



Handläggare: Annica Blomsten
Tfn: 508 18 148

Till
Farsta stadsdelsnämnd

Stadens uppföljningsansvar för ungdomar 16-19 år samt inrättande av navigatorcentra

Remiss

Förslag till beslut

1. Förvaltningen föreslår att stadsdelsnämnden avvisar förslaget om att inrätta tre Navigatorcentra och i övrigt åberopar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Beslutet förklaras omedelbart justerat.

Gillis Hammar
Stadsdelsdirektör

Birgitta Berg
Avdelningschef förskola-skola-fritid-kultur

Sammanfattning

Till stadsdelsnämnden har en rapport remitterats som omfattar två olika delar. Den ena delen gäller hur uppföljningsansvaret för ungdomar i åldern 16 till och med 19 år ska utformas inom staden. Den andra delen omfattar ett förslag om att inrätta tre så kallade Navigatorcentra i staden. Dessa centra ska fungera som baser för arbetet med ungdomar som befinner sig utanför skola och arbetsmarknad. Förvaltningen föreslår att nämnden avvisar detta förslag bland annat eftersom det går emot stadens styrningsmodell och eftersom förslaget skapar otydliga ansvarsförhållanden. Förvaltningen anser också att de föreslagna centren utgår från för stora upptagningsområden för att det ska vara möjligt att tillskapa en bra lokal förankring. När det gäller den delen av rapporten som avser uppföljningsansvaret är förvaltningen positiv till att det införs ett register över ungdomar i åldern 16 till 19 år, eftersom detta kan skapa bättre förutsättningar för förvaltningens arbete med denna grupp.

Bakgrund

Stadsledningskontoret (utbildning- och arbetsmarknadsenheten) och utbildningsförvaltningen har bedrivit ett utredningsarbete mot bakgrund av stadens uppföljningsansvar för 16- till och med 19-åringar, samt kommunstyrelsens beslut om att eventuellt inrätta så kallade Navigatorcentra.

Arbetet har inledningsvis bedrivits i två olika arbetsgrupper: en för stadens uppföljningsansvar och en för Navigatorcentra. Under den senare delen av utredningen har de två grupperna fogats samman till en gemensam arbetsgrupp.

Rapporten som arbetet har resulterat i har nu remitterats bland annat till Farstas stadsdelsnämnd för kontorsutlåtande senast den 22 augusti och för protokollsutdrag från stadsdelsnämndens sammanträde senast den 31 augusti i år.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom Individ- och familjeomsorgen och inom förskola/skola/fritid/kultur

Sammanfattning av förslaget

Den 1 juli i år förtydligade riksdagen i skollagen det kommunala uppföljningsansvaret för ungdomar som inte studerar på gymnasiet. Enligt lagstiftningen ska en hemkommun löpande hålla sig informerad om hur ungdomarna i kommunen, som har fullgjort sin skolplikt men som inte har fyllt 20 år är sysselsatta, för att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. (Skolplikten inträder höstterminen det kalenderår då barnet fyller sju år och upphör vid utgången av vårterminen det kalenderår då barnet fyller 16 år.) Samtidigt med detta förtydligande fick landets kommuner möjlighet att ansöka om att påbörja försöksverksamhet med så kallade Navigatorcentra.

Uppföljningsansvaret

Enligt rapporten finns det i Stockholm cirka 2 700 unga i åldern 16 till 19 år, som inte studerar och som därmed omfattas av det kommunala uppföljningsansvaret. Av dessa beräknas omkring 1 100 personer vara helt utan sysselsättning, varav cirka 350 personer uppskattas vara i behov av ”omfattande insatser” (sidan 21). Enligt rapporten varierar antalet ungdomar som inte studerar mellan stadsdelarna; exempelvis har nordvästra staden en högre andel personer i de aktuella åldersgrupperna, som inte studerar. Det är totalt sett också en högre andel pojkar (54 % pojkar) som ingår i gruppen 16 till och med 19 år.

I rapporten återges flera brister i den information som finns att tillgå om gruppen 16 till och med 19 år. Exempelvis framförs att staden saknar en samlad bild över vilka ungdomar som inte söker till gymnasiet. De kommunala grundskolorna har uppgifter om vilka ungdomar som har gått på skolorna men som inte har sökt till gymnasiet. Däremot saknas information om ungdomar som har gått i en annan kommuns grundskola eftersom dessa elevers ansökningar behandlas av den kommun som de har gått i. Vidare framhålls i rapporten att även om stadens kommunala skolor har gemensamma rutiner för hur skolorna ska hantera avhopp från studier så varierar rutinerna i de fristående skolorna och i andra kommuners och landstings skolor.

År 1995 fattade kommunfullmäktige beslut om ansvarfördelningen inom staden när₂

det gäller uppföljningsansvaret för de unga i åldern 16 till 19 år. Detta beslut innebär att stadsdelsnämnderna har det huvudsakliga uppföljningsansvaret för ungdomar i åldern 16 till och med 19 år, som inte går i skolan eller har annan sysselsättning. Stadsdelsnämndernas ansvar regleras också av att kommunstyrelsen i delegationsordningen har lagt fast att det är rektorn som har skolansvarsplikt inom respektive skolas upptagningsområde, dvs. har skyldighet att se till att barn och ungdomar upp till 16 års ålder fullgör sin skolplikt.

I rapporten föreslår man att den rådande ansvarsfördelningen ska ligga fast, vilket betyder att det ovanstående ska gälla även fortsättningsvis. Detta innebär också att utbildningsnämnden även fortsättningsvis har det huvudsakliga utbildningsansvaret för unga i åldern 16 till 19 år, vilket innefattar att tillhandahålla, erbjuda och informera om utbildningsmöjligheter. Vidare innebär det att utbildningsnämnden även har ett fortsatt särskilt ansvar för att öka genomströmningen i gymnasieskolan; med andra ord det innebär att utbildningsnämnden har ett ansvar för att minska antalet avhopp från skolan.

I rapporten föreslås, i tillägg till den ansvarsfördelning som kommunfullmäktige tidigare har beslutat om, att utbildningsnämnden får i uppdrag att utarbeta nya gemensamma rutiner för avhopp. Enligt rapporten bör det inte skilja sig åt mellan skolor vad som betraktas som ett avhopp och vilken omfattning av stöd som ges. Utbildningsnämnden bör också enligt rapporten få i uppdrag att initiera samarbete med andra huvudmän i syfte att bygga upp en optimal elevrapportering.

I rapporten föreslås även att utbildningsnämnden får i uppdrag att bygga upp och ansvara för ett centralt register där alla stadens ungdomar i åldern 16 till 19 år – oavsett sysselsättning – ska finnas registrerade. Utbildningsnämnden ska ansvara för att uppgifterna i det centrala registret uppdateras mot befolknings- eller skolregistret, beroende på vilken systemlösning som väljs. Utbildningsnämnden föreslås få i uppdrag att se över vilken teknisk systemlösning som är lämpligast.

Utbildningsnämnden ska sedan lämna över uppgifter om ungdomar som inte studerar, från registret till respektive stadsdelsnämnd, som i sin tur ska lämna uppgifterna vidare till ett Navigatorcenter. Alternativt föreslås att uppgifterna lämnas direkt till ett Navigatorcenter.

Navigatorcentra

Mot bakgrund av betänkandet *Unga utanför* (SOU 2003:92) har en statlig försöksverksamhet med så kallade Navigatorcentrum initierats för att pröva nya sätt att motverka den ökande arbetslösheten bland unga. Försöksperioden startar hösten 2005 och pågår därefter i två år. Ungdomsstyrelsen ska samordna försöksverksamheten. Syftet med Navigatorcentrumen är att samordna de befintliga lokala resurserna. Navigatorcentrumen ska utveckla nya former för samarbete mellan arbetsförmedling, socialtjänst, skolor, lokalt näringsliv och föreningsliv.

Ungdomsstyrelsen godkände i maj i år stadens ansökan om att delta i försöksverksamheten. Tidigare, under hösten år 2004, tillsatte staden den nu aktuella utredningen för att ta fram det underlag som krävs för att etablera verksamheten.

I utredningen konstateras bland annat att staden i stort sett saknar insatser för gruppen 16 till 17 år som har hoppat av sina gymnasiestudier. Enligt rapporten

hamnar unga arbetslösa i denna ålder i en gråzon mellan det reguljära utbildningssystemet och arbetsmarknaden. I rapporten konstateras också att finns behov av uppsökande verksamhet eftersom de insatser som finns utgår från att ungdomarna tar initiativ själv, vilket de ofta inte gör.

Enligt rapporten finns det inte ett tillräckligt stort antal ungdomar i varje stadsdelsområde för att etablera ett Navigatorcentra inom varje område. Istället föreslås i rapporten att tre Navigatorcentra ska inrättas enligt följande.

- Nordvästra: stadsdelsområdena i Bromma, Hässelby-Vällingby, Kista, Rinkeby och Spånga-Tensta
- Centrala: stadsdelsområdena i Katarina Sofia, Kungsholmen, Maria Gamla stan, Norrmalm och Östermalm
- Södra: stadsdelsområdena i Enskede Årsta, Farsta, Hägersten, Liljeholmen, Skarpnäck, Skärholmen, Vantör och Älvsjö

Navigatorcentrens målgrupp ska vara ungdomar mellan 16 och 24 år som varken studerar, arbetar eller har någon annan form av sysselsättning och som riskerar långvarig arbetslöshet. Inledningsvis ska verksamheten främst rikta sig till ungdomar i åldern 16 till 19 år. Enligt rapporten blir belastningen per Navigatorcentra cirka 350 ungdomar, varav ungefär 100 bedöms vara i behov av omfattande insatser.

Syftet med verksamheten är enligt rapporten att öka andelen ungdomar som fullföljer gymnasiestudierna och att på sikt minska ungdomsarbetslösheten. Navigatorcentren ska fungera som en bas för arbetet med ungdomar som befinner sig utanför skola och arbetsmarknad. Centren ska ”arbeta uppsökande och erbjuda individuellt utformade insatser som ger en god grund för fortsatta studier eller som på bästa sätt bidrar till ungdomarnas personliga utveckling mot en framtida etablering på arbetsmarknaden. Särskilda resurser skall finnas för den grupp unga som är i riskzon för psykisk/fysisk ohälsa eller missbruk/kriminalitet. Navigatorcentren skall tydliggöra de resurser som finns för ungdomar inom staden och fungera som en plattform som underlättar ett aktivt samarbete över stadsdelsgränser och med externa aktörer.” (Sidan 24) Ambitionen är att Navigatorcentren ska vara så flexibla när det gäller bemanning och andra resurser att de kan anpassas efter konjunkturskiftningar och annat som påverkar behoven av verksamheten.

För att få tillstånd ett ”samlad utvecklingsarbete” föreslås i rapporten att stadsdelsnämnderna lägger över det praktiska arbetet med det kommunala ungdomsprogrammet för unga (KUP) på Navigatorcentren (sidan 21). För närvarande deltar cirka 50 av stadens ungdomar i KUP.

Eftersom stadsdelsnämnderna har uppföljningsansvaret för ungdomar i åldern 16 till 19 år föreslås att nämnderna även har ansvar för att driva Navigatorcentren. Förslaget utgår samtidigt från att flera stadsdelsnämnder går samman och gemensamt, inom respektive geografiskt område, driver ett Navigatorcenter. Inom varje geografiskt område ska en stadsdelsnämnd ansvara för den inomregionala samordningen, förslagsvis den stadsdelsnämnd där verksamheten fysiskt är lokaliserad.

Enligt rapporten behövs det en samordningsfunktion för att koordinera arbetet med att bygga upp och utveckla Navigatorcentren under försöksperioden. Efter denna

försöksperiod behövs en fortsatt, dock något mindre samordningsfunktion (omfattande en person jämfört med två). Samordningsfunktionen föreslås ligga på utbildningsnämnden.

Kostnadsberäkning, finansieringsform och tidplan för de båda förslagen

Kostnaden för etableringen av Navigatorcentren beräknas till cirka tre miljoner kronor och driften till cirka 22,5 miljoner kronor per år.

Utredningen föreslår att verksamheten anslagsfinansieras under försöksperioden. Ungdomsstyrelsen har beviljat Stockholm stad en miljon kronor för etablering och drift av Navigatorcentren under hösten år 2005 och våren år 2006. Utöver medlen från Ungdomsstyrelsen beräknas etableringsfasen finansieras med medel från kompetensfonden.

För finansieringen av driften av Navigatorcentren under försöksperioden föreslås att den outnyttjade gymnasieschablonen används, dvs. den schablon som skulle ha använts om ungdomarna hade gått i gymnasiet. Schablonen ligger år 2005 på 71 760 kronor och det beräknas vara 350 personer som är i behov av konkreta insatser, vilket betyder att 25,1 miljoner kronor av den tänkta schablonen behöver tas i anspråk. Detta innebär att man begär en utökning av stadens budget med 25 miljoner kronor. Dessa medel föreslår utredningen fördelas till utbildningsnämnden för driften av Navigatorcentren och för uppbyggnaden av ett nytt register. Driftmedel ska enligt förslaget också fördelas till de tre stadsdelsnämnderna som ansvarar för den inomregionala samordningen.

Ambitionen är att Navigatorcentren ska vara i drift från den 1 januari år 2006. Dessförinnan planeras att kommunfullmäktige kan behandla ärendet i september i år. Försöksperioden beräknas vara avslutad siste december år 2007. Försöksperioden på två år ska enligt rapporten betraktas som en inledande fas på en långsiktig verksamhetsutveckling och inte som ett tillfälligt projekt. Efter försöksperiodens slut ska ett nytt beslut fattas om eventuell fortsättning och finansieringsform.

Stadsdelsförvaltningens synpunkter

Farstas stadsdelsförvaltning är positiv till att man uppmärksammar åtgärder för gruppen unga utanför sysselsättningen. Detta är en grupp som förvaltningen sedan tidigare har prioriterat med målsättningen att de berörda ska få utbildning alternativt arbete. Förutsättningarna för förvaltningens insatser kan dock bli bättre om ett centralt register införs. Förvaltningen ser även fördelar med samverkansformer liknande Navigatorcentren där frågor som rör de unga (bland annat KUP) samlas så att både unga och andra aktörer, som skola, företag, etc., får en part att vända sig till. Samtidigt invänder förvaltningen i det följande på flera punkter mot förslaget om att inrätta tre Navigatorcentra.

När det gäller den första delen av rapporten – uppföljningsansvaret – välkomnar förvaltningen att det utvecklas ett register över stadens ungdomar i åldern 16 till 19 år och att gemensamma rutiner tas fram för hur skolorna ska hantera unga som avbryter sina studier. Förvaltningen anser att det är angeläget att ett register upprättas för att staden ska kunna fullgöra sitt uppföljningsansvar. För att rapporteringen till registret ska hålla god kvalitet behövs gemensamma, tydliga rutiner.

Samtidigt vill förvaltningen framhålla att rapporten inte bringar klarhet i vad för

information registret ska omfatta och vilka krav på inrapportering registret egentligen kommer att innebära för stadsdelsnämnderna. Formuleringar i rapporten om att det finns ”ett påtagligt behov av att vidareutveckla såväl rutiner som IT-system för att kunna skapa en fullständig bild av individuella behov och möjliga stödåtgärder” leder tankarna till att det är ett ambitiöst och omfattande system som ska byggas upp. Förvaltningens behov av information för att kunna fullgöra sitt ansvar gäller vilka av Farstas ungdomar som inte är studerande. Med hänvisning till att registret tas fram för att informationen ska vara stadsdelsnämnderna till nytta vill förvaltningen understryka att den förutsätter att registret utvecklas i nära samverkan med stadsdelsförvaltningarna.

När det gäller Navigatorcentren vill förvaltningen resa invändningar såväl av principiell karaktär som angående förslagets utformning.

Förvaltningens principiella invändningar grundas i att förslaget får anses gå emot stadens modell för styrning. Detta är en modell som har etablerats utifrån både effektivitets- och demokratiargument. Central nivå i staden tar beslut om mål och resurser samt ansvarar för kommunövergripande verksamhet, medan lokal nivå – stadsdelsnämnderna – fattar beslut om vilka metoder som ska användas för att målen ska nås inom de givna resursramarna. På så sätt kan metoderna anpassas till de förutsättningar som råder inom varje stadsdelsnämndsområde samtidigt som det är samma mål som gäller för servicen och omsorgen i hela staden.

I en decentraliserad styrningsmodell är transparensen – tydligheten – viktig så att medborgarna vet vem som ansvarar för vad. Tydliga ansvarsförhållanden har bland annat aktualiserats i utredningen om stadens politiska organisation (SPO-utredningen). Här ser förvaltningen ett problem med förslaget om Navigatorcentren. Utbildningsnämnden ska etablera Navigatorcentren och sedan ansvara för samordningen. Det senare ansvaret motiveras med att en ”samordningsfunktion behövs för att koordinera arbetet med att bygga upp, utveckla och driva Navigatorcentren” (sidan 24). Vidare, ”förslaget utgår från att flera stadsdelsnämnder går samman och driver gemensamt ett Navigatorcentra inom respektive geografiskt område” (sidan 24). Inom de tre områdena ska en av stadsdelsnämnderna vara ansvarig för den inomregionala samordningen och tilldelas resurser för detta. Samtidigt ska stadsdelsnämnderna ansvara för Navigatorcentren.

Förvaltningen anser att förslaget går emot stadens modell för styrning eftersom förslaget i praktiken innebär att den lokala nivån inte väljer vilka metoder som ska användas för att uppnå stadens gemensamma mål. Förvaltningen menar också att förslaget skapar otydliga ansvarsförhållanden genom att det utgår från en komplicerad rollfördelning.

Förvaltningen anser att det är positivt att det i rapporten förs ett resonemang om att använda skolschablonen som (åtminstone i teorin) finns för varje ungdom i gymnasieålder. Men förvaltningen finner det förslag som läggs i rapporten tveksamt. Förslaget innebär att schablonen ska fördelas till utbildningsförvaltningen och till de tre stadsdelsnämnder som ansvarar för den interregionala samordningen. Förvaltningen anser att utgångspunkten bör vara att schablonen fördelas till den som är ansvarig för insatserna – dvs. i det här fallet till respektive stadsdelsnämnd.

Förvaltningen är även kritisk till hur man har valt att utforma Navigatorcentren och

anser att motiveringen till utformningen är bristfällig. När det gäller förslaget om det centrala registret anser förvaltningen att rapporten har presenterat motiv till varför detta behövs och det framgår av problembeskrivningen att detta är en uppgift för den centrala nivån. Några motsvarande motiv till varför man har valt att förordna tre Navigatorcentra kan förvaltningen inte finna. I rapporten konstateras att det inte finns ett tillräckligt stort antal ungdomar för att varje stadsdelsområde ska ha ett eget Navigatorcenter. Samtidigt framgår det inte varför man istället valt att föreslå just tre Navigatorcentra.

Förvaltningen anser, bland annat utifrån erfarenheterna från samarbetet inom Arbetsforum Sydost, att de tre upptagningsområden som nu föreslås är för stora. (Arbetsforum Sydost är ett samverkansprojekt för vuxna arbetslösa mellan de fyra stadsdelsförvaltningarna i Enskede Årsta, Farsta, Skarpnäck och i Vantör.) De stora upptagningsområdena kan medföra att den lokala förankringen går förlorad. Den lokala förankringen är viktig inte minst när man ska arbeta uppsökande, eftersom det förutsätter en god kännedom om de områden som de unga vistas i. Enligt förvaltningen kan de stora upptagningsområden som föreslås också medföra att det inte är möjligt att på ett effektivt sätt hantera att så många som åtta förvaltningar ska mötas tillsammans med flera andra aktörer inom upptagningsområdet.

Det södra området har nackdelar både av att vara stort (mätt i antalet ingående stadsdelsnämnder) och av att vara ett område där behoven av insatser är stora. Enligt förvaltningen medför skillnaderna mellan de tre områdena när det gäller behoven av arbetsmarknadsinsatser olika förutsättningar för verksamheterna. Skillnaderna mellan områdena framgår när informationen i tabellbilagan sammanställs för de tre föreslagna områdena.

1. Antal ungdomar 16-18 som inte studerar på gymnasiet, december år 2004

	Totalt antal ungdomar 16 till 18 år	Antal som inte studerar på gymnasiet	Andel av befolkningen
Norra:	7226	592	8%
Centrala:	6225	383	6%
Södra:	7925	562	7%

2. Antal ungdomar 19 år utan slutbetyg från gymnasieskolan, december år 2004

	Totalt antal ungdomar 19 år	Antal utan slutbetyg	Andel av befolkningen
Norra:	2495	422	17%
Centrala:	2027	276	14%
Södra:	2885	547	19%

3. Antal unga 18-24 år med ekonomiskt bistånd, januari 2005

	Samtliga 18-24 år	Därav bidrag 10-12 månader
Norra:	963	339
Centrala:	328	111
Södra:	932	315

Enligt förvaltningen kan konsekvensen av att förslaget införs bli betydande

effektivitetsförluster till följd av att pågående, fungerande verksamhet inte kan utnyttjas utan måste omstruktureras eller avbrytas.

I utredningen konstateras att staden i stort sett saknar insatser för gruppen 16 till 17 år som har avbrutit sina gymnasiestudier. Samtidigt pågår det, vilket utredningen också har noterat, olika insatser inom staden. Farstas stadsdelsförvaltning har redan startat projekt som riktar sig till ungdomar i åldern 16-19 år som riskerar icke godkänt i betyg eller som avbryter gymnasieskolans IV-program samt stöd till långtidsarbetslösa ungdomar i åldern 18-24 år.

- Under perioden 1 augusti år 2004 till och med 31 december år 2006 driver förvaltningen, med medel från Stadsdelsförnyelsen, en uppsökande, stödjande och motiverande verksamhet för ungdomar i åldern 16-19 år. Projektets syfte är att genomföra en kvalitativ uppföljning av dels alla högstadieelever boende i Farsta centrum, Farsta strand, Hökarängen och Fagersjö som riskerar icke godkänt i avgångsbetyg, dels alla ungdomar i ovan angivna stadsdelar som avbryter gymnasieskolans IV-program. De ungdomar som fångas upp i uppföljningen erbjuds personlig konsultation. Projektets syfte är i första hand att stödja ungdomarna till att fullfölja sina studier. De som avbrutit studierna erbjuds stöd till praktik eller lärlingsplatser för att sedan motiveras att återgå till studier. Projektet har gjort en fördjupad studie av kompetensfondens Navigatorstudie gällande Farsta och fick kontakt med 56 av de 85 ungdomar som fanns angivna på listan genom goda kontakter och lokalkännedom.
- Farsta och Vantör stadsdelsförvaltningar har som en utveckling av Arbetsforum Sydost sökt och beviljats medel från kompetensfonden för ett projekt med målgruppen unga arbetslösa 18 till och med 24 år. Stadsdelsförvaltningar i Farsta och i Vantör ska med start från i år utveckla formerna för stöd och motivation, som ska lämnas såväl individuellt som i grupp.

Om förslaget om Navigatorcentren införs betyder det enligt förvaltningen att det pågående arbetet i Farsta måste omstöpas – inte för att det inte fungerar utan för att det i alla avseenden inte stämmer med utformningen av Navigatorcentra. Förvaltningen anser att det knappast kan anses vara god hushållning med stadens ekonomiska resurser att inte ta vara på de samarbetsformer och metoder som har utvecklats.

Förvaltningen är mot bakgrund av ovanstående kritisk mot att de inrättas tre Navigatorcenter. Förvaltningen anser att den här typen av initiativ bör vara sprungna underifrån och knyta an till eventuellt redan pågående samarbete och till de åtgärder som har påbörjats sedan tidigare. En annan utgångspunkt bör vara att de upptagningsområden som åtgärderna utgår från ska vara ändamålsenliga.

Enligt förvaltningen är en alternativ inriktning för Navigatorcentren att åtminstone det södra området delades upp i två områden: sydöstra och sydvästra. Inom dessa två områden anser förvaltningen att utvecklingen av Navigatorcentren bör ta avstamp i det samarbete som redan har inletts där det finns etablerade former för samverkan.

Förvaltningen föreslår att nämnden avvisar förslaget om att inrätta tre Navigatorcentra och i övrigt återoppar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

BILAGOR

1. Rapport med utredningsförslag från arbetsgrupperna för stadens uppföljningsansvar för ungdomar i åldrarna 16-19 år samt inrättande av Navigatorcentra (NC)