

Publiceringsår 2016

# Kommunernas arbete med det kommunala aktivitets- ansvaret

## Sammanfattning

Cirka 30 000 ungdomar mellan 16–19 år står utanför gymnasieskolan och går heller inte något introduktionsprogram, det vill säga de är varken inskrivna eller har tagit ut ett fullständigt slutbetyg från gymnasieskolan. Forskning och undersökningar visar att ungdomar som inte genomgår eller hoppar av en gymnasieutbildning löper en större risk än andra att drabbas av sociala problem i vuxen ålder och att vara i arbetslöshet under längre perioder jämfört med personer som har gymnasieutbildning<sup>1</sup>. Internationella studier visar på liknande erfarenheter<sup>2</sup>. Liknande effekter har också påvisats bland unga som är arbetslösa. Negativa individuella konsekvenser av arbetslöshet tycks också öka ju längre arbetslösheten pågår<sup>3</sup>.

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

### Många ungdomar i målgruppen kontaktas inte

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

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

### Kommunerna behöver bli bättre på att möta de ungas behov

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

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

<sup>2</sup> Rumberger & Lamb 2003

<sup>3</sup> Grönkvist 2011

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

## Styrning och ledning behöver utvecklas

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

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

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