

Publiceringsår 2016

Kommunernas arbete med det kommunala aktivitetsan- svaret



Kvalitetsgranskning, 2016:2
Diarienummer: 40-2014:5608
Foto: Monica Ryttmarker

Innehåll

Förord	4
Sammanfattning	5
Många ungdomar i målgruppen kontaktas inte	5
Kommunerna behöver bli bättre på att möta de ungas behov	5
Styrning och ledning behöver utvecklas	6
Inledning	7
Kommunerna behöver bli bättre på att möta de ungas behov	7
Kvalitetsgranskningens resultat	9
Alltför många unga nås inte av insatser	9
Kommunernas kontakt med de unga	11
Att identifiera de unga i målgruppen	11
Kontakten med de unga	12
Kommunernas individuella bedömningar av de unga i målgruppen	13
Kommunernas insatser utifrån de ungas individuella behov	14
Kommunernas uppföljning och utvärdering av insatser och åtgärder utifrån dessa	15
Kommunerna behöver styra och leda arbetet med aktivitetsansvaret	15
Kommunernas målsättning i arbetet med aktivitetsansvaret	16
Kommunernas ansvars- och uppgiftsfördelning i arbetet med aktivitetsansvaret	16
Kommunernas interna samverkan	16
Kommunernas samverkan med externa aktörer	17
Avslutande diskussion	19
Bakgrund	22
Syfte och frågeställningar	23
Metod och genomförande och design	25
Referenser	26
Bilaga 1.	28
Bilaga 2.	29

Förord

Skolinspektionen har i uppdrag att granska kvaliteten i sådan utbildning och verksamhet som står under myndighetens tillsyn. Granskningen innebär en detaljerad och systematisk undersökning av verksamhetens kvalitet inom ett avgränsat område, i förhållande till nationella mål och riktlinjer.

Huvudsyftet med kvalitetsgranskningen är att bidra till utveckling. Granskningen gör tydligt vad som behöver förbättras för att i högre grad nå målen för verksamheten inom det aktuella området. Syftet är även att beskriva väl fungerande inslag och att visa på framgångsfaktorer.

Skolinspektionens iakttagelser, analyser och bedömningar redovisas dels i form av enskilda beslut till de granskade kommunerna, dels i denna övergripande och sammanfattande rapport. Genom beskrivningar av viktiga kvalitetsaspekter inom granskningsområdet, avser rapporten att ge ett utvecklingsstöd även för kommuner som inte har granskats genom att man kan känna igen sig i beskrivningarna. Iakttagelserna och slutsatserna gäller dock de kommuner som har granskats och avser därmed inte att ge en nationell bild av förhållandena.

Den 1 januari 2015 ersattes det tidigare informationsansvaret till att också omfatta ett aktivitetsansvar. Med lagstiftningen om ett kommunalt aktivitetsansvar fick kommunerna ett lagstadgat krav på sig att se till att de unga som varken studerar eller arbetar erbjuds lämpliga individuella åtgärder som i första hand motiverar den enskilde att påbörja eller återuppta en utbildning. Skolinspektionen har mot bakgrund av ett regeringsuppdrag granskat 16 kommuners arbete med aktivitetsansvaret under 2015. En viktig utgångspunkt för granskningen är de förtydligade krav som lagstiftningen om ett kommunalt aktivitetsansvar innebär för kommunerna.

Resultaten visar framför allt att de granskade kommunerna behöver bli bättre på att söka upp och etablera en kontakt med de unga i målgruppen och att se till att deras behov tillgodoses för att öka möjligheterna att de påbörjar eller återupptar studier. Ett viktigt led för att åstadkomma detta är att kommunerna utvecklar sin styrning och ledning av arbetet med aktivitetsansvaret.

Projektledare för kvalitetsgranskningen har varit Kristian Hansson, Skolinspektionen.

Sammanfattning

Cirka 30 000 ungdomar mellan 16–19 år står utanför gymnasieskolan och går heller inte något introduktionsprogram, det vill säga de är varken inskrivna eller har tagit ut ett fullständigt slutbetyg från gymnasieskolan. Forskning och undersökningar visar att ungdomar som inte genomgår eller hoppar av en gymnasieutbildning löper en större risk än andra att drabbas av sociala problem i vuxen ålder och att vara i arbetslöshet under längre perioder jämfört med personer som har gymnasieutbildning¹. Internationella studier visar på liknande erfarenheter². Liknande effekter har också påvisats bland unga som är arbetslösa. Negativa individuella konsekvenser av arbetslöshet tycks också öka ju längre arbetslösheten pågår³.

Den 1 januari 2015 ersattes det tidigare informationsansvaret till att också omfatta ett aktivitetsansvar. Med lagstiftningen om ett kommunalt aktivitetsansvar fick kommunerna ett lagstadgat krav på sig att se till att unga som varken studerar eller arbetar erbjuds *lämpliga individuella åtgärder*. Det är därför viktigt att kommunernas insatser sätts in tidigt och utgår från de behov som varje individ har för att komma vidare i sin utveckling. Skolinspektionen har därför granskat om kommunerna erbjuder individuellt behovsanpassade insatser som syftar till att den unge i första hand återgår till eller påbörjar utbildning. Vi har även granskat om kommunerna har ett strukturerat och kontinuerligt arbete för de unga som varken arbetar och studerar. Slutligen har vi granskat om kommunerna följer upp och utvärderar de individuella insatser som riktats mot den unge samt vidtar lämpliga åtgärder utifrån resultatet. Skolinspektionens granskning speglar en aktuell bild utifrån den nya lagstiftningen av granskade kommunernas arbete med aktivitetsansvaret under 2015. Granskningen visar att insatser pågår för att utveckla aktivitetsansvaret men mycket arbete återstår i förhållande till lagstiftningens intentioner. Flera utvecklingsområden kan konstateras.

Många ungdomar i målgruppen kontaktas inte

Skolinspektionens granskning visar att 15 av de 16 granskade kommunerna riskerar att inte identifiera samtliga ungdomar som ingår i målgruppen för kommunernas aktivitetsansvar eller har gjort tillräckliga försök att etablera en kontakt med den unge. En del kommuner behöver åtgärda smärre brister i befintliga rutiner och system medan andra kommuner behöver bygga upp nya rutiner och system som garanterar att alla unga kontaktas. Sammantaget får dock små och stora brister tillsammans negativa konsekvenser som avspeglas i att det i dagsläget är okänt vad hälften av de unga som totalt ingår i målgruppen för granskningen i kommunerna har för sysselsättning.

Vi har också sett att tio av kommunerna inte heller kan möta de behov som finns hos unga i målgruppen där man lyckats etablera en kontakt.

Kommunerna behöver bli bättre på att möta de ungas behov

Granskningen visar att elva av kommunerna behöver utveckla systematiska arbetsprocesser i kontakten med de unga i målgruppen. I de kommuner vi besökt finns ett flertal professioner som har erfarenhet av att arbeta och möta unga såsom till exempel fältassistenter, socialsekreterare, kuratorer, studie- och yrkesvägledare. Dessa används dock alltför sällan när de ungas behov ska bedömas. Som ett resultat av detta kartläggs inte den unges behov på ett tillräckligt systematiskt och heltäckande sätt. När den unges behov inte klarlagts saknas därmed viktiga förutsättningar för kommunerna att erbjuda lämpliga individuella insatser som utgår från den ungas förutsättningar, behov och önskemål.

¹ Socialstyrelsen 2009, s. 98; Sjögren & Svaleryd 2011; Olofsson, Lundahl, Lexelius, Rolfman & Östh 2012

² Rumberger & Lamb 2003

³ Grönkvist 2011

Kommunen måste ta hänsyn till och ha en beredskap för att de unga utvecklas och hittar nya mål på vägen mot utbildning. Det är viktigt att det finns rutiner för uppföljning och utvärdering av de insatser som den unga deltar i och att nya alternativ erbjuds när det utifrån den ungas behov är befogat. Granskningen visar dock att en stor majoritet av kommunerna saknar rutiner för uppföljning och utvärdering på individnivå och att de unga alltför sällan erbjuds alternativa åtgärder i takt med att de utvecklas. Intervjuer med de unga och de som arbetar nära de unga visar att det ofta saknas en planering som tillåter flexibla åtgärder för unga med olika förutsättningar, behov och önskemål.

Styrning och ledning behöver utvecklas

Skolinspektionens granskning visar att 11 av de 16 kommunerna i granskningen behöver utveckla styrning och ledning av aktivitetsansvaret. Variationen mellan kommunerna är dock stor i fråga om hur långt de kommit i arbetet. Bland de granskade kommunerna återfinns kommuner som i princip helt saknar styrning och struktur för arbetet, till kommuner som är på god väg mot en tydlig styrning och struktur. Tydlig styrning och struktur är ett viktigt led för att hitta insatser som motiverar de unga att i första hand återuppta eller påbörja gymnasieutbildning. Det finns således även goda exempel.

De brister som Skolinspektionen funnit vad avser styrning och ledning av aktivitetsansvaret återfinns inom olika delar av den kommunala organisationen, från övergripande politisk styrning till brister i verksamhetsnära rutiner. Vad gäller övergripande styrning av aktivitetsansvaret kan Skolinspektionen konstatera att 11 av de 16 granskade kommunerna antingen saknar eller har brister i handlingsplaner, målsättningar eller andra dokument som kan ange ramar, förutsättningar och inriktning för arbetet med aktivitetsansvaret. I dessa kommuner fann vi också i många fall otydlig ansvars- och uppgiftsfördelning i arbetet med aktivitetsansvaret. Våra intervjuer med de som arbetar nära de unga visar att det ofta är oklart för dem vilka uppgifter de egentligen har och vilket ansvar de har för att uppgifterna blir utförda. De unga i målgruppen har också mycket diffusa föreställningar om kommunens verksamhet vad avser aktivitetsansvaret. Bristen på styrning bedöms också påverka möjligheterna att samverka mellan olika professioner och förvaltningar negativt. Detta har vi sett i hälften av de kommuner som saknat handlingsplaner och målsättningar med aktivitetsansvaret.

Sammantaget menar Skolinspektionen att mycket återstår för ett väl utvecklat aktivitetsansvar. Granskningen visar samtidigt att en god organisation och ett strukturerat arbete är möjligt.

Inledning

Den rättsliga reglering som granskningen vilar på trädde i kraft den 1 januari 2015⁴. I lagstiftningen finns ett uttalat krav att kommunerna ska se till att den unge erbjuds lämpliga individuella åtgärder. Åtgärderna ska i första hand syfta till att motivera den enskilde att påbörja eller återuppta en utbildning. Målgruppen är de ungdomar i kommunen som har fullgjort sin skolplikt men inte har fyllt 20 år och inte genomfört eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola eller gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning. Benämningen aktivitetsansvar betonar att kommunen har ett ansvar att ha en aktiv relation med de ungdomar som omfattas av lagen.

Skolinspektionen har granskat 16 kommuners arbete med det kommunala aktivitetsansvaret utifrån den lagstiftning som började gälla 1 januari 2015⁵. Kommunerna som ingår i granskningen har valts utifrån att andelen ungdomar som står utanför gymnasieskolan och saknar arbete under perioder på senare år varit hög. Urvalet är baserat på uppgifter om avhopp från gymnasieskolan samt ungas etablering på arbetsmarknaden. Kommunerna besöktes under 2–4 dagar under hösten 2015. Ungdomar som studerar på introduktionsprogram tillhör målgruppen för kommunens aktivitetsansvar men ingår inte i denna studie⁶. 41 ungdomar som inte studerar på något av gymnasieskolans introduktionsprogram men som tillhör målgruppen, har intervjuats om sina erfarenheter av kommunernas arbete med aktivitetsansvaret. Skolinspektionen har även intervjuat ansvariga politiker och tjänstemän samt personal som arbetar operativt och nära de unga i kommunerna. Därutöver har Skolinspektionen begärt in den dokumentation som kommunerna upprättat i anslutning till aktivitetsansvaret samt en redovisning av hur arbetet med aktivitetsansvaret är organiserat.

Huvudfrågorna för granskningen har varit om kommunerna erbjuder individuellt behovsanpassade insatser som syftar till att den unge i första hand återgår till eller påbörjar utbildning. Vi har även granskat om kommunerna har ett strukturerat och kontinuerligt arbete för de unga som varken arbetar och studerar. Slutligen har vi granskat om kommunerna följer upp och utvärderar de individuella insatser som riktats mot den unge samt vidtar lämpliga åtgärder utifrån resultatet. Nedan redovisas de områden som Skolinspektionen identifierat som viktiga för kommunerna i granskningen att utveckla.

Kommunerna behöver bli bättre på att möta de ungas behov. Viktiga delar att förbättra är att:

- utveckla arbetsprocesser och metoder för att kartlägga de ungas individuella förutsättningar, behov och önskemål.
- erbjuda lämpliga insatser utifrån den enskildes förutsättningar, behov och önskemål.
- följa upp och utvärdera individuella insatser och erbjuda alternativ i takt med att den unge utvecklas och hittar nya mål.

⁴ 29 kap. 9 § Skollagen.

⁵ Se Bilaga 1: Kommuner som ingick i Skolinspektionens granskning.

⁶ 2013/2014 studerade 33 700 på något av de fem introduktionsprogrammen. Undervisningen för dessa elever granskades av Skolinspektionen 2013 i en kvalitetsgranskning av introduktionsprogrammen.

Kommunerna behöver därför utveckla styrning och ledning i arbetet med aktivitetsansvaret. Viktiga delar att förbättra är att:

- sätta mål för arbetet med aktivitetsansvaret och göra handlingsplaner som anger inriktning för arbetet.
- utarbeta system och rutiner för informationshantering så att de unga som ingår i målgruppen för aktivitetsansvaret identifieras och kontaktas.
- klargöra ansvars- och uppgiftsfördelning för de som arbetar med aktivitetsansvaret i kommunen samt utveckla rutiner för samverkan inom kommunens egen organisation men också med externa aktörer.

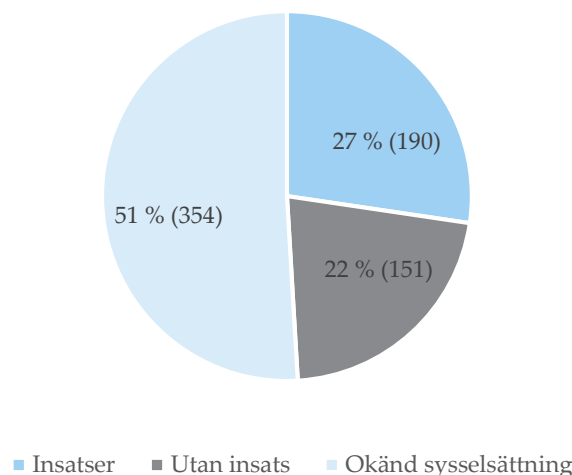
Kvalitetsgranskningens resultat

I detta avsnitt redovisas kvalitetsgranskningens resultat.

Alltför många unga nås inte av insatser

I de 16 kommuner som granskades utgjordes målgruppen av totalt 695 unga⁷, enligt uppgift från kommunerna. Av dessa saknade strax över 151 ungdomar under perioden maj–juni aktiva insatser från sin kommun och i 354 fall uppgav kommunerna att de ungas sysselsättning var okänd. I 190 fall var den unga föremål för någon form av insats. Skolinspektionen kan med anledning av detta konstatera att många unga som ingick i granskningens målgrupp fortfarande befann sig på alltför stort avstånd från samhällsliga åtgärder. Nedan redovisas kommunernas uppgifter om insatser för de unga som ingick i granskningens målgrupp.

Diagram 1. Insatser för ungdomar inom det kommunala aktivitetsansvaret, maj – juni 2015. Uppgifter från 16 kommuner.



Med ungdomar i *insats* menas åtgärder som kommunerna dels uppgett som insatser med en viss varaktighet och med ett definierat syfte och innehåll. Hit räknas till exempel praktik och olika former av projektverksamhet både med kommunen och externa aktörer som huvudmän eller medaktör. Exempel på externa aktörer är statliga myndigheter, ideella föreningar och samfund samt praktik både hos privata arbetsgivare men också i kommunens regi. Det kan även handla om coachande samtal eller studievägledning av sporadisk karaktär. Det är i sammanhanget viktigt att påpeka att dessa typer av åtgärder kan vara viktiga verktyg för att upprätta en relation med den unga och i förlängningen leda till vidare studier och arbete.

I gruppen *utan insats* ingår unga som kommunen har haft någon form av kontakt med men som inte är föremål för någon insats. Skälen till detta kan variera, från att kommunen inte lyckats motivera den unge till någon sysselsättning, till att kommunen saknar alternativ eller att den unge har ett planerat avbrott i sina studier, till exempel på grund av resa eller graviditet.

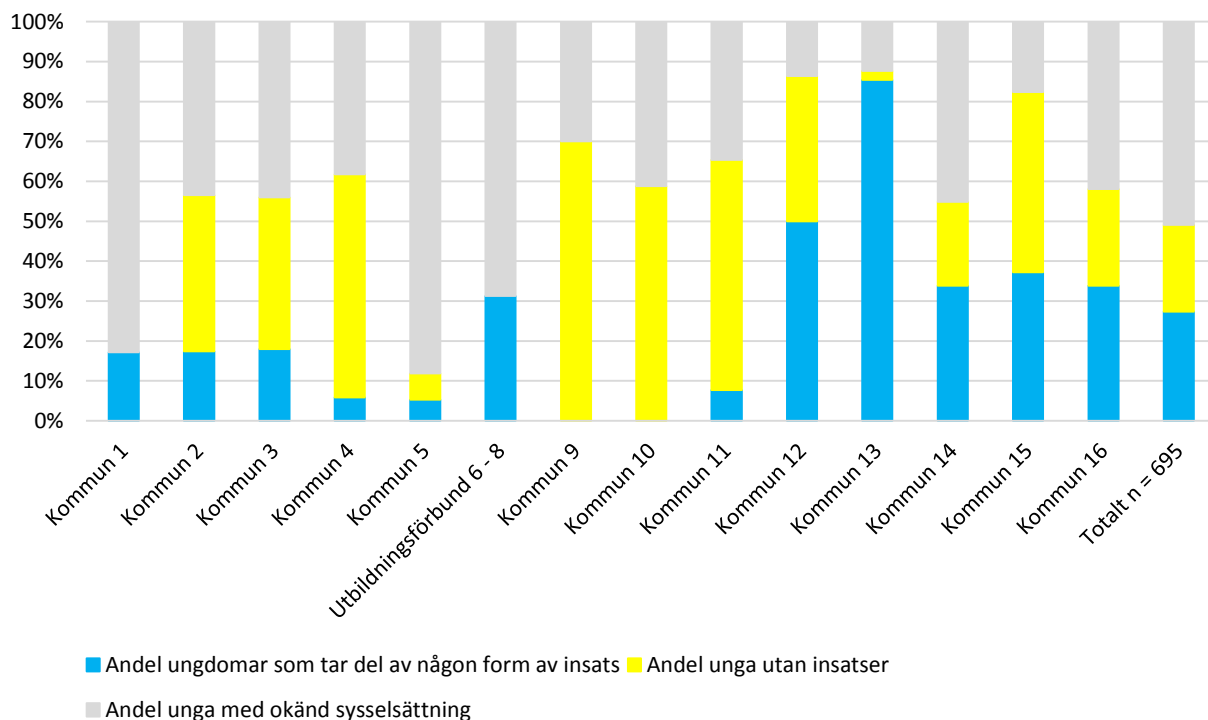
Okänd sysselsättning innefattar den grupp unga som kommunerna inte kontaktat eller som av olika skäl inte gått att få kontakt med. Gruppen är anmärkningsvärt stor och utgör ungefär

⁷ 667 studerar på något av de fem introduktionsprogrammen vilka också ingår i målgruppen för kommunernas aktivitetsansvar men inte i målgruppen för föreliggande studie.

hälften av den totala målgruppen i granskningen. Skolinspektionens analys visar att nästan en tredjedel av dessa unga inte kontaktats av kommunen. I övriga två tredjedelar har kommunerna i varierande grad gjort en ansträngning men inte lyckats etablera någon kontakt med den unga.

Hur ungdomarna i målgruppen för aktivitetsansvaret är fördelade i de ovan beskrivna grupperna skiljer sig åt mellan de kommuner som ingått i granskningen. Det finns exempelvis en stor spridning i andelen unga som tar del av någon form av insats mellan kommunerna. Andelen unga med okänd sysselsättning varierar också kraftigt mellan de medverkande kommunerna.

Diagram 2. Spridningen mellan kommuner i andel unga per insats och kommun. Uppgifter från 16 kommuner. I utbildningsförbundet ingår 3 kommuner.



Kommunernas kontakt med de unga

I 15 av de 16 granskade kommunerna fann vi brister i den löpande kontakten med de unga. Det saknas bland annat systematik i flera kommuners arbetssätt för att identifiera de unga som ingår i målgruppen för aktivitetsansvaret. Men det brister också i flertalet kommuners rutiner som säkerställer att den unge kontaktas med jämna mellanrum. Även i de fall det finns rutiner så är det inte alltid att de följs i den utsträckning som behövs för att garantera att alla unga i målgruppen identifieras, kontaktas och att kontakten sker löpande. Nätet blir därmed för grovmaskigt och alltför många unga faller mellan stolarna.

Att identifiera de unga i målgruppen

Skolinspektionens granskning visar att det i åtta av kommunerna finns brister i deras identifiering av de unga i målgruppen. Det innebär att en alltför stor grupp unga riskerar att gå länge utan att de fångas upp av kommunen. Det kan också innebära att den unga faller mellan stolarna och aldrig ges möjlighet att ta del av de insatser de har rätt till. En grundläggande förutsättning för arbetet med aktivitetsansvaret är att samtliga ungdomar som ingår i målgruppen identifieras av kommunen och registreras. För detta krävs att det finns rutiner som är väl kända för den personal som arbetar med aktivitetsansvaret och som det berör. Information behöver hämtas från flera olika källor och systematiseras och spridas.

Det handlar först och främst om att informationen når fram till ansvariga i kommunen när en elev avbryter sina studier vid gymnasieskolan eller utan giltigt skäl är frånvarande i betydande utsträckning. Det gäller såväl elever från de skolor som finns i den egna kommunen som elever från gymnasieskolor i andra kommuner när ungdomar studerar utanför den egna kommunen.

Men det krävs också att kommunen tar in tillgänglig information från till exempel socialtjänsten och Arbetsförmedlingen. Kommunen behöver också tillgång till information så att de kan avföra de ungdomar från registret som fullföljt en utbildning på nationellt program på gymnasieskolan eller erhållit en gymnasie-examen och som inte längre omfattas av aktivitetsansvaret.

Granskningen har visat på flera områden i de granskade kommunerna där det saknas fungerande rutiner och system för informationshantering. Ett exempel som återkommer i flera intervjuer med tjänstemän, är att det saknas etablerade kontaktnät mellan kommunerna och de fristående gymnasieskolorna. Vi har också sett att det ibland brister i kommunikationen mellan kommunens egna skolor och de som arbetar med aktivitetsansvaret. Därmed går kommunerna miste om information när elever avbryter sina studier. Ett annat exempel som uppmärksammas i några kommuner är att det saknas system för information för ungdomar som är placerade vid behandlingshem. Detta kan innebära att kommunen inte får information när en behandling avslutas och den unge kommer tillbaka till kommunen.

Vi har dock sett exempel på väl fungerande rutiner och system för att identifiera de unga som tillhör målgruppen. I ett fall har kommunen upprättat ett eget register. Kommunen uppdaterar listan över unga i målgruppen varje dygn bland annat via ett system för ekonomisk samverkan som används av alla kommuner i regionen. Registret uppdateras mot andra register såsom antagningsstatistik och examensstatistik från Universitets- och högskolerådet samt betygsdatabasen BEDA⁸. Kommunen får därmed bland annat tillgång till information om elevernas gymnasieexamen uppdelat på examensbevis och studiebevis. Denna information är viktig eftersom ungdomar med studiebevis ingår i målgruppen för aktivitetsansvaret.

Kontakten med de unga

En alltför stor grupp unga i de granskade kommunerna nås inte av de insatser som de har rätt till. Som tidigare nämnts är det enligt kommunernas egna uppgifter mer än hälften av personerna i målgruppen som kommunerna inte kontaktat eller som av olika skäl inte gått att få kontakt med. Det varierar mellan kommunerna vilka resurser och metoder som de använder för att etablera en kontakt med de unga. När de unga som ingår i målgruppen väl är identifierade behöver kommunen tillgång till en varierad verktygslåda som ger möjlighet att kombinera ett flertal olika sätt för att etablera en kontakt. Det är viktigt att kommunerna söker på de arenor där det finns anledning att anta att de unga i målgruppen finns. Det vanligaste är dock att kommunen skickar ett brev med information och kontaktuppgifter. Här stannar en del av kommunerna. Risken att misslyckas med ett med att etablera kontakt med de unga är då stor, enligt flera av de intervjuade aktörerna runt de unga. Detta eftersom många av de unga i målgruppen saknar förtroende för myndigheter och ibland vuxenvärlden. Andra kommuner går dock vidare med telefonsamtal och ytterligare några söker kontakt via sms, sociala medier och hembesök. Skolinspektionen har också sett exempel på unga och ungas vårdnadshavare som i intervjuer gett uttryck för att de trots behov och egna insatser haft svårt att komma i kontakt med sin kommun för att få stöd.

Skolinspektionen har hittat brister i 15 av de 16 kommunernas arbete med att etablera kontakt med de unga. Det som ofta saknas är övergripande riktlinjer för vilka resurser och metoder de ska använda sig av för att komma i kontakt med de unga i målgruppen. I nio av kommunerna är kontakten begränsad till mindre än en gång per halvår eller saknas helt. Hos många kommuner är det otydligt när och hur ofta kontakt ske. Ofta hamnar frågan hos enskilda tjänstemän eller de som arbetar nära den unga. Vi har sett att i flera kommuner är kontinuitet och

⁸ Kommuner har möjlighet att hämta uppgifter från betygsdatabasen (BEDA) som förvaltas av Universitets- och högskolerådet. UHR ska på begäran av en kommun till kommunen lämna ut uppgift om en person, som kan omfattas av den kommunens aktivitetsansvar för ungdomar, har examens- eller studiebevis eller motsvarande från gymnasieskolan.

frekvens i kontakten med de unga därmed beroende av enskilda eldsjälar, vilket skapar sårbarhet både för kommunernas arbete och för de unga. Endast ett fåtal kommuner har rutiner för att dokumentera vilken typ av kontakter som ägt rum mellan kommunen och ungdomarna. Därmed saknar majoriteten av kommunerna viktiga underlag för att utveckla arbetet med att kontakta de unga i målgruppen och försäkra sig om att alla blir kontaktade.

Flera av de ungdomar som Skolinspektionen intervjuat beskriver att det varit betydelsefullt för deras fortsatta utveckling i de fall någon från kommunen tagit kontakt med dem. Några vittnar om att de isolerat sig socialt och upplevt känslor av meningslöshet inför tillvaron. En av de intervjuade beskriver det så här: *”man hade kört fast, mår inte bra, satt mest hemma, svarade inte när någon ringde om man inte visste vem det var. Sov mest, hängde på nätet”*. I exemplet innebar ett hembesök från en av kommunens fältassistenter så småningom en brytpunkt för att vända det som den intervjuade beskriver som att ha *”kört fast”*. *”Även om det var jobbigt i början, så mårde jag mycket bättre när jag började på xxxxx, idag vet jag precis vad jag ska göra, det gäller bara att hålla i så ska jag dit.”*⁹

Skolinspektionen har tagit del av flera unika berättelser från unga som av olika skäl hamnat i situationer som de beskriver som destruktiva, men som vänts till positiv utveckling och framtidstro. Det finns en gemensam nämnare i berättelserna och det är att någon runt den unga inte gett upp i sina försök att komma i kontakt, lyssnat och bevarat respekten för den personliga integriteten. En av de intervjuade ungas röster låter: *”Hen (projektledare) gav aldrig upp och lyssnade och var aldrig fördömande, men ställde ändå jättetydliga krav”*. Det ligger ett viktigt budskap i dessa berättelser, nämligen insikten om att kommunerna behöver vara aktiva i kontakten med de unga, lyssna och ställa rätt krav utifrån den ungas förutsättningar. Exemplet ovan illustrerar vad som kan krävas för att nå en ung människa som isolerat sig i hemmet. I granskningen finns också exempel på att kommuner lyckats etablera kontakt via sms och sociala medier med unga som varit svåra att nå. Några av de som arbetar nära de unga menar i intervjuer att den grupp unga där behoven är som störst ofta är de som är svårast att nå och att det krävs *”både kontinuitet och kreativitet i arbetet med att nå de unga – det är den största utmaningen”*.

Kommunernas individuella bedömningar av de unga i målgruppen

I tio av de granskade kommunerna finns brister i de individuella kartläggningarna av de unga i målgruppen. Det saknas strukturerade metoder för att bedöma de ungas helhetssituation. Bland de intervjuer som Skolinspektionen genomfört med de unga i målgruppen för granskningen är övervägande delen av de unga nöjda med de insatser som kommunen erbjudit dem, vilket måste ses som positivt. Samtidigt visar analysen av intervjuer, både med de unga och företrädare för kommunerna, att de insatser som erbjuds till de unga endast i undantagsfall vilar på en mer systematisk analys av hur den unges förutsättningar, behov och önskemål ser ut. Kartläggningen får alltför ofta karaktären av *”vad vill du göra?”* istället för att utgå från vilka eventuella behov den unga har. Att kommunen tar reda på och utgår från den ungas önskemål är i sig inte fel, tvärtom. Men de åtgärder som erbjuds måste också utgå från den ungas behov och förutsättningar och leda till utbildning i första hand. Det krävs således en systematisk arbetsprocess när den ungas behov ska kartläggas.

Skolinspektionens granskning visar att de flesta kommunerna saknar en tydlig arbetsprocess för hur de ska kartlägga de ungas förutsättningar, behov och önskemål. Bristen på etablerade arbetsprocesser gör att det ofta blir svårt för kommunerna att synliggöra syftet med insatserna för de unga. Resultatet blir alltför ofta att de unga inte ser sammanhanget och vart insatserna är tänkt att leda.

⁹ Citaten har i vissa delar modifierats men med bibehållen innebörd för att säkerställa skydd för identifiering.

Även bland de unga som uttrycker att de är nöjda ser Skolinspektionen att det ofta saknas en individuell och framåtsyftande behovsanalys som omfattar de ungas bakgrund, förutsättningar och behov. Intervjuer med denna grupp unga visar att det oftast saknas en individuell planering och att målet med insatserna framstår som otydligt för dem. Därmed saknas den information som behövs för att ge bästa möjliga förutsättningar för att insatsen blir effektiv och svarar mot den ungas behov.

I granskningen finns dock exempel på kommuner som hittat strukturerade metoder och arbetssätt för att genomföra kartläggningar. Till exempel fann vi i en kommun att all information kring den unges tidigare skolgång och eventuella studieavbrott finns i kommunens register. En kartläggning som resulterar i en individuell handlingsplan utförs av studie- och yrkesväglarna tillsammans med den unge för att påbörja arbetet med att hitta en lämplig åtgärd. Handlingsplanen dokumenteras och revideras efterhand som nya steg tas. Under kartläggningen diskuteras alltid vad ungdomarna har med sig i ryggsäcken, bland annat diagnoser för funktionsnedsättning, hur tidigare skolgång fungerat och om det har det funnits särskilda insatser/stöd. Samtalen fokuserar på det som har fungerat, dels för att öka motivationen och dels för att inte fokusera på tidigare misslyckande.

De tittar på den nuvarande situationen och i samband med det så blickar de tillsammans med ungdomen tillbaka på vad som har hänt tidigare, det vill säga vad som föranlett den nuvarande situationen, vad som fungerar bra och vad upplevs som svårt nu och tidigare. Om den unga inte vet vad den vill föreslår studie- och yrkesväglarna vilka steg de kan ta på vägen mot att hitta ett mål. Därefter bestämmer ungdomar själva vilka steg som de vill ta för att komma tillbaka till utbildning, antingen direkt eller via arbete eller annan sysselsättning. För ungdomar som inte är mogna att upprätta en handlingsplan erbjuds coachande samtal med andra professioner i syfte att stärka deras självkänsla och för att öka deras mottaglighet för fortsatt arbete mot aktivitet och i slutändan återupptagen utbildning.

Kommunernas insatser utifrån de ungas individuella behov

Skolinspektionens granskning visar att 10 av de 16 granskade kommunerna riskerar att inte erbjuda insatser som svarar mot de ungas individuella behov.

De unga som ingår i målgruppen för kommunernas aktivitetsansvar är en heterogen målgrupp och deras erfarenheter speglar de skilda livsvillkor som återfinns i samhället i övrigt. Det betyder att de ungas behov kräver olika omfattning och inriktning på det stöd mot utbildning som de erbjuds. En del unga kanske inte behöver något stöd, eller i mycket ringa omfattning. Det kan röra sig om ett enstaka studievägledningssamtal eller någon annan begränsad insats. Våra intervjuer visar också att en del i målgruppen har svårigheter som de behöver mer stöd än så för att övervinna. Det handlar om unga med en historia av ohälsa, sociala problem och skolmisslyckanden. Psykiska funktionsnedsättningar är vanligt förekommande. Målgruppen har således särskilda behov av flexibla, individuellt anpassade och i vissa fall långsiktiga åtgärder.

Granskningen visar att tio kommuner riskerar att inte svara upp mot de behov som de unga har av individuella insatser. De insatser som erbjuds de unga tar snarare utgångspunkt i hur kommunen organiserat aktivitetsansvaret och inte i hur de behov som finns i målgruppen ser ut. De åtgärder som erbjuds står att finna inom ramen för den verksamhet som kommunen redan bedriver. Detta framträder bland annat i att de insatser som erbjuds är begränsade och består i stora delar av praktikplats och introduktionsprogram och i en del kommuner även studie- och yrkesvägledning. Alltför ofta saknas coachande samtal för unga som är osäkra på sin egen förmåga eller saknar motivation för studier eller andra insatser. Intervjuer med unga visar att en del kan vara i behov av stöd och inspiration för att orka eller våga ta del av insatser. Till detta ska fogas att flera av kommunerna också har mycket svårt att få fram praktikplatser

till de unga. Ett par ungdomar beskriver hur de under mer än ett halvår suttit sysslolösa eftersom kommunen inte kunnat erbjuda aktiviteter. Det handlar enligt de intervjuade om praktikplatser som inte gått att ordna eller utbildningar som inte kunnat erbjudas. En annan ung beskriver sina erfarenheter av kommunens insatser med att: *”jag känner att jag inte fick välja. Jag hade i så fall valt en annan skola där ingen känner mig. Det fanns andra skolor att välja på, men ingen lyssnade när jag sa detta”*.

Det finns fler berättelser från intervjuerna med de unga som illustrerar samma brist på flexibla lösningar. Det som förenar dessa ungas erfarenheter är att de uppger att de erbjudits få alternativ och de alternativ de erbjudits inte ses som en väg till en framtida utbildning eller arbete.

Kommunernas uppföljning och utvärdering av insatser och åtgärder utifrån dessa

Tolv av kommunerna i granskningen följer inte upp och utvärderar de insatser som den unge tar del av. För att försäkra sig om att de insatser som den unge deltar i är rätt och leder individen framåt mot utbildning är det viktigt att det finns fungerande rutiner för uppföljning och utvärdering på individnivå. De uppföljningar och utvärderingar som genomförs sker i de flesta fall på eget initiativ av enskilda verksamhetsledare eller någon annan som finns nära den unge. Det innebär att i vilken utsträckning och med vilken kvalitet som uppföljning och utvärdering genomförs i många fall är beroende av enskilda aktörer och därmed blir processen mer sårbar. Intervjuerna med de unga visar också att ytterst få känner till att insatsen kontinuerligt följs upp och utvärderas, även i de fallen så har skett.

Det finns också exempel på kommuner som utvärderat insatserna men som sedan inte vidtagit åtgärder utifrån utvärderingen. Oavsett vilket, är resultatet för den unge detsamma. Detta kan innebära en risk för att de unge ”läses in” i åtgärder som inte är relevanta och som inte svarar mot behoven. En av de intervjuade berättar att hen haft fem praktikplatser på 1,5 år. Hen menar att: *”Det ger inget, man känner att man stampar – skulle vilja göra något annat”*.

Om inte de åtgärder som erbjuds har en tillräcklig känslighet och tar hänsyn till att de unga utvecklas och hittar nya mål eller om inte åtgärder avbryts och nya initieras när det inte fungerar, riskerar åtgärden att ur den unges perspektiv bli ännu ett misslyckande och därmed föra individen ännu längre från utbildning. I Skolinspektionens intervjuer med de unga framkommer i enstaka fall att unga uppfattar de åtgärder de erbjuds inom ramen för aktivitetsansvaret som ännu ett misslyckande.

Samtliga kommuner har gett uttryck för att de är väl medvetna om att slutändamålet med insatserna är att motivera de unga att i första hand återuppta eller påbörja gymnasieutbildning. Skolinspektionens granskning visar dock att de flesta kommunerna inte följer upp i vilken utsträckning insatserna leder mot att de unga i målgruppen återupptar eller påbörjar utbildning.

Kommunerna behöver styra och leda arbetet med aktivitetsansvaret

Skolinspektionens resultat är tydligt: kommunerna behöver styra och leda arbetet med aktivitetsansvaret mer aktivt. 11 av de 16 kommunerna har ännu inte lyckats bygga upp en effektiv styrning som leder arbetet med aktivitetsansvaret. Det mest uppenbara resultatet av detta är att nästan samtliga kommuner i granskningen har brister i sina rutiner för hur ofta och på vilket sätt ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret ska kontaktas.

Kommunernas målsättning i arbetet med aktivitetsansvaret

Skolinspektionens bedömning är att 11 av de 16 besökta kommunerna behöver utveckla sin styrning och målsättning i arbetet med aktivitetsansvaret. Vi har granskat om kommunen tagit ett samlat grepp kring aktivitetsansvaret och utvecklat ändamålsenliga styrprocesser och materialiserat detta i någon form av dokumentation som beskriver hur arbetet ska gå till.

Resultatet visar att alla kommuner som ingick i granskningen har upprättat register över de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret. I sex av kommunerna finns också någon form av strategidokument eller annan dokumentation som beskriver kommunens arbete. Däremot är det få kommuner som har utvecklat rutiner för att följa upp arbetet med aktivitetsansvaret för att försäkra sig om att styrningen fungerar. Det förekommer i ett fall att kommunen inte ens kan redovisa vilka insatser eller åtgärder de erbjuder till de unga.

Det är också värt att notera att det finns stora skillnader mellan kommunerna med avseende på hur aktivt de styr arbetet med aktivitetsansvaret. I granskningen återfinns kommuner som i princip helt saknar styrning på området, till någon kommun med väl utvecklade styrprocesser som kontinuerligt följs upp och utvärderas.

Exempelvis fann vi i en kommun tydliga styrinstrument för det övergripande arbetet med aktivitetsansvaret. Kommunens politiker har fastställt en konkret målsättning för aktivitetsansvaret som sedan omsatts i en handlingsplan. Av handlingsplanen framgår hur man arbetar konkret med aktivitetsansvaret och exempel på insatser som de unga skulle kunna erbjudas. Det framgår också att verksamheten ska utvärderas varje år. Utifrån utvärdering ska minst ett förbättringsområde identifieras. Den ansvarige i kommunen bedriver ett utvecklingsarbete gällande bland annat strukturer för arbetsgruppens möten, rutiner kring dokumentation samt olika ansvarsområden.

Kommunernas ansvars- och uppgiftsfördelning i arbetet med aktivitetsansvaret

Granskningen visar att majoriteten av kommunerna har någon form av struktur för hur de organiserat uppgiftsfördelning i arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret. Var någonstans och vilka som arbetar med frågan skiljer sig åt mellan kommunerna, med olika tyngdpunkt på politiker och tjänstemän och på vilken förvaltning frågan ligger.

Uppgifterna kan i olika utsträckning vara detaljreglerade och med varierande grad av uppdragsbeskrivningar för respektive nivå och ansvarsområde. Det vanligaste i granskningen är att ansvaret hanteras inom ramen för utbildningssektorn och att det är en rektor som har det operativa ansvaret. Men det förekommer också att arbetet är delegerat till socialtjänst eller arbetsmarknadsenhet. Granskningen visar dock att i mer än hälften av kommunerna så är ansvarsfördelningen otydlig för de som arbetar med frågan praktiskt, men framför allt för de tjänstemän och politiker som har frågan inom sitt ansvarsområde. Det är ofta oklart i fråga om vem som ska göra vad och vilket ansvar de som utför arbetsuppgifterna har. Till detta ska fogas att intervjuer med ungdomarna indikerar att den övervägande majoriteten i målgruppen har mycket diffusa föreställningar om vem som har ansvaret för den verksamhet de deltar i, hur den är organiserad och vem som har initierat den.

Kommunernas interna samverkan

Åtta av kommunerna saknar samverkan om det kommunala aktivitetsansvaret mellan kommunens egna förvaltningar. Det gäller till exempel mellan arbetsmarknadsenhet, socialförvaltning och utbildningsförvaltning. Det betyder att frågan alltför ofta stannar inom den förvaltning som hanterar aktivitetsansvaret. Detta är anmärkningsvärt sett ur flera perspektiv. Dels är samverkan mellan förvaltningar och aktörer ett viktigt instrument för att säkerställa att alla de

ungdomar som ingår i målgruppen fångas in i kommunens arbete med aktivitetsansvaret. Det handlar till exempel om att de inom kommunen som arbetar med aktivitetsansvaret har tillgång till information kring ungdomar som hoppat av eller inte påbörjat gymnasieutbildning. En annan aspekt är att den kompetens som finns inom kommunen inte tas tillvara för att göra kartläggningar av den unges individuella behov och hitta rätt insatser som svarar mot behoven. För detta krävs samverkan mellan de olika kompetenser som finns i den kommunala organisationen. I ett bredare perspektiv är det också viktigt att olika roller och professioner inom organisationen har kännedom om varandras arbete och har en gemensam målbild för arbetet med aktivitetsansvaret.

Kommunernas samverkan med externa aktörer

Vi har i granskningen sett att det finns unga i målgruppen som kan ha behov av en kombination av insatser. Det kan röra sig om utbildningsinsatser kombinerat med arbetsmarknadsinsatser i arbetsförmedlingens regi. Det kan också handla om insatser från hälso- och sjukvården. Det är därför angeläget att kommunerna etablerar samverkansstrukturer med de aktörer som finns runt den unge. Genom samverkan mellan aktörer som finns runt den unge, kan olika kompetenser tillsammans skapa lösningar som på bästa möjliga sätt svarar mot de enskilda ungas behov. Den typen av samverkan saknas helt i åtta av de granskade kommunerna. Vi kan också se att i de kommuner där det finns organisatoriska strukturer för samverkan, kan arbetet i många fall utvecklas ytterligare. Skälet till detta är att även i de fall kommunerna samverkar med relevanta aktörer, så handlar det ofta om att arbetet saknar kontinuitet och man träffas sporadiskt eller någon enstaka gång. Intervjuer gör gällande att det kan vara omständligt och svårt att få till samverkan i praktiken. En orsak som återkommer i ett flertal intervjuer med kommunföreträdare vad avser brist på samverkan med Arbetsförmedlingen, är myndighetens stränga sekretess. Av intervjuerna framgår också att ambitionsnivån och i vilken utsträckning samverkan prioriteras varierar mellan olika myndigheter.

De ungas erfarenheter av mötet med kommunernas arbete med aktivitetsansvaret

De unga som ingår i målgruppen för kommunernas aktivitetsansvar är som tidigare påpekats en heterogen målgrupp och deras erfarenheter speglar de skilda livsvillkor som återfinns i samhället i övrigt. Det betyder att de ungas behov kräver olika omfattning och inriktning på det stöd mot utbildning som de erbjuds. En del unga kanske inte behöver något stöd, eller i mycket ringa omfattning. Det kan röra sig om ett enstaka studievägledningssamtal eller någon annan begränsad insats. Våra intervjuer visar också att en del i målgruppen har svårigheter som de behöver mer stöd än så för att övervinna. Det handlar i några fall om unga med en historia av ohälsa, sociala problem eller social fobi som resulterat i skolmisslyckanden. Psykiska funktionsnedsättningar förekommer också. I våra intervjuer menar flera av de unga att de inte fått tillräckligt med stöd i skolan, att de känt att de inte passat in eller att de helt enkelt inte orkat med skolarbetet. Svårt att koncentrera sig är ett återkommande tema i samtalen. Flera unga vittnar om att situationen är svår när de står utanför gymnasiet och saknar arbete. En del hade önskat att någon tagit kontakt med dem. En av de unga uppger att: *"Ingen från kommunen kontaktade mig, jag fick inget brev heller. Det var som om alla hade glömt bort en"*. En intervjuad i en annan kommun delar liknande erfarenhet: *"Nej, ingen tog kontakt med mig. Inte SYV, inte någon. Ingen kontaktade mig. Jag gick själv till AF, men jag fick ingen hjälp"*.

Citaten ovan pekar på vikten av kommunen snabbt kommer i kontakt med de unga som ingår i målgruppen. Det finns all anledning att anta att detta är särskilt viktigt när det gäller unga som inte förmår att kontakta kommunen på egen hand.

Det är inte alltid så meningsfullt

De ungas erfarenheter från de insatser de deltar i ser olika ut. Vi har tidigare i rapporten visat på exempel där unga beskrivit betydelsen av att de fått det stöd de behövt av kommunen för att kunna gå vidare. Det finns dock berättelser där de unga beskriver insatser som inte fungerat. Skälen till varför det inte fungerar skiljer sig från individ till individ. En orsak kan vara brist på kommunikation med den unge och avsaknad av samtal kring den unges behov och möjligheter. En av de intervjuade berättar att: *"Jag hade velat ha ett ordentligt samtal. Jag hade velat gå igenom vilka möjligheter som fanns och vilken hjälp jag kunde få. Introduktionsprogrammet var inte ett alternativ som passade mig"*.

Våra intervjuer med unga i insatser visar också att den övervägande majoriteten i målgruppen har mycket diffusa föreställningar om vem som har ansvaret för den verksamhet de deltar i, hur den är organiserad och vem som har initierat den. En av de unga uttryckte det så här: *"vet inte vem som är ansvarig över aktiviteten, går mest hit och sitter av tiden. Det jag gör nu känns kanske inte så meningsfullt"*. För att kunna påverka ett sammanhang och skeende måste man ha kunskap om det. Det är därför viktigt att de unga görs delaktiga i sin egen utveckling genom att de ges möjlighet att förstå strukturen på de sammanhang de deltar i.

Avslutande diskussion

I denna granskning har Skolinspektionen granskat 16 kommuner. I dessa kommuner finns enligt kommunernas egna uppgifter ungefär 700 ungdomar som varken arbetar eller studerar och motsvarande antal i riket uppskattas till 30 000 ungdomar.¹⁰ Ungdomarnas bakgrund och erfarenheter har inte kartlagts i denna granskning, men gruppen rymmer sannolikt en större del ungdomar med en komplex skolbakgrund och omfattande stödbehov än vad som är fallet i samhället i stort. Skolinspektionen kan med denna granskning konstatera att ungdomarna inte alltid ges det stöd de behöver för att ta sig tillbaka upp på vägen mot utbildning. Kommunernas problem tar sig två huvudsakliga uttryck: bristande förutsättningar för att bedriva ett ändamålsenligt arbete och hur arbetet utförs i det enskilda fallet. Det tidigare stavas givetvis organisering, styrning och ledning. Ungdomarna i granskningen ger uttryck för mycket diffusa föreställningar om vem som bär ansvaret för den verksamhet de deltar i, hur den är organiserad och vem som har initierat den. Upplevelsen av insatserna varierar, vissa är nöjda medan andra upplever det som att kommunen nyttjar dem som arbetskraft. Ungdomarnas kunskap om och förståelse för vad det kommunala aktivitetsansvaret innebär är mycket liten och detta kompenseras inte i tillräckligt hög grad av adekvata insatser från kommunernas sida, vare sig avseende uppsökande verksamhet, individualiserade insatser eller uppföljning.

Konsekvenserna för de unga är stora – utan utbildning ökar riskerna för utanförskap mångfaldigt. Vägen till etablering kan bli lång och mödosam, framför allt för den unge, men också för samhället.¹¹

Fram till år 2015 hade kommunerna i uppdrag att hålla sig informerade om dessa ungdomar och att erbjuda dem lämpliga åtgärder, det så kallade kommunala informationsansvaret. Med utgångspunkt i den problembild som bland annat Skolinspektionen belyst under åren¹², skärptes lagstiftningen och kraven på kommunerna i syfte att korta ned den tid de unga befinner sig i inaktivitet, samt att minimera gruppens antal. Den nya regleringen avseende kommunernas aktivitetsansvar trädde i kraft den 1 januari 2015.¹³ Därmed förtydligades att varje kommun är skyldig att erbjuda målgruppen lämpliga och individuellt riktade åtgärder. Dessa åtgärder ska i första hand syfta till att motivera och stödja den enskilde till att påbörja eller återuppta sina studier. Skolinspektionen fick i samband med detta i uppdrag att granska den nya verksamheten i kommunerna.

Granskningen visar tydligt att en hel del arbete återstår i de granskade kommunerna innan den nya lagstiftningen kan sägas vara fullt implementerad. Undantaget Perstorps kommun, som går helt utan anmärkning i denna granskning, riskerar alla granskade kommuner att missa ungdomar som hör till målgruppen samt att de ungdomar kommunen känner till inte får de insatser som de har rätt till.

Den absolut vanligaste bristen inom detta område är att kommunen saknar rutiner för att säkerställa att alla ungdomar som ingår i gruppen registreras och sedan kontaktas löpande under året. Två kommuner har undgått kritik på denna punkt – samma kommuner har även lägst andelar unga med okänd sysselsättning och högst andelar unga med insatser.¹⁴ Vi ser också att kommuner som bedömts ha brister i samverkan med såväl interna som externa aktörer kring den aktuella gruppen, har större andelar unga med okänd sysselsättning.

Mötet mellan kommunen och de unga behöver också bli mer ändamålsenligt och hålla bättre kvalitet. Om problemet med bristande förutsättningar för att bedriva en god verksamhet är

¹⁰ Skolverket (2011).

¹¹ Se exempelvis Sjögren och Svaleryd (2011); Olofsson et.al (2012); Grönkvist (2011).

¹² Se exempelvis Skolinspektionen (2009, 2014a) och Skolverket (2011)

¹³ 29 kap. 9 § Skollagen

¹⁴ Perstorps samt Essunga kommun.

organisation, styrning och ledning, är brister i hur arbetet utförs ofta kompetens och bemanning. I granskningen har Skolinspektionen kunnat konstatera att det inom kommunerna oftast finns tillgång till de kompetenser som behövs för att kunna kartlägga en ungdom på ett ändamålsenligt sätt. Det är dock långt ifrån alltid dessa kompetenser tas tillvara inom arbetet med aktivitetsansvaret, vare sig avseende bemanning eller kollegialt lärande och samverkan. Utan båda dessa beståndsdelar – styrning och kompetens – kommer utförande att halta.

För de ungdomar som tar del av någon insats inom ramen för det kommunala aktivitetsansvaret, eller som tidigare varit med men nu är utan insats, tar sig dessa brister konkret formen av uteblivna individuella kartläggningar och behovsanpassningar samt uteblivna uppföljningar av om en insats lett till den önskade effekten. Granskningen visar dock att behovsanpassning och uppföljning inte per definition leder till att kommunen lyckas få alla berörda ungdomar i eller tillbaka till någon insats på vägen mot utbildning. Det är heller inte i sak fel att ha ungdomar utan insats – här ryms exempelvis ungdomar på resande fot. Dock är behovsanpassning och uppföljning en förutsättning för att veta om de insatser som genomförs faktiskt leder till uppsatt mål. När uppföljning och eventuell utveckling av insatser uteblir går kommunerna miste om nyckelinformation som kan bidra till att öka effekterna av det kommunala aktivitetsansvaret. I detta avseende är mönstret detsamma som beskrivningen ovan: med en tydlig handlingsplan för verksamheten och omsättning av denna i praktiken fungerar arbetet med kartläggning och uppföljning bättre. Beaktat att Skolinspektionen inte bedömt kvaliteten på varje enskild insats kommunerna genomfört är detta ändå en samvariation värd att notera.

Dessa resultat ger inte en nationellt representativ bild av orsaksförhållanden – vi hävdar inte att rutiner och handlingsplaner löser alla problem med denna komplexa verksamhet – men bland de granskade kommunerna framträder ett tydligt mönster. I de kommuner som har en tydlig handlingsplan för verksamheten, med tydliga målsättningar som når ut till alla nivåer inom organisation-en och är förankrad hos såväl politiker som tjänstemän och utförare längre ut i organisationen som omsätter dessa i praktik, är kunskapen om målgruppen större och större andel av målgruppen tar del av någon form av insats.

Sammanfattningsvis ger granskningen en bild av hur arbetet med aktivitetsansvaret bedrivits i 16 kommuner, som alla är utvalda på grund av problematik gymnasieavhopp och ungdomsarbetslöshet. Problembilden som framträtt indikerar dock att det sannolikt ser ut på liknande sätt i många kommuner. Att kartlägga och upprätthålla ett aktuellt register över ungdomarna som omfattas av ansvaret tycks vara en central svårighet. Konsekvensen blir att kommunerna inte lyckas hålla löpande kontakt med de unga. Som tydligt framgått är detta ett problem för nästan alla kommuner som ingått i granskningen. En inneboende svårighet i detta är att det rör en grupp ungdomar som det inte alltid är så lätt att etablera kontakter med. Dels är det en väldigt heterogen grupp med olika behov, dels är gruppens sammansättning föränderlig över tid. Perstorps kommun, som haft ett framgångsrikt arbete i detta avseende, har angripit problemet med flexibla arbetssätt i form av exempelvis många kontaktvägar och uthållighet i arbetet, men därutöver finns samtidigt en välstrukturerad organisation med tydlig styrning och rätt kompetenser. Trots detta finns det ett antal ungdomar i målgruppen som har okänd sysselsättning, vilket sätter fingret på den centrala svårighet som kartläggningen medför – man kan inte nå alla när inte alla vill bli nådda. Dock är det kommunens skyldighet att aldrig sluta försöka.

Många kommuner har en svår, men framkomlig, väg framför sig när det gäller detta arbete. Till stöd för denna resa finns, utöver de iakttagelser och slutsatser som redogörs för i denna rapport, Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2015:62) som adresserar samtliga här berörda delar av arbetsprocessen. Det är i dagsläget dock ont om praktisk forskning på området. Viss

forskning¹⁵ finns men mer behövs. Det finns all anledning att anta att ny forskning skulle kunna bidra med kunskap både ur ett kommunalt ungdomspolitiskt perspektiv för att ge kunskaper om organisatoriska strukturer, men också som ett stöd för att vidareutveckla metoder för mötet med en grupp ungdomar med mycket varierande, ofta komplex, bakgrund.

¹⁵ Se Lundahl Lisbeth. Vetenskapsrådet. Tidskriften Curie. <http://www.tidningencurie.se/22/nyheter/nyheter/2013-04-02-skolan-sviker-eleverna.html>. (hämtad 2016-02-22). Endast några enstaka projekt som beviljades forskningsrådsmedel 2009-2013 rörde ungas övergångar mellan skola, högre utbildning och arbete i Sverige (Vetenskapsrådet (2015). Forskningens framtid! Ämnesöversikt 2014 Utbildningsvetenskap samt statistik från Vetenskapsrådet).

Bakgrund

Beräkningar visar att omkring 30 000 ungdomar mellan 16–19 år står utanför gymnasieskolan, det vill säga, de är varken inskrivna eller har tagit ut ett fullständigt slutbetyg från gymnasieskolan (Skolverket 2011). Sett till antalet unga mellan 15–19 år som varken studerar eller har någon form av sysselsättning uppgick antalet till 21 600 år 2013. Det motsvarar 3,9 procent av samtliga ungdomar i den åldern. Män är något överrepresenterade jämfört med kvinnor och ungdomar med utländsk bakgrund är något fler jämfört med ungdomar med svensk bakgrund. Sett över tid märks också en svag ökning av ungdomar som varken studerar eller har någon form av sysselsättning (SOU 2013:13, s. 77-79). Arbetslöshetsstatistiken visar också att under de senaste åren har den relativa ungdomsarbetslösheten bland ungdomar (15–24 år) varit drygt fyra gånger högre än arbetslösheten bland äldre (25–54 år), enligt statistik från Statistiska centralbyrån (se även Arbetsförmedlingen 2013).

Skolinspektionen har under flera år, och inom ramen för den regelbundna tillsynen, granskat om kommunerna följer upp att elever fullgör sin skolplikt och informerar sig om hur ungdomar som fullgjort sin skolplikt men inte fyllt 20 år är sysselsatta (Bedömningsunderlag offentlig huvudman, 3.2.1). Resultaten efter 2013 års tillsyn visar att endast fem procent av 58 kommuner fick kritik. Motsvarande siffra för år 2012 var elva procent och då granskades 46 kommuner. Statistiken kan tolkas som att Skolinspektionen ser relativt små problem vad gäller kommunernas informationsansvar. En annan, betydligt mer trolig förklaring är att området i praktiken är svårbedömt¹⁶.

Skolinspektionens granskning (tema i tillsyn) som genomfördes 2013–2014 (Skolinspektionen 2014) visar att i drygt hälften av 31 granskade kommunerna saknas ett systematiskt arbete för att informera sig om vad de ungdomar som inte går i gymnasieskolan är sysselsatta med. Resultatet från granskningen visar att flertalet kommuner erbjuder någon form av åtgärder till de unga i målgruppen men ytterst få följer upp om de insatser som erbjuds är ändamålsenliga och leder till de resultat som är önskvärda. I rapporten dras slutsatsen att maskorna i kommunens skyddsnet är alltför stora och att unga därmed riskerar att falla mellan stolarna. Vidare konstateras i rapporten att många kommuner behöver ta ett betydligt större helhetsansvar för den unge vad gäller samordning och samarbete, både inom den egna organisationen och med andra berörda organisationer och myndigheter och andra externa aktörer, för att bättre möta den unges individuella behov.

Liknande resultat visas i ett flertal andra studier. Skolverket har i en enkätundersökning från 2011 riktad till Sveriges samtliga kommuner undersökt i vilken utsträckning och på vilket sätt kommunerna arbetar med det kommunala informationsansvaret. Undersökningen, som var en uppföljning av tidigare studier från 2006, visar att kommunernas arbete med det kommunala informationsansvaret har utvecklats i positiv inriktning. Fler kommuner arbetar aktivt och tycks ha ett mer strukturerat arbete i meningen att de har en politisk handlingsplan och för ett register över ungdomar som omfattas av ansvaret. Samtidigt konstateras att det fortfarande finns behov att fortsätta utveckla arbetet. Omkring 40 procent av kommunerna saknar en tydlig politisk styrning av arbetet och ungefär lika många saknar en löpande uppdatering av de ungdomar som omfattas av det kommunala informationsansvaret. Därtill är det endast 30 procent av kommunerna som följer upp sitt eget arbete. I den statliga utredningen *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligat ansvar för stat och kommun* (SOU 2013:13) konstateras också att det tar för lång tid innan ungdomar kontaktas för att erbjudas stöd, att det fortfarande finns stora skillnader mellan kommuner när det gäller hur de informerar sig om de ungas sysselsättning och vilka insatser ungdomar erbjuds (SOU 2013:13 s. 18; se även Skolverket 2012). I utredningen konstateras vidare att flera kommuner bedriver arbetet med det

¹⁶ I Skolinspektionens nya tillsynsmodell har bedömningsområdet, de kritiska faktorer och metoden för att granska det aktuella området utvecklats.

kommunala informationsansvaret i projektform med otillräckliga resurser. Betydelsen av en tydlig styrning och prioritering betonas av Skolverket som i sin rapport konstaterar att de kommuner som tycks lyckas bra med uppdraget hade en tydlig styrning i form av skrivna mål och handlingsplaner som implementerats i organisationen. Därtill finns bland dessa kommuner en väl utvecklad samverkan med andra interna och externa myndigheter såsom gymnasieskolan, Arbetsförmedlingen och socialtjänsten (Skolverket 2011, s. 54-60).

Det bör också tilläggas att gymnasieskolornas egen förmåga att fånga upp dessa ungdomar i vissa fall tycks vara otillräcklig. Skolinspektionen har i en kvalitetsgranskning undersökt hur skolor och skolhuvudmän tagit sitt ansvar för att få alla elever att fullfölja utbildningen (Skolinspektionen 2009). Studien baserades på kommunala och fristående skolor i 27 kommuner över hela landet och visar att många gymnasieskolor saknade ett målinriktat arbete för att få alla elever att fullfölja sin utbildning. Därtill fanns flera exempel på skolor som inte vidtagit särskilda insatser för att förebygga studieavbrott trots att de hade en kännedom om vilka elever som löpte en större risk att inte lyckas med sin utbildning. Detta gör i sin tur kommunernas arbete än mer angeläget.

Skälen till varför ungdomar inte studerar eller arbetar kan vara många. Under lågkonjunktur har ungdomar svårare att få arbete än äldre medan det under högkonjunktur är lättare att skaffa ett jobb. Gruppen av ungdomar som inte studerar eller är sysselsatta är inte heller en homogen grupp. Vissa ungdomar som ingår i målgruppen, och inte studerar eller arbetar, kan exempelvis befinna sig på resa, arbeta ideellt eller ha en sysselsättning som inte genererar en fast inkomst och därmed inte ha något behov av offentliga insatser. Samtidigt finns det mer sårbara grupper av ungdomar som är i ett större behov av samhällets insatser. Forskning har visat att för ungdomar som inte genomgår en gymnasieutbildning med fullständiga betyg, har föräldrar med låg socioekonomisk status, någon typ av funktionshinder, sociala eller psykiska problem eller som har utländsk bakgrund, så ökar risken för att varken arbeta eller studera (Socialstyrelsen 2010, s. 84-86).

Undersökningar visar vidare att ungdomar som inte genomgår eller hoppar av en gymnasieutbildning löper en större risk än andra att drabbas av såväl fysiska som psykologiska och sociala problem i vuxen ålder och att fastna i arbetslöshet under längre perioder jämfört med personer som har gymnasieutbildning (Socialstyrelsen 2009, s. 98; Sjögren & Svaleryd 2011; Olofsson, Lundahl, Lexelius, Rolfsman & Östh 2012). Internationella studier visar på liknande erfarenheter (Rumberger & Lamb 2003). Liknande effekter har också påvisats bland unga som är arbetslösa. Negativa individuella konsekvenser av arbetslöshet tycks också öka ju längre arbetslösheten pågår (Grönkvist 2011). Det gör i sin tur olika former av offentliga insatser som motiverar och stödjer denna grupp ungdomar än mer angelägna. Betydelsen av insatser som motiverar elever och ungdomar återkommer ofta som en framgångsfaktor i många avseenden, inte minst för att få elever att stanna kvar i utbildningen. En viktig aspekt i ett sådant arbete är att utgå från elevernas bakgrund, intressen och framtida mål (Skolinspektionen 2013; Giota 2002).

Syfte och frågeställningar

Syftet är att granska att kommunernas arbete och insatser för de unga som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret är anpassade efter den unges specifika bakgrund, förmåga och behov och på ett tydligt sätt motiverar den unge till att i första hand återgå till eller påbörja en utbildning och därmed öka den unges möjligheter att i framtiden få ett arbete och etablera sig på arbetsmarknaden. Granskningen har innefattat följande frågeställningar:

Skolinspektionen har granskat om kommunerna erbjuder individuellt behovs-anpassade insatser som syftar till att den unge i första hand återgår till eller påbörjar utbildning.

För att svara på denna frågeställning har vi kartlagt om insatserna som kommunen genomför utgår från den unges specifika bakgrund, förmåga och behov. Väcker insatserna den unges engagemang och finns höga förväntningar på de unge och motiverar de individuellt behovsanpassade insatserna den unge att i första hand påbörja eller återuppta en utbildning?

Vi har även granskat om kommunerna har ett strukturerat och kontinuerligt arbete för de unga som varken arbetar och studerar.

Under denna frågeställning har vi kartlagt om kommunerna har ett löpande arbete och kontakt med den unge för att hålla sig informerad om den unges situation, behov och motivation och om det sker samverkan mellan aktuella aktörer såväl inom kommunen som med externa aktörer för bästa resultat för den unge.

Slutligen har vi granskat om kommunerna följer upp och utvärderar de individuella insatser som riktats mot den unge samt vidtar lämpliga åtgärder utifrån resultatet.

Metod och genomförande och design

De 16 kommunerna som ingår i granskningen har valts utifrån att andelen ungdomar som står utanför gymnasieskolan och saknar arbete under perioder på senare år varit hög. Urvalet är baserat på uppgifter om avhopp från gymnasieskolan samt ungas etablering på arbetsmarknaden. Resultatens generaliserbarhet är begränsad och beskriver i första hand arbetet i de granskade kommunerna, men ger en indikation om hur kommuner med en stor grupp unga utanför utbildning och arbete hanterar aktivitetsansvaret.

Kommunernas befolkningsstorlek i urvalet varierar från cirka 4 500 till 36 000 invånare. De flesta kommunerna hamnar i spannet 10 000–20 000 invånare.

Skolinspektionen genomförde besök under 2–4 dagar i respektive kommun under perioden september till november 2015. 41 ungdomar som tillhör målgruppen har intervjuats om sina erfarenheter av kommunernas arbete med aktivitetsansvaret, i något fall intervjuades även den ungas vårdnadshavare. Skolinspektionen har även intervjuat ansvariga politiker och tjänstemän samt personal som arbetar operativt och nära de unga i kommunerna. Därutöver har Skolinspektionen begärt in den dokumentation som kommunerna upprättat i anslutning till aktivitetsansvaret samt en redovisning av hur arbetet med aktivitetsansvaret är organiserat. Varje kommun har efter besöket fått en verksamhetsrapport och ett beslut där Skolinspektionen redovisar sina bedömningar och iakttagelser.

Granskningen har genomförts som en kvalitativ undersökning där dokumentstudier och intervjuer utgör huvudsakliga insamlingsmetoder. En central del i datainsamlingen är intervjuer med målgruppen (unga). Vid granskning av de insatser som kommunerna erbjuder har den viktiga utgångspunkten varit att utgå från den unges behov, för att sedan granska de insatser kommunen satt in för att möta dessa. Det innebär att kommunens insatser granskats utifrån hur väl de svarar mot den unges behov. Ungdomarna utgör därmed grunden i granskningen.

Referenser

Arbetsförmedlingen (2013). *Ungdomar på och utanför arbetsmarknaden – fokus på unga som varken arbetar eller studerar.*

Grönkvist Hans, (2011). *Youth Unemployment and Crime: New Lessons Exploring Longitudinal Register Data, Working Paper Series, Swedish Institute for Social Research, Stockholm University.* No 7/2011.

Giota, Johanna. (2002). *Skoleffekter på elevers motivation och utveckling. En litteraturöversikt.* Pedagogisk Forskning i Sverige, årg 7 nr 4 s 279–305.

Olofsson, J., Lundahl, L., Lexelius, A., Rolfsman, E., Östh, J. (2012). *Ungas övergångar mellan skola och arbete. Förutsättningar, strategier och åtgärder.* Umeå. Institutionen för tillämpad utbildningsvetenskap, Umeå universitet.

Rumberger R, W & Lamb, S. (2003). *The early employment and further education experiences of high school dropouts: A comparative study of the United States and Australia,* Economics of Education Review, 22(4), s. 353–366.

Sjögren, A. & Svaleryd, H. (2011). *Nitlott i barndomen – familjebakgrund, hälsa, utbildning och socialbidragstagande bland unga vuxna,* IFAU - Institutet för Arbetsmarknadspolitiska Utvärderingar, 2011:5.

SCB (2007). *Tema: Utbildning utan fullföljd gymnasieutbildning.* Örebro: SCB-tryck.

Socialstyrelsen, Socialstyrelsens Folkhälsorapport 2009.

Skolinspektionen (2014). *Unga riskerar att falla mellan stolarna. Kortrapport om kommunernas informationsansvar.* Kvalitetsgranskning, rapport 2014:07).

Skolinspektionen (2014). *Stöd och stimulans i klassrummet – rätten att utvecklas så långt som möjligt.* Rapport 2014:2.

Skolinspektionen (2013). *Utbildningen på introduktionsprogrammen i gymnasieskolan* (rapport 2013:6). Stockholm: Fritzes.

Skolinspektionen (2009). *Varannan i mål Kvalitetsgranskning av gymnasieskolors förmåga att få alla elever att fullfölja sin utbildning,* Skolinspektionens rapport 2009:1.

Skolverket (2012). *Delrapportering av uppdrag om gymnasieskolreformens lokala förankring – Det kommunala informationsansvaret.*

Skolverket (2012b). *Gymnasial lärlingsutbildning de tre första åren 2008-2011. Deltagande, elevernas erfarenheter och studieresultat.* Rapport 373. Stockholm: Fritzes.

Skolverket (2016). *Skolverkets allmänna råd. Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar.* SKOLFS 2015:62

Skolverket (2011). *Vad gör kommunerna för ungdomar som inte går i gymnasieskolan? En rapport om det kommunala informationsansvaret (uppföljningsansvaret).*

Skolverket (2010). *Erfarenheter av samverkan kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*. Stockholm: Fritzes.

Skolverket (2008). *Studieavbrott och stödinsatser i gymnasieskolan. En kunskapssammanställning*. Rapport 322. Stockholm: Fritzes.

Skolverket (2007). *Varför hoppar du av? En studie om orsaker till att ungdomar byter studieinriktning eller hoppar av gymnasiet*. Stockholm: Fritzes.

Skolverket (2006). *Redovisning av uppdrag om information om icke skolpliktiga ungdomar – det kommunala uppföljningsansvaret*.

Skolverket (2005). *Väl förberedd? Arbetsledare och lärare på högskolor bedömer gymnasieutbildades färdigheter*. Rapport 268.

Skolverket (2002). *”Det kommunala uppföljningsansvaret” – finns det?*

SOU 2013:13. *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligat ansvar för stat och kommun*.

SOU 2002:120 *Åtta vägar till kunskap*.

Internet-källor

Lundahl, Lisbeth. Vetenskapsrådet. Tidskriften Curie. <http://www.tidningencurie.se/22/nyheter/nyheter/2013-04-02-skolan-sviker-eleverna.html>. (hämtad 2016-02-22)

Bilaga 1.

Kommuner som ingick i Skolinspektionens kvalitetsgranskning av kommunernas arbete med aktivitetsansvaret:

Bromölla kommun
Degerfors kommun
Essunga kommun
Fagersta kommun
Hagfors kommun
Hallstahammar kommun
Haparanda kommun
Hedemora kommun
Norbergs kommun
Perstorp kommun
Sala kommun
Skinnskattebergs kommun
Timrå kommun
Västervik kommun
Åstorp kommun
Ödeshög kommun

Bilaga 2.

Referensgrupp

Claes-Göran Aggebo (Senior rådgivare, Skolverket)

Jonas Olofsson (Professor) Malmö högskola.

Lisbeth Lundahl (Professor) Umeå universitet.

Skolinspektionens projektledning

Projektledare: Kristian Hansson, undervisningsråd

I projektledningen: Marcus Rönnegård, utredare, Emma Steen, jurist