

Revisionsverkets ställningstaganden

Unga som står utanför arbete och utbildning – identifiering, nående och rehabilitering

Revisionen gällde tjänster för unga som står utanför arbete och utbildning. I den internationella forskningslitteraturen kallas dessa unga för NEET-unga. Förkortningen kommer från den engelska termen *Not in Employment, Education or Training*. Förkortningen NEET används också i denna revisionsberättelse. Alternativt skulle man också kunna tala om unga som riskerar att marginaliseras eller unga som har marginaliserats.

Det finns ett stort antal olika tjänster för unga. Revisionen fokuserade på att bedöma tre aspekter: identifiering av unga som står utanför arbete och utbildning och deras servicebehov, nående av NEET-unga samt som fallstudie en rehabiliteringsåtgärd, Nuotti-coachning, som Folkpensionsanstalten (Fpa) ordnar. Målet var att gå framåt i kronologisk ordning: hur man identifierar NEET-unga, hur man når dem och hur man försöker förbättra deras situation.

Ur ekonomisk synvinkel representerar varje ung person som står helt utanför samhället förlorade produktionsresurser och ett orealiserat mervärde. En utslagen ung person leder årligen grovt uppskattat till en förlust i totalproduktionen som är värd en genomsnittlig årslön inom nationalekonomin. Därför är det ytterst viktigt att förebygga utslagning av unga även ur ett ekonomiskt perspektiv.

Det finns inga entydiga metoder för att identifiera NEET-unga

Unga i åldern 15–29 år som står utanför arbete och utbildning granskas i den officiella statistiken med hjälp av den så kallade NEET-graden. Under de senaste åren har NEET-graden varit cirka 9 procent av åldersklassen, dvs. cirka 86 000 unga har stått utanför arbete och utbildning. Detta vittnar om att det är ett rätt så typiskt skede i de ungas liv att stå utanför arbete och utbildning. Merparten av dessa unga är arbetslösa, men till gruppen hör också unga i mycket olika livssituationer, såsom studerande som har ett mellanår. Statistiken i sig bidrar inte direkt till att identifiera unga som har servicebehov eller som löper risk för marginalisering. Det vore väsentligare att veta hur länge livsskedet varar, men det finns ingen sådan statistik eller mätare.

Marginaliseringsutvecklingen börjar ofta redan i barndomen. Riskfaktorer är låg utbildningsnivå, arbetslöshet och ackumulerad utsatthet hos föräldrarna, inklusive missbruk av rusmedel. Dessa faktorer är en stark prognos för att den unga kommer att ha enbart grundskola i bagaget. Genom höjningen av läropliktsåldern, som trädde i kraft 2021, har man försökt rätta till detta.

Det finns flera indikatorer för risken för marginalisering: som exempel kan nämnas läroanstaltarnas meddelanden till hemkommunerna om att fullföljandet av ungas läroplikt avbryts och Fpa:s automatiska meddelanden till

hemkommunernas välfärdsområden om ungas långvariga behov av utkomststöd. Dessutom kan olika aktörer (myndigheter och anhöriga) göra orosanmälningar om unga. Det finns alltså metoder för att identifiera unga som riskerar att marginaliseras. Indikatorerna pekar dock inte entydigt på att den unga håller på att marginaliseras och de kan orsaka också falsklarm.

Man lyckas inte alltid nå unga och en del unga är särskilt svåra att nå

Att nå unga vuxna som anmälts till socialvården är ofta förknippat med problem. De mest utsatta ungdomarna är särskilt svåra att nå. Hembesök är ofta onödiga, eftersom man inte öppnar dörren. Unga vuxna nås bättre om den ungas funktionsförmåga inte är nedsatt eller om personen inte har allvarliga problem med livskompetensen.

Experter inom socialvården bedömer att deras tjänster förbättrar förutsättningarna för unga att få sysselsättning eller delta i utbildning, men målen är i första hand till exempel att öka välbefinnandet och förbättra livskompetensen. För de flesta klienterna är sysselsättning ett mycket avlägset mål.

Vid revisionen observerades att det finns regionala skillnader i hur man reagerar på meddelanden om unga. De automatiska meddelanden från FPA som krävs för långvarigt utkomststöd behandlas i vissa områden med ett brev som skickas till de unga och man försöker inte nå de unga på annat sätt. En del experter inom socialvården ansåg att automatiska meddelanden överhuvudtaget inte är en fungerande metod.

Vid revisionen försökte man också få statistiska uppgifter om ungas klientrelationer inom socialvården, men detta visade sig vara svårt. Statistik på riksomfattande nivå är tillgänglig först 2027.

Reformen av lagen om utkomststöd (1412/1997) trädde i kraft i början av 2023. Reformens centrala mål var att lösa de problem som överföringen av det grundläggande utkomststödet till FPA 2017 hade medfört. Ambitionen var i synnerhet att förbättra ställningen för personer i sårbar ställning och klienter inom socialvården, som ansöker om utkomststöd. Man bedömde att samarbetet mellan Fpa och socialvården skulle bli så mycket effektivare i och med reformen att det skulle synas inom socialvården som en ökad efterfrågan på social rehabilitering för unga. Experter inom socialvården har dock inte upplevt att samarbetet skulle ha intensifierats. På basis av intervjuer har inga nya samarbetsformer utarbetats. Det är skäl att beakta att välfärdsområdena inledde sin verksamhet samtidigt som reformen och detta har kunnat bromsa uppnåendet av målen för reformen av lagen om utkomststöd.

Höjningen av läropliktsåldern har förbättrat möjligheterna att nå unga som löper risk att bli utslagna

Läropliktslagen (1214/2020) förpliktar myndigheterna att nå unga i åldern 16–18 år som står utanför utbildning samt att hänvisa dem till utbildning eller tjänster. Syftet med utvidgningen av läroplikten är att med hjälp av flera myndigheter och

på bred front förbättra handledningen och tillsynen av unga, men i sista hand är boendekommunen ansvarig för handledningen och tillsynen av de läropliktiga. Boendekommunens handlednings- och tillsynsansvar är ett nytt sätt att nå unga som står utanför utbildning och som riskerar att bli utslagna. Det finns dock avsevärda skillnader mellan kommunerna när det gäller genomförandet av åtgärden. Detta beror delvis på skillnaderna i kommunernas storlek.

I den kommunenkät som genomfördes som en del av revisionen bedömde kommunernas tillsynsansvariga att utfallet av målen för handlednings- och tillsynsansvaret inom läroplikten som helhet var positivt. Ett särskilt bra resultat kan anses vara att cirka 70 procent av respondenterna menade att möjligheterna att nå unga som riskerar att bli utslagna har förbättrats i kommunerna i och med reformen. En klar majoritet av respondenterna ansåg också att reformen har förbättrat möjligheterna att ingripa i ungas problem i rätt tid. Å andra sidan konstaterades det att trots reformen får de som har flest utmaningar inte de social- och hälsovårdstjänster de behöver tillräckligt snabbt.

Nuotti-coachningen har ökat antalet unga män som söker sig till fortsatta studier

Vid revisionen utvärderades som fallstudie den yrkesinriktade rehabiliteringen för unga enligt 7 a § i lagen om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner (566/2005) och i synnerhet dess effekter på deltagarnas senare arbete och studier. Utvärderingen baserade sig på sammanslaget material på individnivå från FPA:s och Statistikcentralens register. Utvärderingen fokuserade på den klart populäraste rehabiliteringsformen, dvs. den individuella Nuotti-coachningen. År 2022 var kostnaderna för Nuotti-coachningen cirka 23 miljoner euro.

Enligt resultaten har sannolikheten för fortsatta studier bland manliga deltagare ökat med cirka fyra procentenheter jämfört med kontrollgruppen. Bland kvinnor kan däremot ingen motsvarande effekt ses. En delförklaring till skillnaden kan vara att kvinnorna var högre utbildade än männen redan före insatsen: 42 procent av kvinnorna hade minst mellanstadieutbildning, medan motsvarande andel bland männen var 38 procent.

Nuotti-coachningen har åtminstone inte på kort sikt påverkat deltagarnas sysselsättning eller löneinkomster. Det är uppenbart att största delen av personerna i båda grupperna har rätt så lång väg till arbetsmarknaden, men högre utbildningsnivå förbättrar med tiden möjligheterna att få arbete. Statistiken på befolkningsnivå visar att avläggandet av examen på andra stadiet ökar sannolikheten för sysselsättning med flera tiotals procentenheter.

Revisionsverkets rekommendationer

1. I samband med reformen av lagen om utkomststöd och socialvårdslagen bör Social- och hälsovårdsministeriet utveckla lösningar som förbättrar hänvisningen av unga som fått utkomststöd under en lång tid till service.

2. Social- och hälsovårdsministeriet ska se till att samarbetet mellan Fpa och socialvården genomförs i enlighet med målen i reformen av lagen om utkomststöd, som trädde i kraft 2023.
3. Social- och hälsovårdsministeriet samt Undervisnings- och kulturministeriet ska i samarbete se till att unga som löper risk för att bli utslagna får social- och hälsovårdstjänster som stöder fullgörandet av läroplikten.
4. Social- och hälsovårdsministeriet ska se till att rehabiliteringstjänsterna med låg tröskel för unga fortsätter, eftersom de åtminstone delvis har gett målenliga resultat.