kommunernas arbete att identifiera och få kontakt med unga inom aktivitetsansvaret. Därefter lyfts den personliga kontakt och mer neutrala relation till ungdomarna som erbjudits genom projekten fram som avgörande framgångsfaktorer. Med detta som grund har ett individuellt anpassat stöd kunnat erbjudas, vilket utgått från olika behov hos ungdomarna som projekten har kommit i kontakt med.

Samtidigt är en viktig erfarenhet att den utveckling som skett i sig inte bidrar till att minska inflödet till aktivitetsansvaret. För att detta ska ske behövs ett förebyggande arbete i skolan i linje med de erfarenheter som tidigare beskrivits. Först då kan inflödet i gruppen minska.



6. FLERNIVÅPROJEKTENS MOMENT 22

De huvudsakliga frågeställningarna för denna studie utgår från att beskriva mönster i projektens upplägg och de erfarenheter som förklarar utfall och resultat i projekten. Ett tydligt sådant mönster avser organiseringen av projekten i form av paraplyprojekt med flera olika delprojekt där projektägaren är någon form av regional eller delregional aktör. Vi har konstaterat att hälften av projekten har drivits av regionala aktörer som regioner, kommun- eller kommunalförbund eller samordningsförbund. Även övriga projekt har varit av kommun- eller verksamhetsövergripande karaktär där någon kommun eller förvaltning har tagit ansvar för genomförandet av flera olika lokala delprojekt inom ramen för projektet.

Även om inte projektorganisering i sig är i fokus för denna studie finns ett mönster kring att just projektens uppbyggnad – med en koppling till det regionala perspektivet – har rapporterats vara av stor betydelse för utvecklingen i projekten.

6.1. Flernivåprojekt – på gott och ont

När erfarenheterna från projekten summeras kan vi konstatera att det generellt beskrivs goda resultat för deltagande ungdomar. Det beskrivs även positiva resultat på organisationsnivå i termer av utvecklade rutiner på verksamhetsnivå. Det har även beskrivits en hållbar utveckling genom att flera av kommunerna har valt att behålla den utökning av KAA-samordnarna som skett genom projekten. Det finns samtidigt en uttalad ambitionsnivå i de flesta projektens målsättningar om ett mer övergripande tillvaratagande av utvecklingen, ofta på regional nivå. Där beskrivs utmaningarna vara betydligt större.

Förklaringen till utmaningarna beskrivs ligga i den regionala projektstruktur som kännetecknar merparten av projekten. Uppbyggnaden med stora regionala projekt med tillhörande delprojekt beskrivs generellt ha varit bra för

genomförandet då det tillförts en vana av att driva stora projekt, administrativ kompetens och stödsystem kring projektens sakområden. Det finns också ett tydligt mönster i att de större projekten, med några undantag, har en lägre kostnad per deltagare. I utvärderingen av Plug In 2.0 återfinns en summerande beskrivning av förutsättningarna. Där konstateras att mindre kommuner *”saknar kapacitet och förmåga att driva projekten i linje med fondens krav. Plug In möjliggör för den typen av kommuner att delta genom att lyfta en del av administrationen som rör ansökan och finansiell redovisning från den lokala nivån”*.

Samtidigt kommuniceras en tydlig bild av att uppbyggnaden med flernivåprojekt i flera fall har varit negativt för en varaktig utveckling, vilket ytterst beskrivs handla om ägarskap och förankring.

6.2. Tillfälliga resurser och svag förankring

Utmaningar kring varaktigheten kan ses ur två perspektiv. Det första handlar om att projekten har inneburit en resursförstärkning till berörda skolor och verksamheter. I Fullfölja studier GR beskrivs utmaningarna kring långsiktigheten i termer av att *”vi har haft utökade lärarresurser att hjälpa elever, så vet inte riktigt hur det kommer bli nu när de ekonomiska resurserna blir mindre. Tror inte vi kommer kunna hjälpa eleverna lika mycket som vi har gjort under projekttiden. Vi kommer ha kvar studiegrupper och så, men det individuella stödet kanske inte blir lika omfattande”*. Att det är svårt att bibehålla det utökade stödet som kunnat genomföras i projekten beskrivs även från Within, där det konstateras att de mer insatsorienterade tjänsterna och arbetssätten

utmanas av resursbrist och organisationsförändringar i kommunerna.

En förklaring till att stödet inte kan fortgå efter projektens slut knyts också till graden av förankring av projektet hos ledningen för den berörda verksamheten. I dokumentationen finns beskrivningar av en engagerad ledning som sett projekten som en möjlighet att utveckla den egna verksamheten. Det finns också åtskilliga beskrivningar av motsatsen där projektpersonalen istället varit bärare av förändringsarbetet. Ett exempel är Värmlands unga där det summeras att större organisatoriska förändringar i delprojekten har utgått från att en lokal styrgrupp i ett tidigt skede har tagit

fram en strategi och målbild för vad som skulle uppnås genom projektet. Omvänt har det på skolor där några förändringar inte kunnat urskiljas saknats en vilja till förändring och den lokala styrningen av projektet har varit bristfällig.

Dessa erfarenheter ligger även i linje med den utvärdering som Statskontoret gjort av regeringens strategi för unga som varken arbetar eller studerar, där statsbidrag utgått från

Skolverket för genomförande av projekt för målgruppen⁵³. Där summeras att majoriteten av de verksamheter som utvecklats genom statsbidragen söker ny finansiering för att kunna fortsätta ge det stöd de kunnat erbjuda efter att projektfinansieringen är slut. Samtidigt har det uppmärksammats att de nya metoder som initierats riskerar att avstanna om rektorn som ansökt om stadsbidraget slutar på skolan.

6.3. Regionala strukturer som stöd för utveckling

Den andra aspekten kring varaktigheten har en mer strukturell prägel och utgår från förutsättningarna för att driva förändringsarbete kring en fråga där kommunerna har ett gemensamt intresse. Vi har konstaterat att många av projekten har varit regionala eller delregionala satsningar där flera kommuner medverkat under ett gemensamt paraply. Erfarenheter som dokumenterats är att dessa satsningar har bidragit med utvecklade strukturer och kunskap om aktivitetsansvaret, kompetens kring förutsättningar och behov hos målgruppen, analyser om utvecklingen inom aktivitetsansvaret samt nätverk och erfarenhetsutbyte mellan kommunerna. Grunden för utvecklingen ligger i en övergripande stödstruktur som har medfört en kvalitetshöjning av det lokala arbetet i kommunerna.

I analyser av långsiktig hållbarhet lyfter forskare fram vikten av att vidmakthålla det arbete som utförs och som genererar de mätbara resultat som följs upp⁵⁴. Här avser det i första hand de individcentrerade arbetsmetoder och de uppföljningsrutiner som etablerats genom projekten. Vid sidan av detta är även de ledningsprocesser som skapas för att göra det

mätbara arbetet möjligt avgörande. För utvecklingen av arbetet med ungdomarna återkommer beskrivningar av att den överordnade struktur som skapats inom projekten har haft en avgörande betydelse. Det som avses är att kommunerna fått kunskapsstöd, kompetensutveckling och stöd i kontinuerlig resultatuppföljning. Dessutom har de regionala projekten bidragit till att skapa tyngd i frågan och legitimitet för det lokala arbetet i kommunerna. Detta gäller både ett studieavbrottsförbyggande arbete och mer kompenserande insatser inom kommunernas aktivitetsansvar.

I utvärderingen av Plug In 2.0 summeras t ex att den nationella överbyggnaden har förbättrat förutsättningarna generellt för de lokala delprojekten. Genom att de är en del av ett större projekt som uppmärksammas nationellt har det lokala arbetet fått legitimitet. Det handlar även om tillgång till omfattande stödresurser, inte minst genom regionala projektledare som stöttat de lokala projekten med innehållsliga ramar. Det handlar också om att projektet organiserat former för samarbete och erfarenhetsutbyte mellan delprojekt, vilket har bidragit till lärande och utveckling.

⁵³ Statskontoret (2019).

⁵⁴ Jfr Julnes (2019).

Vikten av det sammanhang som skapas genom det stora projektet, inte minst i termer av erfarenhetsutbyte, förstärks genom beskrivningar från #jagmed. Där konstateras att det regionala sammanhanget utgjorde en grund för regionalt lärande. Delprojekten har kunnat lära

av varandra i sitt arbete med att utveckla metoder och arbetssätt. Utvärderingen av projektet slår också fast att erfarenhetsutbytet verkar ha haft en stor betydelse för utvecklingen av olika aktiviteter och arbetsmetoder.

6.4. Komplement till nationella stödstrukturer

I SOU 2018:11 konstateras att kommunernas aktivitetsansvar är en viktig pusselbit i arbetet för gruppen unga som varken arbetar eller studerar. Samtidigt som det poängteras att aktivitetsansvaret är lagstadgat och att det därför är kommunernas uppdrag att säkerställa likvärdighet och kvalitet slås det fast att det finns mycket kvar att göra för att uppnå tillräcklig kvalitet. För att stärka kvaliteten i arbetet med aktivitetsansvaret efterfrågar många kommuner olika typer av stöd, t ex kompetensutveckling för personal, erfarenhetsutbyten, vägledning för att åstadkomma nya åtgärder samt uppföljning av ungas etablering i studier och arbete⁵⁵. Sådana stödinsatser är exempel på ledningsprocesser som i nästa led skapar förutsättningar för ett effektivt arbete med berörda ungdomar.

Regeringen har mot denna bakgrund uppdragit åt MUCF att utveckla ett nationellt samordnat stöd till unga som varken arbetar eller studerar. Syftet är att utveckla en förbättrad samverkansmodell mellan nationella myndigheter som långsiktigt stärker förutsättningarna att lokalt åstadkomma ett förstärkt förebyggande arbete för unga med sammansatta behov. I projekten har i flera fall en regional stödstruktur utvecklats som verkar parallellt med det nationella

stödet. Detta stöd har haft en mer operativ och varaktig karaktär och har uppenbarligen haft stor betydelse för utvecklingen i kommunerna.

Från Within beskrivs att utvecklingen i kommunerna kring KAA i stor utsträckning baseras på en kunskapshöjning om vad aktivitetsansvaret innebär, både i förhållande till lagstiftningen och i förhållande till unga som varken arbetar eller studerar. För att åstadkomma detta konstateras att de kommunövergripande forum som etablerats under projektet har haft en avgörande betydelse. På samma tema berättas från projektet UVAS att arbetet med kommunernas aktivitetsansvar har ”kommit på banan” i hela länet. Avgörande för denna utveckling uppges vara kontinuerliga KAA-möten i länet, vilket lagt grunden för ett lärande och en samsyn om centrala aspekter kring de unga som omfattas av aktivitetsansvaret. Detta lärande har i sin tur lett till vidareutveckling av verksamhet i förhållande till kommunernas aktivitetsansvar.

⁵⁵ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (2016).

6.5. Bristande förutsättningar för fortsatt regionalt stöd

Samtidigt som det finns åtskilliga berättelser om värdet av den övergripande stödstrukturen i projekten finns lika tydliga beskrivningar av utmaningarna kring varaktigheten på denna regionala nivå. Utmaningen som beskrivs är ett bristande mandat för frågan hos de aktörer som tagit på sig ägarskapet för projekten, inklusive de stödstrukturer som utvecklats.

I utvärderingen av En skola för alla beskrivs att den långsiktiga hållbarheten på systemnivå utmanas genom att projektets drivits av en regionalt samordnade part, som i det här fallet varit ett kommunalförbund. Där finns översikt och en förmåga att organisera utveckling, men det saknas mandat i förhållande till de verksamheter i kommunerna som bär ansvar för frågan. I utvärderingen summeras sedan att det är få andra aktörer som skulle kunna anta denna övergripande roll med kontaktvägar in till berörda kommuner.

Detta perspektiv förstärks genom #jagmed, men i detta fall är det regionen som anses kunna utgöra ett fortsatt stöd till kommunerna

genom att ta ansvar för frågan om implementering på en övergripande nivå. I utvärderingen av projektet konstateras att de lokala projektens arbete har gynnats av regionens engagemang och att det finns en önskan om att regionen ska vara den aktör som tar ett gemensamt grepp kring de övergripande resultat som har framkommit genom projekten.

Ytterligare ett exempel är Plugga Klart 2 där det i utvärderingen konstateras att delprojekten anser att frågan kring unga som varken arbetar eller studerar är regional och därför bör hanteras på regional nivå. Utgångspunkten är att det finns ett fortsatt behov och efterfrågan av en regional aktör som kan erbjuda processtöd och nätverk kopplat till kvalitetsssäkring kring avbrottsstatistik och kunskap kring att möta unga i målgruppen.

En återkommande slutsats är dock att de regionala strukturer som byggts upp under projekten inte kommer föras vidare, utan att det i första hand varit knutet till genomförandet av paraplyprojekten.

6.6. Summering

Sammantaget kan vi konstatera att det finns ett mönster i att regionala aktörer – regioner, kommun-/kommunalförbund och samordningsförbund – har tagit på sig ett samordnande ansvar för genomförandet av projekten. Detta har varit gynnsamt för genomförandet och särskilt avgörande när det gäller stödet till det lokala utvecklingsarbetet i kommunerna.

En central del för utvecklingen har legat i att kommunerna som medverkat i projekten har fått kunskapsstöd, kompetensutveckling och stöd i kontinuerlig resultatuppföljning. Det handlar också om att stödstrukturerna i projekten har organiserat former för samarbete och erfarenhetsutbyte mellan delprojekt, vilket utgjort en grund för lärande och utveckling i kommunerna.

Någon ambition att driva denna fråga på sikt har emellertid inte funnits på den regionala nivån. För den fortsatta utvecklingen efter projekten landar sedan frågan åter tillbaka på

verksamhetsnivå i kommunerna. Där blir hållbarheten ytterst beroende på hur väl utvecklingsarbetet i (del-)projekten förankrats på den lokala ledningsnivån.



7. SAMMANFATTANDE KOMMENTARER

Under de senaste årtiondena har tidiga studieavbrott i allt högre grad lyfts fram som en av de största utmaningarna för EU:s medlemsländer. Det är ett problem som påverkar alla medlemsstater i olika grad och som har negativa konsekvenser för både ungdomar och samhället i stort. För att nå målet om en smart, hållbar och inkluderande tillväxt har därför en minskad andel tidiga studieavbrott varit ett huvudmål i Europa 2020-strategin och en av de fem riktmärkena för den strategiska ramen för europeiskt samarbete inom utbildning⁵⁶.

⁵⁶ European Commission (2011); Europeiska Unionens råd (2009).

I Sverige har den tvärsektoriella ungdomspolitiken⁵⁷ framför allt kommit att handla om unga som varken arbetar eller studerar (UVAS). Denna grupp definieras utifrån vad ungdomarna (oftast 15–24 år) inte gör i form av att de har avbrutit sina studier och att de saknar arbete⁵⁸. Ett studieavbrottsförebyggande arbete avser å andra sidan ett stöd till ungdomar som ännu inte har avbrutit sin utbildning, men som behöver individanpassade insatser för att studieavbrott ska undvikas.

Som del av den europeiska strategin för att minska andelen ungdomar som avbryter sina studier i förtid finansieras olika projekt i EU:s medlemsländer⁵⁹. Under programperioden 2014–2020 har medel avsatts inom Socialfonden för en särskild sk investeringsprioritering som avsett insatser för *“preventing and reducing early school leaving and promoting equal access to education”*⁶⁰. Totalt har det avsatts 7,9 miljarder euro för insatser i medlemsländerna, vilket i första hand avsett stöd till utsatta elever och lärare som arbetar med dem, digitala innovationer i klassrummen samt lokala handlingsplaner för att hantera tidiga studieavbrott⁶¹.

Denna omfattande satsning visar att insatser för att motverka tidiga studieavbrott har varit ett viktigt och framträdande tema inom Socialfonden. Samtidigt har fokus i förhållande till Socialfondens investeringsprioriteringar varierat mellan medlemsländerna. Sverige har valt att inte använda sig av investeringsprioriteringen för att motverka tidiga studieavbrott under 2014–2020. Istället har insatser för unga inom Socialfonden i Sverige utgått från investeringsprioriteringar och målområden som avsett unga som varken arbetar eller studerar

eller arbetslösa personer i allmänhet. Detta har medfört att insatser för att motverka studieavbrott hos personer som är kvar i utbildning inte har varit ett lika uttalat fokusområde i Sverige som inom Socialfonden i stort.

Resultaten i denna rapport har också visat att studieavbrottsförebyggande insatser inte har varit det framträdande tema inom Socialfonden i Sverige som utgångspunkten för studien antyder. I urvalet för studien har 19 projekt ingått som har finansierats inom investeringsprioriteringar (och tillhörande målområden) som avser insatser för unga som är arbetslösa eller generellt för personer utanför arbetskraften. Projekten har dels handlat om att motverka avbrott som ännu ej skett (intervention), dels om att få tillbaka unga som redan gjort studieavbrott till studier eller arbete (kompensation). De studieavbrottsförebyggande projekten emellertid är få då endast fyra projekt har haft en sådan inriktning. Ett antal delprojekt inom resterande projekt har i varierande utsträckning haft ett fokus på att motverka studieavbrott, men vanligast är istället att projekten motsvarar insatser för ungdomar där studieavbrott redan är ett faktum.

Majoriteten av projekten har varit knutna till kommunernas aktivitetsansvar (KAA) och det lagstadgade uppdrag som innebär att kommunerna ska följa upp och erbjuda åtgärder till unga som varken arbetar eller studerar och som inte slutfört sin gymnasieutbildning. Detta ligger också i linje med ungdomspolitikens starka fokus på unga som varken arbetar eller studerar och kommunernas aktivitetsansvar.

57 Utbildningspolitiken är ett tvärsektoriellt politikområde som sorterar under Kulturdepartementet. Målet är att alla ungdomar ska ha goda levnadsvillkor, makt att forma sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen.

58 Forslund & Liljeberg (2020).

59 SOU 2016:77.

60 Investeringsprioritering 10.i.

61 Ecorys, Ismeri Europa (2020).

7.1. Studieavbrottsförebyggande arbete i projekten

I SOU 2016:77 konstateras att det är av central betydelse att skolan identifierar elever som av olika skäl påbörjat en process mot studieavbrott samt utreder och sätter in åtgärder som utgår från elevens behov. När erfarenheterna från de studieavbrottsförebyggande projekten summeras så konstaterar vi att insatserna ligger väl i linje med denna inriktning.

De studieavbrottsförebyggande projekten har haft ett tydligt utvecklingsperspektiv, där den externa finansieringen och projektorganisationen använts som ett sätt att utveckla ordinarie verksamhet. Fokus har legat på system för att följa upp elevers frånvaro och utvecklade förutsättningar för att tidigt erbjuda berörda elever individinriktade insatser.

Arbetet med unga som löper risk att göra studieavbrott har främst skett genom att nya yrkeskategorier har lagts till inom skolans verksamhet – elevcoacher, närvarocoacher, socialpedagoger etc. Erfarenheterna från projekten är sedan att det genom dessa funktioner har skapats ett handlingsutrymme som har gjort det möjligt att möta berörda ungdomar med ett individcentrerat arbetssätt.

Arbetet inleds ofta i en situation där ungdomarna har en brist på förtroende för skolan och andra myndighetskontakter. Som motvikt till detta har de funktioner som utvecklats i projekten erbjudit en mindre laddad kontakt i förhållande till ungdomarna. Att på denna

grund etablera en förtroendefull relation är en tydlig och avgörande framgångsfaktor i arbetet med att motverka studieavbrott.

Förutsättningar för detta arbete ligger i en större tillgänglighet och ett stöd som inte är bundet i tid, till fysiska platser eller till givna yrkesroller. Genom en mer informell relation till ungdomarna kan i förlängningen en större del av ungdomarnas livssituation inkluderas där de kan bemötas som unga snarare än som elever.

För att åstadkomma ett ändamålsenligt stöd till ungdomarna beskrivs ofta vikten av kompetens hos personalen kring ungdomarnas specifika förutsättningar. Ofta är det erfaren personal som arbetat i projekten. Dessutom har insatser genomförts för ytterligare kompetensutveckling kring förutsättningar för att arbeta med målgruppen. En viktig slutsats är samtidigt att personalens kompetens i sig inte är en tillräcklig förutsättning för ett lyckat resultat.

Gemensamt för projekten är att personalen haft ett uttalat uppdrag att arbeta studieavbrottsförebyggande med en specifik målgrupp inom grundskolans åk 9 eller på gymnasiet. Detta beskrivs återkommande vara en del av de strukturella förutsättningar som bidragit till att skapa ett gott resultat i termer av ökad närvaro, förbättrade studieresultat och motverkade studieavbrott.

7.2. Projektens kompenserande insatser efter studieavbrott

Insatser för arbetslösa ungdomar var ett särskilt fokus inom Socialfonden i Sverige redan under programperioden 2007–2013⁶². På EU-nivå lyfts också Sverige fram som ett gott exempel på hur Socialfonden använts som ett strategiskt instrument för att utveckla stödet till unga som varken arbetar eller studerar. Detta stöd avser i första hand kompenserande insatser där ungdomar som redan avbrutit sina studier erbjuds hjälp att återgå till studier eller komma in på arbetsmarknaden. Detta är också fokus för merparten av de projekt som ingått i studien och det finns en tydlig koppling till kommunernas aktivitetsansvar (KAA).

Till skillnad från de studieavbrottsförebyggande insatserna har projekten för unga som varken arbetar eller studerar i första hand drivits av verksamheter i kommunerna som inte är skola, utan snarare socialtjänst eller framför allt arbetsmarknadsenheter. Erfarenheterna visar sedan att projekten utgjort ett viktigt bidrag till utvecklingen av arbetet med aktivitetsansvaret i kommunerna, både kring etablering av ändamålsenliga strukturer för arbetet och insatser i förhållande till målgruppen. Denna utveckling kommer även i relativt hög grad att vidareföras i kommunernas fortsatta arbete. En särskild framgångsfaktor ligger i detta avseende i att projekten utgått från ett faktiskt utvecklingsbehov i kommunerna som utgår från ett lagstadgat uppdrag⁶³.

Projekten har haft en central roll för utvecklingen av kommunernas arbete med att identifiera och få kontakt med unga inom aktivitetsansvaret. När det gäller arbetet med dessa ungdomar beskrivs sedan att insatser ur ett holistiskt perspektiv har kunnat utvecklas inom projekten. Flera av framgångsfaktorerna från det studieavbrottsförebyggande arbetet återkommer även i detta sammanhang. Framför allt lyfts projektpersonalens samordnande roll kring ungdomarnas omfattande kontakter med olika aktörer fram som särskilt avgörande. Sammantaget beskrivs den personliga kontakt och mer neutrala relation till ungdomarna som kunnat erbjudas genom projekten fram som en avgörande framgångsfaktor. Utifrån detta har sedan ett individuellt anpassat stöd kunnat erbjudas de ungdomar som projekten har kommit i kontakt med.

Det är tydligt att projekten som har utgått från kommunernas aktivitetsansvar kring unga som varken arbetar eller studerar har bidragit till en utveckling av arbetet i kommunerna. Samtidigt är det tydligt att denna utveckling i sig inte bidrar till att minska inflödet till aktivitetsansvaret och en minskning av andelen studieavbrott. För att detta ska ske behövs även det förebyggande arbetet i skolan innan studieavbrotten är ett faktum.

62 Jfr Ramböll (2013).

63 Jfr Svensson & Florén (2021).

7.3. Utveckling genom regionala och nationella projekt

Ett tydligt mönster i denna studie är att organiseringen av projekten ofta utgått från att regionala aktörer tagit ett samlat grepp över insatserna. Detta har skett dels för att skapa en större volym i projekten gentemot Socialfonden, dels för att underlätta för kommunerna genom den kompetens kring att driva komplexa projekt som finns hos de regionala aktörerna. Detta upplägg har varit positivt för projektgenomförandet, men har samtidigt försvårat en långsiktig hållbarhet i de strukturer som byggts upp.

Genom att delprojekten har varit del av ett större projekt har det lokala arbetet fått ökad legitimitet och kommunerna som har medverkat har fått tillgång till regionala stödresurser kring såväl administration som innehållsliga ramar för projektarbetet. Mervärde har också skapats genom att projekten organiserat former för samarbete och erfarenhetsutbyte mellan olika delprojekt, vilket har skapat en grund för lärande och utveckling i och mellan kommunerna.

En rekommendation i SOU 2017:9 var att kommunernas arbete med unga som varken arbetar eller studerar borde förstärkas genom

ett verksamhetsnära stöd. Som följd av detta fick Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) i uppdrag att stödja arbetet med etablering av unga som varken arbetar eller studerar⁶⁴. Ett tydligt resultat av denna studie är att de regionala stödstrukturer som utvecklats inom projekten har fungerat som ett komplement till det nationella stödet kring kommunernas aktivitetsansvar. Det regionala stödet i projekten har haft en mer operativ och varaktig karaktär än det nationella stödet och har uppenbarligen haft stor betydelse för utvecklingen i kommunerna.

En återkommande slutsats är emellertid att de stödstrukturer som byggts upp genom att regionala aktörer har tagit ett samordnande ansvar för projekten inte kommer föras vidare. Dessa strukturer har i första hand varit knutna till genomförandet av projekten. Ur ett längre perspektiv beskrivs detta som en utmaning för den fortsatta utvecklingen i kommunerna eftersom det finns uttryckliga behov av fortsatt samordning och erfarenhetsutbyte kring såväl studieavbrottsförebyggande insatser som arbetet med kommunernas aktivitetsansvar och unga som varken arbetar eller studerar.

7.4. Lärdomar för framtida policyutformning

När resultaten från denna studie av studieavbrottsförebyggande arbete inom Socialfonden 2014–2020 summerats finns det några särskilda lärdomar att lyfta fram.

Att minska andelen unga som avbryter sina studier i förtid är en viktig prioritering för alla EU:s medlemsländer, men Sverige är ett av de länder där utvecklingen gått åt fel håll. Under senare år har också flera studier och

64 Utbildningsdepartementet (2018).

utredningar pekat på behovet av förebyggande insatser kring unga som varken arbetar eller studerar. I en sådan konstateras att reformer kring unga som varken arbetar eller studerar till stor del handlar om arbetsmarknadspolitik för arbetslösa ungdomar, vilket behöver kompletteras med åtgärder för att unga ska fullfölja sin skolgång⁶⁵. Denna slutsats får stöd av IFAU som konstaterar att även relativt kostsamma insatser för att minska frånvaron, eller för att mildra dess negativa konsekvenser, skulle kunna vara kostnadseffektiva i ett långsiktigt perspektiv⁶⁶.

Ett framgångsrikt arbete för att motverka studieavbrott utgår från ett uppföljningssystem som fångar tidiga signaler på studieavbrott. Det saknas idag en nationellt heltäckande statistik kring skolfrånvaro. Detta utgör grunden för att identifiera unga som löper risk att göra studieavbrott, men i många kommuner saknas rutiner och förutsättningar för ett sådant uppföljningsarbete. Denna studie visar att det finns ett påtagligt behov av nationell statistik för giltig och ogiltig frånvaro i grundskola och gymnasieskola samt riktlinjer för vad som utgör problematisk frånvaro.

En lärdom är sedan att ett mindre laddat relationsarbete som utgår från nya eller vidareutvecklade funktioner i skolan tycks vara ett verkningsfullt verktyg för att förebygga studieavbrott. Denna insikt är långt ifrån ny eller unik för denna studie. I SOU 2016:77 summeras t ex att utvecklingen av förtroendefulla relationer, flexibilitet i arbetssättet samt samverkan mellan olika kompetenser i skolan är framgångsfaktorer för att elever ska stanna kvar i skolan och nå målen för utbildningen. I en nordisk rapport dras en mer konkret slutsats:

”Beslutsfattarna bör skapa finansiella långsiktiga förutsättningar för grund- och gymnasieskolor att anställa fler professioner i skolan så att lärarna kan fokusera på sitt kunskapsuppdrag och andra kan ta vid och ansvara för en hälsofrämjande arbetsmiljö i barn och ungas dagliga arbete”⁶⁷.

Med tanke på den samsyn som råder kring förutsättningarna för ett studieavbrottsförebyggande arbete är lärdomen snarare att det finns en slående brist på tillämpning av sådana funktioner, med riktade uppdrag kring att motverka studieavbrott i skolan. Denna studie pekar snarare på att ett förhärskande fokus på kommunernas aktivitetsansvar och unga som redan har gjort studieavbrott tenderar att styra fokus bort från de förebyggande insatser som krävs för att motverka utvecklingen.

I Regeringens strategi för unga som varken arbetar eller studerar konstateras att huvudmännen saknar övergripande strategier för att alla elever ska fullfölja utbildningen. De initiativ och åtgärder som finns är sällan samordnade och är ofta mer reaktiva än proaktiva⁶⁸. Det senare gäller även Socialfonden där finansiering av studieavbrottsförebyggande insatser, till skillnad från de flesta andra medlemsländer i EU, har organiserats under målområden som avser unga i arbetslöshet. Därmed skapas ekonomiska incitament för att arbeta med unga som varken arbetar eller studerar som styr uppmärksamhet bort från det förebyggande arbete som behöver bedrivas i skolan.

EU-kommissionen poängterar att EU:s strukturfonder, och i synnerhet Socialfonden, utgör centrala finansieringskällor för nationella och regionala insatser när det gäller elever som

65 Forslund & Liljeberg (2020).

66 Öckert (2021)

67 Nordens Välfärdscenter (2016)

68 Regeringskansliet (2020)

lämnar skolan i förtid⁶⁹. En lärdom från denna studie är också att Socialfonden i Sverige har lämnat ett avgörande bidrag till utvecklingen av kommunernas lagstadgade aktivitetsansvar. Den mest avgörande lärdomen är å andra sidan att ungdomspolitikens dominerande inriktning på unga som varken arbetar eller studerar behöver kompletteras med riktade satsningar som sätter fokus på ett studieavbrottsförebyggande arbete i skolan. Med en generell inriktning på unga som varken arbetar eller studerar och kommunernas aktivitetsansvar är risken att ett reaktivt fokus på att hantera konsekvenserna av studieavbrott fortsätter.

I linje med Europa 2020-strategin och den strategiska ramen för europeiskt samarbete inom utbildning skulle Socialfonden kunna vara ett strategiskt avgörande verktyg för att stimulera utvecklingen av professioner i skolan som utifrån förtroendeskapande relationer arbetar med ett riktat uppdrag kring att motverka studieavbrott och säkerställa ungas övergångar från studier till arbete. För att det ska ske behöver en sådan inriktning bli en uttalad prioritet inom Socialfonden och brytas ut från generella insatser för unga som varken arbetar eller studerar.

69 Europeiska Kommissionen (2011)



REFERENSER

Andersson, B (2010) *Erfarenheter av uppsökande arbete med vuxna och unga vuxna. En rapport baserad på fem forskningscirklar om uppsökande arbete*. FoU i Väst. Rapport 6:2010. Göteborg: Göteborgsregionens kommunalförbund.

Donert, K, Sambataro, G, Grandits, C, Steffen, F, Zwartjes, L, El Jammal, S, Errecart, F, Bruggess, T, Garcia, D, Biro, N & Jerebic, K (2016) *Study: Telling digital stories to fight against early School-Leaving*.

Ecorys, Ismeri Europa (2020) *Study supporting the evaluation of ESF support to education and training for the Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion*. Brussels: European Commission, Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion.

Europeiska Kommissionen (2011) *Insatser till förmån för elever som lämnar skolan i förtid: ett viktigt bidrag till strategin Europa 2020*. Bryssel: Europeiska Kommissionen.

Europeiska Kommissionen (2019) *Assessment of the Implementation of the 2011 Council Recommendation on Policies to Reduce Early School Leaving*. Europeiska Kommissionen.

European Parliament (2011) *Reducing Early School Leaving in the EU*. Brussels: European Parliament, Directorate General for Internal Policies.

European Commission/EACEA/Eurydice (2016) *Structural Indicators on Early Leaving from Education and Training in Europe – 2016*. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Europeiska Unionens Råd (2009) *Rådets Slutsatser av den 12 maj 2009 om en strategisk ram för europeiskt utbildningssamarbete ("Utbildning 2020")*. Bryssel: Europeiska unionens officiella tidning.

Eurofound (2012) *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Eurofound (2016) *Exploring the diversity of NEETs*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission (2011) *Reducing early school leaving. Accompanying document to the proposal for a Council recommendation on policies to reduce early school leaving*.

European Union (2019) *Education and Training Monitor 2019. Country analysis*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Forslund & Liljeberg (2020) *Unga som varken arbetar eller studerar – en kartläggning och kunskapsöversikt*. Stockholm: Forte.

Furlong, A (2006) "Not a very NEET solution: representing problematic labour market transitions among early school-leavers". I: *Work, employment and society*. Vol. 20(3): s 553–569.

GR Utbildning (2018) *Motverka studieavbrott – framgångsfaktorer i praktiken*. Göteborg: GR Utbildning.

Johansson, S & Skärgren, L (2014) *Socialpedagogik*. Stockholm: Liber.

Julnes, G (2019) "Evaluating Sustainability: Controversies, Challenges, and Opportunities". I: *New Directions for Evaluation*, Nr. 162, s 13–28.

Nationellt socialfondsprogram för investering för tillväxt och sysselsättning 2014–2020.

Nevala, A-M, Hawley, J, Stokes, D, Slater, K, Souto-Otero, M, Santos, R, Duchemin, C & Manoudi, A (2011) *Reducing early school leaving in the EU*. Brussels: European Parliament, Directorate General for Internal Policies.

Nordens Välfärdscenter (2016) *Policyrekommendationer: Unga in i Norden – psykisk hälsa, arbete, utbildning*. Stockholm: Nordens Välfärdscenter.

Oomen, A & Plant, P (2014) *Early School Leaving and Lifelong Guidance. ELGPN Concept Note No 6*. The European Lifelong Guidance Policy Network. Jyväskylä: University of Jyväskylä.

Patton, M Q (1990) *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Newbury Park: SAGE Publications Inc.

Pawson, R (2002) "Evidence Based Policy – In search of a method". I: *Evaluation*. Vol. 8(2), s 157–181.

Pedersen, H (2013) "Den mytiske utekontakten – forebyggingsfeltets sjarlatan?" I: *Rusfag* 1/2013, 99–110.

Perrin, B (2006) "How Evaluation Can Help Make Knowledge Management Real". I: Rist, R C & Stame, N (red). *From Studies to Streams. Managing evaluative systems*. Comparative

Policy Evaluation, Volume XII. New Jersey: Transaction Publishers.

Ramböll (2013) *Utvärdering av europeiska socialfonden i Sverige. Slutrapport*.

Regeringskansliet (2020) *Sveriges nationella reformprogram 2020. Europa 2020 – EU:s strategi för smart och hållbar tillväxt för alla*.

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

Scriven, M (1991). *Evaluation Thesaurus*. London: Sage Publications.

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

Skolverket (2016) *Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar. Skolverkets allmänna råd med kommentarer*.

Skolverket (2020) *Kommunernas aktivitetsansvar perioden 2019/2020*.

SOU 2016:77. *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2016:94. *Saknad! Uppmärksamma elevernas frånvaro och agera*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2017:9. *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar. Delbetänkande av Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar*. Stockholm: Fritzes.

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

Statskontoret (2019) *Utvärdering av strategin för unga som varken arbetar eller studerar*. Stockholm: Statskontoret.

Strategirådet (2018) *Utvärdering av Sysselsättningsinitiativet*.

Svensson, L & Florén (2021) *Fånga nyttan av projekt – för kompetens och arbete*. Rapport Socialfondens temaplattform för hållbart arbetsliv. Stockholm: Forte.

Utbildningsdepartementet (2018) *Uppdrag att stödja aktörer som arbetar med unga som varken arbetar eller studerar*. Regeringsbeslut, U2018/00951/UF.

van der Graaf, A, Vroonhof, P, Roullis, G & Velli, F (2019) *Research for CULT Committee – How to tackle early school leaving in the EU*. Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies.

Vedung, E (1998) *Utvärdering i politik och förvaltning*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Vedung, E (2016) *Implementering I politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Vetenskapsrådet (2020) *Metoder för att analysera samverkan och samhällspåverkan*.

Öckert, B (2021) "Frånvaro i skolan under coronapandemin – hur kan resultaten komma att påverkas?" I: Sjögren, A (red) *Barn och unga under coronapandemin. Lärdomar från forskning om uppväxtmiljö, skolgång, utbildning, och arbetsmarknadsinträde*. Rapport 2021:2. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.



APPENDIX: METODBESKRIVNING

Syftet med studien är att sammanställa erfarenheter som gjorts kring studieavbrottsförebyggande arbete för att säkra ungas övergångar

från studier till arbete under programperioden 2014–2020 och att tillgängliggöra dessa för relevanta aktörer.

Urval

Urvalet av projekt för studien bygger på en sammanställning som gjorts av Sveriges kommuner och regioner (SKR) kring projekt som haft fokus på utveckling kopplat till utbildningsområdet samt kommunernas aktivitetsansvar (KAA). Urvalet har sedan kompletterats med projekt som enligt ESF-rådets projektbank har en direkt koppling till kommunernas aktivitetsansvar. Avslutningsvis

har en fråga ställts till regionansvariga inom ESF-rådet om de finansierat projekt med denna inriktning som de anser borde ingå i studien. För att ingå i studien ska projekten ha finansierats inom den innevarande programperioden 2014–2020 och vara avslutade senast i december 2020. De 19 projekt som urvalet genererade presenteras under rubrik 3.1.

Syfte och frågeställning

Den övergripande frågeställningen för studien är vilka resultat och mervärden som de finansierade insatserna har genererat och vilka lärdomar som kan dras bortom de enskilda projekten. Utifrån detta ska studien beskriva mönster i projektens upplägg och genomförande, vilket utfall och resultat som projekten gemensamt gett upphov till och om det finns förklaringar till skillnader mellan olika projekt. Vidare ska studien beskriva vilket bidrag som projekten lämnat till arbetet med kommunernas aktivitetsansvar. Erfarenheter från projekten ska också relateras till ett europeiskt perspektiv och till Socialfonden i stort.

Den överordnade frågan för studien är vilket bidrag projekten lämnat till ett studieavbrottsförebyggande arbete i Sverige för att säkra ungas övergångar från studier till arbete. Mot denna bakgrund är syftet med rapporten att den ska kunna användas för att utveckla Socialfondens stöd till studieavbrottsförebyggande insatser framöver.

Genomförande

Studien utgör en fallstudie, där de utvalda projekten utgör var sitt fall som tillsammans utgör ett övergripande fall av insatser för stärkt studieavbrottsförebyggande arbete⁷⁰.

Genomförandet av studien utgår från att ta tillvara information från enskilda projekt och sedan analysera denna utifrån frågeställningarna.

Det huvudsakliga arbetet med studien har utgjorts av en metasyntes, vilket innebär en genomgång av projektspecifika dokument i syfte att generera en mer övergripande kunskap baserat på deras innehåll. Denna ansats utgår från att dra vidare nytta av redan producerad information. Genom att lägga samman denna dokumentation kan också mönster framträda som förstärker kraften i enskilda underlag⁷¹. Denna studie har utgått från projektansökningar, avstämningsrapporter, slutrapporter från projekt, delrapporter från projektutvärdering samt slutrapporter från projektutvärdering. Underlagen har lästs och systematiserats utifrån en läsmatris som utgår från studiens frågeställningar.

Vid sidan av metasyntesen av projektdokumentation har kvantitativa uppgifter om projektens finansiella och fysiska indikatorer inhämtats via Svenska ESF-rådets ärendehanteringssystem samt projektens redovisning till SCB.

Finansiella indikatorer ger information om kostnader relaterat till projektens genomförande. Fysiska indikatorer ger underlag om projektens utfall och resultat. Underlag har inhämtats från ESF-rådet via myndighetens analysenhet samt beställts via SCB.

Resultaten från analysen av det material som samlats in har relaterats till befintlig kunskap när det gäller stärkt studieavbrottsförebyggande arbete. Det avser i första hand studier, utredningar och forskningsrapporter som beskriver villkor för detta arbete i Sverige. Även publikationer om NEETs och early school leavers har inhämtats via EU-kommissionens databas för publikationer.

⁷⁰ Se Vedung 2016. Vetenskapsrådet 2020.

⁷¹ Scriven 1991; Vedung 1998; Patton 1990; Pawson 2002; Perrin 2006.

Temaplattformens rapportserie ges ut av Socialfondens temaplattform för hållbart arbetsliv.

Socialfondens temaplattform för hållbart arbetsliv ska bidra till att effektivisera Europeiska socialfondens genomförande i Sverige. Temaplattformen analyserar erfarenheter från projektverksamhet, publicerar rapporter, bedriver omvärldsbevakning och skapar mötesplatser för att stärka kunskapsuppbyggnaden för ett hållbart arbetsliv. Temaplattformen finansieras av Svenska ESF-rådet och har kansliet på FORTE.

Europeiska socialfonden är EU:s viktigaste verktyg för att främja sysselsättningen i Europa. I Sverige förvaltas Europeiska socialfonden av Svenska ESF-rådet. www.esf.se

FORTE – Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd är en statlig myndighet som finansierar grundläggande och behovsstyrd vetenskaplig forskning för att bygga forskningsmiljöer i världsklass. www.forte.se

SVENSKA ESF-RÅDET

Finansierar projekt som arbetar med kompetensutveckling,
sysselsättningsåtgärder och integrationsinsatser.

Box 397, 801 05 Gävle

Telefon: 020-33 33 90, e-post: esf@esf.se, www.esf.se

FORTE

Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd

Box 380 84, 100 64 Stockholm

Telefon: 08-775 40 70, e-post: forte@forte.se, www.forte.se