

2012-12-10
1 (14)
2012:279

Delrapportering av uppdrag om gymnasieskolreformens lokala förankring

- Det kommunala informationsansvaret

U2012/3589/S

Härmed redovisas del av uppdrag 24 givet i regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Statens skolverk.

Sammanfattning

Skolverket har fått i uppdrag att löpande följa upp och analysera den reformerade gymnasieskolan. I uppdragsbeskrivningen framgår att det kommunala informationsansvaret särskilt ska belysas. Uppdraget ska redovisas årligen till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 1 oktober.

En uppföljning av de reformer som trätt i kraft i gymnasieskolan under 2011 finns samlade inom ett gemensamt projekt på Skolverket. Olika delar av uppföljningen är utformade i delprojekt. Ett av delprojekten fokuserar på det kommunala informationsansvaret och avrapporteras i denna promemoria.

Den främsta anledningen till att studera kommunernas arbete med informationsansvaret inom ramen för utvärdering av gymnasiereformen, är att de i och med *Gymnasieskolan 2011* inte har samma möjlighet som tidigare att erbjuda utbildning som en åtgärd inom ramen för det kommunala informationsansvaret. Om en ungdom är behörig till gymnasieskolans nationella program är inte ett introduktionsprogram (tidigare det individuella programmet) ett givet alternativ, om inte synnerliga skäl råder¹.

För att få en uppfattning av hur reformerna tagits emot är det viktigt att få en inblick i den lokala förankringen. Resultaten i denna delrapportering bygger därför på en mindre fallstudie med fokus på den lokala implementeringen. Detta har syftat till att dels ringa in frågeområden som vi bör gå vidare med i kommande uppföljning, dels få indikationer om vad Skolverket behöver utveckla för stöd i arbetet gentemot kommuner och skolhuvudmän. Med detta formativa syfte har metoden här varit att genomföra intervjuer i ett begränsat urval av kommuner. Detta innebär att delrap-

¹ Om en elev enbart är behörig till ett yrkesprogram men vill läsa ett högskoleförberedande program så är Preparandutbildningen ett alternativ för denna elev.

porteringens resultat inte ger en nationell bild av reformens implementering men ger goda underlag inför Skolverkets kommande arbete.

Utifrån den fallstudie som genomförts inför för denna delrapportering, intervjuer med de som arbetar med informationsansvaret i 24 kommuner, finns det argument för att återupprepa den uppföljning som Skolverket genomförde 2010 (publicerad 2011). Det handlar om att göra en uppföljning både om hur kommunerna organiserar arbetet med det kommunala informationsansvaret men kanske framförallt om vad kommunerna erbjuder för individuella åtgärder till de unga. Till denna kommande uppföljning finns också ett behov av att genomföra en fördjupad studie i ett senare skede där reformernas effekter kan analyseras. Framförallt handlar det då om att fördjupa kunskaperna kring hur kommunerna arbetar med de ungdomar som avbrutit sin gymnasieutbildning. I fallstudien framkommer att det finns en osäkerhet om hur kommuner på bästa sätt organiserar arbetet med det kommunala informationsansvaret och att en del kommuner uppfattar att det finns ett behov av att förändra organisationen, för att på bästa sätt möta varje enskild ungdom.

Det framkommer i fallstudien att kommuner tolkar synnerliga skäl på olika sätt varför det finns stor anledning att genomföra en bredare och djupare uppföljning om just detta. I samband med att kommuner upplever svårigheter att tolka synnerliga skäl framkommer att det finns en uppfattning om att det varit färre elever som avbrutit sina gymnasiestudier under detta läsår.² Detta är något som Skolverket löpande följer upp i den nationella statistiken men behov finns av en mer kvalitativ uppföljning av kommunernas konkreta arbete.

I fallstudien framkommer också att kommunerna ser stora utmaningar i att hantera grupper av ungdomar som upplevs öka inom ramen för det kommunala informationsansvaret. En sådan grupp är ensamkommande flyktingbarn och unga med funktionsnedsättningar. Kommunerna upplever att de saknar både resurser och kompetens att ta hand om dessa på bästa sätt.

För att kunna göra meningsfulla analyser av reformernas effekter inom informationsansvaret är det önskvärt att åtminstone en årskull med elever ska ha haft möjlighet att slutföra sin gymnasieutbildning. I januari 2013 ska den statligt tillsatta utredningen ”Utvecklingen av arbetet med unga som varken arbetar eller studerar” delrapportera sina resultat³. Ett av utredningens syften handlar om att se över hur statistiken kring de unga som omfattas av informationsansvaret kan/bör se ut och hanteras. Detta är ett viktigt inslag i kommande uppföljningar inom området eftersom det i dagsläget är svårt att göra analyser på antal och andel unga som omfattas av det kommunala informationsansvaret på nationell nivå. Ett annat syfte med den statligt tillsatta utredningen är att göra en översyn av det kommunala informationsansvaret för unga och att vid behov ge förslag på reformförändring. Utredningen ska slutredovisa uppdraget senast 1 augusti 2013. Detta innebär att förut-

² Vid tidpunkten för intervjuerna, dvs. maj-juni 2011.

³ Kommittédirektiv 2012:70.

sättningarna för kommunerna att hantera det kommunala informationsansvaret kan komma att förändras inom en snar framtid. Skolverket föreslår att myndighetens vidare arbete med att belysa och att göra en större uppföljning och utvärdering av informationsansvaret bör ske först 2014, med hänsyn till ovanstående faktorer.

Inledning

Det kommunala informationsansvaret står beskrivet i skollagen (2010:800):

”En hemkommun ska löpande hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen som fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år är sysselsatta i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. Kommunens skyldighet enligt första stycket omfattar inte de ungdomar som genomför eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola, nationella eller specialutformade program i gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning.”

29 kap. 9§

Skolverket har tidigare utvärderat kommunernas arbete med informationsansvaret, både 2006⁴ och 2010⁵. Ett av resultaten i dessa utvärderingar var att de allra flesta kommuner erbjöd de ungdomar som inte genomfört eller fullföljt gymnasieutbildning en plats på det *individuella programmet* (IV). I och med den nya skollagen har IV ersatts med fem nya så kallade *Introduktionsprogram* (IM). Introduktionsprogrammen har införts för att bättre kunna möta elevernas behov. Skillnaderna mellan det tidigare IV och de senare IM handlar bland annat om en förändring i behörighetskraven. Introduktionsprogrammen är bara till för elever som inte är behöriga till något nationellt program eller behöver skaffa sig behörighet till ett visst nationellt program. Exempelvis kan elever som är behöriga till ett yrkesprogram bli behörig till ett högskoleförberedande program inom ramen för en preparandutbildning. Detta innebär att några av de elevgrupper som tidigare sökt sig till eller blivit erbjuden plats på individuella programmet inte längre har något alternativ i de nya introduktionsprogrammen. Detta påverkar i sin tur kommunernas möjlighet att erbjuda individuella åtgärder för de unga som berörs av informationsansvaret. Det kan till exempel handla om de elever som vill byta mellan nationella program under pågående läsår. Detta var tidigare en elevgrupp som i väntan på att få börja på ett nationellt program läste in kurser inom IV. Det är numer inte möjligt om inte *synnerliga skäl* råder.⁶

Ett annat resultat som framkom i Skolverkets tidigare uppföljningar handlade om svårigheten att hålla sig informerad eller få information om de ungdomar som omfattas av informationsansvaret. Detta lyftes också fram i en rapport från Sveriges kommuner och Landsting (SKL) om hur kommuner arbetar med informationsansvaret.⁷ En förändring i skollagen som kan förväntas påverka arbetet med detta

⁴ Skolverket (2006).

⁵ Skolverket (2011:360).

⁶ 17 kap. 11§ Skollagen (SFS 2010:800).

⁷ SKL (2008).

handlar om att huvudmän måste anmäla elevers eventuella avbrott till elevens hemkommun.⁸

Syfte

Syftet med föreliggande studie är att ge en bild av hur de delar av gymnasieskolan 2011 som berör arbetet med det kommunala informationsansvaret tagits emot i ett urval av kommuner. Vidare är syftet att studien ska ge vägledning i den fortsatta uppföljningen av det kommunala informationsansvaret under kommande år, fram till uppdragets slutrapportering år 2015.

Metod och avgränsningar

Den nya skollagen började tillämpas höstterminen 2011 och har alltså inte varit i bruk mer än ett läsår. Det kommunala informationsansvaret har inte förändrats i och med den nya skollagen. Däremot finns det vissa andra omskrivningar i lagen som påverkar kommunernas arbete med att hitta och erbjuda ungdomar utanför skolan åtgärder.

Avgränsningen i föreliggande studie av informationsansvaret ligger i att enbart fokusera på de nya bestämmelser i lagen som påverkar kommunernas arbete, dvs. att kommunerna ska få information från huvudman när elever avbryter en utbildning på deras skola och att kommunernas möjlighet att erbjuda utbildning till dessa unga har förändrats i och med de nya introduktionsprogrammen.

När Skolverket genomförde den rikstäckande utvärderingen av informationsansvaret 2010 inkluderades frågor kring det faktum att fem nya introduktionsprogram skulle ersätta IV.⁹ I samband med denna rapport framkom att kommuner var oroliga inför denna förändring.¹⁰ Av denna anledning finns särskilt goda skäl att följa upp just detta.

Från Sveriges samtliga kommuner gjordes inför fallstudien ett obundet slumpmässigt urval om 30 kommuner. Motivet till denna urvalsstrategi bygger på att det inte finns några förväntningar på att resultaten varierar beroende på var kommunerna är placerade geografiskt i Sverige. Det finns inga indikationer på att reformförändringarna kopplade till det kommunala informationsansvaret ska ha påverkat kommuner olika, varför denna fallstudie gått ut brett. Eftersom som studien delvis har syftat till att ringa in frågeområden att gå vidare med i kommande uppföljning genomfördes i detta skede intervjuer i ett begränsat urval av kommuner. Detta innebär att delrapporteringens resultat inte ger en nationell bild av reformens implementering men ger goda underlag inför Skolverkets kommande arbete.

⁸ 15 kap. 15§ Skollagen (SFS 2010:800). Denna skrivning fanns med i den förra skollagen från år 2009, (2009:1038) men har inte ingått i Skolverkets tidigare uppföljning.

⁹ Skolverket (2011:360).

¹⁰ PM Skolverket (2011).

Intervjuerna pågick under cirka 30 minuter. Den som intervjuades i kommunerna var den person som har uppdraget att arbeta med det kommunala informationsansvaret. Dessa var rektorer för introduktionsprogrammen (7 stycken), studie- och yrkesvägledare/annan vägledare (5), tjänstemän på förvaltningsnivå (7), tjänstemän inom arbetsmarknadsenheter (4) och annan (1).

Bland de utvalda kommunerna återfinns både större och mindre kommuner, kommuner som har flera gymnasieskolor samt kommuner som inte har någon (men som samarbetar med annan kommun kring gymnasieutbildning). Ett fåtal norrlandskommuner finns representerade och flera kommuner ligger i Västra Götaland. Ett visst geografiskt snedfördelat urval noteras men någon viktning görs inte. Slutatserna i denna promemoria gör inte anspråk på någon generaliserbarhet av resultaten utan syftar till att lyfta kvalitativa aspekter som framkommer i de olika kommunerna. Däremot kan vi med detta breda angreppssätt göra en bedömning om kommunernas förutsättningar är av avgörande betydelse för hur reformerna hantearas lokalt. Efter ett antal kontakter och försök till kontakter med kommunerna intervjuades slutligen 24 av de utvalda kommunerna. Uppgivna orsaker till bortfallet handlade om tidsbrist för respondenter att genomföra intervjun.

I denna PM presenteras resultaten som framkommit i intervjuerna. Någon direkt värdering görs inte från Skolverkets sida, dvs. om det är något i kommunernas uttåg som mer eller mindre står i strid med lagstiftningen. Syftet är inte i första hand att i denna återrapportering peka på eventuella brister i kommunernas arbete utan ge en bild av hur de arbetar och för att se vad Skolverket bör gå vidare med i en kommande uppföljning.

Informationsansvaret i praktiken

I Skolverkets tidigare rapportering om informationsansvaret framgick att ca 28 000 unga mellan 16 och 19 inte var inskrivna på gymnasieskolan eller fått ut något slutbetyg.¹¹ Skolverket har inte möjlighet att i denna siffra exkludera det antal unga som är i arbete eller deltar i annan arbetsmarknadsåtgärd eller är utomlands för studier eller annat. Detta innebär att den siffra som redovisas med stor sannolikhet är en överskattning. För att kunna göra korrekta nationella uppföljningar av unga som varken arbetar eller studerar är det viktigt att det finns statistik kring de berörda ungdomarna. I den statliga utredning som tillsatts, *"Utvecklingen av arbetet med unga som varken arbetar eller studerar"*, är ett av uppdragen att just göra en översyn av den nationella statistiken och avgöra vilken myndighet som bör ansvara för detta.

Intervjuerna med de utvalda kommunerna fokuserade på fyra områden: 1) organisation av informationsansvaret, 2) information om de unga som berörs av informationsansvaret, 3) vilka åtgärder som erbjuds de unga samt 4) reflektioner kring utmaningar och det framtida arbetet med informationsansvaret.¹²

¹¹ Skolverket, (2011).

¹² Se bilaga 1, Frågeguiden.

Nedan presenteras huvuddragen i vad kommunerna lyfte fram i intervjuerna. Eftersom denna studie inte gör anspråk på att vara representativ så redovisas inte det antal kommuner som uppger det ena eller det andra. Poängen är snarare att ge en bild av hur det kan se ut och vilka frågor som kommunerna ute i landet kan tänkas stå inför. Det ska emellertid tilläggas att de 24 kommuner som har uttalat sig i denna studie är relativt samstämmiga kring många delar, vilket noteras i redovisningen.

Intervjuresultaten presenteras för respektive frågeområde och promemorian avslutas med en sammanfattande diskussion där fallstudiens resultat lyfts i relation till Skolverkets kommande uppföljning av informationsansvaret.

Organisation av arbetet med informationsansvaret

Inom de kommuner som varit i fokus för denna studie finns olika rutiner och system för att hålla sig informerad om samt strategier för att erbjuda åtgärder till de unga som berörs av informationsansvaret. I en del kommuner har det fungerat bra en längre tid, i andra håller man på att bygga upp rutiner och i en del fungerar det mer ad hoc och det saknas en mer genomtänkt organisation (utöver att man vet vem som förväntas arbeta med informationsansvaret).

En uppfattning som framkommer i intervjuerna är att skolan är den instans som har bäst information om de ungdomar som omfattas av det kommunala informationsansvaret. Flera av dessa ungdomar har exempelvis avbrutit sina studier och det har föregåtts av samtal med rektor och studie- och yrkesvägledare med mera. Samtliga intervjuade kommuner upplever emellertid att det är än viktigare att olika områden inom kommunen samarbetar när det gäller dessa unga. Särskilt när det gäller att hitta adekvata sysselsättningsåtgärder, eftersom ett introduktionsprogram inte är en given lösning längre.

Ett problem som framkommer om organisationen av informationsansvaret är att det i vissa kommuner är mycket bristfälliga samarbeten mellan skola, arbetsmarknadsenheter, andra myndigheter som arbetsförmedlingen, socialtjänsten, barn- och ungdomspsykiatrien med mera. Det hela handlar om sekretessproblematiken menar flera av de intervjuade och önskemålet är en gemensam strategi för att underlätta detta samarbete. I en del kommuner fungerar emellertid samarbetet bra – oftast i små kommuner där man sitter i samma hus. Syftet med ett utvecklat samarbete handlar om att på bästa sätt hjälpa den enskilda individen.

Det kommunala informationsansvaret regleras i skollagen men många av de som intervjuats tycker att ansvaret borde finnas inom flera områden – upplevelsen är att det istället handlar om en medborgerlig rättighet för den unga och att det är en ekonomisk fråga för hela kommunen. I en del kommuner verkar politikerna upp-

fatta detta område som viktigt medan det i andra kommuner inte ens finns ett tydligt uppdrag kring uppgiften.

Information kring de unga som omfattas av informationsansvaret

När det gäller hur kommunerna får information om de unga som berörs av informationsansvaret så har i princip ingen av de tillfrågade uppgivit att kravet på huvudman att rapportera studieavbrott till hemkommunen har haft någon effekt. Den vanligaste källan för att notera att någon hoppat av skolan är fortfarande ekonomilistor – där det framgår att kommunen inte längre betalar ut bidrag till en annan huvudman. I en del kommuner upplevs informationsflödet ha blivit allt bättre med tiden men det hänvisas inte till lagen utan istället till att kommunerna varit mer aktiva i samtalen med olika huvudmän om vikten av att rapportera avhopp. Många har en förtryckt blankett för detta ändamål.

Det kommuner framhåller när det gäller informationsområdet handlar om vikten av att i högre grad få information tidigare om elever som är på väg ut ur skolan. Om information erhålls i god tid, gällande elever som skolkar eller på annat sätt inte uppfattas klara av målen med utbildningen, så är förutsättningarna bättre att lyckas förhindra utbildningsavbrott alternativt erbjuda den unga någon annan lösning. I ett par kommuner funderar man t.ex. på att låta elever i årskurs 9 som skolkat mer än 50 % och som man vet inte kommer att gå ut grundskolan med godkända betyg, läsa tillsammans med elever på ett introduktionsprogram. På sikt är tanken då att eleven kan klara sig igenom skolan och utbildningen. I flera kommuner lyfts goda exempel fram när elever tagit sig igenom utbildning tack vare tidigare insatser och mer flexibilitet i systemet. Detta uppfattas framförallt som bättre för den unga men också som en ekonomisk vinning för kommunen på sikt.

Gemensamt för frågeområdena *organisation* och *information* kring de unga handlar om att de som ansvarar för att arbeta med informationsansvaret efterlyser bättre dokumentation. Detta är i viss mån kopplat till sekretessproblematiken som skrivits fram tidigare men det handlar också om att sträva mot bättre och tydligare dokumentation generellt om vilka åtgärder eleven fått i skolan, hur man inom informationsansvarets område arbetar med olika insatser som bör dokumenteras och följas upp. Ett par kommuner önskar att staten blir mer styrande om hur ett dokumentationssystem bör se ut, liknande ett journalsystem.

Åtgärder som erbjuds de unga

Vid intervjuerna låg fokus på att diskutera vilka åtgärder som erbjuds de unga. Skolverket undrar hur kommunerna klarar av att erbjuda individuella åtgärder till de unga som inte går i skolan eller arbetar men som är behöriga till ett nationellt gymnasieprogram, dvs. de så kallade ”avhopparna”. Om någon inom denna grupp ska få antas till ett introduktionsprogram måste kommunen hävda att synnerliga skäl råder.

I skollagen (2010:800) anges följande:

Om huvudmannen för utbildningen finner att det finns synnerliga skäl, får ungdomar som uppfyller behörighetskraven för ett yrkesprogram tas emot till yrkesintroduktion eller individuellt alternativ.

17 kap. 11§

Synnerliga skäl innebär, enligt Skolverkets stödmaterial om Introduktionsprogram, ”t.ex. att en elev trots anpassningar och kraftfulla insatser från skolan står i begrepp att helt avbryta sina studier i gymnasieskolan. Huvudmannen för utbildningen ska ha övervägt alla relevanta stödåtgärder innan man prövar om det finns synnerliga skäl” Det lyfts också i detta material att synnerliga skäl ska användas i undantagsfall¹³.

Synnerliga skäl i de intervjuade kommunerna

Resultaten från intervjuerna visar att kommunerna till viss del ser olika på detta och att de kan delas in i två grupper. Cirka hälften av de tillfrågade använder sig av en vid tolkning av lagen som i princip innebär att avhoppet i sig är ett synnerligt skäl för att få skrivas in på ett introduktionsprogram (Individuellt alternativ eller Yrkesintroduktion). Inom denna grupp kommuner framkommer emellertid ändå att det krävs dokumentation på elevernas utbildningshistoria och att utgångspunkten är att skolan har erbjudit eleven stöd och hjälp innan det slutgiltiga avbrottet. Detta är dock inte något som kvalitetssäkras utan mer tas för givet. Några kommuner inom denna grupp uppger att de faktiskt inte är säkra på att skolan har gjort allt som står i dess makt för att hjälpa eleven vidare genom utbildningen.

Den andra hälften menar att de tolkar synnerliga skäl mycket strikt och erbjuder inte alls IM till de unga som avbrutit sina studier. I de fall där IM ändå kan vara aktuellt finns sjukdomsintyg eller diagnoser som kommunerna kan hävda synnerliga skäl utifrån.

Det finns ett antal kommuner inom dessa båda grupper som uppger att de antingen är strikta eller att de har en bredare tolkning av lagen, men eftersom de ännu inte har haft någon ungdom som avbrutit sin utbildning på skolan eller varit behörig till ett nationellt program så har de inte heller arbetat aktivt med att ta ställning till hur de ska tolka lagen i praktiken. Flera av dessa efterfrågar mer stöd för tolkning av lagen.

Ytterligare ett par kommuner arbetar aktivt för att skapa en mellanväg för de unga som avbrutit sin gymnasieutbildning. På olika sätt försöker dessa att skapa en utbildningstillhörighet som innefattar studiebidrag från CSN utan att för den delen ta resurser från de elever som är behöriga till introduktionsprogrammen. Det handlar om att erbjuda praktik och enstaka kurser. Osäkerhet råder emellertid kring om detta är möjligt att göra utifrån lagen.

¹³ Skolverket (2011), Stödmaterial s 17ff.

Samtliga intervjuade kommuner är eniga om att det gamla IV blev alldeles för omfattande och de är positivt inställda till denna mer strikta syn på IM. Kommunerna upplever emellertid att det är så svårt att finna passande åtgärder till de unga som omfattas av informationsansvaret att de ändå försöker få in denna grupp unga i utbildningssystemet. Det handlar både om att den unga ska få ersättning och att resurser måste till för exempelvis praktikplatser med handledning, kostnad för motivationshöjande insatser etc. Om en elev skrivs in på ett introduktionsprogram får eleven studiebidrag och skolpengen kan finansiera utbildningskostnader.

Andra åtgärder som erbjuds för de unga som omfattas av informationsansvaret är praktikplatser via arbetsmarknadsenheternas projekt, arbetsförmedlingen (för de som är över 18 år), folkhögskola och kommunal vuxenutbildning. De unga erbjuds kurser i social träning, att söka jobb med mera. I intervjuerna framkommer att arbetet med de unga i stor utsträckning utgår från den ungas förutsättning och vilja, inom ramen för det som går att genomföra från kommunens sida.

Färre elever som avbryter sin gymnasieutbildning?

I diskussionerna om gymnasieelever som avbrutit sina studier framkom att i nästan hälften av de tillfrågade kommunerna var uppfattningen att antalet är färre för 2012 än 2011. Samtliga poängterar att de ännu inte genomfört någon uppföljning av statistiken om elever som avbrutit sin utbildning (vid tidpunkten för intervjun). Kommunerna som framförde denna uppfattning var själva överraskade av detta. Däremot fanns flera förklaringar till varför siffran eventuellt är lägre i år. Bland annat uppfattas att budskapet har gått fram till skola, elev och vårdnadshavare att det inte längre finns något IV att ta till för den elev som är allmänt skoltrött eller vill byta program under läsåret. Det finns en stark uppfattning om att skolorna faktiskt anstränger sig mer för att hjälpa och behålla eleven i utbildning. Detta, menar en del av de intervjuade, behöver emellertid inte vara kopplat till reformen utan kan vara en allmän trend eftersom elevkullarna minskar och skolorna blir än mer måna om att behålla "skolpengen". Dessutom innebär de minskade elevkullarna att fler elever kommer in på sitt förstahandsval och kanske inte upplever sig missnöjda med utbildningen – programbyten som resulterar i avhopp under läsåret i väntan på omval blir då färre. Några av de intervjuade framhåller att de elever som velat byta program under läsåret verkar ha stannat kvar året ut på sin utbildning, alternativt att man löst övergången successivt under året.

En oro bland de intervjuade framkommer om vad detta eventuellt kan innebära för framtiden. Förhoppningen är förstås att eleverna får den hjälp som de behöver för att genomföra sin utbildning. Risken kanske emellertid är att eleven härdar ut ett år för att sedan avbryta och då befinner sig i en svårare sits eftersom det gått längre tid i elevens liv. En annan farhåga är att eleven tar sig igenom utbildningen men går ut skolan med ofullständiga betyg. Båda dessa funderingar innebär att man bara skjuter fram problemen.

En grupp av unga som lyfts fram i nästan alla intervjuer är elever med funktionsnedsättning. Det kan handla om elever som klarat sig igenom grundskolan med mycket stöd och extra resurser. För dessa är skolan svår att hantera samtidigt som det inte är givet att de kan få en plats på ett introduktionsprogram. I några kommuner finns upparbetade enheter för en del elever med olika diagnoser men platserna upplevs vara alltför få.

Framtiden/Utmaningar

När frågan kommer kring vilka utmaningar kommunerna står inför när det gäller arbetet med informationsansvaret är det givna svaret i intervjuerna ”att få kontakt med ungdomarna och få dem till samtal”. Rent konkret menar kommunerna att de arbetar hårt med att söka information om de unga och försöker nå dem flera gånger. Om de unga sedan inte vill träffas eller ha hjälp är det svårt att erbjuda åtgärder. Flera kommuner berättar att de försöker göra nya påstötningar med jämna mellanrum.

När det gäller utmaningar i relation till reformen framkommer flera grupper av unga som upplevs som svåra att hantera och hjälpa. Bland annat är det den allt större gruppen nyanlända ensamkommande flyktingbarn som utgör en av de största utmaningarna för majoriteten av de intervjuade. Kommunerna upplever att det är svårt att tillmötesgå de behov som dessa unga har. Man saknar både kunskap och resurser samt adekvat stöd till denna grupp.

En annan grupp som upplevs som en stor utmaning är elever med funktionsnedsättning (t.ex. unga med diagnosen asperger, autism etc.). Även denna grupp upplevs bli allt större och kommunerna saknar utrymme för att på bästa sätt möta dessa elevers behov. Kommunerna upplever att denna grupp är helt åsidosatt i och med den nya reformen.

Elever som hoppar av skolan upplevs ändå vara den grupp unga som kommunerna upplever hamnat mest i kläm med den nya reformen.

Ytterligare en grupp som framhålls som en utmaning är unga som går ut skolan med ofullständiga betyg. De har ännu inte fyllt 20 år men är på sitt tjugonde år och hamnar långt ner i prioriteringarna inom informationsansvaret. Någon kommun berättade att de har intentionen att arbeta med unga upp till 25 år men det har inte blivit så mycket med detta – det är en resursfråga.

För att få bättre resultat inom arbetet med informationsansvaret är det många av de intervjuade som har börjat arbeta mer förebyggande. Information sprids till vårdnadshavare och till unga mellan 16-20 år om att det finns en person att vända sig till om de inte går i skolan eller arbetar.

Sammanfattande diskussion

Det finns ett stort behov av att få ett samlat grepp om den grupp unga som varken arbetar eller går i skola, för att veta vilka resurser som bör sättas in kring det kommunala informationsansvaret. I den statliga utredning som tillsattes under 2012 ingår uppdraget att göra en översyn av den statistik som behövs och att ge förslag på vilken myndighet som bör ha ansvaret för denna statistik.

I fallstudierna som presenterats i denna promemoria framkommer ett antal områden som bör studeras vidare, både för att få en mer nationell bild av hur kommunerna hanterar arbetet med informationsansvaret men också en fördjupning med avsikt att mäta effekter av reformerna utifrån den nya gymnasieskolan.

Ett område som är centralt handlar om hur kommunerna tolkar synnerliga skäl, när det gäller att ta in unga på ett introduktionsprogram. Det framkommer tydligt i intervjuerna att detta är något som fungerar olika i landets kommuner. Detta styrks också av andra rapporter om informationsansvaret. SKL har ett stort projekt som heter ”Plug In” och inom ramen för detta finns flera kartläggningar i landet som pekar på samma förhållande.¹⁴ Detta innebär att det inte råder likvärdighet för landets ungdomar när det gäller möjligheter till sysselsättning och/eller utbildning, det spelar roll var någonstans i landet man bor om man ska få en plats på ett introduktionsprogram trots att man är behörig till ett nationellt program. Fördelen för de elever som får skrivas in på ett IM handlar om att de får studiebidrag och möjlighet att få kurser och stöd med hjälp av skolans ekonomiska bidrag för eleven. Å andra sidan, i en kommun där man arbetar aktivt med reformen utifrån en striktare tolkning av synnerliga skäl är det möjligt att eleven får mer stöd och hjälp inom ramen för det nationella programmet, för att hindra ett avbrott. Utifrån intervjuerna kan det konstateras att det råder viss osäkerhet i kommunerna om hur de ska tolka synnerliga skäl. Till detta ska poängteras att kommunerna egentligen inte vill gå tillbaka till ett system där alla unga hamnar på ett program liknande det individuella programmet. Däremot är det tydligt att de kommuner som uttalat sig i denna studie uppger sig sakna bra möjligheter att hjälpa en stor grupp unga vidare på grund av avsaknaden av det individuella programmet.

Eftersom flera av de intervjuade kommunerna lyfter fram en uppfattning av att något har hänt inom gymnasieskolan som resulterat i färre elever som avbryter sin utbildning finns det starka argument att gå vidare med detta i kommande utvärdering. Årliga uppföljningar sker från Skolverkets sida om hur många elever som går igenom sin gymnasieutbildning men det saknas kunskap kring hur man arbetar på skolan för att hjälpa de unga som behöver stöd och som vill byta program under året etc.

När det gäller möjligheten att få information om de unga som inte går i skolan eller arbetar visar intervjuerna på en del spridning i framgångarna men det verkar som

¹⁴ Se t ex B-Wahlberg (2012). Se även Trelleborgs kommun (2012).

att man byggt upp eller arbetar med att bygga upp bättre system kring detta. Många upplever att det trots allt har blivit bättre på grund av att de är mer aktiva mot olika huvudmän.

Det är kanske främst i de utsagor om framtiden och vilka utmaningar de står inför som det mest intressanta framkommer för en kommande uppföljning och utvärdering. Hur löser kommunerna den allt större ungdomsgruppen med nyanlända ensamkommande flyktingbarn? Hur hanterar man gruppen unga med funktionsnedsättningar?

På Skolverkets vägnar

Helén Ångmo
Tf Generaldirektör

Maria Axelsson
Undervisningsråd

I ärendets slutliga handläggning har Ragnar Eliasson, Ann Charlotte Gunnarson samt Staffan Lundh i Skolverkets ledningsgrupp deltagit.

Referenslista

B-Wahlberg (2012), *Kartläggning av det kommunala informationsansvaret, KLA inom Kalmar län och Kronobergs län inom ramen för Projekt "Plug In" 2012.*

Kommittédirektiv 2012:70, *Utvecklingen av arbetet med unga som varken arbetar eller studerar.*

SKL (2008), *Det kommunala uppföljningsansvaret, som kommunerna ser det.*

Skolverket (2006), *Redovisning av uppdrag om icke skolpliktiga ungdomar – det kommunala uppföljningsansvaret.*

Skolverket (2011:360), *Vad gör kommuner för ungdomar som inte går i gymnasieskolan? En rapport om det kommunala informationsansvaret (uppföljningsansvaret).*

Skolverket (2011), *Stödmaterial Introduktionsprogrammen*

Trelleborgs kommun (2012), *Vem bryr sig. En rapport om det kommunala informationsansvaret.*

PM Skolverket (2011), *Erfarenheter från konferenser om informationsansvaret – vad lyfte kommunerna?*

Bilaga 1. Frågeguiden

1. Organisation!

Hur organiserar kommunen arbetet med informationsansvaret? Kort!

Har det förändrats i och med reformerna?

Hur fungerar det? (positiva och/eller negativa reflektioner)

2. Information!

Hur håller sig kommunen informerade om ungdomars sysselsättning? (koppling till att skollagen nu skriver fram krav på rapportering från skola/huvudman till hemkommunen)

Har det förändrats sedan 2010?

Hur fungerar det?

Checklista:

Har det blivit bättre efter lagändring kring huvudmans ansvar att rapportera avbrott till hemkommun?

Problem, oklarheter med lagstiftningen?

3. Åtgärderna!

Vilka individuella åtgärder erbjuder kommunen ungdomar utan sysselsättning?

Har det förändrats sedan 2010, efter kartläggningen och efter att nya skollagen trädde i kraft?

Hur fungerar det?

Checklista:

Fokus helt på förändringen av IV till Introduktionsprogram: vad gör man? Hur tolkas/ används synnerliga skäl?

4. Framtiden!

Utmaningar?

Reflektioner på reformerna?

(Resursbrist?)