

Handläggare
Isabel Eriksson
Telefon: 08-50829346

Till
Kommunstyrelsen

Yttrande över remiss av betänkandet Vårt gemensamma ansvar- för unga som varken arbetar eller studerar

Svar på remiss från utbildningsdepartementet

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar” hänvisas till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Sammanfattning

Kommuner har enligt skollagen ett aktivitetsansvar för ungdomar i åldern 16-19 år som är folkbokförda i kommunen och som inte genomför eller har fullföljt gymnasieutbildning. Ansvaret innebär att kommunen ska hålla sig informerad om vilka som tillhör målgruppen, kontakta dem och erbjuda dem lämpliga, individuellt anpassade åtgärder för att de främst ska återgå till studier eller få arbete.

Regeringen fattade 2015 beslut om ett direktiv till en samordnare vars uppdrag har varit att utveckla det kommunala aktivitetsansvaret. Samordnaren har lämnat betänkandet *Vårt gemensamma ansvar – unga som varken arbetar eller studerar*. I betänkandet presenteras femton förslag inom tre områden: det kommunala aktivitetsansvaret, kvalitet i insatser, samt samverkan och samordnat stöd. Förslagen riktar sig till flera olika aktörer på nationell, regional och lokal nivå och handlar främst om styrning, organisering och förbättrad kunskap.

Stadsledningskontoret bedömer att de tretton förslag samordnaren presenterat i betänkanden kan i huvudsak förbättra och utveckla vårt arbete med aktivitetsansvaret men ställer sig tveksam till ökad detaljstyrning.

Bakgrund

Regeringen fattade 2015 beslut om ett direktiv till en samordnare för unga som varken arbetar eller studerar (Dir. 2015:70), fortsättningsvis benämnd samordnaren. Samordnarens uppdrag har varit att utveckla det kommunala aktivitetsansvaret som är reglerat i 29 kap.9 § skollagen (2010:800). Samordnaren har nu lämnat slutrapporten *Vårt gemensamma ansvar – unga som varken arbetar eller studerar*.

Betänkandet har remitterats till Stockholms stad där stadsledningskontoret och arbetsmarknadsnämnden fått den på remiss.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontorets avdelning för välfärdsstyrning.

Ärendet

Ett av regeringens mål är att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning och det finns flera insatser vars syfte är att uppnå detta mål. De flesta påbörjar gymnasiet efter grundskolan men omkring en tredjedel fullföljer inte sina studier. En del avbryter sin utbildning, andra går ut med studiebevis istället för en examen. Enligt inrapporterade uppgifter till skolverket från 2016 har kommunerna registrerat in drygt 115 200 unga som aktuella för aktivitetsansvaret. Tre grupper som är överrepresenterade bland unga som varken arbetar eller studerar, är unga utan slutförd gymnasieutbildning, unga med funktionsnedsättning och unga utrikes födda.

Kommunens aktivitetsansvar, som är reglerat i 29 kap. 9 § skollagen (2010:800), gäller för ungdomar i åldern 16-19 år som är folkbokförda i kommunen, har fullgjort sin skolplikt men inte genomfört eller har fullföljt gymnasieutbildning. Ansvaret innebär att kommunen ska hålla sig informerad om vilka som tillhör målgruppen, kontakta dem och erbjuda dem lämpliga, individuellt anpassade åtgärder. Ansvaret förutsätter att insatser genomförs under hela året och omfattar allt från kartläggning och uppsökande verksamhet till genomförandet av åtgärder. I första hand ska kommunen erbjuda insatser för att motivera ungdomarna att påbörja eller återuppta studier. I andra hand kan insatserna syfta till annan sysselsättning, till exempel arbete.

Samordnaren har fått i uppdrag att utreda och analysera utförandet av aktivitetsansvaret samt bidra till bättre samverkan och öka kunskapen om insatser. Samordnaren har förutom rollen som

utredare haft rollen som pådrivare och lyft frågorna om unga som varken arbetar eller studerar till den politiska agendan samt till myndigheter och andra aktörer nationellt och lokalt. Samordnaren har arbetat utifrån ett jämställdhet- och ungdomsorienterat perspektiv.

Samordnaren har i betänkandet sammanlagt gett 13 förslag och delat upp dessa förslag i 3 kategorier: det kommunala aktivitetsansvaret, kvaliteten i insatser samt samverkan och samordnat stöd.

Det kommunala aktivitetsansvaret

För att stärka förutsättningarna för kommunerna att erbjuda unga likvärdiga insatser av hög kvalitet inom ramen för aktivitetsansvaret lämnar samordnaren fyra förslag med direkt koppling till det kommunala aktivitetsansvaret:

- Utredning om ekonomisk ersättning till unga.

Samordnaren föreslår att en utredning ska kartlägga nuvarande reglering och kommunal praxis, samt vid behov lämna förslag som möjliggör för kommunerna att lämna ekonomiskt ersättning till unga som omfattas av aktivitetsansvaret. Syftet med förslaget är att stärka de ekonomiska förutsättningarna för unga att delta i aktiviteter inom det kommunala aktivitetsansvaret.

- Utveckling av en nationell betygsdatabas.

Samordnaren föreslår att betygsdatabasen Beda, som Universitets- och högskolerådet administrerar, ska byggas ut genom att göra det obligatoriskt för skolhuvudmän och utbildningssamordnare att rapportera in betyg till databasen. Förslaget syftar till att underlätta kommunernas kartläggning av vilka unga som omfattas av aktivitetsansvaret samt ansökningsförfarandet till bland annat komvux. Kommunerna ska utan avgift kunna ta del av uppgifterna från betygsdatabasen.

- Ett stärkt stöd från Skolverket.

Samordnaren föreslår att ett särskilt återrapporteringskrav kring aktivitetsansvaret ska skrivas in i Skolverkets regleringsbrev. Skolverket bör i större utsträckning ge implementeringsstöd till kommunerna i deras genomförande av aktivitetsansvaret, samt utöka sina analyser från inrapporteringen. Detta ska fungera som signal om behovet av att myndigheten prioriterar att stödja kommunerna i deras arbete med aktivitetsansvaret.

- En långsiktig plan för Skolinspektionens granskning och tillsyn.

Samordnaren föreslår att Statens skolinspektion bör se över hur myndigheten ska genomföra uppföljning av kommunernas arbete med aktivitetsansvaret på lång sikt genom kvalitetsgranskning och tillsyn. Detta för att öka regeringskansliets möjligheter att följa upp och säkerställa att granskningen sker på ett ändamålsenligt sätt.

Kvaliteten i insatser

Samordnaren har i uppdrag att systematiskt samla och analysera kunskap om insatser inom aktivitetsansvaret för att främja utvecklingen av kvaliteten. Samordnaren lämnar fyra förslag i syfte att öka kvaliteten i insatser:

- Förstudie om lokal och nationell uppföljning av frånvaro i grund och gymnasieskola.

Skolverket föreslås få i uppdrag att genomföra en förstudie i syfte att inrätta ett system för inrapportering och redovisning av nationell statistik över frånvaro för grundskola, gymnasieskola och motsvarande skolformer. Frånvaro har inte bara ett samband med skolmisslyckanden utan även med psykisk ohälsa och riskbeteenden.

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

Samordnaren föreslår att det ska införas en skyldighet för rektorer på gymnasieskolan respektive gymnasiesärskola att se till att elever som riskerar att avsluta sin utbildning utan att fullfölja den, samt elever som riskerar att slutföra sin utbildning på ett nationellt gymnasieprogram utan att erhålla en gymnasieexamen, erbjuds ett avslutande vägledningssamtal. Under vägledningssamtalet ska information ges om vilka kurser eller betyg eleven saknar för att fullfölja utbildningen och erhålla en gymnasieexamen, samt information om olika studievägar för att uppnå en gymnasieexamen eller motsvarande utbildning på folkhögskola. Om ett vägledningssamtal inte kan hållas ska samma information lämnas till eleven skriftligen. Många unga som går ut med ett studiebevis i stället för examensbevis saknar ofta kunskap om att de inte har fullföljt sin gymnasieutbildning och om vad som återstår för att nå en examen. Förslaget syftar till att ge elever ett bättre individbaserat stöd och vägledning framåt. Samordnaren föreslår ändring i skollagen (201:800) och ändring i gymnasieförordningen (2010:2039). Det föreslås att två nya paragrafer införs i skollagen och i gymnasieförordningen om avslutande vägledningssamtal och

information vid avslutande vägledningssamtal. Föreslagna lagförändringar föreslås träda i kraft 1 juli 2019.

- Nationell etableringssamordnare för unga med funktionsnedsättning.

Samordnaren föreslår att en nationell samordnare ska inrättas och få i uppdrag att verka för och driva på arbetet för att stärka etableringen för unga med funktionsnedsättning. Unga med funktionsnedsättning är de som möter störst hinder i övergången från utbildning till arbete. Syftet med en nationell samordnare är att utifrån befintlig kunskap och genom dialog med kommunala företrädare och andra aktörer, förbättra samhällets gemensamma förmåga att öka andelen unga med funktionsnedsättning som arbetar.

- Samlad analys av kunskapsläget om insatsers effekter.

Samordnaren föreslår att det statliga forskningsrådet Forte ska få i uppdrag att återkommande ta fram en samlad analys av kunskapsläget om vilka effekter insatser för unga som varken arbetar eller studerar har. En samlad analys av kunskapsläget skulle ge beslutsfattare, tjänstepersoner och praktiker på nationell och lokal nivå aktuell vägledning i prioriteringar för politikens inriktning och olika insatser.

Samverkan och samordnat stöd

Samordnaren har i sitt uppdrag att förbättra samverkan mellan olika myndigheter och aktörer på nationell och lokal nivå som kommer i kontakt med unga. Förslagen för förbättrad samverkan och samordnat stöd avser huvudsakligen strukturella och långsiktiga förändringar i styrning, stöd och organisering. Samordnaren lämnar fem förslag för att förbättra samverkan och samordnat stöd:

- Utredning om samordnad barn- och ungdomshälsovård.

Samordnaren föreslår att utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård (S 2017:01) ska ges ett tilläggsuppdrag att utreda och lämna förslag till hur en sammanhängande barn- och ungdomshälsovård ska säkerställas med särskilt fokus på de barn och unga i åldern 0 till 25 år som är i behov av insatser från flera vårdgivare/huvudmän. Det finns ett starkt samband mellan psykisk ohälsa och skolmisslyckande och det medför en ökad risk att hamna utanför arbete och studier under uppväxten och senare i livet. Syftet är förtydligad ansvarsfördelning och att åstadkomma ett tydligt system för hur ett samordnat stöd ska säkerställas för barn och unga med behov av flera vårdinsatser respektive behov av såväl vård som omsorgsinsatser från olika verksamheter.

- En lokal försöksverksamhet för samordnat stöd. Polismyndigheten, Skolverket, Socialstyrelsen och Verket för innovationssystem föreslås ges i uppdrag att koordinera en försöksverksamhet med ett lokalt sammanhängande system för barn och unga från 0 till 25 års ålder, som inkluderar selektiv och indikerad prevention samt stöd till unga som varken arbetar eller studerar, inom utbildning, omsorg och hälso- och sjukvård. Försöksverksamheten ska ge möjlighet att utveckla och pröva nya lösningar när det gäller roller, ansvar, organisering, informationsdelning, arbetsätt och rutiner med mera. Försöksverksamheten ska utvärderas för att ge regeringen beslutsunderlag för eventuella framtida strukturella och organisatoriska förändringar.
- Nationellt samordnat stöd från tre myndigheter. Arbetsförmedlingen, Skolverket och Socialstyrelsen föreslås ges i uppdrag att gemensamt identifiera och föreslå åtgärder där nationell samverkan mellan myndigheterna kan bidra till bättre och mer sammanhängande stöd till barn och unga i åldern 0 till 25 år som riskerar att få eller som har svårigheter i sin etablering. Förslaget syftar till att utveckla en bättre nationell samverkan mellan myndigheterna.
- Uppföljning av indikatorer. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor föreslås ges i uppdrag att redovisa och sammanhållet tillgängliggöra indikatorer för unga som möter särskilda utmaningar i sin etablering inom ramen för det ungdomspolitiska indikatorsystemet. Indikatorssystemet ska innehålla indikatorer om behörighet, frånvaro, uppnådda kunskapskrav, avslutade gymnasiestudier, unga med ekonomiskt bistånd och unga som omfattas av aktivitetsansvaret. Förslaget syftar till att bidra till att stärka styrning mot ett samordnat stöd för unga på nationell, regional och lokal nivå.
- Statistik om unga som varken arbetar eller studerar. Samordnaren föreslår att Statistiska centralbyrån ska få i uppdrag att ta fram registerbaserad statistik över unga som varken arbetar eller studerar, samt att regelbundet leverera dessa uppgifter till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. För att kunna skapa en framgångsrik politik, insatser med kvalitet och en bra samordning på nationell, regional och lokal nivå krävs en uppfattning om hur många unga det handlar om och vilka behov de har.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Stadsledningskontoret ser positivt på förslagen som bedöms ge staden bättre stöd, underlag och tydligare riktning i stadens arbete med unga som varken arbetar eller studerar.

Kommunala aktivitetsansvaret

Förslagen som samordnaren presenterar kring det kommunala aktivitetsansvaret kan ge bättre förutsättningar för Stockholms stads arbete med aktivitetsansvaret. Unga som varken arbetar eller studerar lever ofta med ekonomisk utsatthet och att utreda möjligheter till att bryta den utsattheten, som exempelvis med ekonomisk ersättning, skulle kunna stärka de ekonomiska förutsättningarna för unga inom aktivitetsansvaret. Ekonomisk ersättning skulle vara en bra drivkraft till egen försörjning. Förslaget om ökat stöd från Skolverket skulle vara positivt för Stockholms stad i arbete med aktivitetsansvaret. Att Skolinspektionen skulle sätta upp en långsiktig plan för sin granskning och tillsyn av aktivitetsansvaret ses som positivt för Stockholm stad. Utvecklingen av en nationell betygsdatabas skulle underlätta stadens uppsökande arbete av unga som omfattas av aktivitetsansvaret med kortare och förenklad handläggning. Databasen skulle ge staden tydligt underlag och att göra den avgiftsfri möjliggör att fler kommer vara positiva till förslaget att använda databasen. Samordnaren beskriver att tidigare anslutna kommuner ansåg att det var enkelt och icke tidskrävande att ansluta sig till databasen, men nämner inte om kommunerna ansåg att det skapade ökad uppgiftslämning. Det är oklart för Stockholms stad om anslutande till databasen kommer kräva mer omfattande uppgiftinlämning. Stadsledningskontoret anser att samordnaren bör ha i åtanke är att inte göra uppgiftslämningen för omfattande och resurskrävande.

Kvaliteten i insatser

Stadsledningskontoret bedömer att förslagen för ökande kvalitet i insatserna inom som positiva för stadens utvecklande och förbättrande av insatser. En förstudie om uppföljning av frånvaro och en samlad analys om kunskapsläget kring insatser kan ge staden bra underlag för åtgärder och förebyggande insatser på kommunal nivå. Stadsledningskontoret bedömer att en nationell samordnare för unga med funktionshinder kan hjälpa att förbättra Stockholms stads arbete med unga funktionshindrade. Stadsledningskontoret anser det bra att fokus ges till unga funktionshindrade då det är en grupp som vanligen är långt från sysselsättning.

Att lagstadga om avslutande vägledningssamtal kommer att påverka skolorna i kommunen. Det kommer ta tid och resurser från stadens rektorer, varje samtal beräknar samordnaren kommer ta två timmar att planera och genomföra och kommer behövas ges till cirka 30 procent av alla elever. Samordnaren beräknar att kommunerna kommer belastas med de största konstaderna och det kommer kosta cirka 18,3 mnkr årligen för kommunerna. Dock beräknas det att om mellan 0,3 procent och 3 procent av eleverna förändrar sitt beteende som konsekvens av vägledningssamtalet kommer intäkterna överskrida kostnaderna. Stadsledningskontoret bedömer att trots eventuella kostnader kommer avslutande vägledningssamtal ha positiv påverkan på målgruppen i Stockholms stad. Förslaget skulle positivt påverka unga som riskerar hamna eller har hamnat i målgruppen unga som varken arbetar eller studerar. Förslaget skulle göra en markering till skolorna att det är ett prioriterat arbete att fånga upp de elever som riskerar hamna i aktivitetsansvaret och förslaget skulle kräva att tydlig information ges till unga och deras vårdnadshavare om konsekvenserna och möjligheterna. Lagändring om avslutande vägledningssamtal skulle inte kräva omfattande förändring i stadens nuvarande arbete. För nuvarande står det i skolverkets allmänna råd ”Arbete med studie- och yrkesvägledning” att ”I de fall eleven fattar beslut om att avbryta eller inte helt fullfölja sina studier bör skolan informera om och tydliggöra vilka konsekvenser det kan få när det gäller möjligheter till arbete och vidare studier.” Detta råd följer Stockholms stad och påpekar dess tyngd i stadens handlingsplan kring aktivitetsansvaret. Stockholms stads skolsluss arbetar med att informera unga inom aktivitetsansvaret om vart de kan vända sig för hjälp eller fortsatta studier. Stockholms stad har även ett pilotprojekt med vägledningssamtal som prövas på en gymnasieskola inom introduktionsprogrammet, projektet är skapat av utbildningsförvaltningen och arbetsmarknadsförvaltningen.

Samverkan och samordnat stöd

Stadsledningskontoret bedömer att förslagen samordnaren presenterat kring samverkan och samordnat stöd kommer förbättra den nationella samordning och ge Stockholms stad bättre nationell, regionalt och lokalt stöd i arbetet med aktivitetsansvaret. Stadsledningskontoret anser att samordnat stöd från Arbetsförmedlingen, Skolverket och Socialstyrelsen skulle ge förbättrad nationell styrning men de måste ha förståelse för den kommunala verkligheten. Försöksverksamheten kan ge bra underlag för eventuella framtida förändringar i struktur och organisering. Att utredningen om samordnad utveckling av god och nära vård (S

2017:1) skulle få ett tilläggsuppdrag om samordnad barn- och ungdomsvård anser stadsledningskontoret skulle vara positivt, detta eftersom unga är ofta beroende av många instanser så förbättrad samverkan skulle vara gynnsamt. Förslaget om statistik över unga som varken arbetar eller studerar anser stadsledningskontoret vara bra eftersom det skulle ge staden bättre underlag till stadens arbete. Det är även positivt att kunna jämföra sig med andra städer och över tid.

Förslaget om att införa uppföljning av indikatorer är ett bra förslag på hur man kan systematiskt kontrollera arbetet som pågår med aktivitetsansvaret. Stadsledningskontoret anser det bra med löpandet systematiska sammanställningar som kan ge tydligt underlag och peka på förbättringsområden. För kommunerna kan detta förslag dock kräva ytterligare uppgiftsbörda. Samordnaren bör ha i åtanke tyngden av uppgiftbördan och göra uppgiftinlämning så lätt som möjligt och undvika parallella processer och inlämningskrav.

De tretton förslag samordnaren presenterar i betänkandet bedömer stadsledningskontoret kunna förbättra och utveckla stadens arbete med aktivitetsansvaret. Förslagen skulle ge staden bättre stöd, underlag och nationell styrning i stadens arbete med unga som varken arbetar eller studerar. Stadsledningskontoret anser att förslagen i huvudsak är positiva men ställer sig tveksam till ökad detaljstyrning.

Magdalena Bosson
Stadsdirektör

Gillis Hammar
Biträdande stadsdirektör