

Yttrande över Betänkandet Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar (SOU 2018:11)

(dnr U2018/01831/UF)

Skolinspektionen har beretts möjlighet att yttra sig över Betänkandet Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar (SOU 2018:11).

Remissen avser förslagen i avsnitt 9.1, 10.2 och 11.3. Myndigheten avstår från att kommentera avsnitt 11.3 men lämnar synpunkter även på avsnitt 9.5.

På en övergripande nivå ser Skolinspektionen positivt på förslag som syftar till att öka möjligheterna och förbättra livsvillkoren för unga som varken arbetar eller studerar. Skolinspektionen lämnar följande synpunkter.

Avsnitt 9.1 Utredning om ekonomisk ersättning till unga inom det kommunala aktivitetsansvaret

Skolinspektionen delar utredningens bedömning att förslaget på sikt kan medföra ökade möjligheter för unga att erhålla likvärdiga ekonomiska förutsättningar att delta i aktiviteter inom aktivitetsansvaret. Vid Skolinspektionens granskning av kommunernas aktivitetsansvar 2018 har det framkommit att kommuner gör olika när det gäller ekonomisk ersättning till ungdomar som deltar i aktivitetsansvaret. Det har också framkommit att flera kommuner ser fördelar med att kunna ge ekonomisk ersättning till ungdomarna då detta ökar ungdomarnas möjligheter att delta i insatser. Skolinspektionen ser därför positivt på förslaget att tillsätta en utredning avseende ekonomisk ersättning till unga inom det kommunala aktivitetsansvaret.

Avsnitt 9.5 En långsiktig plan för Skolinspektionens granskning och tillsyn

Enligt utredningens förslag ska Skolinspektionen genomföra återkommande granskningar av aktivitetsansvaret och ett särskilt återrapporteringskrav ska skrivas in i myndighetens regleringsbrev. Skolinspektionen avstyrker detta förslag.

Skolinspektionen anser att det är viktigt att granskningar görs av aktivitetsansvaret. Myndigheten delar vidare utredningens bedömning att det finns kvalitetskillnader i kommunernas arbete med aktivitetsansvaret samt att granskning av verksamheten leder till positiva effekter för unga och kommuners arbete. Inte minst visar myndighetens senaste granskning från 2018 att det fortfarande finns flera kommuner som behöver utveckla arbetet, men också att Skolinspektionens tidigare granskning har påverkat kommunernas arbete positivt.

Av 2 § Skolinspektionens instruktion (2011:556) framgår att: "Kvalitetsgranskningen och den tillsyn som utövas löpande ska genomföras med utgångspunkt dels i en behovsanalys, dels i att de ska omfatta sådana aspekter som kräver en kvalitativ bedömning av undervisningen och verksamheten". Det är viktigt att myndigheten har utrymme för egen behovsanalys och prioritering. Statskontoret har lyft att detta är ett ändamålsenligt sätt att styra en tillsynsmyndighet, vilket Skolinspektionen instämmer i.

Skolinspektionen har sedan det kommunala aktivitetsansvaret förtydligades 2015, genomfört två kvalitetsgranskningar av området (2016 och 2018). Området ingår även i den regelbundna tillsynen. När det gäller målgruppen som riskerar att hamna i aktivitetsansvaret finns det flera aspekter av utbildningen som påverkar deras förutsättningar att fullfölja en utbildning och som är relevanta att Skolinspektionen också granskar (utöver aktivitetsansvaret specifikt). Målgruppen beaktas därför även på olika sätt vid behovsanalysen av kommande granskningar. Några exempel på detta är de genomförda granskningarna *Gymnasieskolors arbete med att förebygga studieavbrott* (2015), *Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor* (2016), *Omfattande frånvaro. En granskning av skolors arbete med omfattande frånvaro* (2016) och *Utbildningen på språkin introduktion i gymnasieskolan* (2017). Andra exempel är de pågående granskningarna om studie- och yrkesvägledning på gymnasiala yrkesprogram samt om nyanlända elevers fortsatta utbildningsvägar efter språkin introduktion.

Utredningen föreslår att återkommande granskningar av kommunernas aktivitetsansvar ska genomföras genom en omfördelning av myndighetens befintliga resurser. Utredningen anger vidare att avsikten med förslaget är att uppnå en ambitionshöjning av Skolinspektionens granskningar på området. Det anges även att det kommer att medföra vissa ökade merkostnader för myndigheten. Dock har utredningen inte föreslagit att myndigheten ska tilldelas resurser för detta. Skolinspektionen vill därför uppmärksamma att regeringen beaktar att en ambitionshöjning bör följas av ett tillskott på finansiella medel. Ett återkommande uppdrag att granska ett särskilt område över tid, utan tillskott på finansiella medel medför att granskningar inom andra områden, återkommande, kommer behöva prioriteras bort.

Avsnitt 10.2 Avslutande vägledningssamtal för elever som avslutar gymnasiet i förtid eller utan examen.

Skolinspektionen ser positivt på intentionen med utredningens förslag om nya bestämmelser i skollagen och gymnasieförordningen men avstyrker förslaget i dess nuvarande utformning.

Skolinspektionen anser att det är problematiskt med en lagändring som innebär att ett *avslutande* vägledningssamtal ska hållas med eleven redan vid *risk* för studieavbrott. Om det föreligger *risk* för studieavbrott bör gymnasieskolans uppdrag, enligt Skolinspektionens mening, fortsatt vara att vidta de nödvändiga åtgärder som krävs för att förebygga och förhindra att eleven avbryter sina studier. Studier och erfarenheter visar på vikten av skolans förebyggande och åtgärdande arbete för att elever ska stanna kvar och fullfölja sin gymnasieutbildning.

Tidigare studier har visat att ökad frånvaro, sjunkande resultat och svårigheter att nå målen utgör risksignaler för att eleven avslutar studierna i förtid eller utan examen. I skollagen finns idag bestämmelser om skolans skyldighet att ge extra anpassningar och särskilt stöd till elever som riskerar att inte nå målen samt att ge stöd till elever som på andra sätt behöver det för att kunna utvecklas så långt som möjligt. Den 1 juli tillkom även nya bestämmelser i 15 kap. 16 § avseende rektors skyldighet att vidta åtgärder vid upprepad eller längre frånvaro. Redan idag finns alltså reglering som syftar till att gymnasieskolan ska arbeta förebyggande och åtgärdande med de elever som riskerar att avsluta sina studier i förtid eller utan examen. Enligt utredningen ska den föreslagna bestämmelsen inte ersätta, utan syfta till att komplettera dessa bestämmelser. Skolinspektionen delar inte denna bedömning utan anser att bestämmelsen så som den är utformad istället medför en risk för gränsdragningsvårigheter i förhållande till bestämmelserna om särskilt stöd och åtgärder vid omfattande frånvaro. Exempelvis kan tolkningssvårigheter uppstå när det gäller att bedöma *när* det föreligger en sådan risk för studieavbrott att ett avslutande vägledningssamtal är aktuellt istället för de förebyggande åtgärder som anges i skollagen. Som nämnts ovan är omfattande frånvaro och sjunkade studieresultat signaler på att det föreligger risk för studieavbrott.

Att det är ett avslutande vägledningssamtal som ska hållas med eleven signalerar vidare till eleven att hen förväntas avsluta sin studier i förtid. Därtill signalerar bestämmelsen att skolan vid risk för avhopp kan erbjuda ett avslutande vägledningssamtal likväl eller istället för förebyggande åtgärder. Det finns således enligt Skolinspektionens bedömning, en risk för att elever som riskerar att avbryta sina studier istället för stöd och förebyggande åtgärder främst eller enbart erbjuds det avslutande vägledningssamtalet. Skolinspektionen ställer sig därmed tveksamt till den effekt som förslaget enligt utredningen förväntas få för eleverna. Myndigheten ställer sig också tveksam till att det avslutande

samtalet kommer att leda till en ökad rapportering från skolor avseende avhopp till hemkommunen samt till att aktivitetsansvaret skyndsamt kontaktar ungdomar. Detta eftersom utredningens förslag innebär en åtgärd som riktas till eleven och inte till att exempelvis förtydliga samverkan mellan verksamheterna.

Skolinspektionen anser att redogjorda problem och tolkningssvårigheter försvårar tillämpningen och således även granskning av de föreslagna bestämmelserna.

Skolinspektionen vill dock tillägga att myndigheten inte har invändningar mot förslag som exempelvis innebär att ett avslutande vägledningssamtal hålls med elever när det är konstaterat att eleven har gjort ett studieavbrott eller har avslutat sin utbildning utan examen.

Skolinspektionen har vidare inga synpunkter gällande förslaget om innehållet i den information som ska lämnas i vägledningssamtalen. Myndigheten anser emellertid att skriftlig information alltid ska ges till eleverna, även i de fall ett samtal har kunnat hållas. Enbart muntlig information kan vara svår för eleven att ta till sig och komma ihåg.


Om regeringen avser att gå vidare med förslaget är det Skolinspektionens bedömning att formuleringarna i lagförslaget bör ses över.

Avslutningsvis avstyrker Skolinspektionen den del av förslaget som anger att myndigheten ska ges ett särskilt uppdrag att granska implementeringen av de avslutande vägledningssamtalen. I likhet med synpunkterna gällande avsnitt 9.5 anser Skolinspektionen att det är viktigt att myndigheten har utrymme för egen behovsanalys och prioritering.

Utredaren Lovisa Wiklund och juristen Ingegärd Hilborn har deltagit i ärendets slutliga handläggning.



Tommy Lagergren
Biträdande generaldirektör



Nathalia Guaje
Föredragande, utredare