



Staben

SOCIALTJÄNSTFÖRVALTNINGEN
STOCKHOLMS STAD

Handläggare: Gunilla Olofsson
Tfn: 08 - 508 25 605

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2005-03-09

SOCIALTJÄNSTNÄMNDEN

DNR: 106-98/2005

Till
Socialtjänstnämnden

Anmälan av yttrande över revisionsrapport "Kommunens uppföljningsansvar för ungdomar mellan 16 – 20 år.

(1 bilaga)

Förslag till beslut

1. Socialtjänstnämnden godkänner anmälan.
2. Omedelbar justering

Dag Helin

Vera Josefsson

Sammanfattning

Revisionskontoret har granskat om staden tar sitt uppföljningsansvar för ungdomar mellan 16 och 20 år som inte går i skolan eller har någon annan känd sysselsättning. Granskningen visar bland annat att det finns oklarheter kring vem som har ansvaret för uppföljningen, att det saknas fungerande rutiner mellan stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden vid övergång från grundskola till gymnasieskola samt att gymnasieskolorna har otillräckliga rutiner när elever avbryter sina studier. Bristerna leder till att staden saknar en samlad kunskap om vad de ungdomar i åldersgruppen 16 – 20 år gör, som inte fortsätter i gymnasieskolan eller har annan sysselsättning.

Socialtjänstförvaltningen instämmer med revisionskontorets slutsatser om att det är angeläget att generella rutiner kring uppföljningsansvaret utarbetas samt att ansvarsfrågor klargörs.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts vid socialtjänstförvaltningens stab för utredning och projekt.

Bakgrund

Revisionskontorets rapport ”Kommunens uppföljningsansvar för ungdomar mellan 16 och 20 år” har av Kultur- arbetsmarknads- och personalroteln remitterats för yttrande senast 15 mars till stadsledningskontoret (SLK), utbildningsnämnden, socialtjänstnämnden samt till stadsdelsnämnderna Rinkeby, Östermalm och Hägersten. Då den korta handläggningstiden inte medgav behandling i socialtjänstnämnden har kontorsutlåtande, enligt överenskommelse, översänts den 18 mars. Protokollsutdrag i efterskott har utlovats.

Revisionskontoret har granskat om staden tar sitt uppföljningsansvar för ungdomar mellan 16 och 20 år som inte går i skolan eller har någon annan känd sysselsättning. Syftet med granskningen har varit att kartlägga och bedöma om staden har tillförlitliga system och effektiva rutiner för sitt uppföljningsansvar, hur ansvarsförhållandet ser ut mellan utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna samt om staden har en samlad kunskap om ungdomars sysselsättning.

Sammanfattning av rapporten

Resultatet av granskningen visar att det finns stora brister i uppföljningsrutinerna och oklarheter kring vem som har huvudansvaret.

Rapportens slutsatser sammanfattas i följande punkter:

- Kunskaper om vem som har ansvaret för uppföljning av de ungdomar mellan 16 och 20 år som står utanför gymnasieskolan är inte tillräcklig inom stadsdelsnämnderna och utbildningsnämndens verksamheter.
- Staden har inte en samlad kunskap om vad de ungdomar gör, som är mellan 16 och 20 år och som inte går i gymnasieskola eller har annan sysselsättning.
- Det saknas fungerande rutiner mellan stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden i samband med elevers övergång från grundskola till gymnasieskola.
- Gymnasieskolorna vidtar inte tillräckliga åtgärder i de fall elever avbryter sina studier.
- Det pågår utvecklingsarbete inom staden för att få ökad kunskap om de ungdomar som inte studerar, arbetar eller har annan känd sysselsättning.

Vem har ansvaret?

I skollagen finns tydliga bestämmelser om kommunernas skyldighet att erbjuda utbildning på grundskole- och gymnasienivå. Även uppföljningsansvaret för skolpliktiga elever är tydligt reglerat i skollagen. Däremot har Skolverket nyligen konstaterat i en rapport till regeringen att bestämmelserna som reglerar kommunernas ansvar för ungdomar som inte söker eller av andra skäl hamnar utanför gymnasieskolan är

otydliga. Skolverket anser att det tydligt måste framgå vilka skyldigheter kommunerna har för de ungdomar som är folkbokförda i kommunen och menar att det finns stora brister i ansvarsfördelningen i de kommunala förvaltningen. Regeringen har med anledning av rapporten i sin proposition *Makten att bestämma – rätt till välfärd* (2004/05:2) förslagit en förändring av skollagen som innebär att kommunerna får ett uttryckligt ansvar för att hålla sig informerad om hur icke skolpliktiga ungdomar som inte fyllt 20 år är sysselsatta. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2005.

I samband med stadsdelsnämndsreformen beslutade kommunfullmäktige 1995 att det är stadsdelsnämnderna som har uppföljningsansvaret för ungdomar som inte går i gymnasieskolan eller har annan sysselsättning. Granskningen har visat att stadsdelsnämnderna inte har tagit detta ansvar och att ansvaret inte heller finns reglerat i stadsdelsnämndernas styrdokument. Stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden fick i samband med beslutet i uppdrag att ta fram rutiner för uppföljningen. Det har inte genomförts.

Vid en enkätundersökning som genomförts av revisionskontoret, framkom att merparten av de tillfrågade rektorerna tycker att ansvarsfördelningen mellan stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden är otydlig vad gäller uppföljningsansvaret för ungdomar mellan 16 och 20 år.

Revisionskontoret anser att ansvaret måste regleras och att rutiner omgående måste upprättas.

Ingen samlad kunskap

Revisionskontoret konstaterar att staden inte har någon samlad kunskap över hur många ungdomar i åldersgruppen 16 – 20 år som inte studerar vidare på gymnasieskolan eller som har valt att avbryta studierna. Staden vet inte heller hur dessa ungdomar sysselsätter sig.

Samverkansrutiner

Granskningen visar att det saknas bestämmelser om vem som har ansvaret för att hjälpa de elever som inte sökt eller accepterat erbjuden plats i gymnasieskola. Revisionskontorets bedömning är att det i de flesta fall är den avlämnande grundskolan som har bäst kunskap om den enskilde elevens förutsättningar och därför bör vara den som erbjuder hjälp och stöd till eleven och dennes föräldrar. För att alla elever ska erbjudas samma möjligheter bör detta ansvar regleras för hela staden.

Revisionskontoret anser också att det är otillfredsställande att det inte finns något forum för erfarenhetsutbyte mellan grundskolor och gymnasieskolor och menar att staden bör överväga att skapa ett gemensamt forum. Revisionskontoret pekar också på betydelsen att utveckla och stärka samverkan med socialtjänsten för att öka möjligheterna att ge utsatta elever stöd.

Elever som avbryter studier.

Det är stora skillnader vad gäller avhopp från studierna mellan olika gymnasieskolor. Framför allt sker avhopp från de praktiska programmen. För att få en samlad bild

av omfattningen och orsakerna till studieavbrotten, har utbildningsnämnden föregående år beslutat att gymnasieskolorna ska redovisa dessa uppgifter.

Pågående utvecklingsarbete inom staden

Det finns flera goda exempel på utvecklingsarbete inom staden med syfte att förhindra att ungdomar och unga vuxna marginaliseras och hamnar utanför arbetsmarknaden.

Utredningen ”Unga utanför” (oktober 2003) tillsattes av regeringen för att öka kunskapen om ungdomar och unga vuxna i åldern 16 – 24 år som inte studerar, arbetar eller har någon annan känd sysselsättning. I utredningen föreslås att kommunerna ska få ett lagstadgat ansvar för att söka upp och stödja dessa ungdomar och unga vuxna.

Bland annat med anledning av denna utredning fattade kommunstyrelsen under juni 2004 beslut om att kartlägga gruppen unga vuxna mellan 16 och 24 år som inte studerar eller som står utanför arbetsmarknaden och att inventera vilka insatser staden erbjuder denna grupp. Kartläggningen och inventeringen ska ligga till grund för uppbyggandet av s.k. navigatorcentra. Utvecklingsarbetet startade under hösten 2004 inom ramen för kompetensfonden och ett förslag till modell för ett navigatorcentra ska finnas klart i maj 2005.

Till tjänsteutlåtandet biläggs revisionskontorets sammanfattning av granskningsrapporten.

Förvaltningens synpunkter

Revisionskontorets granskningsrapport behandlar en rad viktiga frågor.

Det är viktigt att staden får en samlad bild över hur ungdomars sysselsättning ser ut, i synnerhet för den grupp ungdomar som inte studerar vidare på gymnasieskolan. Dagens arbetsmarknad ställer ökade krav på kunskap. De ungdomar som inte studerar vidare efter grundskolan riskerar att från unga år stå utanför arbetsmarknaden och därmed marginaliseras.

Förvaltningen instämmer i revisionskontorets slutsatser att det är angeläget att klargöra ansvarsfrågor liksom att utarbeta rutiner för uppföljning och att formerna för samverkan måste utvecklas. Uppföljning måste bland annat ske kring varför vissa elever inte studerar vidare på gymnasienivå och varför elever väljer att avbryta sina studier i förtid. Rutiner måste finnas som tidigt identifierar ungdomar i riskzon. Stöd och insatser måste utformas som uppmuntrar och hjälper ungdomarna vidare i studierna eller ut på arbetsmarknaden.

Insatserna inom området är även viktiga för ungdomars psykiska välbefinnande. Åtgärder som tidigt fångar upp ungdomar med negativa skolerfarenheter och som lyckas vända ett misslyckande till att eleven vågar försöka på nytt med stöd och vägledning, är viktiga i detta sammanhang.

Vem har ansvaret?

Förvaltningen välkomnar regeringens förslag till ändring av skollagen för att tydliggöra kommunernas uppföljningsansvar. Den föreslagna lagändringen kommer att ytterligare förstärka behovet av en tydlig ansvarsfördelning mellan stadsdelsnämnderna och utbildningsnämnden.

Ingen samlad kunskap

Granskningsrapporten visar att staden inte har någon samlad kunskap om hur många ungdomar i åldersgruppen 16 – 20 år, som inte studerat vidare på gymnasieskolan eller som har valt att avbryta studierna. Staden vet inte heller hur dessa ungdomar satsar sig. Enligt en undersökning från 1996 hade i princip samtliga ungdomar som då inte studerade vidare inom gymnasieskolan ett arbete.

Förvaltningen menar att en viktig skillnad mellan idag och år 1996 och tidigare är att staden fram till dess hade en organisation för uppföljning i form av flera s.k. ungdomscentrum med ansvar bland annat för de elever som av olika skäl inte fortsatte med studier inom gymnasieskolan.

Samverkansrutiner

Revisionskontoret lyfter fram behovet av att förbättra kommunikationen och samverkan både mellan grundskolor och gymnasieskolor och med socialtjänsten.

Förvaltningen menar att en god samverkan mellan skolan och socialtjänsten är en förutsättning för att hjälp och stöd ska kunna erbjudas den enskilde eleven på bästa sätt. Riskfaktorer kopplade till skolan i form av till exempel negativa skolprestationer och/eller skolk, kan vara symtom på olika antisociala problem som missbruk eller kriminalitet. Problem i skolan kan också bero på brister i hemmiljön på grund av föräldrarnas problematik. För att kunna erbjuda den enskilde ungdomen lämplig hjälp, kan stödinsatser behövas både från skolan och socialtjänsten. Om skolan utvecklar uppföljningsrutinerna ökar dessutom möjligheten att identifiera dessa ungdomar i ett tidigt skede och mindre omfattande insatser kommer förhoppningsvis att krävas.

Elever som avbryter studier

Det är stora skillnader vad gäller avhopp från studierna mellan olika gymnasieskolor. Framför allt sker avhopp från de praktiska programmen. För att få en samlad bild av omfattningen och orsakerna till studieavbrotten, har utbildningsnämnden föregående år beslutat att gymnasieskolorna ska redovisa dessa uppgifter.

Förvaltningen ser fram mot uppföljningen av detta beslut och anser att denna kunskap är avgörande för hur dessa program inom gymnasieskolorna ska kunna behålla sina elever.

Enligt rapporten ökar också antalet elever inskrivna på det s.k. individuella programmet vid stadens gymnasieskolor. Samtidigt minskar andelen elever på detta program som fullföljer sina studier. Förvaltningen anser att detta är mycket allvarliga signaler. För att kunna åtgärda eventuella brister och förbättra programmen måste uppföljningsrutiner finnas för detta ändamål.

Vidare har, enligt granskningsrapporten, elevernas möjlighet att söka till vilken gymnasieskola de vill, försvårat gymnasieskolornas möjligheter till återkoppling med elevernas tidigare grundskolor. Förvaltningen anser att denna förändring inte får utgöra ett hinder för uppföljning och samverkan. Liknande struktur- och organisationsförändringar har skett inom andra kommunala områden, vilket tvingat fram nya administrativa rutiner.

Pågående utvecklingsarbete inom staden

Det är viktigt att framhålla att ett utvecklingsarbete pågår inom stadens stadsdelsnämnder. Insatser håller på att utvecklas som riktar sig både till ungdomar med särskilda svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden och till att bryta långtidsarbetslöshet bland unga vuxna. I granskningsrapporten omnämns det pågående utvecklingsarbetet med att bygga upp s.k. navigatorcentra, där även socialtjänstförvaltningen är involverad.