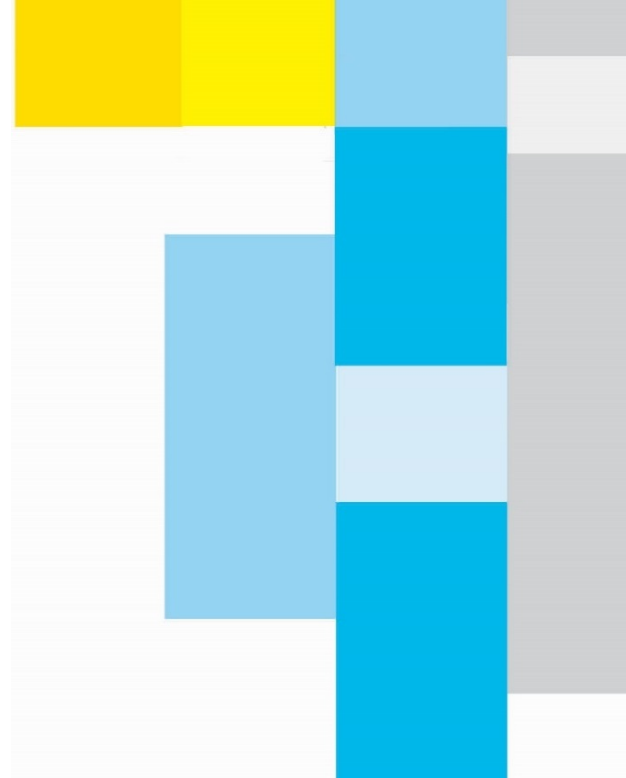
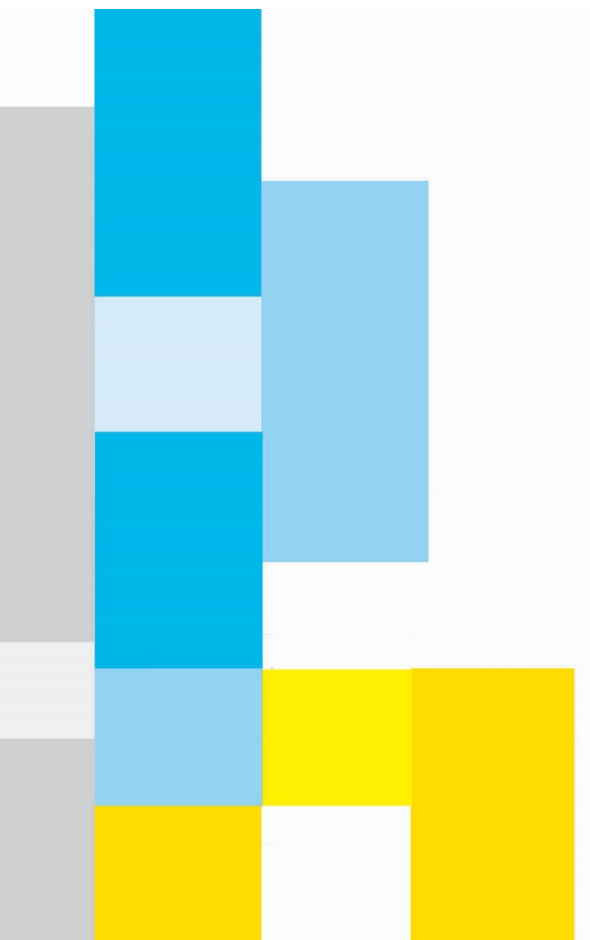


Publiceringsår 2018



# Att motivera ungdomar tillbaka till utbildning

En uppföljande kvalitetsgranskning av kommuners aktivitetsansvar 2018



Tematisk kvalitetsgranskning 2018

Diarienummer: 01-2018:1366

# Innehållsförteckning

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Förord</b> .....   | <b>4</b>  |
| <b>Sammanfattning</b> .....   | <b>5</b>  |
| Problembild - Tidigare studier och nationell statistik.....   | 5         |
| Granskningens viktigaste iakttagelser.....  | 6         |
| <b>Kommunerna som granskades 2015</b> .....   | <b>6</b>  |
| <b>Kommunerna som granskats 2018</b> .....  | <b>6</b>  |
| Möjliga arbetssätt – positiva exempel.....  | 8         |
| <b>Inledning</b> .....  | <b>9</b>  |
| Aktivitetsansvaret i styrdokumentet.....  | 9         |
| Nationell statistik om unga i aktivitetsansvaret.....   | 11        |
| Tidigare granskningar och forskning.....  | 12        |
| Syfte och frågeställningar.....   | 17        |
| Granskningens genomförande.....   | 18        |
| <b>Kvalitetsgranskningens iakttagelser</b> .....  | <b>19</b> |
| Kommuner som granskades 2015 har utvecklat sitt arbete .....  | 19        |
| Arbetet är inte tillräckligt strukturerat och löpande i kommunerna som granskats 2018.....                                  | 21        |
| Insatserna behöver i större utsträckning individanpassas och i första hand motivera ungdomar att påbörja en utbildning..... | 27        |
| Bristfällig dokumentation och uppföljning av insatserna på individnivå .....  | 30        |
| Utvecklingsområden .....  | 33        |
| <b>Avslutande diskussion</b> .....  | <b>35</b> |
| Fortfarande risk för att ungdomar inte identifieras och nås av insatser .....   | 35        |
| Fortsatt behov av att kommuner erbjuder flexibla och varierade insatser som möter ungdomarnas behov.....                    | 36        |
| Ungdomar behöver se och förstå insatserna – för större delaktighet.....   | 37        |
| Styrningen av aktivitetsansvaret behöver skyndsamt prioriteras och utvecklas i kommunerna .....                             | 37        |
| Ett initierat arbete efter att Skolinspektionen granskat kommunerna .....   | 39        |
| <b>Referenser</b> .....   | <b>41</b> |
| <b>Bilagor</b> .....  | <b>43</b> |
| Bilaga 1 - Metod och urval .....  | 43        |
| Bilaga 2 - Granskade kommuner .....   | 45        |

## Förord

Skolinspektionen har haft i uppdrag av regeringen att genomföra en uppföljande kvalitetsgranskning av kommunernas aktivitetsansvar. Skolinspektionen har genomfört uppdraget genom att följa upp hur tidigare granskade kommuner har utvecklat sitt arbete, samt även granskat hur väl ett nytt urval av kommuner arbetar med aktivitetsansvaret. Granskningen genomfördes under våren 2018. Totalt 30 kommuner ingår i granskningen.

Skolinspektionen har i uppdrag att granska kvaliteten i sådan 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 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.

Rapporten redovisar resultatet av Skolinspektionens kvalitetsgranskning med inriktning mot kommuners aktivitetsansvar. Iakttagelserna och slutsatserna gäller de kommuner som har granskats och avser därmed inte att ge en nationell bild av förhållandena. Vilka kommuner som granskats framgår i bilaga 2.

Granskningen har genomförts av Nathalia Guaje (projektledare), Lovisa Wiklund och Nils Kabner, Skolinspektionen i Stockholm.

Helén Ängmo  
Generaldirektör

Anna Sellin  
Avdelningschef

## Sammanfattning

Att inte ha fullföljt en gymnasieutbildning är en faktor som tydligt påverkar risken för en ung person att hamna i tidigt utanförskap och att på sikt inte etablera sig på arbetsmarknaden. Att hjälpa ungdomar som står utanför gymnasieskolan är därför av stor vikt, såväl för den enskilde ungdomen som för samhället i stort.

En hemkommun ska löpande under året hålla sig informerad om sysselsättningen hos unga som har fullgjort sin skolplikt men som inte har fyllt 20 år och som inte genomför eller har fullföljt utbildning på nationella program. Hemkommunen ska erbjuda de som omfattas av aktivitetsansvaret lämpliga individuella åtgärder som i första hand ska syfta till att motivera ungdomen att påbörja eller återuppta en utbildning. Kommunen ska dokumentera sina insatser på lämpligt sätt och även föra ett register över ungdomar i målgruppen.<sup>1</sup>

Under våren 2018 har Skolinspektionen på uppdrag av regeringen<sup>2</sup> följt upp hur tidigare granskade kommuner (15 stycken) har utvecklat sitt arbete med aktivitetsansvaret, samt även granskat hur väl ett nytt urval av kommuner (15 stycken) arbetar med aktivitetsansvaret.

### Problembild - tidigare studier och nationell statistik

Skolverket samlar två gånger per år in uppgifter från landets kommuner om hur många ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret, samt eventuella åtgärder som ungdomarna deltar i. Enligt Skolverkets senaste uppgifter, gällande andra halvåret 2017, är drygt 95 000 unga registrerade som aktuella för aktivitetsansvaret, 41 procent kvinnor och 59 procent män.

Skolinspektionen granskade kommunernas aktivitetsansvar 2015 och fann att arbetet ofta var bristfälligt. Det framgick bland annat att många kommuner inte kontaktade ungdomarna i målgruppen och att de behövde bli bättre på att möta ungdomarnas individuella behov. Styrningen och ledningen av arbetet var andra områden som kommunerna behövde utveckla.<sup>3</sup>

Även andra utredningar har pekat på en del utmaningar kopplade till arbetet med aktivitetsansvaret. Däribland att många kommuner har dålig samverkan mellan förvaltningar och med andra aktörer vilket påverkar deras möjlighet att kunna erbjuda individuellt anpassade insatser till ungdomar. Likaså erbjuder kommuner sällan ungdomar att gå alternativa utbildningsvägar, såsom Komvux eller folkhögskola. Många av kommunerna anger också i en enkätundersökning att de har svårt att skapa åtgärder som är individanpassade.<sup>4</sup> Även Skolverkets statistik indikerar att det kan finnas utmaningar i arbetet med aktivitetsansvaret. Exempelvis visar Skolverkets statistik att endast var femte ungdom deltar i en åtgärd.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> 29 kap. 9 § skollagen.

<sup>2</sup> Regeringsbeslut U2017/05023/GV, Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens skolinspektion.

<sup>3</sup> Skolinspektionen (2016). *Kommunernas arbete med det kommunala aktivitetsansvaret*, Rapport 2016:2.

<sup>4</sup> SOU 2018:11 *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar*. Slutbetänkande av Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar.

<sup>5</sup> Skolverkets statistik. Redovisning av kommunernas aktivitetsansvar, andra halvåret 2017.

## Granskningens viktigaste iakttagelser

### Kommunerna som granskades 2015

#### Flertalet har förbättrat sitt arbete

Skolinspektionens uppföljning av kommunerna som granskades 2015 visar att de deltagande kommunerna har vidtagit omfattande åtgärder för att möta de utvecklingsområden som identifierades. De flesta kommuner har tagit till sig av Skolinspektionens rekommendationer och har höjt kvaliteten i arbetet med aktivitetsansvaret.

### Kommunerna som granskats 2018

#### Ofta svag styrning och verksamhet i uppstartsfas

Vad gäller resultatet från de kommuner som granskats 2018 så visar granskningen att det finns både goda och mindre goda exempel i de kommuner som ingått i urvalet. Den övergripande bilden av de nya kommuner som granskats är att arbetet brister i flera avseenden och är outvecklat samt att styrningen av verksamheten är svag. Detta trots att urvalet denna gång skett slumpmässigt, det vill säga vi har inte enbart besökt kommuner där det funnits "risk signaler". Skolinspektionen menar att det är anmärkningsvärt att arbetet i flera kommuner fortfarande uppges vara i startgroparna när lagstiftningen om aktivitetsansvar och tidigare informationsansvar funnits i flera år.

Ungdomar som saknar en gymnasieutbildning befinner sig i många fall i en mycket utsatt situation och löper en större risk än andra ungdomar att inte komma vidare i studier och att hamna i långvarig arbetslöshet. Kommunerna har därför getts ett lagstadgat aktivitetsansvar för ungdomar som inte påbörjat eller fullföljt en gymnasieutbildning. Utifrån granskningen kan Skolinspektionen konstatera att det är mycket angeläget att kommunerna skyndsamt utvecklar arbetet och styrningen av det kommunala aktivitetsansvaret.

Mer specifikt visar resultaten från granskningen av kommunerna 2018 att arbetet ofta är bristfälligt inom följande områden:

#### **Risk för fördröjningar i att identifiera och etablera kontakt**

Granskningen visar att 9 av 15 kommuner inte har rutiner och arbetsätt som ger förutsättningar att löpande och snabbt identifiera samt kontakta ungdomar som ingår i aktivitetsansvaret. I granskningen har det också framkommit exempel där ungdomar inte alls blir kontaktade och erbjudna insatser.

Resultaten från granskningen visar att kommunerna har bristfälliga arbetsätt för att löpande hålla sig informerade om målgruppen, då de inte säkerställer att samtliga ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret identifieras och kontaktas så snabbt som möjligt. Rutiner och arbetsätt säkerställer exempelvis inte att system och andra informationskällor läses av ofta och regelbundet samt i samband med kritiska övergångar, till exempel mellan grundskolan och gymnasiet. Flera av kommunerna gör inte heller aktiva insatser för att upprätta en samverkan med skolor och andra kommuner för att säkerställa att information om avhopp når kommunen i ett tidigt skede, trots att försenad information om avhopp av många kommuner anses vara ett problem. Konsekvensen av osystematiska arbetsätt leder till en fördröjd identifiering av ungdomarna.

Den fördröjda identifieringen innebär att kommunerna riskerar att inte ha aktuell information om ungdomars sysselsättning och framför allt till att det tar lång tid innan ungdomarna kontaktas. Konsekvensen är därmed också att ungdomarna får vänta länge på att erbjudas insatser. I flera kommuner används även brev som huvudsaklig kontaktväg, och det kan ta flera veckor eller månader samt flera ut-

skickade brev innan man övergår till att kontakta ungdomar med mer direkta kontaktmetoder (till exempel telefon och e-post). Även detta medför att det kan ta lång tid innan kontakt etableras med ungdomarna. Granskningen visar även att det finns kommuner där kontakten främst syftar till att ta reda på ungdomarnas sysselsättning och inte till att också erbjuda dem insatser. Vidare finns det kommuner som utformat breven på sådant sätt att ungdomar behöver ta ställning till deltagande i insatser innan en kontakt etablerats med dem, och innan de fått mer information om stödet som kan erbjudas. Skolinspektionen kan konstatera att detta riskerar leda till att man tappar många av ungdomarna och att ett stort ansvar läggs på ungdomarna för deltagandet i insatser.

### **Utbudet av insatser är ofta inte tillräckligt flexibelt och varierat**

Granskningen visar att 8 av 15 kommuner behöver utveckla kvaliteten i arbetet med att erbjuda individuella insatser. Resultaten visar att det finns risk för att ungdomar inte får insatser som är anpassade utifrån deras behov och som därmed inte leder dem närmare en fullföljd utbildning.

Av granskningen framgår att många kommuner inte erbjuder ett tillräckligt varierat och flexibelt utbud av insatser, särskilt vad gäller olika studiealternativ. Insatserna som kommunen erbjuder ska i första hand syfta till att den unge påbörjar eller återupptar en utbildning. Trots detta har det framkommit att det finns kommuner som inte har ett arbete som är tydligt inriktat mot att i första hand få ungdomar att påbörja studier. Det finns enstaka kommuner vars fokus främst är att få ungdomar i sysselsättning och där representanter exempelvis menar att alla ungdomar under 18 år ska tillbaka till utbildning, medan de över 18 år ska hänvisas till arbetsförmedlingen. Vidare visar resultaten att flera kommuner inte erbjuder andra motiverande insatser utöver studie- och yrkesvägledning, såsom motiverande samtal eller motiverande aktiviteter. Det är även flera kommuner som behöver utveckla ett mer varierat utbud av insatser generellt sett.

#### *Risk för att insatser inte omprövas*

Utöver resultatet om utbudet av insatser visar granskningen att många kommuner har ett bristfälligt arbete med att dokumentera, följa upp och utvärdera insatserna på individnivå. När insatserna inte följs upp riskerar kommunen att inte veta hur de fungerar och om det finns behov att ompröva eller erbjuda andra insatser till enskilda ungdomar i takt med att de utvecklas. Ungdomar riskerar därmed bli kvar i åtgärder som inte är relevanta för dem eller som inte tar dem närmare en fullföljd utbildning. Bristande individuell dokumentation och uppföljning medför även en risk för personbunden kontakt med ungdomarna och bristfällig kontinuitet i arbete med insatserna.

#### *Risk för att unga inte görs delaktiga vid framtagandet av insatser*

Vidare framgår det att fler ungdomar behöver få ta del av en dokumenterad planering av insatserna så att de kan ges en ökad delaktighet samt förståelse av syftet och målet med de planerade insatserna. Dokumentation av de individuella insatserna upprättas sällan tillsammans med ungdomarna och ofta får de bara ta del av sådan dokumentation om de själva skulle begära det.

#### *Goda exempel i arbetet med att erbjuda ungdomar insatser*

I granskningen finns också goda exempel vad gäller arbetet med insatserna. Det finns kommuner som arbetar kreativt med erbjudandet av olika insatser och som även har en löpande uppföljning av insatserna med de ungdomar som tagit del av insatser. I kommunerna finns utöver arbetsinriktade insatser, även ett tydligt arbete som i första hand syftar till att motivera ungdomarna till studier. Det kan som exempel vara att ungdomarna ges möjligheten att studera på distans eller på folkhögskola. Ungdomar kan kombinera studier på ett introduktionsprogram med praktik eller studera på Komvux även om de inte fyllt 20 år. En annan lösning är också att komma tillbaka till gymnasiet, men med en anpassad studietakt. Kommunerna kan också erbjuda motiverande samtal med coach, sociala eller hälsofrämjande aktiviteter, studiebesök på olika skolor och studiemotiverande folkhögskolekurs.

### Viktigt att kommunerna skyndsamt prioriterar och utvecklar styrningen av aktivitetsansvaret

Granskningen visar att 12 av 15 kommuner inte har en tillräckligt aktiv och tydlig styrning och ledning av aktivitetsansvaret, vilket påverkar förutsättningarna för att arbetet varaktigt ska bedrivas löpande och strukturerat under året.

Dokumenterade rutiner eller andra strategidokument på övergripande nivå är viktiga styrinstrument för att säkerställa ett strukturerat och löpande arbete. Vid granskningens genomförande hade alla kommuner redovisat någon form av övergripande rutiner, en handlingsplan för verksamheten eller andra strategidokument. Resultatet från granskningen visar dock att dessa dokument ofta nyligen är framtagna, antingen under 2018 eller 2017 och därmed befinner sig i en implementeringsfas. I flera fall uppger också intervjupersonerna att kommunernas aktivitetsansvar befinner sig i en uppstartsfas, att de kommer att börja implementeringen av vissa delar av arbetet med aktivitetsansvaret under innevarande år, eller att de nyligen har börjat arbeta efter nya rutiner. I några kommuner har det också framkommit att samverkansrutiner och ansvarsfördelningen i arbetet har varit otydlig eller saknats.

Skolinspektionen bedömer att den bristande styrningen av aktivitetsansvaret till stor del kan förklaras av att det har saknats en prioritering av arbetet hos flera av kommunerna.

### Möjliga arbetssätt – positiva exempel





## Inledning

*Vet inte vem som är ansvarig över aktiviteten, går mest hit och sitter av tiden. Det jag gör nu känns kanske inte så meningsfullt.<sup>6</sup>*

Ovanstående citat är från Skolinspektionens granskning av kommunernas aktivitetsansvar som genomfördes 2015. Uttalandet kommer från en ungdom som stått utanför gymnasieskolan. Av uttalandet framgår att ungdomen inte fått ett stöd som passar hennes eller hans behov. Det illustrerar även känslan som en ung människa kan uppleva som en följd av det.

Att ge ungdomar som står utanför gymnasieskolan stöd är av stor vikt, både för den enskilde ungdomen och för samhället i stort. En av de största riskfaktorerna för unga att tidigt hamna i utanförskap är en oavslutad gymnasieutbildning.<sup>7</sup> En avslutad gymnasieutbildning är istället en viktig skyddsfaktor och ingång till etablering i samhället. Ungdomar som saknar en gymnasieutbildning befinner sig i många fall i en mycket utsatt situation och löper en större risk än andra ungdomar att inte komma vidare i studier och att hamna i långvarig arbetslöshet. Kommunerna har därför getts ett lagstadgat aktivitetsansvar för ungdomar som inte påbörjat eller fullföljt en gymnasieutbildning. Ansvaret innebär att kommunerna ska följa upp och stödja ungdomarna med individuella insatser.<sup>8</sup> I förarbetena till bestämmelserna om aktivitetsansvaret betonas vikten av att samhällets insatser för ungdomarna ska vara individ-anpassade och att de behöver sättas in så tidigt som möjligt, eftersom varje dag utan erbjudande om stöd är en dag för mycket i en ung människas liv.<sup>9</sup>

Under våren 2018 har Skolinspektionen på uppdrag av regeringen<sup>10</sup> följt upp hur de kommuner som granskades 2015 har utvecklat arbetet med aktivitetsansvaret. Skolinspektionen har även granskat kvaliteten i arbetet med aktivitetsansvaret för ett nytt urval kommuner.

### Aktivitetsansvaret i styrdokumentet

Kommunernas aktivitetsansvar omfattar ungdomar som har fullgjort sin skolplikt, men som inte har fyllt 20 år och inte genomför eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola eller gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning.<sup>11</sup> Det innebär till exempel att ungdomar som erhåller studiebevis eller IB-certifikat omfattas av aktivitetsansvaret.<sup>12</sup> Nyanlända ungdomar som inte är folkbokförda i landet och som således inte har haft skolplikt omfattas inte av aktivitetsansvaret.<sup>13</sup>

Vid granskningens genomförande omfattades även ungdomar som läser på introduktionsprogram. De utgör en hög andel av ungdomarna inom aktivitetsansvaret. Riksdagen har dock nyligen fattat beslut om en lagändring som innebär att aktivitetsansvaret inte längre ska omfatta dessa elever. Ändringen träder i kraft den 1 juli 2018.<sup>14</sup> Lagändringen har sin bakgrund i gymnasieutredningens motivering om

<sup>6</sup> Skolinspektionen (2016). s. 17.

<sup>7</sup> SOU 2018:11; SOU 2016:77 *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*. Betänkande av Gymnasieutredningen; MUCF (2013). *10 orsaker till avhopp. 379 unga berättar om avhopp från gymnasiet*. Temagruppen unga i arbetslivet; SOU 2013:13. *Ungdomar utanför gymnasieskolan- ett förtydligt ansvar för stat och kommun*, s. 17.

<sup>8</sup> 29 kap. 9 § skollagen.

<sup>9</sup> SOU 2013:13, s. 71.

<sup>10</sup> Regeringsbeslut U2017/05023/GV, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens skolinspektion*.

<sup>11</sup> 29 kap. 9 § skollagen.

<sup>12</sup> För den elev som inte uppfyller kraven för ett examensbevis (gymnasieexamen/IB-diplom) ska ett studiebevis/IB-certifikat utfärdas istället. Skolverket (2016). *Allmänna råd och kommentarer. Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar*, s. 18.

<sup>13</sup> Skolverket (2016). S. 14f.

<sup>14</sup> Proposition 2017/18:1833. *En gymnasieutbildning för alla*.

att de ungdomarna som redan går i gymnasieskolan och att kommunernas arbete inom aktivitetsansvaret istället behöver fokusera på ungdomar utanför gymnasieskolan.<sup>15</sup>

Kommunerna har under en lång tid haft ansvar att bedriva ett arbete riktat till unga som inte studerar. Sedan 1985 har det funnits bestämmelser i skollagen om kommunernas ansvar att hålla sig informerade om ungas sysselsättning, *kommunernas informationsansvar*, i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder.<sup>16</sup> I januari 2015 ändrades informationsansvaret till ett aktivitetsansvar. Syftet med ändringen var att tydliggöra att det ligger i hemkommunens ansvar att vara *aktiv* i relation till de ungdomar som omfattas av ansvaret, både vad gäller det uppsökande och åtgärdande arbetet.<sup>17</sup>

Aktivitetsansvaret regleras i skollagen (29 kap. 9 §) och innebär att kommunerna ska

- löpande under året hålla sig informerad om hur ungdomarna som tillhör målgruppen är sysselsatta
- erbjuda de ungdomar som berörs lämpliga individuella åtgärder, åtgärderna ska i första hand syfta till att motivera den enskilde att påbörja eller återuppta en utbildning
- dokumentera sina insatser på lämpligt sätt
- föra ett register över de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret.

Kommunerna ska alltså löpande under året identifiera, kontakta och hålla sig informerad om ungdomars sysselsättning.<sup>18</sup> Med löpande menas att kommunen ska ha ett aktivt arbete och under hela året samla information, kontakta ungdomar och erbjuda dem insatser.<sup>19</sup> För att verksamheten ska kunna bedrivas löpande och av god kvalitet är det viktigt att arbetet är strukturerat och sker mot tydliga mål som kan utvärderas.<sup>20</sup> Det är centralt att det finns dokumenterade rutiner för hur arbetet ska bedrivas, till exempel för identifiering och kontakt med ungdomarna. Vidare är det viktigt att det finns en tydlig ansvarsfördelning i organisationen och att det finns en ändamålsenlig resurstilldelning till verksamheten.<sup>21</sup> För att dessa delar ska kunna finnas på plats är styrningen från den politiska nivån i kommunen viktig samt att verksamheten regelbundet följs upp, utvärderas och återrapporteras till den politiska nivån.<sup>22</sup>

I arbetet med aktivitetsansvaret är samverkan med interna och externa aktörer en viktig förutsättning för att arbetet ska kunna genomföras med god kvalitet. Samverkan kan i många fall vara nödvändig för att kunna erbjuda ungdomarna lämpliga insatser eller för att identifiera och komma i kontakt med ungdomar som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret. Exempel på intern aktörer att samverka med är kommunens socialtjänst, arbetsmarknadsenhet eller med kommunens egna skolor. Samverkan med externa aktörer kan exempelvis vara skolor i andra kommuner, andra myndigheter (exempelvis Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan), näringslivet och civilsamhället.<sup>23</sup>

I skollagen och förarbeten förekommer såväl begreppet *insatser* som begreppet *åtgärder* för att beskriva de åtgärder som kommunen ska erbjuda ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret. I denna rapport används begreppen *åtgärder* och *insatser* synonymt. I förarbetena framhålls att samhällets

<sup>15</sup> Prop. 2017/18:1833, s. 81.

<sup>16</sup> 1 kap. 18 § skollagen (1985:1100).

<sup>17</sup> SOU 2013:13, s. 138.

<sup>18</sup> 29 kap. 9 § skollagen (2010:800); Prop. 2013/14:191. *Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande*, s. 134.

<sup>19</sup> 29 kap. 9 § skollagen (2010:800); prop. 2013/14:191, s. 134.

<sup>20</sup> Skolverket (2016), s. 20; SOU 2013:13, s. 148.

<sup>21</sup> Skolverket (2016), s. 20ff; SOU 2013:13, s. 148; Prop. 2013/14:191, s. 135.

<sup>22</sup> Skolverket (2016), s. 20; Prop. 2013/14:191, s. 129; SOU 2013:13, s. 148.

<sup>23</sup> Jmf. Prop. 2013/14:191, s.137; Skolverket (2016), s.22 och 28.

insatser för ungdomarna behöver sättas in så tidigt som möjligt och det betonas att varje dag utan erbjudande om stöd är en dag för mycket i en ung människas liv.<sup>24</sup> Insatserna som erbjuds den unga ska i första hand motivera till att påbörja eller återuppta en utbildning. I andra hand ska insatserna leda till annan sysselsättning, så som arbete.<sup>25</sup> Enligt förarbetena är de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret en heterogen grupp som har många olika behov. Det är därför viktigt att kommunerna utformar individuellt anpassade åtgärder utifrån deras individuella behov.<sup>26</sup> För att kunna göra det behöver kommunen ta reda på ungdomens förutsättningar, behov och önskemål samt ha ett flexibelt och varierat utbud av insatser som ungdomar kan ta del av.<sup>27</sup> Att kunna erbjuda individuella studiealternativ som möter ungdomars olika behov är en viktig faktor för att få dem att påbörja en utbildning. Motiverande insatser kan också vara en viktig del i att få ungdomar i utbildning.<sup>28</sup>

Dokumentationen ska vara ett stöd för både ungdomen och kommunen i att komma överens om lämpliga individuella åtgärder, utifrån en kartläggning av ungdomens mål, behov och förväntningar. På det sättet utgör dokumentationen ett underlag för att *professionalisera* mötet mellan ungdomen och företrädare för kommunen.<sup>29</sup> Genom att kommunerna dokumenterar insatserna kan en tydligare arbetsprocess skapas och ungdomarna kan genom dokumentationen på ett enklare sätt förstå hur de exempelvis kan återgå till utbildning.<sup>30</sup>

Dokumentationen ska behandla målet med insatserna och vad dessa kan leda till och inte behandla individens personliga förhållanden. Vad kommunernas dokumentation ska innehålla anges i 3 § Skolverkets föreskrifter om innehållet i dokumentationen av insatser för de ungdomar som omfattas av kommunernas aktivitetsansvar.<sup>31</sup> Där framgår att dokumentationen ska innehålla: 1. individuell planering och målet med insatserna, 2. vilka insatser som individen ansvarar för, 3. vilka insatser som kommunen ansvarar för, 4. vilka insatser som någon annan aktör ansvarar för, 5. vilka datum som insatsen ska påbörjas och avslutas, 6. orsaken till att insatsen upphört, och 7. tidpunkter för uppföljning och utvärdering av insatsen.

Som punkt 7 indikerar bör de individuella insatserna som ungdomen tar del av följas upp och utvärderas. Kommunen bör göra det för att kunna försäkra sig om att de insatser som den ungdomen deltar i är rätt och leder individen framåt mot utbildning. Den individuella dokumentationen är därmed ett viktigt underlag för att kunna följa upp och utvärdera insatserna på individnivå. Dokumentation kan också utgöra ett viktigt underlag för uppföljning och utvärdering av kommunens insatser på övergripande nivå och kan på så sätt bidra till att utveckla kvaliteten i verksamheten.<sup>32</sup>

### Nationell statistik om unga i aktivitetsansvaret

Skolverket samlar in uppgifter två gånger per år från Sveriges alla kommuner om hur många ungdomar som omfattas av ansvaret och eventuella åtgärder som ungdomarna deltar i.<sup>33</sup> Enligt de inrapporterade siffrorna till Skolverket var 94 697 ungdomar registrerade inom aktivitetsansvaret under andra halvåret 2017. Av de registrerade var 41 procent kvinnor och 59 procent män.

<sup>24</sup> SOU 2013:13, s. 71.

<sup>25</sup> SOU 2013:13 s. 152-153; Skolverket (2016). s. 29f.

<sup>26</sup> Prop. 2013/14:191, s. 135; SOU 2013:13, s. 152.

<sup>27</sup> Jmf. Skolverket (2016). s. 29f.

<sup>28</sup> Jmf. Prop. 2013/14:191, s. 135ff.

<sup>29</sup> Skolverket (2016). s. 31; SOU 2013:13, s. 154.

<sup>30</sup> Skolverket (2016). s. 31f; Prop. 2013/14:191, s. 140.

<sup>31</sup> Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2015:61) om innehållet i dokumentationen av insatser för de ungdomar som omfattas av kommunernas aktivitetsansvar.

<sup>32</sup> Prop. 2013/14:191, s. 140f.

<sup>33</sup> Skolverkets statistik. Redovisning av kommunernas aktivitetsansvar, andra halvåret 2017.

Majoriteten av ungdomarna i aktivitetsansvaret hade utländsk bakgrund (54 %), det vill säga antingen födda utomlands eller födda i Sverige med två utlandsfödda föräldrar. Det kan jämföras med 28 procent för samtliga ungdomar i landet i samma ålder (födda 1997–2001). En tredjedel av ungdomarna i aktivitetsansvaret var vidare nyanlända, det vill säga; är födda utomlands och kommit till Sverige under de senaste fyra åren. Många av dem var inskrivna på ett introduktionsprogram i gymnasieskolan.

I rapporteringen till Skolverket ska kommunerna ange orsaken till att ungdomar registreras i aktivitetsansvaret. Den största gruppen är elever som studerade på ett introduktionsprogram vid registreringen (45 %). För många saknades orsak till registrering (36 %). Resterande hade avbrutit studier på nationellt program (7 %), slutfört studier med studiebevis (7 %), eller inte påbörjat studier på en gymnasieutbildning (5 %).

I kommunernas aktivitetsansvar ingår att de ska hålla sig informerade om ungdomarnas sysselsättning. Vid rapporteringen till Skolverket har kommunerna angett en sysselsättning vid kontakt för 29 procent av ungdomarna. De vanligaste sysselsättningarna som ungdomarna hade vid kommunens första kontakt var studier på introduktionsprogram (39 %), ingen sysselsättning (19 %) och arbete (16 %). För resterande 71 procent av ungdomarna saknades det däremot information om ungdomarnas sysselsättning vid kontakt. Av dem som inte hade någon registrerad sysselsättning hade dock 13 procent deltagit i en åtgärd, vilket enligt Skolverket tyder på att kommunerna har mer kunskap om vissa ungdomar än vad statistiken visar.

Enligt Skolverkets statistik deltog totalt 18 166 ungdomar i en åtgärd under andra halvåret 2017, vilket motsvarar 19 procent av alla registrerade ungdomar (ungefär var femte ungdom). I tretton av samtliga kommuner deltog inga ungdomar i åtgärder. Den vanligaste åtgärden var introduktionsprogram (37 %), näst vanligast var annan åtgärd<sup>34</sup> (19 %), därefter enstaka samtal (12 %) och studie- och yrkesvägledning (9 %). Övriga deltog i regelbundna samtal, stöd i kontakt med andra myndigheter, söka jobbaktivitet, praktik, subventionerad anställning, studier på Komvux, folkhögskola eller andra studier.

När en ungdom inte längre är aktuell för aktivitetsansvaret ska individen avföras från registret. Under andra halvåret av 2017 avregistrerades drygt 30 000 ungdomar. Vanligaste orsaken till avregistrering var att ungdomen fyllt 20 år (41 %). Näst vanligaste orsaken var att ungdomen påbörjat studier på ett nationellt program (37 %). Utav dessa hade en av tio varit registrerad i en vecka eller kortare tid. Det beror, enligt Skolverket troligtvis på att dessa ungdomar inte har gjort ett avbrott från ett nationellt program, utan att de har registrerats inom aktivitetsansvaret på grund av de bytte gymnasieskola eller program.

## Tidigare granskningar och forskning

### Att inte fullfölja en gymnasieutbildning – risker, orsaker och konsekvenser

Unga som omfattas av aktivitetsansvaret har ofta en svagare studiebakgrund än övriga unga. Studieresultat från grundskolan har betydelse för både behörighet till gymnasiestudier och för senare etablering. Bland unga inom aktivitetsansvaret var 52 procent behöriga till gymnasieskolans nationella yrkesprogram 2016, jämfört med 95 procent bland övriga unga. Unga som omfattas av aktivitetsansvaret kommer också oftare från familjer med kortare utbildningsbakgrund.<sup>35</sup>

Det finns riskfaktorer som påverkar elevernas förutsättningar att fullfölja en gymnasieutbildning. Att exempelvis ha en funktionsnedsättning eller att komma från utsatta socioekonomiska förhållanden innebär en ökad risk för att inte fullfölja en utbildning. Elever med långvarig sjukdom, kroniska sjukdomar, neuropsykiatriska sjukdomar, elever med funktionsnedsättningar och elever som befinner sig i en

<sup>34</sup> Annan åtgärd: åtgärd som en ungdom deltagit i som inte ryms i något av de andra svarsalternativen. Det kan t.ex. vara kartläggningssamtal.

<sup>35</sup> SOU 2018:11, s. 99.

svår social situation är extra sårbara. Även ungdomar som upplever problem i hemmiljön, missbrukar eller är drabbade av fysisk eller psykisk ohälsa är särskilt sårbara. Studieavbrott är även betydligt vanligare bland nyanlända ungdomar från länder utanför EU än bland andra ungdomar.<sup>36</sup> Vidare tar elever med utländsk bakgrund en gymnasieexamen på tre år i mindre uträkning än elever med svensk bakgrund. Resultatet gäller även när hänsyn tagits till föräldrarnas utbildningsnivå.<sup>37</sup> På de högskoleförberedande programmen tar kvinnor i större uträkning examen inom tre år än männen. På yrkesprogrammen är skillnaderna mellan andelen kvinnor och män som klarat att ta examen inom tre år inte lika tydliga. Bland yrkesprogrammen finns det flera program<sup>38</sup> där en större andel män än kvinnor tar examen.<sup>39</sup>

Studier visar att elever som avbryter sina gymnasiestudier själva uppger att orsakerna varit att de upplevt ett socialt utanförskap i skolan, att de saknar studiemotivation, att utbildningen upplevts vara meningslös och att skolan inte har kunnat ge dem tillräckligt med stöd.<sup>40</sup> I en enkätstudie som genomfördes av SCB 2007 uppgav 41 procent av de tillfrågade ungdomarna att det främsta skälet till att de inte fullföljde studierna var studietrötthet.<sup>41</sup> I en rapport från MUCF om ungdomars studieavbrott beskrivs att ungdomarnas låga motivation delvis kan förklaras av bristen på stöd från skolpersonal samt att skolan och undervisningen inte har känts relevant.<sup>42</sup>

Erfarenheter från forskning visar att unga utan fullbordad gymnasieutbildning är kraftigt överrepresenterade bland arbetslösa, försörjningsstödsberoende och förtidspensionerade. Ungdomar som inte genomgår eller avbryter en gymnasieutbildning löper även en större risk att fastna i arbetslöshet under längre perioder samt drabbas av såväl psykiska som sociala problem i vuxen ålder – jämfört med ungdomar som har en gymnasieutbildning.<sup>43</sup> I en studie om ungdomsarbetslöshet pekar författaren på att de finns liknande effekter bland unga som är arbetslösa.<sup>44</sup> Negativa individuella konsekvenser av arbetslöshet verkar öka ju längre ungdomar är arbetslösa. För unga som står utanför studier eller arbete kan det också innebära en tillvaro med färre sociala relationer och nätverk.<sup>45</sup> Ungdomar har gett uttryck för att de oftare än andra inte har möjlighet att delta i aktiviteter tillsammans med sina vänner på grund av en ansträngd och begränsad ekonomi. Andra studier pekar på att unga med funktionsnedsättning har en mer begränsad umgängeskrets än andra ungdomar.<sup>46</sup>

### Arbetet med tidiga insatser – att förebygga avhopp och kommunernas aktivitetsansvar

Ett tidigt tecken på att elev är på väg att hoppa av en gymnasieutbildning är en ökad frånvaro.<sup>47</sup> Skolinpektionens granskning av gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott visade att nästan ingen av de deltagande gymnasieskolorna kartlade eller utredde orsakerna till elevernas frånvaro. Få

<sup>36</sup> SOU 2016:77, s. 185.

<sup>37</sup> Ibid, s. 170.

<sup>38</sup> På de fyra yrkesprogrammen bygg- och anläggningsprogrammet, el- och energiprogrammet, fordons- och transportprogrammet samt VVS- och fastighetsprogrammet tar män i högre uträkning än kvinnor examen inom tre år.

<sup>39</sup> SOU 2016:77, s. 169.

<sup>40</sup> MUCF (2017a). *Det stora steget. Delrapport om ungas övergång från skola till arbetsliv*; Skolverket (2008). *Studieavbrott och stödinsatser i gymnasieskolan. En kunskapssammanställning*. Rapport 322; MUCF (2013). *10 orsaker till avhopp. 379 unga berättar om avhopp från gymnasiet*. Temagruppen unga i arbetslivet.

<sup>41</sup> SCB (2007). *Tema: Utbildning. Ungdomar utan fullföljd gymnasieutbildning*. SCB-tryck. 2007:12.

<sup>42</sup> MUCF (2013).

<sup>43</sup> Sjögren, A. och Svaleryd, H. (2011). *Nitlott i barndomen – familjebakgrund, hälsa, utbildning och socialbidragstagande bland unga vuxna*, IFAU - Institutet för Arbetsmarknadspolitiska Utvärderingar, 2011:5; Olofsson, J., Lundahl, L., Lexelius, A., Rolfsson, E., Östh, J. (2012). *Ungas övergångar mellan skola och arbete. förutsättningar, strategier och åtgärder*. Umeå. Institutionen för tillämpad utbildningsvetenskap, Umeå universitet.

<sup>44</sup> Grönkvist, H. (2011). *Youth Unemployment and Crime: New Lessons Exploring Longitudinal Register Data*. Working Paper Series, Swedish Institute for Social Research, Stockholm universitet. No 7/2011.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> MUCF (2017b). *Unga med funktionsnedsättning. Etablering i arbets- och samhällslivet*. Fokus 17:2.

<sup>47</sup> SOU 2016:77, s. 192.

gymnasieskolor utredde vidare om elevernas frånvaro kunde förklaras av bristande stöd i skolan.<sup>48</sup> Skolinspektionen har med stöd i forskningen<sup>49</sup>, lyft vikten av stöd och stimulans i skolan och undervisningen, bland annat i rapporten *Stöd och stimulans i klassrummet*.<sup>50</sup> Granskningen ger exempel på skolor som har vänt en utveckling av låg studiemotivation bland elever genom att anpassa undervisningen efter elevernas behov, motivera, ge stöd och ha höga förväntningar på elevernas förmåga.

Erfarenheterna från projektet *Plug In*, initierat 2002 av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i syfte att motverka studieavbrott visar att en grundförutsättning för att motverka studieavbrott hos elever som befinner sig i riskzonen, är ett individcentrerat arbetssätt där man beaktar elevens behov utifrån ett helhetsperspektiv. Det innebär att ha ett brett perspektiv genom att utreda och beakta elevens behov i skolsituationen samt även behov som sträcker sig utanför ett pedagogiskt stöd. Erfarenheterna visar på vikten av att skolan utvecklar flexibla arbetssätt för att möta ungdomarnas behov. Exempel som lyfts är verksamheter som fokuserat på att hitta lösningar i form av exempelvis flexibel studietakt och blockläsning. Avgörande är också att ha fungerande rutiner för att identifiera ungdomar som riskerar att avbryta sin studier och att i tid sätta in åtgärder. Genom en tidig upptäckt av exempelvis ökad frånvaro och sjunkande studieresultat ökar möjligheterna att förhindra studieavbrott.<sup>51</sup>

De ungdomar som inte fullföljer eller påbörjar en gymnasieutbildning har kommunen ett aktivitetsansvar för (tidigare benämnt informationsansvar). I en statlig utredning från 2013 konstaterades att det tog för lång tid innan ungdomar som omfattades av informationsansvaret blev kontaktade och erbjudna stöd.<sup>52</sup> Det fanns även stora skillnader mellan kommuner avseende hur de informerade sig om ungdomarnas sysselsättning och vilka insatser som erbjöds. Utredningen kunde också konstatera att arbetet med informationsansvaret i flera kommuner bedrevs i projektform med otillräckliga resurser för att arbetet skulle kunna bedrivas med hög kvalitet.

Skolverkets uppföljning av kommunernas statistikrapportering om aktivitetsansvaret från 2016, visade att kommunerna sammantaget har förbättrat kvaliteten i rapporteringen.<sup>53</sup> Dock visar uppföljningen att flera kommuner fortfarande har bristande rapportering och i förlängningen identifiering av de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret. Skolverket konstaterar att det därmed finns kommuner som har bristfälliga rutiner eller system för att fånga upp alla ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret.

I slutbetänkandet från 2018 av *Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar* konstateras att arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret har gått framåt sedan 2015. Samordnarens enkätundersökning<sup>54</sup> visar att fler kommuner än tidigare har tagit fram handlingsplaner för arbetet med aktivitetsansvaret, har bättre system för registrering samt samverkar mer för att kunna nå ungdomar och erbjuda dem fler insatser. Utvecklingen är dock på en generell nivå och gäller inte för alla kommuner.<sup>55</sup> Samordnarens enkät visade samtidigt att drygt 85 procent av kommunerna anser att de har svårigheter att skapa åtgärder som svarar mot ungdomarnas individuella behov.<sup>56</sup> Samordnarens utredning visar även att insatser i form av alternativa utbildningsvägar genom folkhögskola och Komvux an-

<sup>48</sup> Skolinspektionen (2015). *Gymnasieskolans arbete med att förebygga studieavbrott*. Rapport 2015:04.

<sup>49</sup> Se exempelvis, Hattie, J. (2008). *Visible Learning: A Synthesis of Over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement*; Giota, J. (2002). *Skoleffekter på elevers motivation och utveckling. En litteraturoversikt*.

<sup>50</sup> Skolinspektionen (2014). *Stöd och stimulans i klassrummet – rätten att utvecklas så långt som möjligt*. Rapport 2014:2.

<sup>51</sup> SKL (2015). *Plug In. Sveriges största samverkansprojekt för att förhindra studieavbrott*.

<sup>52</sup> SOU 2013:13, s. 134

<sup>53</sup> Skolverket (2017). *Redovisning av kommunernas aktivitetsansvar 2016. Hur många ungdomar rapporterades och vilka åtgärder erbjöds de av kommunerna?* Dnr 2016:599.

<sup>54</sup> Enkäten besvarades av 86 procent av landets kommuner och genomfördes under hösten 2016.

<sup>55</sup> SOU 2018:11, s. 122f.

<sup>56</sup> SOU 2018:11, s. 106.

vänds sparsamt för ungdomar som är under 20 år. Därtill finns ett behov av förbättrad samverkan mellan kommunala förvaltningar, men även med andra aktörer för att öka möjligheten att erbjuda unga en bred palett av insatser.<sup>57</sup> Samordnare lyfter att det är oroande att enbart 20 procent av ungdomarna i aktivitetsansvaret erbjuds en insats och att den största andelen unga inom aktivitetsansvaret är för kommunerna i okänd sysselsättning. Sammanfattningsvis framhåller samordnaren att det återstår mycket arbete med aktivitetsansvaret för att uppnå tillräckligt god kvalitet och likvärdighet i alla kommuner.<sup>58</sup>

### Vikten av jämställda insatser och jämställda möjligheter att studera eller arbeta

Att varken arbeta eller studera kan påverka unga kvinnor och män olika. Detta har bland annat belysts i Lena Lidströms intervjustudie med arbetslösa unga vuxna i olika typer av kommuner. I studien beskriver de unga kvinnorna större svårigheter på arbetsmarknaden än de unga männen. Vissa kvinnor upplever att de är fångade i deltidsjobb på en könssegregerad arbetsmarknad. Unga mammor tycks även drabbas hårdare än unga pappor av att sakna fast anställning. I studien är kvinnor och män lika angelägna om att få jobb, men kvinnorna uttrycker oftare en större brådskas att uppnå en fast grund för att kunna planera livet än vad männen gör.<sup>59</sup> Andra studier pekar på att föräldraskap i tonåren (vilket främst avser unga kvinnor) ökar risken för att varken arbeta eller studera, något som bland annat beror på sämre förutsättningar att kunna fullfölja en gymnasieutbildning.<sup>60</sup> I en rapport från Ungdomsstyrelsen beskrivs bland annat att brist på flexibla studielösningar kan påverka unga föräldrars möjligheter att fullfölja en gymnasieutbildning negativt.<sup>61</sup>

Vidare visar studier att psykisk ohälsa är särskilt utbrett bland unga som varken arbetar eller studerar. Studier pekar på att konstruktioner av kön påverkar individers sätt att uttrycka och hantera psykisk ohälsa vilket leder till att stödbehovet och hur ohälsan tar sig i uttryck kan skilja sig åt mellan unga kvinnor och unga män. Det är därför viktigt att de verksamheter som möter ungdomar har förmåga att uppmärksamma psykisk ohälsa hos både unga kvinnor och unga män samt erbjuda rätt stöd.<sup>62</sup>

En rapport från Delegationen för migrationsstudier (Delmi) visar att ensamkommande ungdomar och särskilt ensamkommande kvinnor, har svårare att fullfölja en utbildning och etablera sig på arbetsmarknaden än svenskfödda ungdomar. Rapporten framhåller att många ensamkommande ungdomar behöver mer stöd att fullfölja en utbildning och senare etablera sig på arbetsmarknaden då de i större utsträckning saknar det sociala stöd och nätverk som svenskfödda ungdomar har. Rapporten framhåller vidare att resultaten visar på behovet av att i större utsträckning stödja de ensamkommande unga kvinnornas möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden.<sup>63</sup> Resultaten från Delmis rapport sammanfaller med andra studier som pekar på att unga utrikesfödda kvinnor har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden.<sup>64</sup>

<sup>57</sup> SOU 2018:11, s. 108, 112 och 124.

<sup>58</sup> SOU 2018:11, s. 122

<sup>59</sup> Lidström, L. (2009). *En resa med osäkra mål. Unga vuxnas övergångar från skola till arbete i ett biografiskt perspektiv*. Umeå universitet.

<sup>60</sup> SOU 2017:9, *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*, s. 76; SOU 2018:11, s. 357; Ungdomsstyrelsen (2013). *Fokus 13 – Unga och jämställdhet*, s. 87. Ungdomsstyrelsens skrifter 2013:4.

<sup>61</sup> Ungdomsstyrelsen (2012). *Unga föräldrars möjligheter att slutföra sin utbildning*.

<sup>62</sup> SOU 2018:11, s. 140; MUCF (2015a). *När livet känns fel. Unga upplevelser kring psykisk ohälsa*; MUCF (2015b). *Modell för stöd till unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar*.

<sup>63</sup> Delmi (2018). *Ensamkommande barns och ungas väg in i det svenska samhället*. Rapport 2018:3. Rapporten har undersökt hur det har gått för de ensamkommande ungdomarna som beviljades uppehållstillstånd 2003-2014.

<sup>64</sup> SOU 2018:11, s. 76f; Cheung, M. (2018). *Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknadsetablering? En studie av Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet och insatser ur ett jämställdhetsperspektiv*, Arbetsförmedlingen Working Paper 2018:2; Statskontoret (2018). *Sammanställning av kunskap om utomeuropeiskt födda kvinnor som står utanför arbetskraften*; Dahlin, J. (2017). *Snabbspår & stickspår. En jämställdhetsgranskning av etableringsinsatser i budgetpropositionen för 2017*. Sveriges kvinnolobby.

Det finns få studier om vilka effekter olika typer av insatser inom aktivitetsansvaret har för olika delar av målgruppen.<sup>65</sup> Det finns dock studier kring andra etableringsinsatser som pekar på att det kan finnas risk för att insatser i första hand inriktas och tar hänsyn till mäns behov samt i mindre utsträckning gynnar kvinnors etablering.<sup>66</sup> När det gäller etableringsinsatser som riktas till utrikesfödda personer finns det studier som pekar på att utrikesfödda kvinnor i mindre utsträckning deltar i insatserna och att insatser främst riktas mot mansdominerade yrken.<sup>67</sup> En studie av arbetsförmedlingens insatser ur ett jämställdhetsperspektiv visar på samma mönster. Därtill visar studien att kvinnor får vänta längre på kallelser till möten samt att män träffar en arbetsförmedlare i större utsträckning än kvinnor.<sup>68</sup>

En intervjustudie med aktörer som arbetar med etableringsinsatser till ungdomar lyfter att unga kvinnor som står längst från arbetsmarknaden många gånger befinner sig i en allvarigare situation än unga män i motsvarande situation. Problembilden för dessa unga kvinnor uppfattas vara mer komplicerad och svårare att hantera. En del aktörer menar att det kan vara svårare att komma i kontakt med unga kvinnor som står långt från arbetsmarknaden jämfört med unga män. Några av aktörerna såg även en risk för att stöd och insatser i alltför hög grad utvecklas och anpassas efter unga mäns behov eftersom män uppfattas vara de som hörs och syns mest och därför får mest uppmärksamhet. Såväl ungdomar som aktörer som arbetar med ungdomar, beskriver i studien att personal ibland har svårt att se bortom könstillhörigheten när olika insatser och vägar till arbetsmarknaden diskuteras. Det kan handla om att unga kvinnor i samtal med studie- och yrkesvägledare i högre grad uppmuntras att söka till vård- och omsorgsutbildningen och att unga män uppmanas söka till elprogrammet.<sup>69</sup>

### **Skolinspektionens kvalitetsgranskning av kommunernas aktivitetsansvar 2015**

På uppdrag av regeringen genomförde Skolinspektionen en granskning av kommunernas aktivitetsansvar under 2015.<sup>70</sup> Av de 16 kommuner som ingick i granskningen bedömde Skolinspektionen att 15 av dessa behövde initiera ett utvecklingsarbete för att utveckla kvaliteten i arbetet med aktivitetsansvaret.

#### *Kommunerna identifierade och kontaktade inte alla ungdomarna i målgruppen*

Granskningen visade att flera kommuner hade bristande rutiner och arbetssätt för att identifiera och kontakta de ungdomar som ingår i aktivitetsansvaret. Även i de kommuner som hade rutiner följdes dessa inte i tillräcklig utsträckning. Skolinspektionen pekade på att detta innebar en risk för att många ungdomar inte fångades upp av kommunen och därmed riskerade att inte nås av insatser.

Vid granskningen framkom att flera kommuner saknade fungerande rutiner och system för informationsinhämtning om ungdomarna i målgruppen. De saknade till exempel kontaktytor mellan kommunerna och de fristående gymnasieskolorna och kommunikationen mellan kommunens egna skolor och personalen som arbetar med aktivitetsansvaret var bristfällig. Därmed riskerade kommunerna att gå miste om information när elever avbryter sina studier.

Flera kommuner hade också bristande rutiner över hur ungdomar ska kontaktas. En majoritet av de granskade kommunerna gjorde inte tillräckliga försök att kontakta ungdomarna. Det varierade mellan kommunerna vilka resurser och metoder som användes för att etablera en första kontakt med ungdomarna. Det vanligaste var att kommunen skickade ett brev med information och kontaktuppgift. Många kommuner stannade dock där, vilket innebar en stor risk för att inte lyckas etablera en kontakt

<sup>65</sup> SOU 2018:11, s. 155, 166ff

<sup>66</sup> Cheung, M. (2018); SOU 2018:11, s. 323; Statskontoret (2018); Dahlin, J. (2017).

<sup>67</sup> SOU 2018:18, s. 95; SOU 2012:69. *Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden*; Dahlin J. (2017).

<sup>68</sup> Cheung, M. (2018).

<sup>69</sup> Kvist, M. & Olofsson, J. (2017). *Hinder och möjligheter. Ungas övergång till arbetslivet i tre kommuner*, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF).

<sup>70</sup> Skolinspektionen (2016).



med ungdomarna. Skolinspektionen såg också exempel på unga och deras vårdnadshavare som uppgett att de trots behov och egna försök har haft svårt att komma i kontakt med hemkommunen för att få stöd.

#### *Kommunerna behövde bli bättre på att möta ungdomarnas individuella behov*

Granskningen visade vidare att en majoritet av de granskade kommunerna riskerade att inte erbjuda ungdomar insatser som svarade mot deras individuella behov. Utbudet av insatser var ofta begränsat och oflexibelt. Insatserna tog snarare utgångspunkt i hur kommunen hade organiserat verksamheten och de åtgärder som redan fanns inom den. Ofta saknades coachande samtal för unga i syfte att motivera och inspirera ungdomarna att påbörja studier eller ta del av andra insatser. Många kommuner hade också svårt att få fram praktikplatser.

Vidare framgick att ungdomars behov inte kartlades på ett tillräckligt systematiskt och heltäckande sätt i syfte att kunna erbjuda individuella insatser. Det visade sig också att en majoritet av kommunerna inte systematiskt följde upp och utvärderade insatserna på individnivå. Alternativa insatser erbjöds därför sällan; exempelvis när insatser inte fungerade eller när ungdomarnas behov utvecklades. Det fanns exempel på ungdomar som uppgav att de varit i samma typ av insatser under lång tid utan att komma framåt. Istället infann sig en känsla av att stå och stampa.

#### *Styrning och ledning av kommunernas aktivitetsansvar behövde utvecklas*

Granskningen visade att majoriteten av kommunerna behövde utveckla styrning och ledning av aktivitetsansvaret. Skolinspektionen konstaterade att det saknades eller fanns bristfälliga handlingsplaner, målsättning och andra dokument som angav förutsättningar och inriktning på arbetet med aktivitetsansvaret. Alla kommuner som ingick i granskningen hade upprättat register över de ungdomar som omfattades av aktivitetsansvaret. Däremot var det få kommuner som hade utvecklat rutiner för uppföljning av arbetet för att därigenom säkerställa att styrningen fungerade. Granskningen visade också att i mer än hälften av kommunerna var ansvarsfördelningen otydlig både för dem som arbetade operativt med aktivitetsansvaret och för de tjänstemän och politiker som har frågan inom sitt ansvarsområde. Skolinspektionen såg att bristen på styrning även påverkade kommunens möjlighet att samverka mellan de egna förvaltningarna. Det gällde till exempel mellan arbetsmarknadsenhet, socialförvaltning och utbildningsförvaltning och innebar att frågan alltför ofta stannade inom den förvaltning som arbetade med aktivitetsansvaret. Hälften av kommunerna saknade helt samverkan.

Skolinspektionen bedömde sammantaget att viktiga delar att förbättra inom styrning och ledning av aktivitetsansvaret var: 1) att formulera målsättning för arbetet med aktivitetsansvaret och att göra handlingsplaner som angav inriktning för arbetet, 2) utarbetande av system och rutiner för informationshantering så att de unga som ingick i målgruppen för aktivitetsansvaret identifierades och kontaktades, och 3) klargörande av ansvars- och uppgiftsfördelning för de som arbetade med aktivitetsansvaret i kommunen samt utvecklande av rutiner för samverkan inom kommunens egen organisation men också med externa aktörer.

## Syfte och frågeställningar

Syftet med föreliggande granskning är att följa upp hur tidigare granskade kommuner har utvecklat sitt arbete med aktivitetsansvaret. Syftet är även att granska hur väl ett nytt urval om 15 kommuner arbetar med aktivitetsansvaret.

För att besvara granskningens första syfte utgår granskningen från följande frågeställning:

1. Hur har de kommuner som granskades 2015 utvecklat arbetet med aktivitetsansvaret?

För att besvara granskningens andra syfte utgår granskningen från följande frågeställningar:

2. Har kommunerna ett strukturerat och löpande arbete för aktivitetsansvaret?

3. Erbjuder kommunerna individuellt anpassade insatser som syftar till att den unge i första hand återgår till eller påbörjar en utbildning?
4. Följer kommunerna upp och utvärderar de individuella insatser som riktas till den unge samt vidtar lämpliga åtgärder utifrån resultatet?

## Granskningens genomförande

Vid granskningen 2015 kunde utvecklingsområden i kommunernas arbete med aktivitetsansvaret konstateras i 15 av de 16 granskade kommunerna. Under 2016–2017 genomförde Skolinspektionen sin regelmässiga uppföljning av de 15 kommunerna för att se hur de hade utvecklat sitt arbete med aktivitetsansvaret. För att kunna besvara frågeställning 1 har resultaten från den uppföljningen sammanställts.

För att besvara frågeställningarna 2–4 har Skolinspektionen därtill granskat 15 nya kommuner. Granskningen har genomförts genom intervjuer med politiker och tjänstemän som arbetar med aktivitetsansvaret i respektive kommun samt genom granskning av inskickade dokument. Det har varit nödvändigt att göra vissa avgränsningar varför intervjuer med ungdomar inte har genomförts. I två av kommunerna genomfördes intervjuerna på plats hos kommunen och i övriga kommuner genomfördes intervjuerna via telefon. Samtliga intervjuer genomfördes under perioden mars–april 2018. Inga enskilda beslut har fattats för respektive kommun, utan resultaten från granskningen redovisas genom denna övergripande rapport.

Urvalet till granskningen av de nya kommunerna är ett slumpmässigt stratifierat urval. Syftet med urvalet har varit att säkerställa att kommuner med olika förutsättningar gällande storlek/befolkningsmängd blir representerade i urvalet. Detta för att öka sannolikheten att få ett varierat resultat och därmed kunna ge en bredare bild av hur kommuner av olika slag arbetar med aktivitetsansvaret. Urvalet är stratifierat utifrån tre övergripande kommungrupper: storstäder och storstadnära kommuner, större städer och kommuner nära större stad, samt mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner.<sup>71</sup> Urvalen till granskningarna av aktivitetsansvaret som Skolinspektionen genomförde 2015 och nu 2018 skiljer sig därmed åt. I granskningen från 2015 användes ett riskurval som innebar att 16 kommuner valdes mot bakgrund av att de hade en hög andel ungdomar som stod utanför gymnasieskolan eller saknade arbete. Syftet var att inkludera kommuner med stora utmaningar i arbetet med aktivitetsansvaret. Skillnaderna i urval medför att jämförelse mellan granskningarnas resultat bör göras med försiktighet.

En mer detaljerad beskrivning av granskningens metod och genomförande finns i bilaga 1.

---

<sup>71</sup> Kommungrupperna baserar sig på SKL:s kommungruppsindelning: <https://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting/kommungruppsindelning.2051.html>

## Kvalitetsgranskningens iakttagelser

Detta kapitel redogör för resultaten från granskningen. I det första avsnittet redovisas resultaten från uppföljningen av de kommuner som granskades 2015. Därefter följer ytterligare tre avsnitt som var och ett redogör för Skolinspektionens iakttagelser kring hur ett nytt urval av kommuner arbetar med aktivitetsansvaret. I dessa avsnitt beskrivs inledningsvis vilka förutsättningar kommunerna skapat för att arbeta strukturerat och löpande med aktivitetsansvaret. Därefter beskrivs kommunernas arbete med att erbjuda individuellt anpassade insatser och slutligen hur kommunerna arbetar med uppföljning och utvärdering av de individuella insatserna på individnivå.

### Kommuner som granskades 2015 har utvecklat sitt arbete

I totalt 15 av de 16 kommuner som ingick i granskningen 2015 kunde utvecklingsområden konstateras. De identifierade utvecklingsområdena kan sammanfattas i tre områden: kommunens kontakt med de unga, arbetet med att erbjuda individuella insatser och kommunens styrning och ledning. Skolinspektionens uppföljning visar att en majoritet av de granskade kommunerna har tagit till sig av rekommendationerna och påbörjade ett kvalitetshöjande arbete i samband med granskningen. Kommunernas åtgärdsarbete har lett till skärpta rutiner och handlingsplaner med aktivitetsansvaret hos de kommuner som ingått i granskningen.

#### Kommunerna har utvecklat rutiner för att komma i kontakt med ungdomarna

I granskningen av aktivitetsansvaret från 2015 framgick att en majoritet av de granskade kommunerna inte gjorde tillräckliga försök att kontakta ungdomarna. Flera kommuner hade också bristande rutiner som ska säkerställa att ungdomar kontaktas. Även i de kommuner som hade rutiner följdes dessa inte i tillräcklig utsträckning för att garantera att alla unga i målgruppen identifierades, kontaktades och att kontakten skedde löpande.

Av de kommuner som bedömdes behöva utveckla arbetet med att identifiera ungdomar i målgruppen visade uppföljningen att de flesta kommuner har vidtagit tillräckliga åtgärder. Kommunerna har tagit fram handlingsplaner som säkerställer att alla ungdomar blir kontaktade löpande under året. I rutinerna framgår till exempel vilka olika åtgärder ansvarig funktion ska vidta för att komma i kontakt med ungdomarna, men även rutiner för att identifiera elever som avbryter studierna på gymnasiet har arbetats fram.

För att minimera risken för att ungdomar inte ska bli identifierade har två kommuner infört ett IT-system. Genom IT-systemet har förutsättningar skapats för kommunerna att bland annat följa förändringar i ungdomars val av gymnasieskola, programval, avhopp men även den aktuella sysselsättningen. Om en ungdom avbryter studierna kan handläggaren för aktivitetsansvaret omgående uppmärksammas på detta. I en av dessa kommuner har även en studie- och yrkesvägledare anställts för att arbeta med ungdomar som är på väg tillbaka till studier.

#### Arbetet med att erbjuda individuella insatser har förbättrats

Vidare visade granskningen från 2015 att en majoritet av de granskade kommunerna riskerade att inte erbjuda ungdomar insatser som svarade mot deras individuella behov. Insatserna tog snarare utgångspunkt i hur kommunen hade organiserat aktivitetsansvaret och de åtgärder som redan fanns inom den verksamhet som kommunen bedrev.

Uppföljningen av de granskade kommunerna visar att en majoritet av kommunerna har utvecklat arbetet med att erbjuda individuellt utformade insatser för att möta ungdomarnas förutsättningar och behov. Många kommuner erbjuder fler aktiviteter och individuella lösningar för ungdomarna än de

gjorde tidigare. Det kan vara praktikplatser inom kommunens egna verksamheter som i privata företag. Praktiken kan exempelvis vara inom förskolan, äldrevård, vaktmästeri och lokalvård.

Målet med kommunernas aktivitetsansvar ska vara att på olika sätt förmå den unge att återgå till studier. Flera kommuner uppger att de försöker komma fram till rätt sorts utbildning för ungdomarna genom att dels erbjuda aktiviteter som är självstärkande, dels genom samtal försöka identifiera orsaker till varför de tidigare studierna inte fungerade. I en kommun har ett samordningscenter öppnat dit resurser och stödåtgärder knutits. Här finns samordnaren för aktivitetsansvaret lokaliserad tillsammans med övrig personal som arbetar med ungdomarna i målgruppen. En annan kommun har koncentrerat arbetet med aktivitetsansvaret till ett liknande center, men kommer istället huvudsakligen att fokusera på ungdomar som inte vill studera vid en gymnasieskola. Genom ett samarbete mellan arbetsförmedlingens program för unga och med flera förvaltningar inom kommunens organisation kommer förutsättningarna för att kunna erbjuda aktiviteter till ungdomarna att stärkas. För att bättre kunna erbjuda insatser för ungdomar har en kommun förstärkt formerna för samverkan. Samverkan mellan kommunens förvaltningar, myndigheter och näringslivet har skapat förutsättningar för kommunen att erbjuda alternativa aktiviteter för ungdomar som berörs av kommunernas aktivitetsansvar.

Kommunerna har förbättrat sitt arbete med kartläggning av ungdomarnas förutsättningar och behov genom framtagande av rutiner och riktlinjer för hur detta ska genomföras. Det framgår på ett tydligare sätt var, när, hur och av vem som kartläggningen ska genomföras. Det innebär att kommunerna nu har goda förutsättningar att erbjuda lämpliga och individuella insatser som utgår från ungdomens behov och önskemål.

Många kommuner har utvecklat rutiner för uppföljning och utvärdering av de individuella insatserna som erbjuds de unga i målgruppen. En kommun har till exempel tagit fram rutiner för uppföljning och utvärdering av arbetet med aktivitetsansvaret på såväl övergripande nivå som av de individuella insatserna. Arbetet är strukturerat och görs enligt ett tidsschema där ansvarsfördelningen är tydliggjord. I en annan kommun erbjuds ungdomarna ett avslutande samtal där de kan blicka tillbaka, sammanfatta och sätta upp mål för framtiden. Ungdomarna får också utvärdera de åtgärder de haft inom aktivitetsansvaret.

### Styrning och ledning av aktivitetsansvaret har stärkts

Den tidigare granskningen visade att 11 av 16 kommuner behövde utveckla styrning och ledning av aktivitetsansvaret. Skolinspektionen konstaterade att det saknades eller fanns bristfälliga handlingsplaner och andra dokument som angav förutsättningar och inriktning på arbetet med aktivitetsansvaret.

Vid uppföljningen hade flera av kommunerna vidtagit åtgärder, eller planerar för att vidta åtgärder, varav många ligger på styr- och ledningsnivå. Det handlar till exempel om framtagande av rutiner, handlingsplaner och en tydligare målsättning med arbetet inom aktivitetsansvaret. Rutinerna beskriver bland annat på vilket sätt kommunerna säkerställer att ungdomarna blir kontaktade, hur samverkan och informationsutbyte sker med såväl interna som externa aktörer och vilken aktör som ansvarar för olika insatser. Handlingsplanen beskriver exempelvis hur arbetet med aktivitetsansvaret ska följas upp och utvärderas.

Inom en kommun har rutiner för uppföljning och utvärdering kring de unga som omfattas av aktivitetsansvaret skapats och personalen som arbetar med ungdomarna har fått utbildning i motiverande samtalspedagogik och lösningsorienterat arbetssätt. I en annan kommun beskriver rutinerna bland annat hur samverkan mellan gymnasieskola och grundskola ska ske i syfte att utveckla det förebyggande arbetet för att förhindra avhopp och minska skolfrånvaron. En annan kommun utvärderar sina insatser via en slutrapportering, där såväl statistiska som kvalitativa analyser görs av de arbetssätt och metoder som används i det uppsökande arbetet och av de insatser som erbjuds.

Några kommuner har sedan granskningens genomförande anställt studie- och yrkesvägledare eller samordnare som på olika sätt kommer att arbeta med kommunernas aktivitetsansvar. Exempelvis har en kommun anställt en samordnare som på heltid kommer att arbeta med och ansvara för aktivitetsansvaret. En annan kommun beskriver att samordnaren kommer att ansvara för att kontakta, registrera, dokumentera, erbjuda och följa upp de olika aktivitetsinsatserna.

En kommun beskriver att det operativa huvudansvaret i stort sett är oförändrat inom organisationen, trots att Skolinspektionen identifierade utvecklingsområden. Kommunen redogör dock för planerade, mer omfattande förändringar som kommer att ske på såväl kortare som längre sikt. På kortare sikt utökas studie- och yrkesvägledaren och elevhälsan för att stärka arbetet med aktivitetsansvaret. Mer omfattande förändringar på längre sikt innebär att kommunledningen har gett HR-chefen i uppdrag att utreda och föreslå en framtida organisation för arbetsmarknadsfrågor inom kommunen varifrån kommunernas aktivitetsansvar ska ingå.

### Några kommuner behöver fortsatt vidta åtgärder för att höja kvaliteten

Vid Skolinspektionens uppföljning kunde det konstateras att tre av kommunerna behövde vidta ytterligare åtgärder för att höja kvaliteten i arbetet med kommunernas aktivitetsansvar. Två av dessa kommuner behövde fortsatt utveckla uppföljningen av aktivitetsansvaret. Till exempel saknade fortfarande en kommun rutiner för uppföljning och utvärdering av insatserna som erbjuds och hos en annan kommun behövde den ansvariga nämnden tillsammans med förvaltningen vara mer aktiv i sin styrning och uppföljning av aktivitetsansvaret. Styrningen behövde ske regelbundet och uppföljningarna behövde vara mer återkommande. En av kommunerna behövde utveckla arbetet med att erbjuda ungdomarna fler individuellt behovsanpassade insatser.

Sammantaget har granskningen av aktivitetsansvaret som genomfördes 2015 lett till att de deltagande kommunerna har vidtagit omfattande åtgärder för att möta de utvecklingsområden som identifierades. Skolinspektionens uppföljning visar att de flesta kommuner har tagit till sig av rekommendationerna. Åtgärdsarbetet har bland annat lett till skärpta rutiner och flera av de åtgärder som har genomförts, eller är planerade att genomföras, ligger på den politiska styr- och förvaltningsledningsnivån inom organisationen.

## Arbetet är inte tillräckligt strukturerat och löpande i kommunerna som granskats 2018

I detta avsnitt och i de avsnitt som följer, presenteras resultaten från granskningen av det nya urvalet kommuner som granskats under 2018.

### Viktigaste resultat

Skolinspektionens granskning visar att 10 av 15 kommuner i olika omfattning inte har ett tillräckligt strukturerat och löpande arbete för kommunernas aktivitetsansvar. Detta har visat sig genom att det vid granskningen har framkommit följande:

- Majoriteten av kommunerna har inte en tillräckligt aktiv och tydlig styrning och ledning av aktivitetsansvaret.
- En majoritet av kommunerna har inte en bred samverkan med kommunala aktörer och andra aktörer.
- Majoriteten av kommunerna har inte fullgoda rutiner och arbetssätt som ger förutsättningar att löpande och snabbt identifiera samt kontakta, ungdomar som ingår i aktivitetsansvaret.

## Kommunernas styrning och ledning av aktivitetsansvaret

### Rutiner och andra verksamhetsdokument är inte implementerade och många är i uppstartsfas

Övergripande dokumenterade rutiner eller andra strategidokument är viktiga styrinstrument för att säkerställa ett strukturerat och löpande arbete. I granskningen framgår att alla kommuner har tagit fram någon form av övergripande rutiner, en handlingsplan för verksamheten eller andra strategidokument för aktivitetsansvaret. Granskningen visar dock samtidigt att dessa dokument ofta nyligen är framtagna och i en implementeringsfas. Nästan hälften av de granskade kommunerna har tagit fram rutiner och handlingsplaner antingen innevarande år (2018) eller under föregående år (2017). I flera fall uppger kommunrepresentanter att kommunens aktivitetsansvar befinner sig i en uppstartsfas, eller att de nyligen har börjat arbeta efter nya rutiner, eller att man kommer att börja implementeringen av vissa delar av arbetet med aktivitetsansvaret under innevarande år. I några enstaka fall har Skolinspektionen även sett att kommunen tagit fram övergripande rutiner för arbetet, men att dessa är mycket ottydliga och sannolikt inget bra stöd i arbetet med aktivitetsansvaret.

Skolinspektionen kan också konstatera att ansvarsfördelningen vad gäller aktivitetsansvaret i några fall varit ottydlig. Exempelvis har tjänstemän och politiker i en kommun olika uppfattning om vem och hur många personer som arbetar med aktivitetsansvaret. I detta fall saknas även tydliga och kända rutiner som skulle kunna klargöra detta. I ett annat exempel har en person haft ansvar för kommunens aktivitetsansvar under en längre tid utan att ha haft full vetskap och kännedom om vad uppdraget går ut på och vilka arbetsuppgifter hen förväntas arbeta med. Personen visste inte heller om det fanns andra personer inom kommunen som också arbetade med aktivitetsansvaret. Även i detta fall har det saknats rutiner eller annan intern verksamhetsdokumentation som hade kunnat tydliggöra detta för de som berörs inom kommunen. I den aktuella kommunen togs detta fram så sent som i mars 2018 och befinner sig därmed i en implementeringsfas.

I de två exemplen som beskrivits saknas fullständiga och tydliga rutiner gällande ansvarsfördelningen av olika uppgifter inom aktivitetsansvaret. Dokumentation som tydliggör detta kan vara viktiga instrument för att hålla koll på ansvarsfördelningen. Även andra kommuner i denna granskning saknar en tydlig dokumenterad ansvarsfördelning, vilket gör att även de löper en risk för intern ottydighet om ansvarsfördelningen. I förlängningen kan detta påverka kommunernas förutsättningar att arbeta löpande och strukturerat med aktivitetsansvaret. Antalet personer som arbetar operativt med aktivitetsansvaret inom en kommun har i denna granskning varierat från allt mellan 1 till 23 personer. Ju fler personer som arbetar med uppdraget desto större krav ställs det på en tydlig ansvarsfördelning och samsyn på ansvar, roller och arbetsuppgifter. Därtill kan rutiner och verksamhetsdokument som är ottydliga eller som inte är implementerade även medföra en risk för att arbetet blir personbundet och avhängigt enskilda eldsjälar hos kommunen.

### Bristfällig uppföljning och utvärdering av verksamheten

Granskningen visar att den politiska ledningen i över hälften av kommunerna inte informerar sig tillräckligt gällande verksamhetens resursbehov. Vid intervjuer med ansvariga politiker framgår det att flera av dem inte har efterfrågat resursbehoven hos verksamheten och de uppger ofta att de inte har fått några signaler om att resurserna inte räcker till. I några av dessa kommuner har det i intervjuer med tjänstemän som arbetar med aktivitetsansvaret också framkommit att de inte har tillräckliga förutsättningar att genomföra sitt arbete. Det kan exempelvis handla om de ser behov av att bemaningen utökas för att arbetet ska hinnas med. Det kan också handla om att de ser att mer resurser behövs för att kunna erbjuda fler insatser eller för att kunna erbjuda ungdomarna busskort, så att de lättare ska kunna delta i olika typer av insatser.

Otillräckliga förutsättningar har i en kommun lett till att kontakt med nya ungdomar helt har upphört eftersom personalen har svårt att ens hinna med de ungdomarna de redan är i kontakt med. I denna

kommun handlar det om en ensam tjänsteman som har hela ansvaret för kommunens aktivitetsansvar. Det vill säga att identifiera, registrera, kontakta och erbjuda insatser till ungdomar, och därtill bygga upp kommunens rutiner och samverkansplattformar, vilket tidigare saknats. Samtidigt har kommunen i förhållande till organisation och kommunstorlek, många ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret. I en annan kommun har personalen som rutin att kontakten med ungdomar ska ske efter en prioriteringsordning utifrån ungdomarnas ålder där de äldre ungdomarna prioriteras lägst. I båda dessa exempel kan Skolinspektionen konstatera att kommunernas ungdomar inte har en likvärdig tillgång till insatser. Detta då vissa ungdomar får vänta längre än andra innan de blir kontaktade och erbjudna insatser, och vissa inte blir kontaktade alls.

Skolinspektionens granskning visar vidare att det i majoriteten av kommunerna inte sker någon utvärdering alls av verksamhetens resultat och måluppfyllelse. I några kommuner sker en viss uppföljning av verksamheten i form av statistik eller nyckeltal som beskriver hur många ungdomar som ingår i aktivitetsansvaret och som även rapporteras till den politiska nivån. Ett fåtal kommuner har också könsuppdelad statistik. Av dokumentation och i intervjuer med kommunernas representanter framgår dock att det inte görs någon djupare analys av den statistik eller de nyckeltal som följs upp eller rapporteras till nämnd. Det är inte heller någon kommun som använder dokumentationen på individnivå<sup>72</sup> som ett underlag för att utvärdera insatser och verksamheten på en övergripande nivå. Inga kommuner har analyserat vilka framgångsfaktorer som finns vad gäller insatser eller om kommunens arbete leder till att ungdomarna i aktivitetsansvaret påbörjar en utbildning.

Granskningen visar att inga kommuner har gjort analyser av verksamheten utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Det skulle till exempel kunna vara att analysera om kommunen erbjuder insatser som svarar mot behov som både unga män och unga kvinnor har. Det kan också vara att analysera om unga kvinnor och män ges likvärdiga insatser och förutsättningar att delta i insatser på lika villkor: Deltar exempelvis unga kvinnor och män i likvärdig utsträckning i de insatser som kommunen erbjuder? När kommunens verksamhet ut lika hög grad till unga kvinnor och unga män? Trots att det finns enstaka kommuner som har könsuppdelad statistik så uppger samtliga kommuner att de inte har analyserat verksamheten utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Istället är det flera kommuner som i intervjuerna uppger att de inte gör skillnad på unga kvinnor och män eftersom allt arbete är individanpassat. Skolinspektionen kan konstatera att detta perspektiv som representanterna i princip alla kommuner ger uttryck för kan vara problematiskt. Ett individbaserat arbete förutsätter att kommunens arbete också tar hänsyn till strukturella hinder och strukturer som kan påverka individen och arbetet med ungdomarna. Det innebär bland annat att ta hänsyn till könsskillnader som kan finnas inom målgruppen men också i det arbete som kommunen genomför. Om kommunen inte tar hänsyn till kön i arbete med aktivitetsansvaret kan kommunen inte heller synliggöra och motverka eventuella könsskillnader och ojämställdhet som arbetet kan leda till eller bidra till att förstärka.

Sammantaget har Skolinspektionen genom granskningen kunnat konstatera att politiker i flera kommuner saknar underlag om verksamhetens kvalitet. Vid intervjuer med politiker och tjänstemän framkommer att ansvariga politiker i flera fall inte efterfrågar eller informerar sig om hur arbetet med aktivitetsansvaret fungerar eller utvecklas. Skolinspektionen kan konstatera att bristen på uppföljning och utvärdering leder till att den politiska ledningen inte har kännedom om ifall verksamheten är ändamålsenligt organiserad och har tillräckliga resurser. Det leder också till att den politiska ledningen inte har kännedom ifall arbetet leder till att ungdomarna nås av insatser, om de erbjuds likvärdiga och ändamålsenliga insatser samt i vilken uträkning arbetet leder till att ungdomar påbörjar en utbildning.

### **Goda exempel på tydligare styrning och ledning**

Skolinspektionen har också sett goda exempel på en mer tydlig och aktiv styrning och ledning av aktivitetsansvaret. I dessa kommuner finns tydliga rutiner, handlingsplaner eller andra strategidokument för

---

<sup>72</sup> Mer om dokumentation på individnivå på s. 30.

hur arbetet inom olika delar ska bedrivas. Av intervjuer med representanter från kommunerna och genom analys av kommunens dokument framgår att rutiner och handlingsplaner också är implementerade och har funnits en längre tid. Tjänstemännen kan exempelvis i intervjuerna tydligt beskriva på vilket sätt rutinerna eller handlingsplanerna dagligen används och styr arbetet. I dessa kommuner finns också politiker som informerar sig om och följer hur arbetet med aktivitetsansvaret bedrivs och utvecklas. Handlingsplaner/verksamhetsplaner eller andra strategidokument har också nått den politiska ledningen och är ofta beslutade på nämndnivå. I intervjuerna med Skolinspektionen finns politiker och tjänstemän som kan ge flera exempel på hur den politiska ledningen har omprövat resurser eller hur de har arbetat för att löpande ta reda på verksamhetens behov och utveckling. Det finns exempel på enstaka kommuner som har en systematik för att löpande följa upp och utvärdera verksamheten och i dessa kommuner är aktivitetsansvaret en del av kommunens bredare systematiska kvalitetsarbete. På så sätt har kommunerna kunnat synliggöra och arbeta med de utvecklingsområden som har identifierats.

### Arbetsförmedlingen, socialtjänsten, landstinget – viss samverkan sker

Skolinspektionens granskning visar att majoriteten av kommunerna har någon form av samverkan med relevanta aktörer. De flesta kommunerna har i syfte att samordna, erbjuda och kartlägga ungdomarnas behov av insatser, organiserat för att skapa förutsättningar för samverkan inom kommunen. Det finns kommuner där exempelvis ett team med olika kompetenser jobbar tillsammans med aktivitetsansvaret. Det finns även kommuner, främst mindre sådana, där personalen som arbetar med aktivitetsansvaret finns på kommunens gymnasieskola och därigenom har tillgång till och samarbetar med olika kompetenser på skolan, såsom SYV och elevhälsan. I andra kommuner har det upprättats en plattform med en egen lokal där olika kompetenser från kommunen och ibland andra externa aktörer, exempelvis arbetsförmedlingen finns tillgängliga. I andra kommuner finns en person anställd som samordnare och som har ett övergripande ansvar för att säkerställa kommunens samverkansformer. Flera kommuner har också ett samarbete med kommunens arbetsmarknadsenhet och de allra flesta kommunerna uppger även att de har en samverkan med Arbetsförmedlingen. Flera av dem har samverkansavtal med Arbetsförmedlingen.

Enstaka kommuner uppger att de samverkar med fältassistenter och andra personer som arbetar nära ungdomar för att komma i kontakt med ungdomarna. Granskningen visar också att socialtjänsten i de flesta kommunerna är en självklar samverkanspart. Samverkan med socialtjänsten kan både syfta till att komma i kontakt med ungdomar, och till att hjälpa dem vidare när det finns behov av insatser som socialtjänsten ansvarar för. I några kommuner finns även en samverkan med gymnasieskolor i och utanför kommunen för att ta emot information om avhopp. I enstaka kommuner samverkar personal inom aktivitetsansvaret med gymnasieskolorna också för att förebygga avhopp hos elever som riskerar att hoppa av utbildningen.

Granskningen visar samtidigt att det i mer än hälften av kommunerna finns potential för att ytterligare utveckla samverkan med interna och externa aktörer. I enstaka fall handlar det om omfattande utvecklingsbehov, där samverkan inte är på plats och kommunen inte har organiserat verksamheten så att samverkan kan möjliggöras. I dessa kommuner kan Skolinspektionen konstatera att det finns behov av att organisera verksamheten så att personalen exempelvis har tillgång till olika kompetenser och har en ansvarsfördelning som är rimlig så att samverkan kan komma tillstånd. Det är också viktigt att personal ges ett tydligt uppdrag med mandat att samverka.

I de flesta andra fall handlar det om att samverkan med olika aktörer i några kommuner skulle kunna utökas för att kunna erbjuda ungdomar fler och flexibla insatser. Det kan till exempel handla om att kommunen inte har etablerat ett samarbete med kommunens arbetsmarknadsenhet eller andra förvaltningar inom kommunen. Eller att kommunen inte har en tydlig samverkan med socialtjänsten och



landsting. Ett flertal kommuner skulle också kunna utöka sin samverkan så att den även omfattar näringslivet och civilsamhället. Många av de granskade kommunerna saknar även en samverkan mellan aktivitetsansvaret och gymnasieskolorna för att snabbt kunna ta emot information om avhopp. Många kommuner uppger att det är ett problem att det tar för lång tid att få information om avhopp från gymnasieskolorna. Trots detta är det bara ett fåtal kommuner som gör aktiva insatser för att skapa en effektiv samverkan med skolorna. Bristen på samverkan med gymnasieskolorna gällande information om avhopp leder därmed till att dessa ungdomar riskerar att missas i dessa kommuner.

Av granskningen har också framkommit att dokumenterade rutiner ofta saknas eller är otydliga gällande kommunens samverkan inom aktivitetsansvaret. Det finns flera exempel på rutiner där det anges att samverkan ska ske med olika aktörer utan att det närmare beskrivs i vilket syfte eller hur samverkan ska ske. Brist på eller otydliga samverkansrutiner kan leda till att personal involverade i arbetet inte vet vilka samverkanspartners som kan vara aktuella i arbetet och i vilket syfte samverkan ska ske. I de kommuner där det finns många personer som arbetar med aktivitetsansvaret kan detta påverka i vilken grad olika anställda samverkar med olika aktörer. I mindre kommuner där det är få personer som arbetar med aktivitetsansvaret kan brist på dokumenterade samverkansrutiner leda till att samverkan med andra aktörer blir personbundet.

### Att löpande identifiera, kontakta och hålla sig informerad om ungdomars sysselsättning

Skolinspektionens granskning visar att majoriteten av kommunerna inte har fullgoda rutiner och arbetssätt som ger förutsättningar att löpande och snabbt identifiera samt kontakta, ungdomar som ingår i aktivitetsansvaret. Skolinspektionens granskning visar att många ungdomar i de granskade kommunerna riskerar att få vänta länge innan de blir kontaktade och erbjudna insatser. I vissa kommuner har det framkommit att ungdomar inte alls kontaktas och erbjuds insatser.

#### **Risk för att ungdomar inte identifieras snabbt eller helt missas av kommunerna**

Skolinspektionens granskning visar att alla kommuner har register över de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret. Majoriteten av kommunerna har också olika IT-system som de använder sig av för att kunna identifiera och föra register över de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret. I intervjuer med representanter från kommunen och av de dokument som Skolinspektionen har tagit del av framgår dock att det är flera kommuner som inte har rutiner och arbetssätt som säkerställer att olika IT-system läses av regelbundet och i samband med kritiska övergångar. Exempelvis i samband med övergången från grundskolan till gymnasiet, eller vid gymnasietidens avslut för att kontrollera om någon ungdom erhållit studiebevis och inte gymnasieexamen. Som tidigare nämnts behöver kommuner som har ungdomar som studerar på gymnasieskolor utanför kommunen samverka med dessa skolor för att information om ett eventuellt avhopp ska nå kommunen snabbt. Flera kommuner nämner att det är ett problem att gymnasieskolor inte meddelar avhopp tillräckligt snabbt, men de flesta har inte rutiner för att aktivt samverka med skolorna. Det finns enstaka kommuner som däremot har en uppbyggd och kontinuerlig samverkan med de olika gymnasieskolorna som deras ungdomar går i, för att snabbt kunna ta emot information om avhopp. Dessa kommuner gör också aktiva insatser genom regelbundna informationsbrev eller besök hos skolor för att informera dem om att de har elever från den aktuella kommunen och att avhopp ska meddelas till kommunen. Det finns även kommuner som har tagit fram tydlig information på hemsidor eller blanketter för att underlätta för skolor att meddela avhopp.

I vissa fall saknar kommunerna bra IT-system i arbetet, vilket leder till att kommunerna inte inhämtar information om vissa kategorier av ungdomar och därmed helt missar att identifiera dessa. I enstaka fall saknas även nödvändig kunskap hos personalen om vilka ungdomar som tillhör målgruppen och därmed missar kommunen att identifiera vissa kategorier av ungdomar. Det kan exempelvis handla om att kommunen inte inhämtar information om ungdomar som har erhållit studiebevis/IB-certifikat

istället för examensbevis eller att de inte inhämtar information om ungdomar som fullgjort skolplikten men aldrig påbörjar en gymnasieutbildning.

Kommuners bristande rutiner och arbetssätt för att regelbundet och snabbt inhämta information om alla ungdomar som kan tillhöra aktivitetsansvaret leder till att det kan ta lång tid, ibland månader innan kommuner identifierar ungdomar samt till att vissa ungdomar riskerar att missas.

### **Risk för att ungdomar får vänta länge innan de blir kontaktade av kommunerna**

Granskningen visar att det är många av de granskade kommunerna som riskerar att inte kontakta ungdomar tillräckligt snabbt. Att flera av kommunerna inte har fullgoda rutiner för att regelbundet och ofta läsa av system för identifiering samt inte gör aktiva insatser för att snabbare ta emot information om avhopp innebär en fördröjd identifiering. Den fördröjda identifieringen innebär att kommunerna riskerar att inte ha aktuell information om ungdomars sysselsättning och framför allt att många ungdomar riskerar att få vänta länge innan de blir kontaktade av kommunen och därmed erbjudna insatser.

Av granskningen framgår att många kommuner använder varierade tillvägagångssätt för att komma i kontakt med ungdomarna. De flesta kommunerna tar initialt kontakt genom att skicka brev för att därefter övergå till mer direkta kontaktsätt, så som telefon och sms om ungdomarna inte svarar på breven. Ett fåtal kommuner använder också sociala medier eller försöker få kontakt genom anhöriga. I enstaka fall används också hembesök som metod för att komma i kontakt med ungdomarna. Av intervjuer med tjänstemän och den dokumentation som Skolinspektionen tagit del av framgår att många kommuner har som rutin att upprepade kontaktförsök ska göras tills kontakt har etablerats.

De utvecklingsområden som framträtt vad gäller kontakten med ungdomar, är att det finns kommuner som stannar vid att kontakten främst syftar till att ta reda på ungdomens sysselsättning och inte till att också erbjuda dem insatser. I flera kommuner används också brev som huvudsaklig kontaktväg och det kan ta flera veckor eller månader och flera utskickade brev innan man övergår till att kontakta ungdomar med mer direkta kontaktmetoder (till exempel telefon och e-post). Även detta medför att det kan ta lång tid innan kontakt etableras med ungdomarna. Brev kan vara en bra kontaktväg, men bör inte vara det enda sättet man använder sig av för att komma i kontakt med ungdomarna. Det finns också exempel på brev som meddelar att ungdomarna ska fylla i om de är intresserad eller inte intresserad av att kommunen hör av sig för att erbjuda dem insats, vilket alltså innebär att ungdomarna kan tacka nej till insatser innan en kontakt etablerats. Detta medför att ett stort ansvar läggs på ungdomarna att själva ta initiativ med risk för att kommunen tappar många ungdomar. I andra kommuner finns det däremot brev som tydligare är inriktade mot att informera ungdomarna om insatserna som erbjuds istället för att främst ta reda på sysselsättningen, och där ungdomarna inte behöver ta ställning till deltagande i insats innan de fått mer information och kontakt har etablerats.

Som tidigare nämnts så finns det även kommuner som kontaktar ungdomarna från en prioriteringsordning utifrån ungdomarnas ålder, vilket innebär att äldre ungdomar får vänta längre innan kontakt tas med dem. Det har också framkommit exempel på kommuner där kontakt med ungdomar har upphört och inte hinns med på grund av bristfälliga förutsättningar. Flera kommuner följer inte heller upp kontakten med ungdomar som fått en första insats, exempelvis om de får en insats som innebär praktik eller arbete. Att kontakten med ungdomarna i dessa fall upphör är problematiskt eftersom deras sysselsättning kan förändras när som helst och för att de kan ha fortsatt behov insatser för att komma tillbaka till studier. Kommunen har en skyldighet att ha aktuell information om deras sysselsättning och ska även fortsatt försöka motivera dem till studier fram till dess att de har fyllt 20 år eller påbörjar studier. Naturligtvis bör kontakten ske med hänsyn till om individen i nuläget inte vill ha kontakt, men kommunerna behöver ändå säkerställa att ungdomen med ett visst mellanrum kontaktas för att följa upp deras aktuella sysselsättning.

### Goda exempel i arbetet med att identifiera och kontakta ungdomar

De kommuner som Skolinspektionen har konstaterat har goda förutsättningar för identifiering och kontakt med ungdomar, har exempelvis ett årshjul som de arbetar efter för att regelbundet identifiera och kontakta ungdomar. Dessa kommuner har i sina rutiner definierat vilka grupper av ungdomar som ingår i aktivitetsansvaret. De har även rutiner som anger med vilken regelbundenhet identifiering och kontakt ska ske samt vilka tidpunkter under året som är särskilt viktiga att bevaka. Kommunerna läser även av sina system dagligen eller veckovis och har en aktiv kontakt med de skolor där ungdomar går i. Det finns även kommuner som har information på hemsidor och blanketter som skolor kan fylla i, för att underlätta för skolorna att meddela avhopp. I till exempel en kommun skickas årligen information till alla skolor om att meddela avhopp och omfattande frånvaro till kommunen. Samma kommun skickar också årligen ut information till ungdomar och föräldrar med information om värdet av och uppmuntran att gå klart sin gymnasieutbildning. I samma brev lämnas även information om att det går bra att när som helst höra av sig till kommunen om det finns funderingar kring exempelvis valet av utbildning.

Efter att kommunerna identifierat ungdomar som är aktuella för aktivitetsansvaret tar de även snabbt kontakt med ungdomarna och använder varierade metoder för att etablera kontakt. I de brev som skickas till ungdomarna ges även tydlig och uppmuntrande information om syftet med kontakten och det varierade stöd som kommunen kan erbjuda. Flera kommuner har också information på sin hemsida så att ungdomarna eller deras vårdnadshavare själva kan ta kontakt med aktivitetsansvaret. Även om sådan typ av utåtriktad information inte får ersätta den individuella kontakten som kommunen ska ta med ungdomen, så kan den vara ett bra komplement för att öka förståelsen för kommunens ansvar i frågan. Sådan information kan också underlätta för ungdomar att snabbt hitta kontaktuppgifter om de ångrar att de avböjde kontakten eller vill ha mer information om aktivitetsansvaret eller vilket stöd de kan få.

## Insatserna behöver i större utsträckning individanpassas och i första hand motivera ungdomar att påbörja en utbildning

### Viktigaste resultat

I denna granskning har det framgått att många ungdomar riskerar att inte alls nås av kommunernas insatser. Det går i linje med Skolverkets statistik som visar att endast var femte ungdom deltar i en åtgärd.<sup>73</sup> Fokus för den del av granskningen som redovisas i detta avsnitt, har dock varit på kvaliteten i de insatser som kommit ungdomarna till del. Resultaten visar att 8 av 15 kommuner, i olika omfattning, kan utveckla kvaliteten i arbetet med att erbjuda individuellt anpassade insatser som i första hand syftar till att få ungdomen i studier. Detta har visat sig genom att det vid granskningen har framkommit följande:

- Många kommuner har inte ett tillräckligt varierat och flexibelt utbud av insatser, särskilt vad gäller olika studiealternativ som ungdomarna kan erbjudas.
- Arbetet har inte alltid ett tydligt fokus på att insatserna i första hand ska syfta till motivera ungdomarna att påbörja en utbildning.

### Många kommuner erbjuder inte tillräckligt varierade och flexibla insatser

Granskningen visar att de allra flesta kommuner som ingått i granskningen har ett arbete som innebär att man tar reda på och kartlägger ungdomarnas behov, önskemål och förutsättningar när man ska erbjuda dem insatser. Av intervjuer med kommunernas representanter framgår att detta oftast sker i

<sup>73</sup> Skolverkets statistik. Redovisning av kommunernas aktivitetsansvar, andra halvåret 2017.

ett inledande samtal med den unge. De flesta kommunerna beskriver att samtalen kan vara mer eller mindre fördjupade beroende på individens behov.

De främsta utvecklingsområden som Skolinspektionen har identifierat gällande erbjudandet av individuella insatser är att flera kommuner inte erbjuder tillräckligt flexibla och snabba insatser. Det gäller främst möjligheten för ungdomar att snabbt kunna komma tillbaka till någon form av studier. I dessa fall saknas flexibla studielösningar och ungdomarna hänvisas istället till nästa antagningsperiod på gymnasiet. Det innebär att ungdomar kan behöva vänta månader på att få börja studera. I kommuner som däremot har ett välfungerande arbete för att erbjuda flexibla studielösningar finns en variation av studiealternativ och man jobbar kreativt för att få ut ungdomarna snabbt i någon form av studier. Det kan exempelvis handla om att kommuner erbjuder ungdomar möjligheten att studera på distans eller på folkhögskola, möjligheten att kombinera studier på ett introduktionsprogram med praktik, att studera på Komvux även om hen ännu inte fyllt 20 år<sup>74</sup>. En annan lösning kan vara att ungdomen kan komma tillbaka till gymnasiet, men med en anpassad studietakt, eller att ungdomar snabbt får vägledning, uppmuntran och hjälp med att hitta ett nytt program eller skola om individen ångrat sitt studieval.

En del kommuner har inte heller ett tillräckligt varierat och flexibelt utbud av insatser generellt sett. I en kommun är insatserna till exempel främst riktade till äldre ungdomar vilket innebär att ungdomar som är 18 år och under har färre alternativ på insatser att välja mellan. Vidare har det framkommit att en del kommuner saknar ett etablerat samarbete mellan aktivitetsansvaret och kommunens arbetsmarknadsenhet eller andra förvaltningar, för att på så sätt kunna erbjuda fler och flexiblere insatser till ungdomar, så som fler potentiella praktikplatser eller arbetsplatser. Vidare saknar några av kommunerna en tydlig samverkan med socialtjänsten och landsting så att ungdomar snabbt kan säkerställas rätt stöd.

Flera kommuner skulle också kunna ha en utökad samverkan med näringslivet och civilsamhället för att erbjuda fler insatser. Av intervjuer med representanter i kommunerna har det framkommit att de allra flesta kommuner erbjuder praktikplatser i första hand inom den egna kommunen. Samtidigt uppger flera kommuner att det kan ta lång tid att erbjuda en insats om ungdomen vill ha praktik eller jobb som inte anordnas av kommunen. En upparbetad samverkan med olika företag, civilsamhället eller de egna förvaltningarna ökar möjligheterna att erbjuda ungdomarna fler och flexiblere insatser. I till exempel en kommun finns även en sådan samverkan. Kommunen samverkar med civilsamhället och andra privata aktörer som ofta redan har en närhet till ungdomarna på olika sätt. Skolinspektionen kan konstatera att dessa aktörer kan vara värdefulla för att utöka utbudet av insatser som kan tilltala ungdomar och som i förlängningen skulle kunna motivera dem att påbörja en utbildning.

### Arbetet har inte alltid ett tydligt fokus på att i första hand motivera ungdomarna att påbörja en utbildning

Av granskningen har det framkommit att det finns enstaka kommuner som inte har ett arbete som är tydligt inriktat mot att i första hand få ungdomar att påbörja studier. Istället uttrycks det i intervjuerna med dessa kommuner ett mer kortsiktigt mål med arbetet med aktivitetsansvaret, nämligen att främst få ungdomar i sysselsättning. I till exempel en intervju, gör en politiker skillnad på ungdomar i olika åldrar och uttrycker att de som är under 18 år ska tillbaka till skolan och de som är över 18 år ska till Arbetsförmedlingen. Skolinspektionen kan konstatera att den här typen av synsätt är problematiskt

---

<sup>74</sup> Av skollagen följer att behörighet till kommunal vuxenutbildning enligt huvudregeln infaller kalenderåret det år den unge fyller 20 år. Enligt förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning är dock även den som är yngre än så behörig, om det med hänsyn till den sökandes personliga förhållanden finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan vara att den unge har bildat egen familj eller på annat sätt tagit ett stort och avgörande steg in i vuxenvärlden och därför har lite gemensamt med sextonåriga ungdomar som påbörjar studier i gymnasieskolan. Den som saknar fullständig grundskoleutbildning eller gymnasieutbildning har således möjlighet att komplettera utbildningen genom studier inom kommunal vuxenutbildning.

och riskerar att leda kommunens arbete med aktivitetsansvaret fel, då alla ungdomar fram tills de fyller 20 år, i första hand ska erbjudas insatser som syftar till att få dem i utbildning.

I de flesta kommunerna har det genom intervjuerna framkommit att det finns en medvetenhet om att erbjudandet av insatser i första hand ska syfta till att motivera den unge att påbörja en utbildning. Resultatet från granskningen visar också att alla kommuner erbjuder insatsen studie- och yrkesvägledning (SYV). Av Skolinspektionens granskning framgår det dock att flera kommuner däremot inte erbjuder en tillräcklig bredd och flexibilitet vad gäller olika studiealternativ, vilket påverkar hur väl kommunens insatser har förutsättningar att motivera ungdomar till studier i första hand. Granskningen visar också att det finns kommuner som skulle kunna erbjuda fler motiverande insatser utöver SYV-samtal. Konsekvensen av begränsade studiealternativ och ett begränsat utbud av motiverande insatser riskerar leda till att kommunerna missar att tillvarata och utveckla ungdomarnas motivation att i förlängningen påbörja en utbildning.

I de kommuner där det däremot finns ett tydligt fokus på att insatserna i första hand ska leda till studier har det i intervjuerna funnits en tydlig medvetenhet om att en gymnasieutbildning är viktig därför att det leder till arbete på längre sikt. Det finns exempel på kommuner som har tagit fram verksamhetsmål/strategidokument som avspeglar detta och som i intervjuerna även relaterar till dessa. I dessa kommuner finns såväl tjänstemän som politiker som uttrycker ett tydligt fokus på studier när de beskriver arbetet med aktivitetsansvaret i kommunen. I kommuner där verksamheten avspeglar att insatserna i första hand ska syfta till studier finns, utöver arbetsinriktade insatser, även en variation och flexibilitet vad gäller att erbjuda studiealternativ och även en variation av andra motiverande aktiviteter i syfte att på sikt få ungdomar till studier. Det kan exempelvis vara att kommunen erbjuder motiverande samtal med coach, sociala eller hälsofrämjande aktiviteter, studiebesök på olika skolor och studiemotiverande folkhögskolekurs via Arbetsförmedlingen. I kommunerna arbetar också personalen medvetet med framtagandet av praktikplatser tillsammans med individen för att på lång sikt hitta vägar som kan motivera den unge att påbörja en utbildning.

### Personalens bemötande och förhållningsätt är en viktig kvalitetsfaktor

I intervjuerna med personal som arbetar med ungdomarna finns flera exempel där de ger uttryck för en tydlig positiv tilltro till ungdomars förmåga. Flera representanter från kommunerna framhåller i intervjuerna att personalens sätt att bemöta ungdomarna kan vara avgörande för att motivera dem att delta i insatser och vilja behålla kontakten med kommunen. De framhåller också att det finns ungdomar som har ett bristande förtroende för vuxenvärlden eller myndigheter och att personalens förhållningssätt då är viktigt. Av granskningen framgår att personalens kompetens och medvetenhet om bemötandets roll tycks utgöra en viktig förutsättning för att kunna få ungdomar att ta del av insatser och för att senare ha en löpande kontakt med dem. Av intervjuer och verksamhetsdokument framgår att det i vissa kommuner finns ett tydligt och medvetet arbete för hur personalen ska möta ungdomarna. Ett fåtal kommuner har som exempel satsat på särskilda kurser för personalen för att förbättra sitt arbetssätt med ungdomarna, så som motiverande samtal/intervju (MI).<sup>75</sup> I andra kommuner har det dock saknats ett sådant medvetet arbete och vissa fall har det i verksamheten inte reflekterats över hur personalen bäst ska arbeta för att nå ungdomarna.

---

<sup>75</sup> För mer information om MI se Socialstyrelsens hemsida: <http://www.socialstyrelsen.se/evidensbaseradpraktik/sokimetod-guidenforsocialt arbete/motiverandesamtal>

## Insatser för ungdomar på introduktionsprogram

En hög andel av alla ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret studerar redan på ett introduktionsprogram. Granskningen har visat att de flesta granskade kommunerna inte arbetar aktivt med insatser till ungdomarna som läser på introduktionsprogrammet. Istället bevakar kommunerna främst att ungdomarna inte hoppar av utbildningen för att i sådant fall ta kontakt med ungdomarna och erbjuda dem insats. Enligt det nya lagförslaget ska elever på introduktionsprogrammen dock inte längre omfattas av aktivitetsansvaret.<sup>76</sup>

## Bristfällig dokumentation och uppföljning av insatserna på individnivå

### Viktigaste resultat

Granskningen visar att 9 av de 15 kommunerna inte har ett systematiskt arbete för att dokumentera, följa upp och utvärdera insatserna på individnivå. Av granskningen framgår att:

- Majoriteten av kommunerna har bristande dokumentation av de individuella insatserna.
- I många kommuner får ungdomarna inte ta del av en individuell dokumenterad planering och målsättning med insatserna.
- Majoriteten av kommunerna följer inte upp insatserna som ungdomarna tar del av på individnivå.

### Majoriteten av kommunerna dokumenterar inte insatserna tillräckligt

De flesta kommunerna för någon form av dokumentation om *vilka* insatser som har erbjudits till individuella ungdomar. Många av kommunerna gör detta i ett IT-system som också används som register, medan andra också dokumenterar insatserna separat i form av individuella handlingsplaner.

Granskningen visar samtidigt att majoriteten av kommunerna inte har en heltäckande dokumentation som innehåller allt som den är avsedd att innehålla. Det vanligaste är att kommunerna inte dokumenterar en individuell planering av insatserna, målet med insatserna och tidpunkterna för uppföljning och utvärdering av insatser.

Av intervjuer med tjänstemän på kommunerna framgår också att dokumentation av de individuella insatserna sällan upprättas tillsammans med ungdomarna och att de sällan får ta del av en sådan dokumentation. I flera kommuner uppger tjänstemän istället att ungdomarna kan ta del av dokumentation om de skulle begära det. Av Skolverkets allmänna råd framgår att den individuella dokumentationen med planering och mål med insatserna syftar till att skapa en tydlig arbetsprocess mellan kommunen och den unge. Dokumentation kan också utgöra ett viktigt underlag vid uppföljning av insatserna.<sup>77</sup> Att många ungdomar inte får ta del av dokumentation som innehåller en individuell planering och målsättning med de insatser som de erbjuds, medför en risk för att ungdomarna inte upplever full delaktighet i planeringen av insatserna som de ska delta i. Det kan också medföra att ungdomarna inte får en tydlig bild av hur de planerade insatserna ska leda till utbildning eller arbete.

I granskningen finns också exempel på kommuner som dokumenterar insatserna på ett heltäckande sätt och innehåller bland annat en planering, målet med insatserna och tidpunkter för uppföljning och utvärdering. Dessa kommuner upprättar ofta individuella handlingsplaner tillsammans med ungdo-

<sup>76</sup> Prop. 2017/18:183.

<sup>77</sup> Skolverket (2016). s. 31-32.

marna i samband med ett kartläggande samtal. Dokumentationen får sedan vara ett levande dokument som löpande uppdateras och som ungdomarna får ta del av. Några av dessa kommuner har system som de för register i, men de upprättar ändå en separat handlingsplan tillsammans med ungdomen. I enstaka fall har vi sett att en individuell handlingsplan för ungdomarna dokumenteras i kommunens IT-system, dock inte som ungdomen tar del av.

### Kommunerna följer inte upp och utvärderar insatserna på individnivå

Skolinspektionens granskning visar vidare att uppföljning och utvärdering av insatserna på individnivå sällan görs på ett systematiskt sätt. Av granskningen framgår att mer än hälften av kommunerna har en bristfällig uppföljning och inte i tillräcklig grad omprövar sina insatser eller erbjuder fler/alternativa insatser till ungdomarna. Det har av granskningen framkommit att det är flera kommuner som inte följer upp kontakten med ungdomen för att utvärdera hur det har gått med insatsen.

Granskningen visar att det i flera kommuner saknas en systematik för uppföljning och utvärdering av insatser på individnivå. Av intervjuer och analys av kommunernas redovisningar framgår det att det i dessa fall inte görs någon individuell dokumenterad planering av insatserna med en tydlig målsättning och tidpunkt för när uppföljning eller utvärdering av insatsen ska ske. Kommunerna saknar rutiner eller mallar som anger hur och när uppföljning av insatser ska ske. Kommunerna har i granskningen inte heller kunnat visa på exempel när individuell uppföljning och utvärdering av insatserna har skett. I granskningen har det också framkommit att vissa kommuner regelmässigt släpper kontakten med ungdomar som fått arbete, och ber dem att själva höra av sig om läget skulle förändras. Bestämmelserna fastslår dock att kommunens aktivitetsansvar kvarstår till dess att ungdomen påbörjat studier eller fyllt 20 år. Kommunen bör därför ha fortsatt kontakt, även med ungdomar som fått ett arbete, för att följa upp sysselsättningen och erbjuda insatser om ungdomens sysselsättning förändras.

Den bristande uppföljningen på individnivå av insatser som iakttagits i de granskade kommunerna leder till att kommunerna riskerar att inte ha kännedom ifall insatserna har lett till att enskilda ungdomar fått ta del av relevanta insatser. Om insatserna inte följs upp så riskerar kommunen att inte veta hur de fungerar och om det finns behov att ompröva eller erbjuda andra insatser till ungdomarna. Detta kan innebära en risk för att ungdomar blir kvar i åtgärder som inte är relevanta och som inte svarar mot individens behov. Bristande dokumentation och uppföljning av insatserna medför även en risk för att kontakten med ungdomen blir personbunden och att det blir en bristfällig kontinuitet i arbetet med att erbjuda ändamålsenliga och behovsanpassade insatser. Flera av kommunerna med bristande dokumentation och uppföljning har i samband med granskningens genomförande själva identifierat detta som ett utvecklingsområde och att de inte har jobbat tillfredställande med denna del. Andra kommuner uppger att de nyligen implementerat nya rutiner som innebär att de kommer att påbörja ett arbete för att dokumentera och följa upp de individuella insatserna.

### Goda exempel på dokumentation och uppföljning av insatserna med individen

I granskningen finns kommuner som har ett välfungerande arbete för att dokumentera och följa upp insatserna med individen. I dessa kommuner finns rutiner, arbetssätt eller mallar för hur och när de ska följa upp och utvärdera insatser med ungdomarna. Kommunerna har också kunnat visa olika exempel på när individuell uppföljning har skett och kan i intervjuerna ge tydliga och olika exempel på när det har skett med individuella ungdomar. Exempel på löpande uppföljning och utvärdering ses ofta i de individuella handlingsplanerna som kommunerna upprättar med ungdomarna och det framgår att dokumentationen utgör levande dokument. I de individuella handlingsplanerna som Skolinspektionen tagit del av, ingår ofta en eller flera rutor/rader för kunna fylla i resultatet av uppföljning och utvärdering vid olika tidpunkter. Av intervjuer med kommunerna och genom analys av dokumentationen har Skolinspektionen kunnat se att det i dessa kommuner har skett en löpande kontakt med ungdomar och att detta har dokumenteras. Det framgår också att kommunen vidtar åtgärder efter uppföljning

och att nya insatser tas fram när ungdomar behöver det. Vidare framgår det att dokumentation och uppföljning av insatser sker tillsammans med ungdomarna.



## Utvecklingsområden

Denna granskning har visat en varierad bild av med vilken kvalitet olika kommuner arbetar med aktivitetsansvaret.

Skolinspektionens uppföljning av kommunerna som granskades 2015 visar att de deltagande kommunerna har vidtagit omfattande åtgärder för att möta de utvecklingsområden som identifierades. Skolinspektionen bedömer att mycket har åtgärdats sedan förra granskningen men att några utvecklingsområden återstår i några av kommunerna. Dessa sammanfaller med resultaten från granskning av det nya urvalet kommuner.

Resultatet från de kommuner som granskats 2018 visar att majoriteten av kommunerna i olika utsträckning behöver utveckla arbetet för att skapa en god kvalitet i aktivitetsansvaret. I det följande beskrivs de utvecklingsområden som sammantaget har identifierats efter genomförd granskning av de kommuner som ingått i urvalet från 2018. Syftet är att beskriva utvecklingsområden även kan utgöra en vägledning för hur arbetet med aktivitetsansvaret kan utvecklas, för kommuner som inte har ingått i granskningen.

### Bättre arbetssätt för identifiering och kontakt

Skolinspektionens granskning visar att många brister kvarstår inom aktivitetsansvaret. Många ungdomar i de granskade kommunerna riskerar att få vänta länge innan de blir kontaktade och erbjudna insatser. Det har också framkommit att det finns kommuner som inte kontaktar alla ungdomar. Det finns därmed en risk för att många ungdomar inte nås av insatser eller får vänta länge på att bli erbjudna insatser. Mot bakgrund av detta har Skolinspektionen identifierat följande utvecklingsområden:

- Kommunerna behöver utveckla rutiner och arbetssätt som säkerställer att samtliga ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret identifieras och kontaktas så snabbt som möjligt. Det är viktigt arbetssätten säkerställer att system och andra informationskällor läses av ofta och regelbundet samt i samband med kritiska övergångar, till exempel mellan grundskolan och gymnasiet, för att identifieringen ska kunna ske så snabbt som möjligt.
- Kommunerna behöver aktivt samverka med skolor och andra kommuner för att säkerställa att information om avhopp når kommunen så snabbt som möjligt.
- Kommunerna behöver utveckla rutiner och arbetssätt som säkerställer att kontakt etableras med ungdomarna i ett tidigt skede efter identifiering, så att de snabbt kan erbjudas insatser.

### Bättre utbud och arbetssätt vid erbjudandet av individuella insatser

Granskningen visar att många kommuner inte erbjuder ett tillräckligt varierat och flexibelt utbud av insatser. Det finns således en risk för att ungdomar inte erbjuds insatser som motsvarar deras behov och att ungdomarna inte motiveras att delta i insatser. Det är även flera kommuner som inte följer upp med ungdomarna de insatser som de har fått ta del av. Om insatserna inte följs upp så riskerar kommunen att inte veta hur de fungerar och om det finns behov att ompröva eller erbjuda andra insatser till ungdomarna i takt med att de utvecklas. Detta medför att ungdomar riskerar bli kvar i åtgärder som inte är relevanta för dem eller som inte tar dem närmare en fullföljd utbildning. Bristande dokumentation och uppföljning av insatserna medför även en risk för en personbunden kontakt med ungdomarna och att det blir en bristfällig kontinuitet i arbete med insatserna. Mot denna bakgrund har Skolinspektionen identifierat följande utvecklingsområden:

- Kommunerna behöver upprätta en bred samverkan med en variation av aktörer för att kunna erbjuda ett varierat utbud av insatser. Viktiga aktörer kan vara förvaltningar inom den egna kommunen, näringslivet och civilsamhället.

- Kommunerna behöver se till att arbetet med att erbjuda insatser i första hand syftar till att motivera ungdomarna att påbörja en utbildning. Detta kräver en medvetenhet inom hela styrkedjan om detta uppdrag. Det kräver också att verksamheten organiseras samt att insatser tas fram med hänsyn till detta. Kommunerna behöver därmed se till att det finns en variation och flexibilitet vad gäller studiealternativ för ungdomarna. Det är viktigt att kommunerna använder de alternativ som finns att tillgå för att kunna erbjuda ungdomar detta, så som exempelvis möjligheten att studera på Komvux och folkhögskola. Kommunerna behöver även ha ett utbud av motiverande insatser så att de ungdomar som behöver mer för att orka ta del av andra insatser också kan få sina behov mötta.
- Kommunerna behöver dokumentera en planering och mål med insatserna och därefter följa upp detta med individen. Ungdomarna behöver även få ta del av dokumentationen. Detta är viktigt för att kommunen och ungdomen ska kunna följa upp om insatserna har fört ungdomen närmare sina mål, eller om insatserna behöver omprövas. Det är också viktigt för att ungdomarna ska kunna ges en tydligare delaktighet i planeringen av insatserna.

### Utvecklad styrning och ledning av verksamheten

Granskningen visar att många kommuner har en bristande styrning och ledning av aktivitetsansvaret. I dessa kommuner finns därmed inte tillräckliga förutsättningar för att arbetet ska bedrivas löpande och strukturerat. Det har framkommit att den politiska ledningen inte har en systematik för att följa upp och informera sig om hur verksamheten utvecklas och bedrivs eller för att försäkra sig om att verksamheten har tillräckliga förutsättningar. Det har också framkommit att ett jämställdhetsperspektiv i arbetet saknas och att inga kommuner har analyserat verksamheten utifrån ett sådant perspektiv. Konsekvensen av en bristande styrning leder till att verksamheten riskerar bedrivas med bristande förutsättningar och till att ungdomarna riskerar att inte nås av insatser. Mot denna bakgrund gör Skolinspektionen följande bedömningar:

- Kommunerna behöver följa upp och utvärdera verksamheten för att kunna styra och leda aktivitetsansvaret mer aktivt. Den politiska ledningen behöver säkerställa att det finns en systematik för att informera sig om hur verksamheten utvecklas och vilka resultat som uppnås. Det är viktigt att kommunerna i detta arbete också utvärderar verksamheten utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Detta för att kunna utläsa vilka konsekvenser exempelvis resursfördelning, arbetssätt och insatser får för unga kvinnor och unga män. De är också viktiga för att kunna identifiera vilka åtgärder som behövs för att rätta till skevheter. Kommunerna behöver se till att såväl unga kvinnor som unga män ges likvärdiga möjligheter att ta del av relevant stöd från kommunen.
- Kommunerna behöver se till att det finns en ändamålsenlig organisering och resurstilldelning för arbetet med aktivitetsansvaret. Det är viktigt att kommunen säkerställer att personalen ges praktiska möjligheter att genomföra alla delar av ansvaret så att alla ungdomar kan få möjligheten att erbjudas en insats.
- Kommunerna behöver säkerställa att det i verksamheten finns tydliga samt implementerade rutiner och handlingsplaner för hur arbetet ska bedrivas, exempelvis rutiner för hur kommunen säkerställer att alla ungdomar snabbt identifieras och kontaktas, rutiner för samverkan med aktörer/personal inom och utanför kommunen och rutiner för dokumentation av insatserna.

## Avslutande diskussion

En avslutad gymnasieutbildning är en av de viktigaste faktorerna för ungdomars framtida möjligheter. Ungdomar som inte fullföljer en gymnasieutbildning löper en större risk att drabbas av psykiska och sociala problem samt att fastna i arbetslöshet under längre perioder i vuxen ålder – jämfört med ungdomar som har en gymnasieutbildning.<sup>78</sup> Konsekvenserna kan således bli stora, både för den enskilde individen, men också för samhället i stort. I förarbetena till bestämmelserna om aktivitetsansvaret framhålls vikten av att samhällets insatser för dessa ungdomar sätts in så tidigt som möjligt då varje dag utan erbjudande om stöd är en dag för mycket i en ung människas liv.<sup>79</sup>

Tidigare studier pekar på att det i kommunerna finns vissa kvalitetsbrister i arbetet med aktivitetsansvaret. Exempelvis visade Skolinspektionens granskning från 2015 att flera kommuner hade ett bristfälligt arbete med aktivitetsansvaret. Då framkom att kommunerna inte kontaktade alla ungdomar i målgruppen, insatserna mötte heller inte ungdomarnas individuella behov i tillräcklig grad, och kommunerna hade en bristande styrning och ledning av arbetet. En enkätundersökning i en statlig utredning från 2018 visar också att 85 procent av kommunerna anser sig ha svårigheter att skapa individanpassade åtgärder.<sup>80</sup> Vidare pekar Skolverkets statistik på att endast en femtedel av alla ungdomar är i en åtgärd.<sup>81</sup>

I denna kvalitetsgranskning har Skolinspektionen undersökt hur de kommuner som Skolinspektionen granskade 2015 har utvecklat sitt arbete med aktivitetsansvaret. I föreliggande kvalitetsgranskning har även undersökts hur väl ett nytt urval av kommuner arbetar med ansvaret. Urvalen till granskningarna av aktivitetsansvaret som Skolinspektionen genomfördes 2015 och nu 2018 skiljer sig åt.<sup>82</sup> I denna granskning gjordes inget "riskurval" och trots detta ser vi flera problem. Många av de utvecklingsområden som identifierades i granskningen från 2015 återfinns även vid granskningen av det nya urvalet kommuner. Skolinspektionen kan även konstatera att det finns variationer avseende kvaliteten i kommunernas arbete med aktivitetsansvaret. Såväl goda som mindre goda exempel har iakttagits i alla tre kategorier av kommuner. Resultatet betyder därmed att förutsättningarna för unga utanför gymnasieskolan att komma vidare till utbildning eller annan sysselsättning ser olika ut i landet. Det innebär en risk för att ungas utanförskap i vissa kommuner kan börja i tidig ålder utan att detta uppmärksammas i tid.

### Fortfarande risk för att ungdomar inte identifieras och nås av insatser

Tidigare utredningar har pekat på att det tar för lång tid innan ungdomar blir kontaktade och att det finns stora skillnader mellan kommuner avseende hur de informerar sig om ungdomarnas sysselsättning.<sup>83</sup> Aktuell nationell statistik från Skolverket visar också att många ungdomar för kommunerna är i okänd sysselsättning och att få ungdomar deltar i en åtgärd. Detta tyder på att många kommuner inte identifierar eller kommer i kontakt med många av ungdomarna. Föreliggande granskning bekräftar att det fortfarande finns utvecklingsområden i arbetet med identifiering och kontakt med ungdomarna.

Skolinspektionens granskning av det nya urvalet kommuner, visar att flera av dem inte identifierar alla ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret tillräckligt snabbt. Vissa ungdomar riskerar även att inte hittas alls. Orsakerna till den bristande identifieringen som framkommit i denna granskning är avsaknaden av tydliga och implementerade rutiner för hur detta arbete ska gå till, samt brist på resurser och

<sup>78</sup> Sjögren, A. och Svaleryd, H. (2011); Olofsson, J., Lundahl, L., Lexelius, A., Rolfsman, E., Östh, J. (2012).

<sup>79</sup> SOU 2013:13, s. 71.

<sup>80</sup> SOU 2018:11.

<sup>81</sup> Skolverkets statistik. Redovisning av kommunernas aktivitetsansvar, andra halvåret 2017.

<sup>82</sup> Se även avsnittet "Granskningens genomförande" för en närmare beskrivning av skillnaderna i urval.

<sup>83</sup> SOU 2013:13.

förutsättningar för personalen att utföra sitt arbete. Skolinspektionens granskning från 2015 visade på samma utvecklingsområden. Även om det i urvalet från 2018 finns fler kommuner som arbetar bra med identifieringen behöver ändå majoriteten av kommunerna utveckla arbetet med identifieringen i olika omfattning. Ofta handlar det om att identifieringen och kontakten med ungdomarna präglas av onödiga fördröjningar. För även om kommunerna exempelvis har IT-system för identifiering, så behöver de också ha rutiner och arbetssätt för att regelbundet och ofta läsa av dessa system – så att ungdomarna också kan uppmärksammas snabbt. Det är även viktigt att kommunerna ser till att identifieringen av avhoppade gymnasieelever sker snabbt. Detta kräver då att kommunen genomför aktiva åtgärder för att skapa en samverkan med gymnasieskolorna, både inom och utanför kommunen.

Om det tar lång tid för kommunen att uppmärksamma ungdomarna så kommer det också ta lång tid att etablera en kontakt med dem. Arbetet med att etablera kontakt kan dessutom fördröjas ytterligare om arbetsprocessen för ta kontakt är av bristfällig kvalitet. Exempelvis om kontaktförsöken i huvudsak sker brevledes eller om bristfällig information skickas till ungdomarna om syftet med kontaktförsöken. Kontakten med ungdomarna ska syfta både till att ta reda på deras sysselsättning som att erbjuda dem individuella insatser. Det är exempelvis viktigt att kommunerna inte enbart fokuserar på att ta reda på sysselsättningen eller lägger för stort ansvar på ungdomarna att etablera kontakten. Flera kommuner kan därmed behöva se över innehållet i breven så att de lättillgängligt informerar om stödet som ungdomarna kan få och som uppmuntrar dem att komma i kontakt med kommunen. Det är viktigt att breven inte utformas så att de riskerar leda till att ungdomar tvingas ta ställning till erbjudandet av insatser innan en kontakt etablerats med dem. En grundläggande utgångspunkt för att personalen snabbt ska kunna identifiera och kontakta ungdomar är naturligtvis också att verksamheten har tillräckliga resurser och förutsättningar. Arbetet med att nå ungdomar och erbjuda dem insatser kan vara resurskrävande, vilket det inom kommunerna behöver finnas en medvetenhet om vid organiseringen av verksamheten. Hänsyn behöver tas till de lokala förutsättningarna och till hur situation med antalet ungdomar som står utanför gymnasiet ser ut i den egna kommunen.

Sammantaget kan Skolinspektionen konstatera att de bristande arbetssätten för identifieringen och kontakt med ungdomarna medför att många av dem kan få vänta länge på att få en insats – eller inte nås av dem alls. Detta kan ses i ljuset av Skolverkets statistik som visar att endast en femtedel av ungdomarna i målgruppen deltar i en åtgärd.<sup>84</sup> Att många ungdomar enligt den nationella statistiken inte deltar i insatser kan därmed bero på att det tar lång tid för kommunerna att identifiera och komma i kontakt med ungdomarna. För att öka möjligheterna att fler ungdomar nås av insatser behöver flera av de granskade kommunerna utveckla sina arbetssätt och rutiner samt se till att verksamheten har tillräckliga förutsättningar.

### Fortsatt behov av att kommuner erbjuder flexibla och varierade insatser som möter ungdomarnas behov

Ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret är en heterogen grupp med olika behov. De har också oftare en svagare studiebakgrund än andra unga. Flera av ungdomarna kan även ha olika behov och förutsättningar som innebär att de kan behöva extra stöd från omgivningen.<sup>85</sup> För att ungdomar ska motiveras att påbörja en utbildning krävs det därför att kommunerna kan erbjuda en variation av insatser som kan svara mot olika individers behov. Insatser som motiverar elever och ungdomar är av stor vikt och återkommer i forskning och förarbeten som en framgångsfaktor ur många hänseenden, inte minst för att eleverna ska påbörja och stanna kvar i sina gymnasiestudier.<sup>86</sup>

<sup>84</sup> Skolverkets statistik. Redovisning av kommunernas aktivitetsansvar, andra halvåret 2017.

<sup>85</sup> SOU 2018:11; SOU 2016:77.

<sup>86</sup> Hattie, J. (2008); Giota, J. (2002); Proposition 2013/14:191; Skolinspektionen (2014); Skolinspektionen (2015); SKL (2015), Skolverket (2008); MUCF (2013).

I likhet med granskningen från 2015 visar resultatet från det nya urvalet av kommuner att det fortfarande finns kommuner som inte erbjuder ett tillräckligt varierat och flexibelt utbud av insatser. Särskilt vad gäller studiealternativ och motiverande insatser. Det finns därmed en risk i dessa kommuner att ungdomar inte erbjuds insatser som svarar mot deras behov. Konsekvens av detta kan bli att kommunerna inte lyckas nå och engagera ungdomar att delta i insatser ifall insatserna inte upplevs som relevanta av dem. Många ungdomar som är i stort behov av olika typer av motiverande insatser riskerar även att aldrig få ta del av sådana insatser.

Granskningen har visat på att det är möjligt att erbjuda en variation och bredd på insatser till ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret. Att upprätta en bred samverkan med andra aktörer så som andra förvaltningar inom kommunen, med näringsliv och civilsamhället kan vara värdefullt i arbetet med att ta fram insatser som svarar mot ungdomars behov. Det är också viktigt att fler kommuner tänker brett och kreativt vad gäller studiealternativ. För att insatserna i första hand ska motivera ungdomarna att påbörja en utbildning krävs det också att verksamheten utformas och insatser erbjuds med hänsyn till detta. Det finns många alternativ som kommunerna har att tillgå, vilket några av kommunerna har visat på. Exempelvis möjligheten att erbjuda en flexibel studiestart för ungdomar som önskar återkomma till gymnasiet eller möjligheten att få en anpassad studiegång. Det kan också handla om att kommuner erbjuder ungdomar möjligheten att studera på distans eller på folkhögskola, möjligheten att kombinera studier på ett introduktionsprogram med praktik eller att de kan studera på Komvux. I detta sammanhang är det viktigt att påpeka betydelsen av att det finns en medvetenhet inom hela styrkedjan i kommunen, om att insatser som erbjuds i första hand ska syfta till att ungdomen påbörjar en utbildning. En för kortsiktig inriktning på arbetet om att enbart få ungdomar i sysselsättning riskerar leda till att arbetet inte präglas eller organiseras för att i första hand motivera ungdomar till studier. I slutändan kan kommunerna missa att tillvarata och utveckla många ungdomars motivation att fullfölja en gymnasieutbildning.

### Ungdomar behöver se och förstå insatserna – för större delaktighet

Skolinspektionen kan också konstatera att även om kommunerna muntligen kartlägger ungdomars behov så behöver kartläggningarna också användas i syfte att erbjuda ungdomarna insatser utifrån sina behov. Som framgår av granskningen är det många kommuner som brister i den individuella dokumentationen och som inte arbetar utifrån en långsiktig planering och uppföljning av insatserna med ungdomarna. Fler ungdomar behöver få ta del av en dokumenterad planering och mål med insatserna (t.ex. genom en individuell handlingsplan) för att de ska kunna få en större delaktighet i planeringen av insatserna som de ska delta i. När de inte får det kan konsekvensen bli att ungdomarna inte får en tydlig bild av hur de planerade insatserna ska leda till utbildning eller arbete. Kontakten med ungdomen kan också präglas av bristande kontinuitet. Att många kommuner inte heller följer upp och utvärderar med ungdomen hur insatserna fungerat kan leda till att ungdomar hoppar av eller fastnar i insatser som inte tar dem närmare en fullföljd utbildning. Risken att få erfara ytterligare upplevelser av misslyckanden är därmed stor för ungdomarna.

### Styrningen av aktivitetsansvaret behöver skyndsamt prioriteras och utvecklas i kommunerna

I granskningen av det nya urvalet kommuner framgår att en majoritet inte har skapat tillräckliga förutsättningar för att arbetet med aktivitetsansvaret ska bedrivas strukturerat och löpande. Skolinspektionens bedömning är att en stor del av förklaringen till detta går att finna i den bristande styrning och ledning för aktivitetsansvaret som – i likhet med granskningen 2015 – även ses i flera av kommunerna i denna granskning.

I likhet med Skolinspektionens granskning från 2015 visar denna granskning att det är få kommuner i det nya urvalet, som har utvecklat rutiner för uppföljning av och utvärdering av arbetet med aktivitetsansvaret för att därigenom säkerställa att styrningen fungerar. Föreliggande granskning visar att den politiska ledningen i flera kommuner saknar underlag om hur verksamhetens bedrivs och utvecklas.

Det är även flera kommuner där den politiska ledningen inte heller informerar sig om att resurser och förutsättningar täcker verksamhetens behov. Som granskningen visat kan bristande förutsättningar leda till att arbetet med att nå ungdomar bli lidande, vilket direkt drabbar ungdomarna. Vidare framgår att ett fåtal kommuner följer upp verksamheten genom statistik och nyckeltal, men utan att göra en djupare analys av denna data. Även övergripande utvärderingar av verksamheten saknas i kommunerna. Konsekvensen av bristande uppföljning och utvärdering blir att kommunerna inte har kännedom om verksamheten är ändamålsenligt organiserad, har tillräckliga resurser, om det finns rutiner och system för att arbeta strukturerat, om arbetet leder till att ungdomarna nås av insatser eller om insatserna leder till att de faktiskt påbörjar en utbildning. Skolinspektionen kan därmed konstatera att kommunerna inte aktivt tar reda på med vilken kvalitet som verksamheten bedrivs.

En enkätundersökning i en statlig utredning från 2018 har dock visat på en positiv utveckling i arbetet i landets kommuner.<sup>87</sup> Resultatet från undersökningen visade att fler kommuner än tidigare har tagit fram handlingsplaner för arbetet med aktivitetsansvaret, har bättre system för registrering och samverkar mer med olika aktörer för att kunna nå ungdomar och erbjuda dem fler insatser. I denna kvalitetsgranskning bekräftas den bilden. Majoriteten av kommunerna från urvalet 2018 har system för identifiering och registrering av ungdomar och samtliga granskade kommuner har också tagit fram övergripande rutiner, handlingsplaner eller andra strategidokument. I granskningen har det dock framkommit att dessa dokument ofta nyligen är framtagna (mellan 2017 och 2018). I flera fall uppger politiker och tjänstemän att det kommunala aktivitetsansvaret ännu befinner sig i en uppstartsfas eller att man nyligen har börjat arbeta efter nya rutiner eller att man kommer att börja implementera vissa delar av arbetet med aktivitetsansvaret under innevarande år. Detta visar på att arbetet med aktivitetsansvaret fortfarande är i en implementeringsfas i flera kommuner. Ytterligare utveckling kvarstår således, trots att den förtydligade lagen om kommunernas aktivitetsansvar nu har gällt i tre år och ansvaret har gällt i många fler år än så. Skolinspektionen menar att det är anmärkningsvärt att arbetet i flera granskade kommuner är i uppstartsfas. Utifrån granskningen kan Skolinspektionen konstatera att det är angeläget att kommunerna skyndsamt utvecklar arbetet. Att så många av kommunerna, oavsett kommunstorlek, ännu är i en uppstartsfas innebär att det inte heller kan uteslutas att fler kommuner än de granskade befinner sig i en liknande situation.

Sammantaget bedömer Skolinspektionen att den bristande styrningen till stor del kan förklaras av att det har saknats en prioritering av arbetet hos flera av kommunerna. Av granskningen har det varit tydligt att när styrning och ledning har stora brister så finns det även omfattande utvecklingsområden i det operativa arbetet med aktivitetsansvaret. Samtidigt har det också varit tydligt att när det operativa arbetet haft inga eller mindre utvecklingsområden så har det även funnits en mer aktiv och tydlig styrning av aktivitetsansvaret. Dock finns det även i några av de goda exemplen vissa utvecklingsområden i styrning och ledning, vilket innebär att dessa verksamheters kvalitet i stort bärs upp av enskilda tjänstemän. I dessa fall medför detta att verksamhetens kvalitet inte präglas av långsiktighet och riskerar istället att bli personbunden.

Vidare har goda exempel på ett bra arbete med aktivitetsansvaret i denna granskning identifierats i olika typer kommuner, vilket indikerar att kommunernas storlek inte varit avgörande för verksamhetens kvalitet, exempelvis gällande möjligheten att komma i kontakt med ungdomar eller ta fram och erbjuda insatser. Snarare antyder resultaten att en aktiv styrning och politisk prioritering av verksamheten utgör en central faktor för att verksamheten ska ha förutsättningar att genomföras med god kvalitet. Omvänt kan sägas att när verksamheten inte är prioriterad och saknar tydlig styrning kan verksamhetens kvalitet direkt missgynnas. Det är Skolinspektionens bedömning att aktivitetsansvaret därför behöver ges en större prioritet i flera av de granskade kommunerna. Sannolikt gäller detta även fler kommuner i landet.

---

<sup>87</sup> SOU 2018:11, s. 122f

### Kommunerna behöver ha ett jämställdhetsperspektiv i arbetet med aktivitetsansvaret

Ett jämställdhetsperspektiv i arbetet med aktivitetsansvaret saknas i alla granskade kommuner. Det innebär att könsskillnader osynliggörs. Ett av regeringens delmål för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män, tjejer och killar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling. Ett annat delmål är att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.<sup>88</sup>

Kommunernas uppdrag med aktivitetsansvaret har en viktig funktion i att förbättra livsvillkoren för unga kvinnor och unga män och därmed bidra till att uppfylla de jämställdhetspolitiska målen. För att kommunens arbete ska bidra till ökade livschanser för både unga män och unga kvinnor är det viktigt att kommunerna har kännedom om och tar hänsyn till de faktorer som kan påverka arbetet med aktivitetsansvaret utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Studier om etableringsinsatser pekar exempelvis på risker och tendenser till att det främst satsas på insatser inom manligt dominerade yrken och att kvinnor i mindre uträkning än män deltar i insatser. Det finns därmed risk för att insatser främst utformas utifrån mäns behov och att hänsyn till kvinnors behov inte uppmärksammas vid utformandet av insatser.<sup>89</sup> På så sätt finns risk för att unga kvinnors möjligheter begränsas. Jämställdhetsanalyser av verksamheten är nödvändiga för att kunna utläsa vilka konsekvenser exempelvis resursfördelning, arbetsätt och insatser får för unga kvinnor och unga män. De är också viktiga för att kunna identifiera vilka åtgärder som behövs för att rätta till skevheter. Eftersom inga kommuner i urvalet 2018 har ett jämställdhetsperspektiv i arbetet med aktivitetsansvaret finns det en risk för att unga kvinnor och unga män inte erbjuds lika möjligheter i de granskade kommunerna. Utifrån granskningen kan Skolinspektionen konstatera att det finns ett stort behov av att arbetet med aktivitetsansvaret i kommunerna analyseras ur ett jämställdhetsperspektiv för att klarlägga möjliga konsekvenser för unga kvinnor respektive män. I föreliggande rapportens forskningsöversikt finns exempel på studier som analyserat etableringsinsatser utifrån ett jämställdhetsperspektiv och som kan ge värdefulla insikter och inslag i arbetet.

### Ett initierat arbete efter att Skolinspektionen granskat kommunerna

Uppföljningen av kommunerna som granskades 2015 visar att kommunerna efter granskningen initierat ett utvecklingsarbete och vidtagit omfattande åtgärder för att höja kvaliteten i verksamheterna. Detta visar på en positiv utveckling i just dessa kommuner.

Granskningen av det nya urvalet kommuner från 2018 visar att majoriteten av kommunerna behöver vidta utvecklingsåtgärder för att höja kvaliteten i aktivitetsansvaret. Granskningen visar också att flera kommuners arbete befinner sig i en implementeringsfas. Några av kommunerna har i samband med granskningens genomförande initierat arbetet med aktivitetsansvaret eller påbörjat ett utvecklingsarbete. Att ett utvecklingsarbete sätts i gång i samband med Skolinspektionens granskning är naturligtvis positivt. Samtidigt är det dock förvånande att fler kommuner inte har kommit längre i arbetet när lagkravet har funnits i flera år. Det är särskilt anmärkningsvärt att vissa kommuner kommer igång med flera delar av arbetet först när Skolinspektionen ska granska.

Erfarenheterna från Skolinspektionens båda granskningar indikerar att det finns ett behov av att aktivitetsansvaret ges ökad uppmärksamhet och prioritet såväl lokalt som nationellt för att en likvärdig kvalitet i verksamheten ska kunna uppnås mellan landets kommuner. Föreliggande granskning visar att en del kommuner har kommit långt i arbetet. Samtidigt visar granskningen att det återstår arbete att ut-

<sup>88</sup> Regeringen, *Mål för jämställdhet*, tillgänglig på: <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/jamstalldhet/mal-for-jamstalldhet/>, hämtad 2018-07-03.

<sup>89</sup> Cheung, M. (2018); Dahlin, J. (2017); Kvist, M. och Olofsson, J. (2017); SOU 2012:69.

veckla i flera kommuner för att ungdomar utan fullföljd gymnasieutbildning idag ska kunna ha likvärdiga möjligheter att uppmärksammas och få stöd. Ungdomar som saknar en gymnasieutbildning befinner sig i många fall i en mycket utsatt situation och löper en större risk än andra ungdomar att inte komma vidare i studier och att hamna i långvarig arbetslöshet. Det därför viktigt att alla ungdomarna ges möjlighet att få ett likvärdigt stöd oavsett var de bor.



## Referenser

- Cheung, M. (2018). *Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknadsetablering? En studie av Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet och insatser ur ett jämställdhetsperspektiv*, Arbetsförmedlingen Working Paper 2018:2.
- Dahlin, J. (2017). *Snabbspår & stickspår. En jämställdhetsgranskning av etableringsinsatser i budgetpropositionen för 2017*. Sveriges kvinnolobby.
- Delmi (2018). *Ensamkommande barns och ungas väg in i det svenska samhället*. Rapport 2018:3. Çelikaksoy, A. och Wadensjö, E.
- Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning.
- Giota, J.(2002). *Skoleffekter på elevers motivation och utveckling. En litteraturöversikt*. Pedagogisk Forskning i Sverige, årg 7 nr. 4, s. 279–305.
- Grönkvist, H. (2011). *Youth Unemployment and Crime: New Lessons Exploring Longitudinal Register Data, Working Paper Series, Swedish Institute for Social Research, Stockholm University*. No 7/2011.
- Hattie, J. (2008). *Visible Learning: A Synthesis of Over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement*. London: New York: Routledge.
- Kvist, M. & Olofsson, J. (2017). *Hinder och möjligheter. Ungas övergång till arbetslivet i tre kommuner*, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF).
- Lidström, L. (2009). *En resa med osäkra mål. Unga vuxnas övergångar från skola till arbete i ett biografiskt perspektiv*. Umeå: Umeå universitet.
- MUCF (2013). *10 orsaker till avhopp. 379 unga berättar om avhopp från gymnasiet*. Temagruppen unga i arbetslivet.
- MUCF (2015a). *När livet känns fel. Ungas upplevelser kring psykisk ohälsa*.
- MUCF (2015b). *Modell för stöd till unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar*.
- MUCF (2017a). *Det stora steget. Delrapport om ungas övergång från skola till arbetsliv*.
- MUCF (2017b). *Unga med funktionsnedsättning. Etablering i arbets- och samhällslivet*. Fokus 17:2.
- Olofsson, J., Lundahl, L., Lexelius, A., Rolfman, E., Östh, J. (2012). *Ungas övergångar mellan skola och arbete. Förutsättningar, strategier och åtgärder*. Umeå. Institutionen för tillämpad utbildningsvetenskap, Umeå universitet.
- Proposition 2013/14:191. *Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande*.
- Proposition 2017/18:1833. *En gymnasieutbildning för alla*.
- Regeringsbeslut U2017/05023/GV, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens skolinspektion*.
- SCB (2007). *Tema: Utbildning utan fullföljd gymnasieutbildning*. 2007:12. Örebro: SCB-tryck.
- Sjögren, A. & Svaleryd, H. (2011). *Nitlott i barndomen – familjebakgrund, hälsa, utbildning och socialbidragstagande bland unga vuxna*. IFAU - Institutet för Arbetsmarknadspolitiska Utvärderingar, 2011:5.
- SKL (2015). *Plug In. Sveriges största samverkansprojekt för att förhindra studieavbrott*. Sveriges Kommuner och Landsting.
- Skolinspektionen (2014). *Stöd och stimulans i klassrummet – rätten att utvecklas så långt som möjligt*. Rapport 2014:2.

Skolinspektionen (2015). *Gymnasieskolornas arbete med att förebygga studieavbrott*. Rapport 2015:04.

Skolinspektionen (2016). *Kommunernas arbete med det kommunala aktivitetsansvaret*. Rapport 2016:2.

Skollagen 1985:1100.

Skollagen 2010:800.

Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2015:61) om innehållet i dokumentationen av insatser för de ungdomar som omfattas av kommunernas aktivitetsansvar.

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

Skolverket (2016). *Allmänna råd och kommentarer. Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar*.

Skolverket (2017). *Redovisning av kommunernas aktivitetsansvar 2016. Hur många ungdomar rapporterades och vilka åtgärder erbjöds de av kommunerna?* Dnr: 2016:599.

SOU 2012:69. *Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden*. Slutbetänkande av Utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare (AKKA-utredningen).

SOU 2013:13. *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun*. Delbetänkande av Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar.

SOU 2016:77. *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning*. Slutbetänkande av Gymnasieutredningen.

SOU 2017:9. *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*. Delbetänkande av Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar.

SOU 2018:11. *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar*. Slutbetänkande av Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar.

Statskontoret (2018). *Sammanställning av kunskap om utomeuropeiskt födda kvinnor som står utanför arbetskraften*.

Ungdomsstyrelsen (2012). *Unga föräldrars möjligheter att slutföra sin utbildning*.

Ungdomsstyrelsen (2013). *Fokus 13 – Unga och jämställdhet*. Ungdomsstyrelsens skrifter 2013:4.

#### Elektroniska källor:

Regeringen, *Mål för jämställdhet*. Tillgänglig på: <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/jamstallldhet/mal-for-jamstallldhet/>, hämtad 2018-07-03.

Skolverket (2018). *Kommunernas aktivitetsansvar andra halvåret 2017*. Tillgänglig på: <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/arkiverade-statistiknyheter/statistik/2018-05-16-kommunernas-aktivitetsansvar-andra-halvaret-2017>, hämtad 2018-08-28.

Skolverkets statistik. Redovisning av kommunernas aktivitetsansvar, andra halvåret 2017. Tillgänglig på: <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning>, hämtad 2018-05-23.

# Bilagor

## Bilaga 1 - Metod och urval

Den föreliggande granskningen består av två delar. Den ena delen är en uppföljning av tidigare granskade kommuner, den andra delen är en granskning av 15 nya kommuner.

### Uppföljning av tidigare granskade kommuner

Under 2015 genomförde Skolinspektionen en granskning av kommunernas aktivitetsansvar. 16 kommuner granskades och i 15 av dem konstaterade Skolinspektionen att det fanns utvecklingsområden. Under 2016–2017 genomförde myndigheten sin regelmässiga uppföljning av de 15 kommunerna för att se hur de hade utvecklat sitt arbete med aktivitetsansvaret. I uppföljningen fick kommunerna redovisa vilka åtgärder som vidtagits eller planerats. Till denna granskning har resultaten från den uppföljningen sammanställts.

### Granskning av nya kommuner

De 15 nya kommunerna har granskats genom att Skolinspektionen har tagit del av verksamhetsdokument och genomfört intervjuer med representanter från respektive kommun. Dokumentstudierna och intervjuerna har tillsammans genererat det underlag som används för att bedöma kvaliteten i kommunernas arbete med aktivitetsansvaret.

Under februari–mars 2018 begärde Skolinspektionen in dokumentation gällande aktivitetsansvaret från de deltagande kommunerna. Det var bland annat övergripande handlingsplaner, mål- eller strategidokument eller avtal med externa aktörer som beskriver och belägger kommunernas arbete. Det var även olika former av register eller förteckningar över de ungdomar som omfattas av uppdraget och vilken typ av kontakt som har ägt rum. Även utvärderingar och individuell dokumentation begärdes in.

Under mars–april genomfördes intervjuer med centrala företrädare från kommunerna. Två intervjuer per kommun genomfördes. För att få en representativ bild av verksamheten genomfördes en intervju med den politiker som har det främsta ansvaret för frågan, exempelvis ordförande i ansvarig nämnd, samt en intervju med en tjänsteman som arbetar med och har mest kunskap om det operativa arbetet. Samtliga kommuner fick själva utse de representanter som skulle intervjuas. Intervjuerna skedde i huvudsak via telefon. Två kommuner besöktes vid genomförandet av intervjuerna.

### Urval

För uppföljningsdelen av granskningen omfattar urvalet de 15 kommuner som granskades 2015 och där utvecklingsområden hade konstaterats.

För den andra delen av granskningen har 15 nya kommuner valts ut för granskning. Kommunerna har valts utifrån ett stratifierat slumpmässigt urval. Kommunerna stratifieras utifrån SKL:s tre övergripande kommungruppsindelning (A, B och C): storstäder och storstadsnära kommuner, större städer och kommuner nära större stad, samt mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner.<sup>90</sup> I urvalet ingår fem kommuner från vardera kommungrupp. Syftet med urvalet har varit att säkerställa att kommuner med olika förutsättningar gällande storlek/befolkningsmängd blir representerade i urvalet. Detta för att öka sannolikheten att få ett varierat resultat och därmed kunna ge en bredare bild av hur kommuner av olika slag arbetar med aktivitetsansvaret.

---

<sup>90</sup> Kommungrupperna baserar sig på SKL:s kommungruppsindelning: <https://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting/kommungruppsindelning.2051.html>

Urvalen till granskningarna av aktivitetsansvaret som Skolinspektionen genomförde 2015 och nu 2018 skiljer sig åt. I granskningen från 2015 användes ett riskurval som innebar att 16 kommuner valdes mot bakgrund av att de hade en hög andel ungdomar som stod utanför gymnasieskolan eller saknade arbete. Syftet var att inkludera kommuner med stora utmaningar i arbetet med aktivitetsansvaret. Skillnaderna i urval medför att jämförelse mellan granskningarnas resultat bör göras med försiktighet.

## Bilaga 2 - Granskade kommuner

### Kommunerna i det nya urvalet

| Kommun              | Kommungrupp                                   |
|---------------------|---|
| Göteborgs kommun    | Storstäder och storstadsnära kommuner         |
| Skurups kommun      | Storstäder och storstadsnära kommuner         |
| Upplands-Bro kommun | Storstäder och storstadsnära kommuner         |
| Vellinge kommun     | Storstäder och storstadsnära kommuner         |
| Malmö kommun        | Storstäder och storstadsnära kommuner         |
| Askersund kommun    | Större städer och kommuner nära större stad   |
| Trosa kommun        | Större städer och kommuner nära större stad   |
| Älvkarleby kommun   | Större städer och kommuner nära större stad   |
| Örkelljunga kommun  | Större städer och kommuner nära större stad   |
| Söderköpings kommun | Större städer och kommuner nära större stad   |
| Östra Göinge kommun | Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner |
| Vingåkers kommun    | Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner |
| Tidaholms kommun    | Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner |
| Tibro kommun        | Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner |
| Gislaveds kommun    | Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner |

### Kommunerna i uppföljningen från 2015

|                         |
|-------------------------|
| Kommun                  |
| Ödeshögs kommun         |
| Västerviks kommun       |
| Bromölla kommun         |
| Perstorps kommun        |
| Åstorps kommun          |
| Hagfors kommun          |
| Degerfors kommun        |
| Skinnskattebergs kommun |
| Hallstahammars kommun   |
| Sala kommun             |

|                  |
|------------------|
| Fagersta kommun  |
| Hedemora kommun  |
| Timrå kommun     |
| Haparanda kommun |
| Essunga kommun   |