

Kvalitetsgranskning

Rapport 2014:07

Unga riskerar att falla mellan stolarna

Kortrapport om kommunens informationsansvar

Unga riskerar att falla mellan stolarna

Skolinspektionen har granskat hur kommunerna lever upp till det kommunala informationsansvaret. Ansvaret innebär att kommunerna ska hålla sig informerade om hur ungdomarna som fullgjort sin skolplikt, men som inte fyllt 20 år, är sysselsatta.

Granskningen visar på luckor i ansvaret. I drygt hälften av de 31 kommuner som ingått i granskningen finns det ungdomar som riskerar att falla mellan stolarna och därmed inte få det stöd från samhället som de kan ha behov av.

Det främsta skälet till att en så pass stor grupp ungdomar är i riskzonen är att drygt hälften av kommunerna inte följer upp och försäkras sig om att de når alla ungdomar i målgruppen. I granskningen var det tre kommuner som inte alls arbetar med det kommunala informationsansvaret, vilket är anmärkningsvärt eftersom två av dessa kommunerna har relativt hög ungdomsarbetslöshet. Skolinspektionen har också sett att kommunerna har en mycket skiftande ambitionsnivå ifråga om omfattning och innehåll i de åtgärder som erbjuds till ungdomarna.

Granskningen gjordes under 2013 och våren 2014 och genomfördes inom ramen för Skolinspektionens regelbundna tillsyn i 31 kommuner. I samband med granskningen sattes fokus på ytterligare en frågeställning som inte regleras i gällande lagstiftning — om kommunerna erbjuder åtgärder för unga som omfattas av informationsansvaret.

Unga utan gymnasieutbildning i riskzon

Den enskilt största riskfaktorn för unga att tidigt hamna i utanförskap är en ej genomförd gymnasieutbildning. Unga som saknar gymnasieutbildning är kraftigt överrepresenterade bland arbetslösa, försörjningsstödsberoende och de som uppbär sjukersättning. Detta gäller oavsett om de är inrikes eller utrikes födda.¹ En genomförd gymnasieutbildning är en mycket viktig skyddsfaktor och en inkörsport till etablering i samhället. Det motsatta innebär

¹ Se exempelvis Olofsson, J, Lundahl, L med flera (2012) Ungas Övergångar mellan skola och arbete. Förutsättningar, strategier och åtgärder. Umeå: Institutionen för tillämpad utbildningsvetenskap, Umeå Universitet.

ökad risk för marginalisering och utanförskap och kan begränsa den unges livschanser på sikt. Ur ett samhälleligt perspektiv betyder det att kommunernas arbete med att bidra till att skapa goda livschanser för unga som efter grundskolan inte fullgör sin gymnasieutbildning är av stor betydelse ur flera aspekter.

Kommunernas ansvar

Skolhuvudmännen är skyldiga att meddela elevens hemkommun när en elev börjar eller slutar vid en gymnasieskola. Ett av syftena med detta är att kommunerna ska ha tillgång till information om gymnasieelevers situation. I skollagen finns också ett lagstadgat krav på kommunerna att hålla sig särskilt informerade om ungas sysselsättning som brukar benämnas "Kommunens informationsansvar". Det innebär att kommunen ska hålla sig informerad om hur ungdomarna som fullgjort sin skolplikt, men som inte fyllt 20 år, är sysselsatta.² Även om det i dagsläget inte finns något lagstadgat krav är avsikten att kommunen ska erbjuda ungdomarna lämpliga individuella åtgärder.

Ny lagstiftning är på väg

Regeringen överlämnade den 14 mars 2014 propositionen "Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande (2013/14:191)" till riksdagen. I propositionen föreslås bland annat att kommunernas ansvar för ungdomar under 20 år, och som saknar sysselsättning, förtydligas. Det informationsansvar som idag finns blir till ett kommunalt aktivitetsansvar. Det tydliggörs att varje kommun är skyldig att erbjuda målgruppen lämpliga och individuellt riktade åtgärder. Dessa åtgärder ska i första hand syfta till att motivera och stödja den enskilde till att påbörja eller återuppta sin utbildning. Det kan också handla om att finna en tryggad försörjning innan han eller hon är redo att återuppta utbildningen. Även det förebyggandet arbetet för att få färre elever att hoppa av gymnasieskolan blir tydligare. När en elev går i en fristående skola, eller i en annan skola än den där eleven bor, föreslås att gymnasieskolan får en anmälningsskyldighet gentemot kommunen om eleven är frånvarande från undervisningen i större omfattning utan giltig orsak. Detta för att kommunen ska få en bättre kännedom om elever som riskerar att avbryta sin utbildning. Kommunerna föreslås också få nya uppgifter att föra register över de ungdomar som omfattas av ansvaret och att dokumentera sina insatser på lämpligt sätt.

Unga riskerar att falla mellan stolarna

I Skolinspektionens granskning var en av frågorna till de 31 kommunerna om de följer upp arbetet med informationsansvaret. Resultatet visar att i en dryg tredjedel av de granskade kommunerna görs inga uppföljningar för att försäkra sig om att informationsansvaret fungerar. Bland övriga två tredjedelar finns ytterligare ett antal kommuner som inte följer upp alla de informa-

² Kommunens skyldighet omfattar inte de ungdomar som genomför eller har fullgjort utbildning på nationella program i gymnasieskola, nationella eller specialutformade program i gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning.

tionskällor som krävs för att garantera att alla i målgruppen fångas upp. Sammantaget betyder det att mer än hälften av kommunerna i praktiken inte har en tillfredställande bild av hur unga som inte går i gymnasieskolan sysselsätter sig. Risken är därför att ett betydande antal ungdomar aldrig blir synliga för kommunerna och därför faller mellan stolarna.

För att kommunerna ska kunna försäkra sig om att alla ungdomar i målgruppen fångas upp krävs information från flera olika källor. Det handlar först och främst om att informationen når fram till ansvariga i kommunen när en elev avbryter sina studier vid gymnasieskolan. Det gäller såväl från de skolor som finns i den egna kommunen som från gymnasieskolor i andra kommuner när ungdomar studerar utanför den egna kommunen. Men det krävs också att kommunen tar in tillgänglig information från till exempel socialtjänsten och arbetsförmedlingen.

Två tredjedelar av kommunerna uppgav att man följer upp arbetet med informationsansvaret. Skolinspektionen kan dock konstatera att ambitionsnivån och i vilken utsträckning uppföljningarna är tillräckligt omfattande och systematiska, varierar mellan kommunerna. I en del kommuner följs hela organisationen upp, från deltagarnivå till verksamhets- och nämndnivå med enkät- och andra uppföljningsinstrument. I andra kommuner rapporterar en tjänsteman till nämnden en gång om året. I det senare fallet är det mer oklart vad som följts upp och hur pass systematisk uppföljningen är. Eftersom skollagen anger att skolhuvudmännen är skyldiga att meddela elevens hemkommun när en elev slutar vid en gymnasieskola är det viktigt att enskilda gymnasieskolor rapporterar vid studieavbrott. Mer än hälften av kommunerna uppgav dock att man inte följde upp om gymnasieskolorna verkligen rapporterar till kommunen när en elev avbryter sina studier. Det finns således en risk att elever avbryter sina studier utan att kommunen får kännedom om detta. Det här indikerar sammantaget att maskorna i skydds nätet för unga som inte studerar eller arbetar kan vara grova även i de kommuner som uppgav att man följer upp att arbetet med informationsansvaret fungerar.

Få kommuner följer upp om åtgärderna fungerar

Skolinspektionens granskning visar att 28 av de 31 kommunerna erbjuder åtgärder i någon form till unga i målgruppen. Kommunerna lägger således en hel del resurser på att hitta alternativa vägar för stöd och vägledning till de unga. Frågan är dock om resurserna träffar målet, om åtgärderna ger önskad effekt och om de är tillräckligt effektiva för att svara mot de behov som finns i målgruppen. I Skolinspektionens granskning genomförde majoriteten av kommunerna inga utvärderingar av de åtgärder som erbjöds till de unga i målgruppen. Endast åtta kommuner genomförde någon form av systematisk uppföljning. Det betyder att övriga kommuner inte har någon systematisk kunskap om huruvida åtgärderna svarar mot de ungas behov och om de har någon effekt, varken på kort eller på lång sikt.

Individens behov kräver organisation och samverkan

Hur kommunerna organiserat arbetet med informationsansvaret och vilka åtgärder som de unga erbjuds skiljer sig åt mellan kommunerna. Spänn-

vidden är stor och sträcker sig från kommuner som helt saknar strategi och åtgärder, till kommuner som har en väl utvecklad organisation för att identifiera, utvärdera och möta målgruppens behov. De behov som de unga har ser mycket olika ut och målgruppen utgör ingen homogen grupp. Vissa unga kan ha behov som klaras med enklare insatser, till exempel studievägledning för att hitta lämplig utbildning. Det finns också unga som har fastnat i passivitet och har svårt att ta egna initiativ. Då kan det finnas behov av daglig struktur och ett aktivt vuxenstöd. Andra unga har behov som fordrar omfattande stödinsatser, vilket kräver samverkan mellan sociala myndigheter, arbetsförmedling och andra aktörer.³ Detta betyder att kommunerna behöver en organisation som klarar av att möta ungas olika behov med det djup och den bredd som krävs.

I Skolinspektionens granskning är det vanligast att de operativa uppgifterna för informationsansvaret ligger inom skol- och utbildningssektorn i kommunen. Så är fallet i 21 av de 31 kartlagda kommunerna. Även andra organisatoriska lösningar förekommer. Till exempel har kommunstyrelsen i fyra kommuner inte delegerat ansvaret till någon nämnd, utan hanterar ansvaret operativt. I ytterligare tre fall har kommunerna inte fastställt vilken instans eller sektor som har ansvaret för informationsansvaret. Det är värt att notera att i de tre kommuner där ansvaret inte är fastställt levde kommunen heller inte upp till informationsansvaret i enlighet med lagstiftningen. I de fyra kommuner där kommunstyrelsen inte delegerat ansvaret kan Skolinspektionen konstatera att i tre fall följde kommunerna inte upp arbetet för att försäkra sig om att informationsansvaret fungerade. Det förefaller således viktigt att kommunerna fastställer och konkretiserar ansvaret för informationsansvaret och att de ser till att det finns en funktionell organisation för att hantera frågorna operativt.

I intervjuer pekar flera kommunföreträdare på vikten av förvaltningsövergripande samverkan, men också på vikten av att de som arbetar med informationsansvaret har fått mandat och ett uppdrag att samverka med både interna och externa aktörer. Eftersom de ungas behov ser ut på olika sätt, krävs det olika former av åtgärder med skilda kompetenser som tillsammans kan svara mot den enskildes behov. Granskningen visar att det finns kommuner som har stor medvetenhet om detta och som utvecklat organisatoriska strategier som inbegriper förvaltningsövergripande samverkan. Jönköping är ett exempel i Skolinspektionens kartläggning som arbetar systematiskt med informationsansvaret. Jönköping har i sin uppföljning identifierat flera framgångsfaktorer i arbetet med informationsansvaret och stödinsatser för målgruppen. Några sådana faktorer som nämns är samverkan över förvaltningsgränserna och samlokalisering men också samverkan med externa aktörer, att hitta breda kontaktytor till de unga, tydligt syfte och mening med varje insats och att utvärdera både arbetet och de åtgärder som erbjuds till de unga. Det finns också andra kommuner bland de som genomfört systematiska utvärderingar, som pekar på liknande analyser och slutsatser.

I sju kommuner erbjuds åtgärder, men det saknas organisation, helhetsperspektiv och strategier för att möta målgruppens behov. Dessa kommuner saknade handlingsplaner och andra beskrivningar av hur kommunen arbetar med informationsansvaret och stödinsatser till de unga. Gemensamt för

³ Se exempelvis K. Hansson & L. Lundahl (2004) "Youth politics and local construction". *British Journal of sociology of education*. Vol. 25, No. 2 April 2004. Carfax Publishing och K. Hansson & L. Lundahl (2002) "Youth politics with new features? Young people's encounters with youth projects". *Education and social justice*. Vol. 4. No. 2. 2002. Trentham Books 2002.

dessa kommuner är att ansvaret för stödinsatser och informationsansvaret delegerats till en tjänsteman, ofta inom utbildningssektorn, antingen en rektor eller studie- och yrkesvägledare, men utan att uppgifterna eller ansvarsområdena fanns beskrivna och definierade. Det fanns heller inget uppdrag att samverka över förvaltningsgränserna eller med externa aktörer. Detta får konsekvenser för hur de som arbetar med informationsansvaret i kommunen förstår sitt uppdrag och i vilken utsträckning kommunen ger sig själv möjligheten att ur ett helhetsperspektiv stödja de ungas behov. Till exempel angav några rektorer och studie- och yrkesvägledare att de uppfattat som sin uppgift att ta in uppgifter om avhopp från kommunens gymnasieskolor för att sedan sammanställa och i bästa fall rapportera till exempelvis en förvaltningschef. Det betyder att informationsansvaret främst ses som en skolfråga och därmed riskerar kommunerna att missa de unga som inte har koppling till gymnasieskolan. En konsekvens i dessa kommuner är att de åtgärder som de unga kan ta del av ligger inom ett relativt begränsat spektra som ofta handlar om studie- och yrkesvägledning samt utbildningsinsatser inom gymnasieskolans ram. Därmed är det inte de ungas individuella behov som är i fokus, utan det är snarare de begränsningar som finns i hur kommunen prioriterar och organiserar arbetet för målgruppen som styr vilka åtgärder som är möjliga att ta del av för de unga. Skolinspektionen ser risker med detta. Eftersom ungas livssituation kan se väldigt olika ut så behöver varje kommun en flexibel organisation som kan leverera åtgärder som bäst svarar mot varje individs behov.

I tre av de 31 kommunerna har Skolinspektionen förelagt kommunen att vidta åtgärder eftersom dessa inte lever upp till skollagens krav vad avser informationsansvaret. I dessa kommuner förekom också få insatser för målgruppen.

Ny lagstiftning och ny granskning 2015

Den nya lagstiftning som är på väg innebär att det informationsansvar som idag finns blir till ett kommunalt aktivitetsansvar. Det tydliggörs att varje kommun är skyldig att erbjuda målgruppen lämpliga och individuellt riktade åtgärder. Skolinspektionens granskning visar att många kommuner i dagsläget kommer att få vidta åtgärder för att uppfylla kommande lagstiftning. Det gäller både vad avser att hålla sig informerade om målgruppen och att försäkra sig om att man når alla de unga som ingår i målgruppen, men också att erbjuda lämpliga och individuellt riktade åtgärder. Granskningen visar att det finns kommuner som i dagsläget inte alls arbetar med det kommunala informationsansvaret och därmed inte uppfyller den lagstiftning som gäller idag. Dessa kommuner har ett stort arbete att göra för att uppfylla kommande krav. Granskningen visar också att drygt hälften av kommunerna i granskningen inte försäkras om att de når alla ungdomar i målgruppen. Skolinspektionen har också sett att kommunerna har en mycket skiftande ambitionsnivå ifråga om omfattning och innehåll i de åtgärder som erbjuds till ungdomarna. Här tydliggörs i den nya lagstiftningen att de åtgärder som erbjuds ska vara lämpliga och individuellt riktade.

Skolinspektionen kommer att på regeringens uppdrag att återkomma med en ny granskning av området 2015.



Regelbunden tillsyn av alla skolor

SKOLINSPEKTIONEN granskar skolverksamhet, förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet. Utgångspunkten är de lagar och regler som finns för verksamheten.



Kvalitetsgranskning inom avgränsade områden

SKOLINSPEKTIONEN granskar kvaliteten i skolor och andra verksamheter inom avgränsade områden. Granskningen ska leda till utveckling.



Anmälningar som gäller förhållandet för enskilda elever

ELEVER, FÖRÄLDRAR och andra kan anmäla missförhållanden i en skola till Skolinspektionen, till exempel kränkande behandling eller uteblivet stöd till en elev



Fristående skolor

– kontroll av grundläggande förutsättningar

SKOLINSPEKTIONEN bedömer ansökningar om att starta fristående skolor. Bedömningen innebär en grundläggande genomgång av skolans förutsättningar inför start.