



Handläggare: Roland Kåår
Telefon: 08-508 34 847

Till
Utbildningsnämnden
2013-04-18

Ungdomar utanför gymnasieskolan - ett tydligt ansvar för stat och kommun (SOU 2013:13)

Svar på remiss från kommunstyrelsen.

Förslag till beslut

Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden beslutar följande:

Utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Thomas Persson
Utbildningsdirektör

Johanna Engman
Biträdande utbildningsdirektör
Avdelningschef
tillhandahållaravdelningen

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 20 juni 2012 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda och föreslå hur arbetet med unga 16-19 år som varken arbetar eller studerar kan utvecklas. Delbetänkandet avser att förtydliga kommunernas ansvar för att erbjuda dessa ungdomar åtgärder samt ge förslag till tydligare ansvarsfördelning mellan kommun och stat.

Sammanfattningsvis samtycker utbildningsförvaltningen till utredningens förslag. Förslaget förtydligar ansvarsfördelningen mellan stat och kommun när det gäller insatser för målgruppen. Förvaltningen instämmer också i att förutsättningarna för uppföljning och utvärdering behöver utvecklas för att ge kunskaper om effekter av

riktade insatser. Förvaltningen ställer sig tveksam till effekten av utredningens krav på rapportering av *frånvaro i betydande utsträckning* till hemkommunen.

Ärendets beredning

Utbildningsförvaltningens tillhandahållaravdelning har berett ärendet i samverkan med gymnasieavdelningen.

Bakgrund

Utredningens uppdrag är att göra en översyn av det kommunala informationsansvaret för unga som inte har fyllt 20 år och som inte har genomfört eller fullföljt en gymnasieutbildning. Utredningen ska ta ställning till om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun behöver förtydligas för unga som varken arbetar eller studerar och vid behov förslå författningsförändringar. Om det anses motiverat ska utredningen även lämna andra förslag hur arbetet med målgruppen unga som varken arbetar eller studerar kan förbättras.

Utredningen konstaterar att utbildning är en av de viktigaste faktorerna för ungdomars framtida möjligheter. Ungdomar som avbrutit eller aldrig påbörjat en gymnasieutbildning är i många fall i en mycket utsatt situation. De riskerar arbetslöshet och en rad andra negativa omständigheter på såväl kort som lång sikt och att bistå dessa ungdomar är därför av stor vikt både för individ och för samhälle.

Kommunerna är idag skyldiga att hålla sig informerade om de ungdomar som inte är i gymnasieskolan i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. Dock finns stora skillnader i hur kommunerna väljer att organisera och genomföra detta ansvar. Enligt utredningen är statens ambitionsnivå otydlig och det behövs tydligare lagstiftning för att säkerställa att ungdomarna får det stöd som de behöver för att återgå till utbildning eller annan sysselsättning.

Utredningen konstaterar också att det behövs ökad kunskap om vilka metoder som bäst stödjer ungdomar att återgå till studier och vad som ger bäst stöd för att i framtiden erhålla ett arbete. För att öka kunskapen behöver insatserna systematiskt dokumenteras och registreras så att såväl lokala som nationella analyser kan göras.

Ärendet och förvaltningens synpunkter

Utredningen föreslår i kapitel 7 flera förändringar i regleringen av det kommunala informationsansvaret. Lagstiftningen förslås bli tydligare i syfte att säkerställa att samhället erbjuder de unga som väljer bort utbildning en väg tillbaka eller vidare till annan sysselsättning.

Benämning och placering i lag

Förslag: Benämningen av kommunernas ansvar ändras från information om icke skolpliktiga ungdomar till *aktivitetsansvar för icke skolpliktiga ungdomar* för att förtydliga att kommunen ska vara aktiv i uppsökande och åtgärdande verksamhet. Bestämmelserna om ansvaret ska också flyttas från 29 kap till 2 kap skollagen.

Förvaltningen samtycker till ett namnbyte men anser att begreppet aktivitetsansvar för tankarna till arbetsmarknadsåtgärder snarare än utbildning.

Det nya namnet bör tydliggöra att ansvaret inte bara består i att söka upp målgruppen utan även aktivt sätta in åtgärder. Genom att bestämmelserna flyttas till 2 kap skollagen ges frågan en större vikt.

Arbetet ska bedrivas på ett strukturerat sätt

Förslag: Hemkommunen ska på ett *strukturerat sätt* söka upp och hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen som fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år är sysselsatta.

Utredningen föreslår att det ska bli tydligare att kommunernas arbete ska bedrivas strukturerat för att öka kvaliteten i verksamheten. Ett strukturerat arbetssätt förutsätter enligt utredningen;

- Tydlig ansvarsfördelning och målsättning
- Dokumenterade rutiner för arbetet
- Ändamålsenlig resurstilldelning
- Samverkan
- Uppföljning och utvärdering

Under senare år har arbetsmarknadsförvaltningen och utbildningsförvaltningen utarbetat rutiner, ansvarsfördelning och så vidare för detta arbete. De åtgärder som är vidtagna stämmer väl överens med utredningens förslag.

Kontinuerligt under året

Förslag: Hemkommunen ska *kontinuerligt under året* söka upp samt hålla sig informerad om hur de unga under 20 år som fullgjort sin skolplikt är sysselsatta.

Utredningen föreslår att begreppet *löpande* ska bytas mot *kontinuerligt under året*. Vidare ska det framgå att hemkommunen ska *söka upp och hålla sig informerad* om de ungas sysselsättning. Utredningen menar att nuvarande formulering är oklar vilket gör att det svårt att rikta tydliga krav på vad kommunerna ska göra. Kommunerna har tolkat begreppet *löpande* på olika sätt. Det bör framgå att kommunerna ska vara skyldiga att uppdatera sina förteckningar över ungdomar kontinuerligt så att de omedelbart kan ta en kontakt med unga som t.ex. avbrutit sin utbildning.



Förvaltningen instämmer.

Kommunens skyldigheter förtydligas

Förslag: Förtydligt ansvar att hemkommunen ska erbjuda lämpliga individuella åtgärder för att i första hand motivera den unge att återuppta sin utbildning och i de fall den unge inte kan motiveras till utbildning, se till att den unge kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen.

Utredningen anser att det ska vara tydligt vilka åtgärder kommunen respektive staten ansvarar för. Vidare ska det inte råda oklarheter i om en kommun ska *kunna erbjuda* eller *ska erbjuda* åtgärder.

Förvaltningen instämmer. Förslaget innebär utökade insatser för de ungdomar som inte kan motiveras till studier.

Skyldighet att dokumentera införs

Förslag: Hemkommunens insatser ska dokumenteras skriftligt.

Utredningen föreslår att hemkommunen ska ha en skyldighet att dokumentera de aktiviteter och den planering om framtida åtgärder som kommunen och den unge kommer överens om. En dokumentation av åtgärder för enskilda ungdomar bör innehålla en individuell planering med konkreta åtgärder som baseras på samtycke. Utredningen anser att ett krav på dokumentation ska öka tydligheten för individen och höja kvaliteten i kommunens verksamhet.

Förvaltningen efterlyser närmare anvisningar över hur denna hantering ska gå till. Gemensamma riktlinjer för vad som ska dokumenteras och hur det ska dokumenteras krävs eftersom flera parter kan vara inblandade både i att dokumentera och i att ta del av dokumentationen.

Bättre statlig tillsyn och granskning

Förslag: Skolinspektionen ges i uppdrag att genomföra en särskild kvalitetsgranskning av kommunernas hantering av aktivitetsansvaret. Granskningen ska genomföras ett år efter att utredningens föreslagna förändringar har trätt i kraft.

Förvaltningen samtycker till förslaget.

Utredningen ger i kapitel 8 ett förslag till förändring med syfte att underlätta hemkommunernas informationsinsamling.

Bättre information om omfattande otillåten frånvaro

Förslag: När en elev är *frånvarande i betydande utsträckning* utan giltiga skäl



vid en gymnasieskola med annan huvudman än hemkommunen, ska huvudmannen snarast meddela detta till hemkommunen.

Utredningen beskriver kommunernas behov av att få informationen om studieavbrott snabbare än vad som sker idag. Samma behov konstateras i Skolverkets studie "Delrapportering av uppdrag om gymnasieskolreformens lokala förankring – Det kommunala informationsansvaret" dnr 2012:279, sid 7.

Utredningen föreslår att liknande krav på rapportering av frånvaro till hemkommunen som gäller för grundskolan ska gälla i gymnasieskolan. Förslaget innebär en skärpning av nuvarande skrivning i skollagen om skyldighet att rapportera avbrott till skyldighet att även rapportera frånvaro till hemkommunen. Förvaltningen anser att tanken med tidigare information är god men ställer sig frågande inför hur det ska fungera inom en frivillig skolform med nuvarande avbrottsfrekvens och hur de större kommunerna med både stort inflöde och utflöde av elever ska kunna hantera informationen. Som exempel kan nämnas att stockholms elever är inskrivna hos över 130 huvudmän och Stockholms stad har drygt 4 500 elever inskrivna från andra kommuner. Förvaltningen befarar att det är en långsiktig process att få till heltäckande information av god kvalitet på rapporter om frånvaro från och till hemkommunen. Under tiden kommer många ungdomar även fortsättningsvis att stå utanför både skola och informationsansvar.

Slutligen vill förvaltningen peka på att utredningens förslag inte får frånta huvudmannen ansvaret att se till att eleven ges alla möjligheter att fullfölja sin utbildning för att undvika avhopp innan ansvaret övergår till hemkommunen.

I kapitel 9 ger utredningen tillgång till fler arbetsmarknadspolitiska verktyg från 16 år

Ungdomar i åldern 16-17 år ska få tillgång till fler insatser från Arbetsförmedlingen

Förslag: Arbetsförmedlingens utbud ska breddas genom att ge 16-17-åringar tillgång till fler tidiga arbetsmarknadspolitiska program samt att statlig ersättning införs för 16-17-åringar vid arbetsmarknadspolitiska program.

Med utredningens förslag ska kommunen i första hand försöka motivera de unga att återuppta utbildning och erbjuda lämpliga åtgärder. Det är först därefter, då övriga alternativ prövats och där den unge uttryckligen så önskar som jobbsökande och Arbetsförmedlingen blir ett alternativ. För att motverka risken för passivisering bör ett brett utbud av insatser kunna sättas in tidigt. Insatserna ska vara flexibla och kunna anpassas efter individens behov.

Förvaltningen är positiv till förslaget. Dock kvarstår problemet för de ungdomar som är inskrivna i kommunala projekt utan möjlighet till ersättning om de står utanför skolan.

I utredningens 10 kapitel anges behovet av nationell och lokal uppföljning av målgruppen.

Hemkommunen ska föra ett register

Förslag: Krav på lokala register införs. Hemkommunen ska vara skyldig att upprätta register över ungdomar som omfattas av informationsansvaret. Hemkommunen ska i registret även få behandla personuppgifter om tidpunkt när en åtgärd inleds samt tidpunkt för åtgärdens upphörande och orsaken till att den upphör. Uppgifterna ska gallras senast vid utgången av det kalenderår när den registrerade fyller 21 år.

Utredningen vill förtydliga att kommuner ska föra ett register för att säkerställa att kommunen har identifierat samtliga ungdomar som omfattas av ansvaret. Det säkerställer att ungdomarna kan erbjudas stöd och synliggör om kommunerna lever upp till lagens intentioner.

Förvaltningen instämmer.

Skolverket ska samla in uppgifter om de unga inom aktivitetsansvaret

Förslag: Skolverket ska ges i uppdrag att årligen samla in och redovisa uppgifter om unga som omfattas av kommunens aktivitetsansvar. De uppgifter som ska samlas in ska baseras på de uppgifter kommunerna samlar i de lokala registren. Det närmare innehållet i uppgiftsinsamlingen bör preciseras av Skolverket i samråd med Sveriges kommuner och landsting.

Utredningen konstaterar att det saknas nationell kunskap om såväl innehåll som effekter av kommunala åtgärder och insatser för de unga. Såväl den lokala som den nationella uppföljningen av de unga utanför gymnasieskola måste bli bättre. Ett första steg är att systematiskt samla uppgifter om målgruppen och om insatser de unga erbjuds.

Förvaltningen samtycker. Det är viktigt att på nationell nivå skaffa sig kunskap om målgruppen.

Utredningen lägger i 11 kapitlet förslag om förändringar i grundskolan och andra obligatoriska skolformer samt i gymnasieskolan som syftar till att förbättra förutsättningarna för elever som är i riskzonen för att avbryta sin utbildning.

Förtydligt uppdrag för studie- och yrkesvägledning

Förslag: Tillägg görs i bestämmelserna om studie- och yrkesvägledning i läroplanerna för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och gymnasieskolan att studie- och yrkesvägledningen särskilt ska uppmärksamma situationen för elever som riskerar att avbryta sin utbildning.

Elever som inte har en fullföljd gymnasieutbildning har stora svårigheter att komma in på arbetsmarknaden och därmed även färre möjligheter att göra andra livsval. Studie- och yrkesvägledningen ska särskilt uppmärksamma situationen för elever som riskerar att avbryta sin utbildning.

Förvaltningen stöder utredningens ambition att skriva in tillägget för dem som allra mest behöver det. Det tillägget är befogat men lämnar, utan verktyg, mycket oklart. Förvaltningen noterar att utredningens bedömning även bör omfatta gymnasiesärskolan.

Anpassad studiegång

Förslag: Syftet med anpassad studiegång i de obligatoriska skolformerna förtydligas i skolförordningen. I skolförordningen skrivs in att ett beslut om anpassad studiegång i de högre årskurserna ska syfta till att eleven ska fullfölja sin utbildning i den obligatoriska skolan och fortsätta sin utbildning på gymnasienivå.

Utredningen skriver att Skolinspektionens erfarenheter är att bestämmelsen om anpassad studiegång sätts in utan varken tidsbegräsning, behovsprövning, utredning eller formella beslut. Utredningen anger att det finns behov av att tydliggöra att ett viktigt syfte med anpassad studiegång ska vara att få eleven att fullfölja sin utbildning i den obligatoriska skolformen och fortsätta sin utbildning på gymnasienivå.

Förvaltningen instämmer.

Ekonomiska konsekvenser

Då de ökade kostnaderna för kommunsektorn förslås finansieras med anslag i enlighet med finansieringsprincipen förväntas förslagen inte ge ofinansierade merkostnader för kommunen.

Förvaltningens förslag

Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.