

Erica Righard

# Det kommunala uppföljningsansvaret – nationella direktiv och kommunala erfarenheter

**Det kommunala uppföljningsansvaret skärptes 2005 som ett svar på den uppmärksamhet som unga vuxnas utanförskap rönt. För att förstå hur dessa direktiv implementeras på kommunal nivå måste man studera hur insatser kring det kommunala uppföljningsansvaret ingår i ett sammanhang där även andra insatser finns att tillgå. Men skillnaderna på kommunal nivå måste också förstås mot bakgrund av olika förutsättningar att ta sig an uppdraget liksom ett uttryck för skilda politiska förhållningssätt gentemot de nationella direktiven.**

I början av 2000-talet uppmärksammades det på olika sätt att många ungdomar hamnar i omfattande och långvariga utanförskap. Bland annat tillsatte regeringen en utredning om ungdomars utanförskap (Dir 2003:19) vilken ledde fram till slutbetänkandet *Unga utanför* (SOU 2003:92). Bland de insatser som kommittén föreslog för att åtgärda och minska utanförskapet bland unga utanför<sup>1</sup> återfinns bland annat ett förtydligt kommunalt uppföljningsansvar. Det kom-

munala uppföljningsansvaret är en lagstiftad skyldighet för hemkommunen att informera sig om vad vissa ungdomar har för sysselsättning samt att erbjuda relevanta insatser. När man i *Unga utanför* beaktade uppföljningsansvaret tog man fasta på ungdomar 16-20 år "som inte har någon känd sysselsättning"

(SOU 2003:92, s 128) och det är detta som är utgångspunkten för det kom-

Erica Righard är fil dr i socialt arbete och lektor vid Institutionen för hälsovetenskap och socialt arbete, Växjö universitet.  
erica.righard@vxu.se

<sup>1</sup> Gruppen 'Unga utanför' har kommit att utgöra en referenspunkt i både politiska och akademiska debatter men det finns inte någon enhetlig definition av gruppen, se t ex Ungdomsstyrelsen 2005, s 118 f för en översiktlig diskussion kring detta och exempelvis Trondman 2008 för ett kvalitativt angreppssätt.

Studien har gjorts inom ramen för det VINNOVA-finansierade projektet "Lågutbildade ungdomars arbetsmarknadsetablering" under docent Jonas Olofssons ledning. Artikel författaren önskar tacka VINNOVA för finansiellt stöd och projektledaren för inbjudan att arbeta i projektet.

munala uppföljningsansvaret så som det sedan den 1 juli 2005 är förtydligat i skollagen. Detta förtydligande innebar en återgång till en tidigare lika tydlig formulering i lagens ursprungliga utformning så som den trädde i kraft 1986, men som försvann i samband med gymnasiereformen 1991. Emellertid tycks inte dessa förändringar av de nationella direktiven och praxis på kommunal nivå följas åt. Denna artikel behandlar det kommunala uppföljningsansvaret dels så som det diskuterats i statliga utredningar och formulerats i lagtext, dels så som man uppfattar det och förhåller sig till det på kommunal nivå.

### **Syfte och metod**

Under hösten 2008 deltog jag i ett forskningsprojekt om lågutbildade unga vuxnas etableringsproblematik på arbetsmarknaden. Denna artikel bygger på delar av den empiri som jag samlat in inom ramen för detta bredare forskningsprojekt. Artikelns syfte är att granska och analysera de nationella direktiv som reglerar det kommunala uppföljningsansvaret och hur dessa omsätts på kommunal nivå. Jag kommer att belysa tre olika utvecklingsfaser av den nationella politiken som rör det kommunala uppföljningsansvaret, och hur dessa olika utvecklingsfaser av politiken återfinns i de tio undersökningskommuner som ingår i studien. De olika faserna karaktäriseras av olika syn på gymnasieskolans roll i ansvaret för unga som riskerar att hamna i utanförskap och finns representerade i olika grad i de olika undersökningskommunerna. Variationen kan vi förstå mot bakgrund av skillnader gällande både lokala förutsättningar och politisk vilja, men också mot bakgrund av att lagstiftningen inte är entydig eller på ett enkelt sätt låter sig omsättas på lokal nivå.

Utvecklingen av de nationella direktiven har jag analyserat genom studier av statliga utredningar, betänkanden och propositioner. Hur nu gällande direktiv följs upp på kommunal nivå har jag studerat genom att samla in empiri om detta i tio undersökningskommuner: Alvesta, Gävle, Göteborg, Haninge, Helsingborg, Hässleholm, Ludvika, Malmö, Norrköping och Östersund. Detta urval är gjort inom ramen för det vidare forskningsprojekt som studerat ungdomars etableringsmöjligheter på arbetsmarknaden och baserar sig på en spridning gällande storlek och karaktär (storstad/landsbygd) på kommunerna, genomströmning på gymnasiet samt andelen arbetslösa och socialbidragsnivåer bland kommuninvånarna. Empiri har samlats in genom intervjuer med personer i ledningsfunktion inom utbildningsförvaltning (gymnasieskolan), socialförvaltning och arbetsförmedling som har bedömts ha en övergripande bild av hur man arbetar utifrån gällande lagstiftning om det kommunala uppföljningsansvaret i undersökningskommunerna. Jag har gjort telefonintervjuer i åtta kommuner, intervjuer på plats i en kommun och i ett fall förlitat mig på kommunal dokumentation om det kommunala upp-

följningsansvaret.<sup>2</sup> Samtliga intervjuer är inspelade och transkriberade utom i tre fall där inspelningsutrustningen inte fungerade. I dessa fall förde jag anteckningar som jag sedan i nära anslutning till intervjutillfället skrev rent. Det att jag har intervjuat några få nyckelpersoner har flera konsekvenser för resultaten. Syftet här är inte alls att måla upp en heltäckande bild av hur det kommunala uppföljningsansvaret ser ut i de tio undersökningskommunerna. Syftet är istället att visa på vilken variation som finns, det vill säga att visa hur olika det kan se ut och även reflektera över varför det ser så olika ut som det gör gällande det kommunala uppföljningsansvaret. Ytterligare en konsekvens värd att beakta är att analysen grundar sig på hur tjänstemän beskrivit sin verksamhet i intervjuer, och att detta inte säger något om själva implementeringen eller om utfallet av densamma.

Denna studie visar att man på kommunal nivå har både skilda uppfattningar om vad direktiven består i och skilda förutsättningar att ta sig an uppdraget, vilket ligger helt i linje med vad tidigare studier visat (Skolverket 2002, 2006; Emmoth 2008). Till skillnad från tidigare studier kring det kommunala uppföljningsansvaret är föreliggande studie inte begränsad till att studera enbart det kommunala uppföljningsansvaret. Istället belyses här hur arbetet med det kommunala uppföljningsansvaret sker i en lokal kontext där även andra myndigheter intervenerar. Här ligger alltså fokus på hur det kommunala uppföljningsansvaret ser ut i ett "åtgärds paket" bestående av åtgärder från framför allt gymnasieskolan, socialtjänsten och arbetsförmedlingen sammantaget, samt i relation till lokala förutsättningar såsom demografiskt underlag och arbetsmarknadens utformning.

Nedan beskriver jag först hur de nationella direktiven utvecklats över tid sedan nu gällande skollag infördes 1986. Därefter övergår jag till att diskutera hur de nationella direktiven för det kommunala uppföljningsansvaret för ungdomar 16-20 år som varken studerar, arbetar eller söker arbete omsätts på kommunal nivå. Detta sker på väldigt olika sätt i undersökningskommunerna: man har olika förfaringssätt för hur man identifierar gruppen och informerar sig om ungdomarnas sysselsättning, och man erbjuder olika individuella insatser. I de nästföljande avsnitten diskuterar jag dessa tre aspekter av det kommunala uppföljningsansvaret i relation till den nationella politiken och till tjänstemännens erfarenheter av och kommentarer kring denna. Jag diskuterar först *hur* kommunerna informerar sig om ungdomarnas sysselsättning. Därefter tar jag upp *vilka* ungdomar kommunerna fångar upp genom det kommunala uppföljningsansvaret utifrån hur detta har utformats på kommunal nivå. Sist tar jag upp *vad* för insatser kommunerna erbjuder ungdomar som varken studerar, arbetar eller söker arbete. Artikeln avslutas med en diskussion om hur vi kan förstå variationen kommunerna emellan.

<sup>2</sup> Kommunerna är ålagda att till Skolverket inkomma med en årlig kvalitetsredovisning. I de tio undersökningskommunerna är det endast en kommun som redovisar hur de arbetar med det kommunala uppföljningsansvaret i denna.

## Utvecklingen av de nationella direktiven

Det kommunala uppföljningsansvaret var tydligt formulerat i skollagen som trädde i kraft den 1 juli 1986 (SFS 1985:1100). Lagen innehöll då i det 3 kapitlet 18 § en uttrycklig bestämmelse om hemkommunernas skyldighet att hålla sig informerade om hur ”ungdomar som lämnat grundskolan eller motsvarande utbildning men som ännu inte har fyllt 18 år” är sysselsatta. I samma paragraf ålades hemkommunen att ”själv eller genom andra erbjuda dem personlig studie- och yrkesvägledning, samt kurser, praktik eller annan liknande verksamhet”. Denna uttryckliga formulering togs bort i samband med införandet av det individuella programmet och därtill hörande lagändringar som trädde i kraft i juli 1992.<sup>3</sup>

Av regeringens proposition (1990/91:85) *Att växa med kunskaper – om gymnasieskolan*, som bland annat föreslog införandet av det individuella programmet, framgår att man ansåg att gymnasieskolan måste innefatta ”en rätt till utbildning för dem som av någon anledning inte har sökt eller tagits in på något nationellt program eller som avbrutit sin utbildning där” (s 64). Utgångspunkten för denna argumentation var att det individuella programmet skulle utgöra en skolform som kunde erbjuda *utbildning åt alla*. Man tänkte sig att *alla* ungdomar skulle omfattas av gymnasieskolans nationella alternativt individuella program. Genom det individuella programmets försorg kom det kommunala uppföljningsansvaret att ingå som en naturlig del av gymnasieskolan och det fanns därmed inte skäl för någon explicit formulering om detta i lagtext.

Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen och från den 1 juli 1992 reglerades det kommunala uppföljningsansvaret i huvudsak i 5 kapitlet 1, 5 och 13 §§ i skollagen (Skolverket 2002, s 15, SOU 2002:120). Genom den nya lagtexten ändrades det kommunala uppföljningsansvaret i framför allt två avseenden. För det första ändrades det till att omfatta ungdomar som har slutfört grundskolan eller motsvarande och inte gått igenom ett nationellt program på gymnasieskolan ”fram till och med det första kalenderhalvåret det år de fyller tjugo”. Ansvaret kom alltså att utökas från att ha omfattat ungdomar upp till 18 år till att omfatta ungdomar ända upp till 20 år. För det andra ändrades det till att ålägga varje kommun ”att erbjuda gymnasieutbildning i form av specialutformade program eller individuella program” för de som inte tagits in på ett nationellt program i gymnasieskolan eller annan likvärdig utbildning. Den andra ändringen avser alltså införandet av det individuella programmet. De paragrafer – 1, 5 och 13 §§ i skollagens 5 kapitel – som reglerar detta har genomgått ett antal ändringar sedan 1992. Av vikt i det här sammanhanget är ett tillägg i 13 § om att ”[d]etsamma gäller den som tagits emot på ett nationellt program i gymnasieskolan eller till en likvärdig utbildning men som har avbrutit utbildningen

---

<sup>3</sup> Se Lag (1991:1107) om ändring i skollagen (1985:1100).

där”.<sup>4</sup> Tillägget är med andra ord ett förtydligande om att det även gäller de med avbrutna gymnasiestudier.

Tio år senare, under 2002, fick Skolverket i uppdrag av regeringen att undersöka vad de ungdomar gör som inte påbörjat eller avbrutit en utbildning i gymnasieskolan samt vilka åtgärder kommunerna vidtagit för att ungdomarna ska gå i gymnasieskolan. Resultatet som Skolverket presenterade visar att ”i vilken utsträckning och i vilka former kommunerna erbjuder gymnasieutbildning till de ungdomar som står utanför gymnasieskolan beror till stor del på hur kommunerna uppfattar sitt ansvar för dessa ungdomar” (Skolverket 2002, s 5). Studien visar bland annat att det finns kommuner som inte alls har analyserat gällande lagstiftning, men också att de som gjort det har kommit fram till olika tolkningar av lagstiftningen. Skolverkets undersökning visade att kommunerna inte informerade sig om ungdomarnas sysselsättning på något tillfredsställande sätt. I sin rapport argumenterar de för att det i lagstiftningen tydligt måste framgå vilka skyldigheter kommunerna har gentemot sina invånare, men de avstår från att komma med förslag då detta är på väg från den dåvarande gymnasiekommittén, skollagskommittén och den särskilda PRIV-gruppen (Skolverket 2002, s 44). I slutbetänkandet (SOU 2002:120) *Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan* föreslår gymnasiekommittén att kommunernas uppföljningsansvar ska förtydligas så att det framgår att skyldigheten att erbjuda ungdomar upp till 20 år en gymnasial utbildning även innefattar att hålla sig informerad om sysselsättningen bland de ungdomar som inte sökt sig till eller avbrutit sina gymnasiestudier (s 279). Det gjordes dock ingen ändring i lagtexten.

Förslagen i utredningen *Unga utanför* som kom 2003 markerar ett avsteg från det synsätt som varit det dominerande sedan gymnasiereformen 1991. Utredningen föreslår att ”kommunerna ska ha ett lagstadgat ansvar att ordna en uppsökande organisation som aktivt söker upp och stödjer varje individ upp till 20 år som inte har någon känd sysselsättning” (SOU 2003:92, s 128). Regeringens proposition (2004/05:2) *Makt att bestämma – rätt till välfärd* som följde på utredningen har en något vagare formulering och föreslår att kommunerna ska ha skyldighet att kontinuerligt hålla sig informerade om hur ungdomar 16-20 år som inte påbörjat eller avbrutit sin gymnasiala utbildning är sysselsatta samt kunna erbjuda dessa en individuell åtgärd. Skillnaden gentemot tidigare synsätt är framför allt att gymnasieskolans individuella program *inte* per definition utgör denna individuella åtgärd så som det varit sedan gymnasiereformen 1991. Propositionen antogs av riksdagen<sup>5</sup> och sedan den 1 juli 2005 är det kommunala uppföljningsansvaret återigen explicit i skollagens 1 kapitel 18 § genom följande formulering: ”En kommun skall fortlöpande hålla sig informerad om

<sup>4</sup> Se Lag (1993:800) om ändring i skollagen (1985:1100).

<sup>5</sup> Se Lag (2004:1298) om ändring i skollagen (1985:1100).

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”. Denna formulering innebär en återgång till skollagens ursprungliga formulering från 1986 med avseende på att kommunens ansvar uttalas på ett explicit sätt, men emedan ansvaret enligt lagtexten från 1986 omfattade ungdomar som inte fyllt 18 år så omfattas nu ungdomar som inte fyllt 20 år. Det har också skett en förändring gällande vilka slags åtgärder man erbjuder de ungdomar som faller under det kommunala uppföljningsansvaret. Gymnasiereformen från 1991, som genom det individuella programmet sökte att inkludera alla, har inte fallit ut på ett tillfredsställande sätt. Detta manifesterar sig genom det faktum att många elever inte tar sig igenom en gymnasial utbildning och därmed får utstå tillhörande etableringsproblem på arbetsmarknaden (se t ex Murray 2007). Kritiken mot de individuellt utformade programmen har vuxit sig stark och i gymnasieutredningens betänkande (SOU 2008:27) *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola* finns inte de individuella programmen med. Sedan förtydligandet av det kommunala uppföljningsansvaret 2005 har det dessutom vuxit fram en kritik mot att erbjuda redan skoltrötta ungdomar mer skolgång (genom det individuella programmet), det vill säga en kritik mot att man erbjuder dessa ungdomar just det som de sannolikt *inte* vill ha (se t ex Emmoth 2008, Ungdomsstyrelsen 2008). Detta har bidragit till att man i en del kommuner har börjat utveckla arbetsmetoder och insatser utanför skolans värld för att förebygga och åtgärda utanförskap bland utsatta ungdomar. Lagändringen från 2005 gällande det kommunala uppföljningsansvaret öppnar dessutom upp för denna slags utveckling av insatser bortom skolans värld. Ett exempel som rönt särskilt mycket uppmärksamhet är etablerandet av Navigatorcentrum, vilket Ungdomsstyrelsen aktivt verkat för att främja. Det finns med andra ord en skillnad vad gäller synen på det kommunala uppföljningsansvaret: från hur det var formulerat i lagtext från 1992 då fokus låg på utbildning genom *individuellt anpassad gymnasial utbildning*, till idag med lagtext från 2005 där fokus ligger mer på individen och *individuellt anpassat stöd* i eller utanför skolans värld.

### **Hur informerar sig kommunerna om ungdomarnas sysselsättning?**

Av skollagens 5 kapitel 18 § framgår att ”en hemkommun skall löpande hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen som fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år är sysselsatta”. I en del kommuner uppfattas detta som en administrativ uppgift som handlar om hur man handlägger överföringen från grundskolans årskurs nio till gymnasiet och sedan har ungdomarna registrerade i sitt elevregister. I andra kommuner handlar det om att samköra listor från folkbokföringen med kommunens elevregister och sedan skicka ut enkäter eller

andra former av skriftliga förfrågningar om vad ungdomen har för sysselsättning. I ytterligare andra kommuner kombineras skriftliga förfrågningar med en mer eller mindre intensiv uppsökande verksamhet. Detta kan dels förstås mot bakgrund av att det i kommunerna uppfattas som administrativt krångligt att "hålla sig informerad", men även mot bakgrund av att man i kommunerna har väldigt olika syn på innebörden av detta.

I de kommuner där man analyserat och tolkat lagstiftningen från 2005 har det uppstått svårigheter gällande hur man rent praktiskt ska gå till väga i uppföljningen av ungdomar 16-20 år som varken studerar, arbetar eller söker arbete. Den grundläggande frågan är hur man lämpligen tar reda på vilka ungdomar som faller under det kommunala uppföljningsansvaret. Malmö stads Utbildningsförvaltning har sammanställt en *Rapport om kommunens uppföljningsansvar för ungdomar* som kan utgöra ett talande exempel. I rapporten konstaterar man bland annat att: "Det har funnits problem med uppföljningen. Ett har varit svårigheten att kunna ta reda på hur många ungdomar som ska följas upp och var de finns" (Malmö stad 2008, s 1). Det är inte första gången detta konstaterande görs. Tvärtom lyftes detta problem fram i ett tidigt skede, bland annat av Mats Söderberg, förbundssekreterare för Svenska kommun- och landstingsförbundets avdelning för lärande och arbetsmarknad, som menar att kommunerna borde få tillgång till Centrala studiestödsnämndens register.<sup>6</sup> Detta är också något som lyfts fram i intervjuerna i flera av kommunerna. Ännu har dock inte någon praxis tagits fram som skapar rimliga förutsättningar för uppföljningen av ungdomar 16-20 år. Om vi fortsätter med exemplet Malmö, så beskriver de sitt arbete på följande sätt: "Uppföljningen av ungdomar bygger i huvudsak på att de finns registrerade som grundskole- och gymnasieelever i det skoladministrativa systemet ELIT. Alla uppföljningsaktuella ungdomar finns dock inte registrerade i ELIT. Detta kan t ex bero på att ungdomar är inflyttade från en annan kommun utan skolgång i Malmö eller att de är folkbokförda i Malmö men med pågående eller avbruten skolgång i annan kommun" (Malmö stad 2008, s 1). Detta är alltså grupper som man missar i de kommuner där man förhåller sig till det kommunala uppföljningsansvaret som en administrativ fråga om överföring från grundskola till gymnasiet. I Malmö görs jämförelser med Kommuninvånarregistret (KIR) för att fånga upp de grupper som inte finns i det skoladministrativa systemet. In-tagningskansliet beställer utdrag ur KIR med vissa intervall för att jämföra med ELIT. Detta är emellertid "en ganska omständlig process då jämförelse fått göras person för person. Alla ungdomar har dock inte gått att finna den vägen utan även andra kanaler har fått rådfrågas" (Malmö stad 2008, s 1). Förfaringsättet är alltså arbetskrävande och beskrivs i ytterligare en kommun utöver Malmö. För Malmös del innebär detta att alla de som är inflyttade till Malmö för att studera

<sup>6</sup> Se till exempel artikel i DN 2006-10-19.

på högskolan och som avslutat sina gymnasiala studier i annan kommun hamnar på listan över ungdomar som faller under det kommunala uppföljningsansvaret. Alla dessa nybakade studenter erhåller en förfrågan från Intagningskansliet om vad de har för sysselsättning och om de önskar kontakt med Infoteket. Det förefaller rimligt att ifrågasätta om detta är ett lämpligt handlägningsförfarande av det kommunala uppföljningsansvaret. Man kan dels fundera över om det är lämpligt med tanke på varje individs integritet, men det är också uppenbart att detta är ett resurskrävande och kostsamt arbete som idag belastar den kommunala budgeten. Flera av remissinstanserna till betänkandet från *Unga utanför* påpekade att ett förstärkt uppföljningsansvar måste finansieras genom statliga medel (Prop. 2004/05:2, s 84). Men alldeles oavsett varifrån pengarna kommer så är det av vikt att allmänna resurser används på ett väl motiverat sätt.

När det gäller vilken syn man i kommunerna har på vad det innebär att hålla sig informerad så finns det gradskillnader från att se det som ett administrativt ansvar till ett ansvar som förutsätter en organisation med en uppsökande verksamhet. Denna spridning av hur direktiven uppfattas i kommunerna är en återspeglning av spridningen mellan det förslag betänkandet *Unga utanför* lade fram och hur dess olika remissinstanser kommenterade detta (se Prop 2004/05:2, s 84-85 för en översikt). Utredningen ”föreslår att varje kommun ska ha en lagstadgad skyldighet att skapa en organisation som ansvarar för att aktivt söka upp och ge stöd till alla unga utanför under 20 års ålder” (SOU 2003:92, s 123). Även om majoriteten av remissinstanserna var positiva till att kommunerna ska ansvara för att aktivt söka upp och ge stöd till unga kom denna formulering ej att återges i lagtext, utan i stället föreslog man i propositionen det mer tolkningsbara: ”skall fortlöpande hålla sig informerad om” vilket senare också antogs av Riksdagen. I Helsingborg arbetar man i enlighet med betänkandets mer radikala hållning, och i ett par kommuner är man på väg att bygga upp en organisation med uppsökande verksamhet. Det är sannolikt så att man inte kan bortse från det inflytande Ungdomsstyrelsen har haft i frågan för att förstå denna utveckling av praxis i kommunerna.<sup>7</sup> I någon kommun uppger man uttryckligen att man inte har någon uppsökande verksamhet då det inte finns medel för att bedriva denna typ av verksamhet.

Det bör understrykas att vi inte kan studera uppföljningsansvaret i ett vakuum. Tvärtom sker detta arbete i en kontext där även andra interventioner äger rum. Helsingborg kan utgöra ett exempel på en kommun där man arbetar med en uppsökande verksamhet som eftersträvar att etablera kontakt med alla ungdomar och faktiskt informera sig om deras sysselsättning. Haninge kan däremot utgöra

<sup>7</sup> Här avses framförallt Ungdomsstyrelsens arbete med Navigatorcentrum men även Ungdomsstyrelsens Rikskonferens 2008 *Vägen till inmanförskap* den 27-28 november som innehöll en strimma om uppföljningsansvaret (strimma 2E).



ett exempel på en mindre intensiv uppsökande verksamhet där man försöker nå de som inte svarar på den utskickade enkäten via telefon. Men för att förstå helheten i Haninge är det centralt att man beaktar Ungdomsteamet. Ungdomsteamet är en uppsökande verksamhet som är helt fristående, men som verkar komplettera arbetet med det kommunala uppföljningsansvaret. Detta innebär att hur uppföljningen av ungdomar som varken studerar, arbetar eller söker arbete ser ut i praktiken kan vara relativt frikopplat från hur de nationella direktiven som sådana implementeras. Just Ungdomsteamet i Haninge är ett exempel på en insats som i olika utvärderingar bedömts minska utanförskap bland ungdomar 16-20 år på ett betydande sätt (Samordningsförbundet Haninge 2008, s 6).

Sammanfattningsvis kan man säga att överlag spelar de kommunala intagningsenheterna till gymnasieskolan en central roll för arbetet med det kommunala uppföljningsansvaret. Detta gäller oavsett om man ser på uppföljningsansvaret som ett ansvar att kontrollera överföringen av elever på kommunens grundskolor till gymnasiet, eller som ett vidare ansvar som omfattar hela åldersgruppen 16-20 år inklusive de som har avbrutit studier i annan kommun eller friskola eller är nyinflyttade och varken studerar, arbetar eller söker arbete. I de fall kommunen har en uppsökande verksamhet finns denna som regel förlagd antingen inom ramen för gymnasieskolans individuella program eller i en särskild organisation utanför skolans sfär. I de kommuner där den uppföljande, och ibland även uppsökande, verksamheten är frikoppad från skolan är detta en del av en uttänkt strategi för att komma till rätta med en frustration över att ha det förlagt till skolans verksamhetsområde. Förutom att det är svårt att locka skoltrötta elever till skolan, så pekar intervjupersonerna även på att det inte heller alltid är där som de efterfrågade resurserna finns (till exempel i de fall ungdomen behöver hjälp med psykisk, social eller somatisk problematik).

### **Vilka faller under det kommunala uppföljningsansvaret?**

Vilka som faller under det kommunala uppföljningsansvaret är naturligtvis helt och hållet beroende av hur man arbetar med uppföljningen, det vill säga hurvida man ser det som en överföring från grundskolan till gymnasiet eller ett ansvar för skriftliga förfrågningar eller ett ansvar för aktiv uppsökning. Denna studie indikerar att i de kommuner man i hög grad ser det som en överföring från grundskolans årskurs nio till gymnasieskolan så har man ett relativt problematiskt förhållningssätt till uppföljningsansvaret. Detta kan möjligen hänga ihop med att man inte har haft någon ansats att analysera gällande lagstiftning, utan man nöjer sig med att föra över eleverna under kontrollerade former. Man har exempelvis inte nödvändigtvis reflekterat över de ungdomar som flyttar in till kommunen efter grundskolan, eller de som påbörjar och avbryter sina gymnasiestudier på friskolor eller skolor i andra kommuner. Detta är grupper som

enligt lag faller under det kommunala uppföljningsansvaret men som verkar falla bort i hanteringen i flera kommuner.

I kommuner där man har en mer aktiv uppföljning av ungdomarna har det emellertid funnits anledning att reflektera över var den främre och bortre gränsen för uppföljningsansvaret går. Detta har framför allt kommit till uttryck i intervjuer i Helsingborg. Funderingar över uppföljningsansvarets främre gräns bottenar i att man genom Navigatorcentrums verksamhet har kommit i kontakt med ungdomar som formellt sett varit inskrivna på gymnasiets individuella program utan att vara medvetna om detta. Att vara inskrivna i gymnasieskolan innebär att de antas bedriva gymnasiestudier och de faller därmed inte under det kommunala uppföljningsansvaret. I praktiken kan det dock vara så att de inte bedriver några gymnasiestudier och därmed faktiskt ingår i den grupp som uppföljningsansvaret avser att fånga upp, nämligen en ungdom som varken studerar, arbetar eller söker arbete. Detta visar på en otydlig gränsdragning mellan det uppdrag som gymnasieskolans individuella program har och det uppdrag som det kommunala uppföljningsansvaret har. Just denna otydlighet har väl framför allt sin grogrund i en otydlighet om vad det individuella programmets uppdrag är: vilka krav ställs för att en elev ska få vara inskriven på gymnasieskolans individuella program och när är det rimligt att skriva ut eleven? Och vilket är det individuella programmets uppdrag egentligen? Medan det är välkänt att vilka åtgärder som kan komma en ungdom till gagn kan variera mellan kommuner (se Ungdomsstyrelsen 2005), har man i Helsingborg gjort erfarenheten att detta även kan variera mellan olika gymnasieskolor inom kommunen. Det verkar som att lärarteamen på kommunens gymnasieskolor har olika syn på sitt uppdrag vilket har konsekvenser för de insatser eleverna kan erhålla. Denna iakttagelse ligger dessutom i linje med Ungdomsstyrelsens rapport *Fokus 08* (Ungdomsstyrelsen 2008).

Medan den främre gränsen berör funderingar om när det kommunala uppföljningsansvaret börjar, så berör dess bortre gräns funderingar om när det upphör. Frågan är när ansvaret om att informera sig om ungdomens sysselsättning upphör att gälla. Om man i kommunen har ett förfaringssätt där man skickar ut skriftliga förfrågningar och sedan avvaktar inkommande svar, kommer denna fråga inte att ställa till besvär. Men i Helsingborg där man arbetar med ett mycket aktivt uppsökande av ungdomarna har frågan aktualiserats. Det har uppstått situationer där en coach vid Navigatorcentrum har lagt ned avsevärd tid på att uppsöka en viss ungdom, och när kontakt etableras visar det sig att ungdomen till exempel befunnit sig i Thailand på en jordenrundresa. Liknande exempel återges även i andra kommuner såsom Haninge där en situation beskrivs där man eftersökt en viss ungdom en tid och det sedan visade sig att ungdomen bedrev gymnasiala studier i annat land. Dessa erfarenheter har väckt frågor om

var uppföljningsansvarets bortre gräns går och när det inte längre är försvarbart, ur etiska och ekonomiska aspekter, att fortsätta att eftersöka en viss ungdom.

### **Vad för kommunala insatser erbjuds ungdomarna?**

Insatser som bidrar till att unga inte hamnar i utanförskap måste rimligen betraktas som mycket väsentliga i det här sammanhanget. Detta är också en av Skolverkets viktigaste slutsatser i redovisningen av hur det kommunala uppföljningsansvaret ser ut i riket: "Skolverket anser framförallt att gymnasieskolorna bör vidta åtgärder så att färre elever avbryter sina studier" (Skolverket 2006, s 27). En förvaltningschef i Helsingborg formulerar detta på ett kärnfullt sätt när han uttrycker sin irritation över att man på gymnasieskolan anser sig bedriva en frivillig verksamhet där det är ungdomens val om hon eller han vill bedriva gymnasiestudier eller inte: "det fråntar ju inte oss ansvaret, det är ju det som är uppföljningsansvaret". Detta ligger helt i linje med det sätt på vilket en rektor med ansvar för individuella programmet i Malmö resonerar, och som i konsekvensens namn skriver in alla elever med ofullständiga betyg som överförs från grundskolan till gymnasiet på det individuella programmet. I den mån överföringen från grundskolan till gymnasiet fungerar har man därför i princip koll på alla ungdomar som faller under uppföljningsansvaret, menar den intervjuade rektorn. I samband med detta kallar hon eleven tillsammans med dennes vårdnadshavare till ett möte. Om hon efter upprepade försök inte lyckas få kontakt med eleven så lämnar hon över ärendet till socialtjänsten som i de fall de redan har en etablerad kontakt med personen i fråga kan vidta åtgärder, men därutöver görs inget. Det är intressant att notera att man på så sätt i Malmö följer både det "gamla konceptet" som trädde i kraft 1992 och genom Intagningskansliets och Infotekets försorg det nyare från 2005. Även i Gävle är det väldigt sällsynt att elever skrivs ut ur individuella programmet, men resonemanget som föregår denna strategi här är tämligen annorlunda och på det individuella programmet i Gävle bedriver man inte någon uppsökande verksamhet. I Ludvika finns det vid intervjutillfällena hösten 2008 inte någon fungerande uppföljningsverksamhet, men däremot en utarbetad uppsökande verksamhet vid det individuella programmet på Västerbergslagens Utbildningscentrum. På så sätt finns det en verksamhet som erbjuder insatser enligt den tankegång som fanns vid gymnasie-reformen 1991 men inte enligt lagändringen från 2005.

Att kommunernas lagstadgade skyldighet att hålla sig informerad om ungdomarnas sysselsättning i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder tolkas och genomförs på väldigt olika sätt på lokal nivå är dokumenterat i bland annat Skolverkets rapport *Redovisning av uppdrag om Information om icke skolpliktiga ungdomar – det kommunala uppföljningsansvaret* (Skolverket 2006, se även Emmoth 2008). Detta är till en del en följd av kommunala skillnader i för-

utsättningar och behov samt det kommunala självstyret och är sålunda inte alls förvånande. Men det är också en följd av en otydlighet gällande vad ”lämpliga individuella åtgärder” består i. Ungdomsstyrelsens starkaste rekommendation i *Fokus 08* är att det bör finnas *en* väg in för unga, det vill säga ett ställe där statliga och kommunala myndigheter är samordnade och dit ungdomar med etableringsproblematik kan vända sig (Ungdomsstyrelsen 2008, s 234). I en del kommuner kan man se att idén om *en* väg in har fått genomslag, exempelvis genom etableringen av Navigatorcentrum, medan den i andra kommuner inte alls har gått hem. I de kommuner där denna idé inte nått fram arbetar man ibland efter det gamla konceptet från 1992 där ”lämpliga individuella åtgärder” består av gymnasieskolans individuella program. Och ibland tycks det bli ett mellanting bestående av en verksamhet som ligger utanför själva skolan men ändå inom samma förvaltning och där andra myndigheter finns representerade i verksamhetens lokaler.

Navigatorcentrum i Helsingborg utgör ett exempel på konceptet att samla flera olika myndigheter under ett tak och tanken är att man ska bistå ungdomen genom coachning och navigation så att denne hamnar hos ”rätt” myndighet för att komma vidare. Detsamma är Ungdomsteamet i Haninge och även det Navigatorcentrum som man är på väg att bygga upp i Östersund. Motsatsen finner vi i Gävles kommun där man mer arbetar efter de gamla direktiven: alla ungdomar upp till 18 år anses tillhöra skolans ansvar och den åtgärd man erbjuder är således gymnasieskolans individuella program. Likadant verkar arbetet i Alvesta fungera (även om man här får beakta att kommunens arbete kommit av sig till följd av en omfattande kommunal omorganisation). I ytterligare andra kommuner förekommer två koncept parallellt såsom i Malmö där uppföljningsansvaret handläggs på Intagningskansliet och insatserna erbjuds genom Infoteket, samtidigt som alla elever som inte bedriver gymnasiala studier skrivs in på det individuella programmet med återkommande kontaktförsök från Bellevuegymnasiet. En liknande ansvarsfördelning återfinns i Göteborg där uppföljningsansvaret handläggs på Vägledningscentrum och den uppsökande verksamheten finns på gymnasieskolorna ute i stadsdelsnämnderna.

Av den tredjedel av remissinstanserna som var negativ till betänkandet *Unga utanför* ansåg flertalet att arbetsmarknadspolitiken borde vara ett statligt område och även finansieras av staten (Prop 2004/05:2, s 84). Detta förhållningssätt uttrycktes tydligt i exempelvis Gävle, och det återspeglas dessutom i hur det kommunala uppföljningsansvaret handläggs: ungdomar upp till 18 år är skolans ansvar och därefter är det arbetsförmedlingen som bär ansvaret. Det blir här tydligt att skillnaderna mellan hur det kommunala uppföljningsansvaret för ungdomar 16-20 år som varken studerar, arbetar eller söker arbete ser ut i undersökningskommunerna, inte bara är ett uttryck för hur de nationella direktiven tolkas på

kommunal nivå, utan även för hur kommunerna driver en politisk linje gentemot regeringen.

## Diskussion

De tio undersökningskommunerna har tämligen olika förfaringssätt gällande vilka ungdomar man följer upp, hur man följer upp dem och vad för insatser man erbjuder. Denna omfattande variation i de tio undersökningskommunerna innebär en bristfällig likvärdig behandling av unga människor som riskerar att hamna i ett omfattande och långvarigt utanförskap.<sup>8</sup> Frågan är hur vi kan förstå denna variation. Tio undersökningskommuner utgör inte något underlag för några generella slutsatser. Studien är inte upplagd på ett sådant sätt att den kan liknas vid tio fallstudier. Med dessa begränsningar i beaktande ska jag här diskutera hur vi möjligen kan förstå, men framför allt hur vi kan formulera frågor för fortsatt forskning om denna variation.

Registerbaserad forskning har visat att kommunala satsningar på arbetsmarknadspolitik har ett relativt starkt samband med arbetslösheten i kommunen: ju högre arbetslöshet desto mer satsar kommunen. Detta är inte förvånande då det är rimligt att förvänta sig att kommunens behov styr kommunens satsningar (Lundin 2007). Om vi överför detta resonemang till det kommunala ungdomsansvaret förväntar vi oss att ju sämre genomströmningen på gymnasieskolan är, desto större är engagemanget för det kommunala uppföljningsansvaret. De tio kommuner som ingår här visar emellertid inte på något sådant samband. Möjligen har detta delvis sin förklaring i att kostnaderna för dålig genomströmning på gymnasiet inte är mätbara på samma direkta sätt som för arbetslöshet där nivåerna för olika arbetslöshetsersättningar och ekonomiskt bistånd ökar med ökad arbetslöshet.

Andra faktorer som brukar lyftas fram för att förklara kommunal variation gällande arbetsmarknadsinsatser är bland annat kommunens storlek och karaktär (storstad/landsbygd), politiskt styre och den kommunala organisationen (till exempel Lundin 2007, Ulmestig 2007). Intervjuerna gjorda inom ramen för denna studie pekar på att kommunens organisation på flera olika sätt påverkar hur kommunerna hanterat skärpningen av uppföljningsansvaret 2005. Bland annat verkar det ha betydelse hur relationerna mellan kommunens olika förvaltningar och enheter ser ut. Detta verkar bland annat påverkas av huruvida berörda delar av den kommunala verksamheten är intäktsfinansierad eller bolagiserad. I de fall den gymnasiala utbildningen ligger utanför den kommunala förvaltningen (i kommunala gymnasieförbund) har det uppstått oklarheter om vem som egentligen har ansvaret för det kommunala uppföljningsansvaret: den kommunala förvalt-

<sup>8</sup> Observera att analysen grundar sig på hur tjänstemän beskrivit sin verksamhet i intervjuer. En beskrivning av hur denna brist på likvärdig behandling ser ut i utfallsfasen förutsätter en helt annan typ av studie än föreliggande.

ningen eller det kommunala gymnasieförbundet? Denna typ av oklarheter har bestått i många år innan ansvarsfördelningen kunnat klargöras, inte minst mot bakgrund av att ingen vill bära den extra kostnad som de nya arbetsuppgifterna medför. Relationerna och samarbetet mellan olika delar av kommunen (och statliga verksamheter) påverkas även av huruvida det finns medel att tillgå för att starta förvaltningsöverskridande projekt, exempelvis genom att berörda förvaltningar skjuter till medel, genom medel från ett kommunalt samordningsförbund eller genom bidrag från Ungdomsstyrelsen (för Navigatorcentrum) eller från Europeiska Socialfonden (ESF). Intervjuerna pekar även på att kommunstorleken har betydelse i det att en mindre kommun helt enkelt inte kan ha den bredd och flexibilitet i sin organisation och insatser som en större kommun kan ha.<sup>9</sup>

En annan förklaring, som vanligen inte diskuteras i registerstudier, är vikten av vissa nyckelpersoner, det vill säga enskilda personer som med ett stort engagemang och drivkraft lyckas åstadkomma mycket. Intervjuerna pekar på att enskilda personer och goda relationer mellan ett antal personer har betydelse för hur man kommit att utveckla arbetet med det kommunala uppföljningsansvaret i några av undersökningskommunerna.

Sammantaget visar denna studie att det kommunala uppföljningsansvaret ser väldigt olika ut i de tio undersökningskommunerna. Betänkandet (SOU 2003:92) *Unga utanför* kom med ett kraftfullt förslag som inte kom att omsättas i lagtext. De olika remissinstanserna kom med olika synpunkter vilka regeringen tog hänsyn till när de lade fram propositionen (2004/05:2) *Makt att bestämma – rätt till välfärd*. Den ändring i skollagen som antogs under 2005 kom därför att innehålla en mindre radikal och mer tolkningsbar formulering av det kommunala uppföljningsansvaret. Det är därför inte förvånande att det kommunala uppföljningsansvaret omsätts på olika sätt i olika kommuner. I denna avslutande diskussion har jag lyft fram några möjliga förklaringar till hur vi kan förstå denna variation. Resultaten bör beaktas med försiktighet och mer än något uppmanar de till fortsatt forskning. Det är värt att notera att det inte finns något som indikerar att de här diskuterade förklaringarna har samma giltighet i alla kommuner, utan snarare verkar olika faktorer ha olika förklaringsvärde i de olika kommunerna vilket uppmanar till fortsatt forskning som kombinerar registerstudier med kvalitativa ansatser.

<sup>9</sup> Jämför med Lundins (2007) studie som visar att det politiska styret har betydelse för hur mycket man satsar på kommunala arbetsmarknadsinsatser endast då kommunen nått en viss kritisk storlek. I mindre kommuner har det politiska styret ingen betydelse för hur mycket man satsar.

## Referenser

- Direktiv 2003:19: *Samhällets insatser för att stödja ungdomar som varken studerar, arbetar eller söker arbete.*
- Emmoth A (2008): *Det kommunala uppföljningsansvaret som kommunerna ser det.* Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).
- Hässleholms kommun (2007): *Kvalitetsredovisning 2006. Hässleholms gymnasieskolor.* Hässleholm: Barn- och utbildningsförvaltningen, Hässleholms kommun.
- Lundin M (2007): Political partisanship and entity size. When parties matter for public policy. I Lundin M: *The conditions for multi-level governance. Implementation, politics and cooperation in Swedish active labour market policy.* Dissertation series 2007:1. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).
- Malmö stad (2008): Rapport om kommunens uppföljningsansvar för ungdomar. Stencil. Malmö: Utbildningsförvaltningen (2008-12-02), Malmö stad.
- Malmö stad (2009): Lägesrapport Uppföljning. Stencil. Malmö: Utbildningsförvaltningen (2009-01-20), Malmö stad.
- Murray Å (2007): "Genomströmningen i gymnasieskolan. Före och efter gymnasie-reformen". I Olofsson J (red): *Utbildningsvägen – vart leder den? Om ungdomar, yrkesutbildning och försörjning.* Stockholm: SNS Förlag.
- Nilsson M (2008): *Ung och utanför. Kartläggning av arbetet med unga i utanförskap i Kronobergs län 2007-2008.* FoU-Rapport 2008:4. Växjö: FoU Välfärd i Södra Småland.
- Regeringens proposition (1990/91:85): *Att växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildningen.*
- Regeringens proposition (2004/05:2): *Makt att bestämma – rätt till välfärd.*
- Samordningsförbundet Haninge (2008): Delårsredovisning 2008 med delårsbokslut. Stencil. Haninge: Samordningsförbundet Haninge.
- Skolverket (2002): *Det kommunala uppföljningsansvaret – finns det?* Redovisning av ett regeringsuppdrag i regleringsbrevet för 2002 om ungdomar i åldern 16-20 år som inte går i gymnasieskolan. Rapport Dnr 2002:2046. Stockholm: Utbildningsjuridiska avdelningen, Skolverket.
- Skolverket (2006): *Information om icke skolpliktiga ungdomar – det kommunala uppföljningsansvaret.* Redovisning av regeringsuppdrag. Dnr 2005:3341. Stockholm: Utbildnings- och kulturdepartementet.
- SOU 2002:120: *Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan.*
- SOU 2003:92: *Unga utanför.*
- SOU 2008:27: *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.*
- Trondman M (2008): *Att förstå utsatthet. En studie om utsatthetens villkor, erfaren utsatthet och fritid i ungas liv.* Ungdomsstyrelsens skrifter 2008:6. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Ungdomsstyrelsen (2008): *Fokus 08.* Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Ungdomsstyrelsen (2005): *Fokus 05.* Stockholm: Ungdomsstyrelsen.