

Vårt gemensamma ansvar - för unga som varken arbetar eller studerar - SOU 2018:11

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet från Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar. Regeringen vill ha synpunkter på förslagen i avsnitt 9.1, 10.2 och 11.3 med tillhörande konsekvensanalyser, men SKL har valt att även lämna synpunkter på övriga förslag och en del av samordnarens bedömningar.

SKL skickade i juli 2018 en skrivelse till gymnasieministern där vi lyfte några av samordnarens förslag som vi anser är särskilt angelägna att hantera omgående. Fler ungdomar behöver fullfölja en gymnasial utbildning och en viktig förutsättning för det är elevernas närvaro i grund- och gymnasieskolan, ett område där skolan och huvudmannen behöver tillförlitlig information.

För de unga som deltar i insatser inom det kommunala aktivitetsansvaret behöver de ekonomiska villkoren klarläggas. Det finns också behov av att lättare identifiera unga som saknar en utbildning för att öka träffsäkerheten i samhällets insatser.

SKL ställer sig positiv till den samverkan mellan myndigheter som redan pågår i frågor som rör barn och unga, men är angelägna om att samordnarens förslag till ytterligare samverkan på nationell nivå också genomförs.

För att minska andelen unga som varken arbetar eller studerar anser SKL att det både ur ett individ- och samhällsperspektiv är viktigt att stärka arbetet med tidiga och förebyggande insatser. SKL vill utifrån erfarenheterna i Plug In samarbeta med regeringen och dess myndigheter för att skapa ett nationellt sammanhållet arbete för att motverka studieavbrott med inspiration från liknande arbete i Nederländerna. SKL ser behov av att inrätta ett kunskapscentrum med syfte att skapa ett långsiktigt och hållbart arbete mot studieavbrott på nationell, regional och lokal nivå.

Kunskapscentret skulle kunna bidra till implementering och vidareutveckling av metoder och rutiner, utvecklad uppföljning av närvaro och studieavbrott samt skapa plattformar för kunskaps- och erfarenhetsutbyten.

Sammanfattning

SKL ställer sig bakom merparten av samordnarens förslag till insatser för unga som varken arbetar eller studerar. Ett av de viktigaste förslagen är att gymnasieskolan och gymnasiesärskolan blir skyldig att erbjuda de elever som riskerar att inte slutföra sin utbildning ett avslutande vägledningssamtal. Vi är också angelägna om att en utredning tillsätts för att utreda kommunernas juridiska förutsättningar att erbjuda ekonomisk ersättning till unga som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret. SKL välkomnar även förslaget om att Arbetsförmedlingen, Skolverket och

Socialstyrelsen får i uppdrag att föreslå åtgärder för samverkan för att bidra till ett bättre sammanhängande stöd till barn och unga i åldern 0 till 25 års ålder. Andra förslag SKL ser som angelägna är att den nationella betygsdatabasen Beda byggs ut och blir kostnadsfritt tillgänglig samt att det inrättas en nationell etableringssamordnare för att stärka etableringen för unga med funktionsnedsättning. SKL anser att Skolverket bör få i uppdrag att samla in nationell statistik över skolfrånvaro, men samordnarens förslag om en försöksverksamhet är inte tillräckligt långtgående. Vidare delar vi inte samordnarens bedömning att Skolverket bör ta fram en normerande standard för vilka kommunala resurser som bör avsättas kopplade till insatser inom det kommunala aktivitetsansvaret.

9.1 Utredning om ekonomisk ersättning till unga inom det kommunala aktivitetsansvaret

Samordnaren föreslår att en utredning tillsätts för att utreda kommunernas juridiska förutsättningar att erbjuda ekonomisk ersättning till unga som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret.

- SKL tillstyrker förslaget.

Utredningen ska kartlägga nuvarande reglering och kommunal praxis, samt vid behov lämna förslag som möjliggör för kommunerna att lämna ekonomisk ersättning till unga som omfattas av aktivitetsansvaret. Detta kan tydliggöra de ekonomiska förutsättningarna för de unga som omfattas av aktivitetsansvaret då de deltar i de insatser som kommunerna erbjuder. Ungar som har avbrutit sina studier har ofta sämre ekonomiska villkor än andra och ekonomin, exempelvis resekostnader, får inte utgöra ett hinder för dem att delta i insatser. SKL är positiva till en sådan utredning och angelägna om att samverka med den.

9.2 En normerande standard för det kommunala aktivitetsansvaret

Samordnaren bedömer att Skolverket bör ta fram en normerande standard för vilka kommunala resurser som bör avsättas kopplade till insatser för unga som omfattas av aktivitetsansvaret.

- SKL delar inte samordnarens bedömning.

SKL bedömer att det kommer att bli mycket svårt att ta fram en sådan standard för insatser som kan vara av olika längd, omfattning och innehåll då ungas behov varierar stort inom ramen för uppdraget. Vi ser också att frågan om hemvist i den kommunala organisationen kan göra att kostnadsbilden ser olika ut, exempelvis om verksamheten bedrivs i egna lokaler eller genomförs i annan verksamhets lokaler såsom en gymnasieskola. En normerande standard kan utifrån dessa delar göra det mycket svårt att ge en tydlig bild av resurser kontra utfall. De lokala och regionala förutsättningarna med avseende på exempelvis olika geografiska avstånd innebär också att

kommunernas kostnader varierar. Tillgången till ett välfungerande lokalt och regionalt näringsliv påverkar också kommunernas möjligheter att utforma insatser.

9.3 Utveckling av nationell betygsdatabas

Samordnaren föreslår att den nationella betygsdatabasen Beda där kommunerna utan avgift ska kunna ta del av uppgifterna för unga under 20 år byggs ut.

- SKL tillstyrker förslaget.

För att öka träffsäkerheten i samhällets insatser behöver det bli lättare att identifiera unga som saknar en utbildning. Idag måste kommunerna lägga mycket tid på att söka upp unga som sedan visar sig studera eller arbeta. En utbyggnad av Beda och avgiftsfri tillgång till dessa uppgifter skulle underlätta för kommunerna.

SKL har tidigare lyft i yttrandet över *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux* Ds 2015:60 (Vårt ärendenr:15/06690) att betygsdatabasen bör byggas ut för att även avse vuxenutbildning. Vi vill emellertid understryka vikten av att tillgången till databasen måste vara avgiftsfri för att alla kommuner ska ha förutsättningar att ta del av uppgifterna. Med utvecklade register tillgängliga för alla kommuner kan resurserna istället läggas på att göra rätt insatser för den unge.

9.4 Ett stärkt stöd från Skolverket

Samordnaren föreslår att ett särskilt återrapporteringskrav kring det kommunala aktivitetsansvaret skrivs in i Skolverkets regleringsbrev.

- SKL tillstyrker förslaget. Vi anser vidare att Skolverkets stödjande uppdrag inom det kommunala aktivitetsansvaret bör förstärkas.

SKL anser att Skolverket bör skifta fokus från att ha tyngdpunkten i arbetet på uppföljande statistik till att ge kommunerna implementeringsstöd. Det är också angeläget att Skolverket i sitt stödjande arbete tar fasta på de utvecklingsområden som Skolinspektionen uppmärksammar i sina granskningar av det kommunala aktivitetsansvaret.

SKL ser även behov av att utveckla kvaliteten och användbarheten i den statistik som inhämtas från kommunerna två gånger per år. Denna behöver återrapporteras på ett sätt som ger god vägledning för fortsatt lokal verksamhetsutveckling och det behöver säkerställas att inte mer information än nödvändigt samlas in. Det vore även önskvärt att Skolverket använder informationen för att dels kontinuerligt ge mer utförliga beskrivningar av gruppen unga som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret, dels bedöma olika insatsers effekter, vilket var viktiga syften bakom inrättandet av inrapporteringskyldigheten. Kommunerna behöver se mervärdet av att lägga tid och resurser på att rapportera in information till Skolverket.

9.5 En långsiktig plan för Skolinspektionens granskning och tillsyn

Samordnaren föreslår att ett särskilt återrapporteringskrav kring det kommunala aktivitetsansvaret skrivs in i Skolinspektionens regleringsbrev.

- SKL avstyrker förslaget. Vi delar inte heller samordnarens bedömning att myndigheten bör göra en långsiktig plan för tillsyn och granskning.

De kvalitetsgranskningar som Skolinspektionen har tagit initiativ till ger ett tillräckligt underlag för att peka på utvecklingsbehov i verksamheterna.

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

Samordnaren föreslår att Skolverket ska ges 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.

- SKL tillstyrker förslaget, men anser att det inte är tillräckligt långtgående och att Skolverket bör få i uppdrag att samla in nationell statistik om skolfrånvaro.

SKL har länge krävt att Skolverket ska få i uppdrag att samla in och redovisa nationell statistik från huvudmän om såväl giltig som ogiltig frånvaro i grundskola, gymnasieskola och motsvarande skolformer. Detta framhöll vi i yttrandet över *Saknad! Uppmärksamma elevernas frånvaro och agera*, SOU 2016:94 (vårt ärendenr: 17/00942) och senast i vår skrivelse till gymnasieministern *Viktiga insatser för ungas etablering* (vårt ärendenr: 18/03448). Information om frånvaro är angelägen på grund av sambandet mellan elevernas skolnärvaro och deras möjligheter att klara kunskapskraven samt fullfölja utbildningen. Den närvarostatistik som skolor och huvudmän samlar in och ställer samman är angelägen information i det systematiska kvalitetsarbetet. Att uppmärksamma frånvaron kan i sig bidra till en minskning, exempelvis genom att det leder till ett mer systematiskt och medvetet arbete för att minska frånvaron. Nationell statistik innebär en möjlighet att jämföra skolfrånvaron i olika kommuner, något som utgör ett komplement till information om skolresultat.

SKL väljer att tillstyrka förslaget om en förstudie som ett steg på vägen mot ett nytt uppdrag för Skolverket. Vi förutsätter att Skolverkets uppdrag genomförs i samarbete med SKL.

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

Samordnaren föreslår att det införs en skyldighet för rektorer i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan att erbjuda de elever som riskerar att inte slutföra sin utbildning ett avslutande vägledningssamtal.

- SKL tillstyrker förslaget.

Förslaget ska även gälla elever som riskerar att slutföra sin utbildning på ett nationellt program utan att erhålla en gymnasieexamen. Under samtalet ska eleven få

information om utbildningsmoment som saknas, studiealternativ inom och utanför gymnasieskolan samt om det kommunala aktivitetsansvaret.

En del skolor har redan en rutin för att erbjuda ett avslutande vägledningssamtal. En utmaning är att få eleverna att delta i samtalet, att de ska uppfatta samtalet som en viktig rutin om de väljer att avbryta sina studier. Ibland är det studie- och yrkesvägledaren som håller i samtalet, en yrkesgrupp det i dagsläget råder brist på.

Den information som vägledningssamtalet ska innehålla ges delvis redan idag på skolor i samband med utskrivning, men det kan behövas arbete för att utforma struktur och innehåll för samtalen samt fastställa vilken yrkesgrupp som ska ansvara för dem. Ett avslutande vägledningssamtal kommer att ta mer tid i anspråk än ett utvecklingssamtal.

Förslaget skulle främst få konsekvenser för de skolor som har en hög andel introduktionsprogram. Det kommer sannolikt att förbättra arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret eftersom ungdomarna nås av information om vad det innebär. Det skulle också bidra till arbetet med förstärkta vidaregångar som innebär att elever som lämnar ett introduktionsprogram får information om vilket stöd som finns att få samt erbjuds en aktivitet efter avslutat introduktionsprogram.

Införandet av dessa samtal kommer sannolikt i sig bidra till ett utvecklat elevhälsoarbete med bättre uppföljning av närvaron och mer förebyggande insatser på fler skolor för att färre elever ska överväga att avbryta sina studier. Vi förutsätter emellertid att de ökade kostnader som blir konsekvensen för kommunerna kommer att ersättas enligt finansieringsprincipen.

10.4 Nationell etableringssamordnare för unga med funktionsnedsättning

Samordnaren föreslår att en nationell etableringssamordnare inrättas med uppdrag att verka för och driva på arbetet för att stärka etableringen för unga med funktionsnedsättning.

- SKL tillstyrker förslaget.

SKL framhåller i sitt positionspapper Funktionshinder och delaktighet betydelsen av samordnade insatser och satsningar för att unga med funktionsnedsättning med behov av stöd ska få det. Här pekar vi särskilt på samordning och samverkan mellan myndigheter mot ett gemensamt mål och då inte minst i övergången mellan skola och arbetsliv. Vi ser behov av en förbättrad samverkan mellan skolan och Arbetsförmedlingen under elevernas sista år i gymnasieskolan för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden.

Etableringssamordnarens föreslagna roll som pådrivande och kunskapspridande ser vi som positiv och vi förutsätter att en sådan samordnare har nära kontakt med SKL och våra medlemmar.

10.5 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 effekterna av insatser för unga som varken arbetar eller studerar.

- SKL tillstyrker förslaget vad gäller i den delen att en myndighet ska få detta uppdrag, vi anser emellertid att uppdraget istället bör ges IFAU.

SKL anser att en samlad analys av kunskapsläget om insatsers effekter kan ge bättre förutsättningar för kommuner och andra aktörer att fatta beslut samt styra och genomföra sitt arbete utifrån en aktuell kunskapsbas. Det är emellertid viktigt att analysen görs regelbundet och tillräckligt ofta för att den ska vara aktuell och ge ny kunskap.

SKL anser att det vore lämpligare att istället ge uppdraget till IFAU med anledning av att de har i uppdrag att genomföra analyser inom både arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik och socialförsäkringens effekter. Här ser vi att samspelet mellan IFAUs ordinarie uppdrag, som många gånger har en djuplodande karaktär, tillsammans med det föreslagna uppdraget kan befrukta varandra och ge synergieffekter i det ordinarie uppdraget. SKL anser att anslaget med både bredd och djup gynnar analyser av kunskapsläget.

11.1 Utredning om samordnad barn- och ungdomshälsovård

Samordnaren föreslår att utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård ges ett tilläggsuppdrag att utreda hur en sammanhängande barn- och ungdomshälsovård ska säkerställas.

- SKL tillstyrker förslaget.

Förslaget innebär ett särskilt fokus på de barn och unga i åldern 0 till 25 år som är i behov av insatser från flera vårdgivare/huvudmän. Den pågående utredningen ska slutredovisas för Socialdepartementet senast den 31 mars 2020, men om den får tilläggsdirektiv i enlighet med samordnarens förslag bör utredningstiden förlängas.

Samordnaren nämner bristen på vissa yrkesgrupper och SKL vill understryka vikten av att det bland annat utbildas fler psykologer, en yrkesgrupp som behövs både i kommuner och landsting – både i det hälsofrämjande och förebyggande arbetet inom elevhälsan och inom den högspecialiserade vården. I SKLs elevhälsoundersökning som presenteras i rapporten *Nuläge och utmaningar i elevhälsan 2018* framkommer att psykologer är en av de yrkesgrupper där det finns flest vakanser.

11.2 En lokal försöksverksamhet för samordnat stöd

Samordnaren föreslår att Polismyndigheten, Skolverket, Socialstyrelsen och Vinnova ges i uppdrag att koordinera en försöksverksamhet med lokalt sammanhängande

system för barn och unga från 0 till 25 års ålder. Detta ska omfatta såväl selektiv som indikerad prevention samt stöd till unga som varken arbetar eller studerar, inom utbildning, omsorg och hälso- och sjukvård.

- SKL tillstyrker förslaget.

Försöksverksamheten ska pågå under fyra till fem år, utvärderas och följas av forskare. Samordnaren anser att SKL bör bjudas in att delta i försöksverksamheten, något vi också ser som önskvärt. SKL följer redan idag en liknande försöksverksamhet i en kommun och vill understryka betydelsen av att noggrant följa upp och utvärdera effekterna för att överväga om förändringar i lagstiftning kan behövas.

11.3 Nationellt samordnat stöd från tre myndigheter

Samordnaren föreslår att Arbetsförmedlingen, Skolverket och Socialstyrelsen 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.

- SKL tillstyrker förslaget. Vi anser att det även kan övervägas om Försäkringskassan bör vara med i ett sådant formaliserat samarbete tillsammans med Arbetsförmedlingen, Skolverket och Socialstyrelsen.

Många av statens satsningar syftar till att åstadkomma en god samverkan på lokal nivå. Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar visar på tydliga behov av att regeringen och dess myndigheter också samverkar och har ett sammanhållet arbete. Det finns annars risk både för parallellt arbete och att satsningar motverkar varandra.

SKL anser att det behövs en bättre samverkan nationellt. Vi bedömer att de föreslagna myndigheterna är de mest strategiska för att nationellt skapa goda förutsättningar för de hälsofrämjande, förebyggande och tidiga insatser som genomförs regionalt och lokalt för barn och unga. SKL anser att Försäkringskassan kan behövas i ett sådant formaliserat samarbete. Myndigheterna bör självklart vid behov även samverka med andra beroende på de uppdrag som är aktuella.

11.4 Förstärkt beslutstöd i Regeringskansliet

Samordnaren bedömer att det inom Regeringskansliet bör göras löpande systematiska sammanställningar och analyser av beslut som rör barn och unga i åldern 0 till 25 år som riskerar att få eller som har svårigheter i sin etablering.

- SKL delar samordnarens bedömning.

SKL är angelägna om att myndigheterna i ökad utsträckning ges uppdrag där de ska samverka, vilket bidrar till högre kvalitet och mer ändamålsenliga satsningar med ett helhetsperspektiv på barn och ungas behov. Det är angeläget att samverkan omfattar frågor som rör hela skoltiden och vägen ut i arbetslivet. Samverkan på lokal nivå underlättas om olika nationella initiativ redan från början är koordinerade och inte sker i olika parallella spår.

11.5 Uppföljning av indikatorer

Samordnaren föreslår att situationen för unga som möter särskilda utmaningar i sin etablering följs upp genom ett indicatorsystem utifrån samordnarens föreslagna indikatorer.

- SKL tillstyrker förslaget och har inget att erinra mot föreslagna indikatorer.

Indikatorerna avser elever som uppnått kunskapskraven i alla ämnen i årskurs 6, behörighet till gymnasieskolans nationella program, frånvaro i grund- och gymnasieskolan, avslutade gymnasiestudier efter 3 och 4 år, unga som varken arbetar eller studerar, unga med ekonomiskt bistånd, unga som varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen och som varit arbetslösa i mer än tre månader samt unga med aktivitetsersättning.

Vi bedömer att indikatorerna kan vara till nytta både lokalt, regionalt och nationellt. Att indikatorerna samlas på ett ställe underlättar också för användare på dessa olika nivåer. Detta förslag gör det än mer angeläget att Skolverket får i uppdrag att samla in nationell statistik om elevers skolfrånvaro.

11.6 Statistik om unga som varken arbetar eller studerar

Samordnaren föreslår att Statistiska centralbyrån ska få i uppgift att ta fram registerbaserad statistik över unga som varken arbetar eller studerar samt regelbundet leverera dem till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF).

- SKL tillstyrker förslaget.

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Samordnaren föreslår att förändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2019.

- SKL tillstyrker förslaget.

Vi bedömer att förändringarna kan träda i kraft i enlighet med samordnarens förslag förutsatt att kommunerna kompenseras för de ökade kostnaderna.

13 Konsekvenser av samordnarens förslag

Förslaget om en utredning om ekonomisk ersättning till unga inom det kommunala aktivitetsansvaret medför på kort sikt inga ökade kostnader för kommunerna. Däremot

betyder ett klagorand i denna fråga att kommunerna få veta vilka juridiska möjligheter de har, något som innebär att unga som deltar kan erbjudas med jämlika förutsättningar.

Införandet av avslutande vägledningssamtal innebär en ny skyldighet för kommunerna och påverkar därigenom den kommunala självstyrelsen. De avslutande vägledningssamtalen innebär behov av förändrade rutiner och medför ökade kostnader i form av tid och personal. Det kan också behöva rekryteras fler studie- och yrkesvägledare, en yrkesgrupp där skolväsendets rekryteringsbehov redan är stora.

Utredningens beräkningar av kostnaden för införandet av obligatoriska avslutningssamtal har två tydliga brister. Utredningen har dels gjort sina beräkningar utifrån gammal statistik istället för införandeåret dels fördelat beräkningen mellan olika huvudmän. Hela den ekonomiska kompensationen ska gå till kommunerna eftersom det är kommunerna som finansierar och ansvarar för att eleverna får en gymnasieutbildning. Landstingen och de fristående skolorna får sin ersättning via hemkommunen.

Utifrån antalet 18-åringar i SCB:s befolkningsprognos i april 2018 har vi antagit att 30 procent får rätt till ett samtal som tar två timmar att planera och genomföra, vilket sannolikt är något lågt räknat. Vi utgår från en genomsnittlig månadslön för rektorer 2017 och har sedan räknat upp den till respektive år. Det är möjligt att det i praktiken blir en studie- och yrkesvägledare som håller i samtalen och då kommer det att bli en lägre kostnad förutsatt att samtalen inte kräver mer tid än beräknat.

Om regelverket införs den 1 juli 2019 bör kommunerna kompenseras med halvårseffekt 14,7 mkr för 2019 och med helårseffekt 31,6 per år från och med 2020, vilket innebär ett högre belopp än vad utredningen föreslår.

Förslaget om nationellt samordnat stöd från tre myndigheter medför i sig inga ekonomiska konsekvenser för kommuner, landsting och regioner. Däremot är det gynnsamt för barn, unga och samhällets verksamheter på såväl regional som lokal nivå.

De avslutande vägledningssamtalen är angelägna utifrån ett jämställdhetsperspektiv eftersom pojkar i högre utsträckning än flickor inte fullföljer en gymnasieutbildning och därigenom får sämre möjligheter till etablering till arbetsmarknaden. Insatser för att fler ungdomar ska fullfölja en gymnasial utbildning är även särskilt angelägna för att skapa mer jämlika livsvillkor för ungdomar som invandrat till Sverige och ungdomar med funktionsnedsättning.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande