

# Lagrådsremiss

## Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 13 februari 2014

*Maria Arnholm*

*Angela Öst*  
(Utbildningsdepartementet)

### Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås ändringar i skollagen. Det så kallade informationsansvaret för icke skolpliktiga ungdomar förtydligas. Kommunerna ska löpande under året hålla sig informerade om hur de ungdomar i kommunen är sysselsatta, som har fullgjort sin skolplikt men inte har fyllt 20 år och inte genomför eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola eller gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning. Inom ramen för detta ansvar har kommunerna uppgiften att erbjuda de ungdomar som berörs lämpliga individuella åtgärder. Åtgärderna ska i första hand motivera till utbildning. Kommunerna föreslås få nya uppgifter att föra ett register över de ungdomar som omfattas av ansvaret och att dokumentera sina insatser på lämpligt sätt. Kommunernas ansvar ska benämnas aktivitetsansvar för ungdomar.

Dessutom föreslås att huvudmän för gymnasieskolor och gymnasiesärskolor snarast ska meddela hemkommunen om en elev utan giltigt skäl är frånvarande i betydande utsträckning.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2015.

# Innehållsförteckning

1	Beslut .....	3
2	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) .....	4
3	Ärendet och dess beredning .....	6
4	Ungdomar utanför gymnasieskolan .....	6
4.1	Lägesbeskrivning .....	6
4.2	En ny ungdomspolitisk proposition .....	11
5	Det kommunala informationsansvaret .....	12
5.1	En kommunal skyldighet – historik .....	12
5.2	Gällande bestämmelser .....	13
5.3	Hur fungerar det kommunala informations- ansvaret i praktiken? .....	14
5.4	Ett förtydligt ansvar för kommunerna .....	15
5.5	Förande av register och dokumentation av kommunens insatser .....	23
6	Information till hemkommunen om omfattande otillåten frånvaro .....	27
6.1	Gällande bestämmelser om information till hemkommunen om otillåten frånvaro .....	27
6.2	Ett bättre verktyg för kommunerna .....	28
7	Åtgärder inom ramen för skolan .....	33
7.1	Studier inom introduktionsprogram och stödåtgärder inom gymnasieskolan .....	33
7.2	Studie- och yrkesvägledning .....	35
7.3	Anpassad studiegång .....	36
8	Ikraftträdande- och övergångs- bestämmelser .....	37
9	Konsekvenser .....	38
9.1	Konsekvenser för barn och ungdomar .....	38
9.2	Konsekvenser för det kommunala självstyret .....	39
9.3	Konsekvenser för huvudmän för fristående skolor .....	41
9.4	Konsekvenser för jämställdheten och för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen .....	41
9.5	Brottsförebyggande konsekvenser .....	41
9.6	Konsekvenser för den personliga integriteten .....	42
9.7	Ekonomiska konsekvenser för stat och kommun .....	42
9.8	Sveriges medlemskap i Europeiska unionen .....	44
9.9	Övriga konsekvenser .....	45
10	Författningskommentar .....	45
10.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800) .....	45
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun (SOU 2013:13) .....	48
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag .....	54
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (SOU 2013:13) .....	56

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

## 2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Häri genom föreskrivs att 15 kap. 15 §, 18 kap. 15 § och 29 kap. 9 § samt rubriken närmast före 29 kap. 9 § skollagen (2010:800) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **15 kap.**

#### 15 §

När en elev börjar eller slutar vid en gymnasieskola med annan huvudman än hemkommunen, ska huvudmannen snarast meddela detta till hemkommunen.

När en elev börjar eller slutar vid en gymnasieskola med *en* annan huvudman än hemkommunen, ska huvudmannen snarast meddela detta till hemkommunen.

*Detsamma gäller om en elev som inte fyllt 20 år utan giltigt skäl är frånvarande i betydande utsträckning. Denna skyldighet påverkar inte huvudmannens ansvar för att ge särskilt stöd till elever.*

### **18 kap.**

#### 15 §<sup>1</sup>

När en elev börjar eller slutar vid en gymnasiesärskola med en annan huvudman än hemkommunen, ska huvudmannen snarast meddela detta till hemkommunen.

*Detsamma gäller om en elev som inte fyllt 20 år utan giltigt skäl är frånvarande i betydande utsträckning. Denna skyldighet påverkar inte huvudmannens ansvar för att ge särskilt stöd till elever.*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2012:109.

## 29 kap.

### *Information om icke skolpliktiga ungdomar*      *Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar*

#### 9 §

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.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att kommunen ska kunna genomföra sin skyldighet enligt första stycket.

En hemkommun ska löpande under året hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen är sysselsatta, som har fullgjort sin skolplikt men inte har fyllt 20 år och inte genomför eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola eller gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning (aktivitetsansvar).

*Hemkommunen har inom ramen för ansvaret uppgiften att erbjuda de ungdomar som berörs lämpliga individuella åtgärder. Åtgärderna ska i första hand syfta till att motivera den enskilde att påbörja eller återuppta en utbildning. Kommunen ska dokumentera sina insatser på lämpligt sätt.*

*Kommunen ska föra ett register över de ungdomar som omfattas av ansvaret enligt första stycket.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den dokumentation och den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt andra och tredje stycket.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

2. Kommunernas ansvar enligt 29 kap. 9 § gäller inte ungdomar som genomför eller har fullföljt utbildning på ett specialutformat program i gymnasiesärskola, som har påbörjats före den 1 juli 2013.

### 3 Ärendet och dess beredning

Den 20 juni 2012 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att föreslå hur arbetet med unga i åldern 16–25 år som varken arbetar eller studerar kan utvecklas (dir. 2012:70 och 2013:44).

I februari 2013 redovisades delbetänkandet Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun (SOU 2013:13). En sammanfattning av betänkandets förslag finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig inom Utbildningsdepartementet (U2013/1189/UC).

Inom Utbildningsdepartementet pågår ett arbete med en ungdomspolitisk proposition som är avsedd att lämnas till riksdagen under våren 2014. Förslagen i denna lagrådsremiss är avsedda att ingå som en del i den propositionen.

Utredningens uppdrag i övrigt redovisades den 10 oktober 2013 i slutbetänkandet Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan (SOU 2013:74). Betänkandet har remissbehandlats och förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

## 4 Ungdomar utanför gymnasieskolan

### 4.1 Lägesbeskrivning

Alla kommuner i Sverige är enligt lag skyldiga att erbjuda alla ungdomar som avslutat grundskolan en gymnasieutbildning fram till och med det första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år. Gymnasieskolan är frivillig och avgiftsfri. Antalet platser på de nationella programmen ska så långt det är möjligt anpassas med hänsyn till ungdomarnas önskemål för att så många elever som möjligt ska kunna gå det nationella gymnasieprogram de önskar. År 2012 påbörjade 98 procent av alla elever en gymnasieutbildning direkt efter grundskolan, antingen på ett nationellt program eller på ett introduktionsprogram. Cirka två procent av eleverna som avslutade årskurs 9 samma år, vilket motsvarar ca 2 000 ungdomar, påbörjade inte en gymnasieutbildning. Antalet ungdomar som inte påbörjar gymnasieutbildning direkt efter grundskolan har ökat något sedan 2008. Gruppen utgörs av något fler pojkar än flickor. Det saknas till stora delar kunskap om denna grupp av ungdomar och därmed också om skälen till att de inte efter avslutad grundskola påbörjar studier inom gymnasieskolan.

#### *Ungdomar i introduktionsprogram*

Under 2011 saknade 12 procent av de ungdomar som gick ut grundskolans årskurs 9 behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan. Under en tioårsperiod har andelen som saknar sådan behörighet i genom-

snitt varit cirka 10 procent. När det gäller nyanlända elever, som bott i Sverige mindre än fem år, var det under läsåret 2012/13 drygt 70 procent som inte var behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan.

De allra flesta av dem som saknar behörighet till ett nationellt program påbörjar ett introduktionsprogram. Introduktionsprogrammen har från och med hösten 2011 ersatt det tidigare individuella programmet (IV). Introduktionsprogram syftar till att eleverna ska bli behöriga till ett nationellt program inom gymnasieskolan eller inträda på arbetsmarknaden. Sedan hösten 2011 finns det fem introduktionsprogram: preparandutbildning, programinriktat individuellt val, yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkintröduktion. Eleverna kan inte få en gymnasieexamen från ett introduktionsprogram. Om de genomför utbildningen enligt den individuella studieplanen kan de få ett gymnasieintyg. Av intyget ska samtliga kursbetyg som eleven har fått framgå. De ungdomar som är behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan och inte påbörjar sin utbildning eller väljer att avbryta sina studier kan, om det finns synnerliga skäl, antas till yrkesintroduktion eller individuellt alternativ.

### *Ungdomar som avbryter gymnasieutbildning*

Varje år avbryter ett antal elever sin gymnasieutbildning. Under 2011 var det 31 000 elever som gjorde detta. Statistik från SCB visar att nästan åtta procent av alla gymnasieelever avbryter sin utbildning. Gruppen utgörs av ungefär lika många unga män som unga kvinnor. Statistik från Statens skolverks rapport Vad gör kommunerna för ungdomar som inte går i gymnasieskolan? En rapport om det kommunala informationsansvaret (uppföljningsansvaret) (Skolverket, rapport 360, 2011) visar att de allra flesta ungdomar som omfattas av det kommunala informationsansvaret någon gång hade påbörjat en gymnasieutbildning och att fyra av tio aldrig hade påbörjat skolar två på något program. Andelen avbrott varierar kraftigt mellan olika gymnasieskolor. I vissa skolor är avbrottsfrekvensen så hög som 40 procent, i andra är det mycket ovanligt med avbrott.

Statistik från Statistiska centralbyrån (SCB) visar att under perioden 2001–2007 var det 24 procent av alla elever som fyra år efter påbörjad gymnasieutbildning inte hade slutfört sin utbildning. Uppdelat på kön var det 21 procent av kvinnorna som saknade slutbetyg och 27 procent av männen. För elever som avbryter sin gymnasieutbildning finns det möjlighet att fullfölja studierna vid ett senare tillfälle, t.ex. inom den kommunala vuxenutbildningen. Underlag från SCB visar dock att bland dem som avbrutit sin gymnasieutbildning är det liten skillnad när det gäller hur många som har ett slutbetyg fyra respektive sju år efter påbörjad utbildning. I genomsnitt saknade 23 procent av de unga slutbetyg sju år efter påbörjad gymnasieutbildning.

Unga mellan 16 och 24 år som saknar fullföljd gymnasieutbildning har svårt att få arbete. Många av dem återfinns bland dem som varken arbetar eller studerar och som är arbetssökande på Arbetsförmedlingen.

### *Utrikes födda ungdomar*

Barn och unga som invandrar till Sverige är en mycket heterogen grupp. De kommer från många olika länder och det finns stora skillnader i deras

skolbakgrund. SCB har i sin rapport Integration – utrikes födda i gymnasieskolan (SCB 2011, Rapport 4) lyft fram att det finns ett tydligt samband mellan utrikes födda ungdomars resultat i gymnasieskolan och vid vilken ålder de kom till Sverige. Av de barn som var födda 1982 till 1990 och som kom till Sverige före sju års ålder har runt 70 procent av kvinnorna och 60 procent av männen slutbetyg från gymnasieskolan när de är 20 år. Det är fler flickor än pojkar som fullgör gymnasieutbildningen och detta gäller oavsett vid vilken ålder de kommit till Sverige. Av ungdomar som kom till Sverige vid 16–17 års ålder är det få som hade slutbetyg från gymnasieskolan när de var 20 år gamla. Av dem som är födda i länder utanför Europa var andelen med slutbetyg vid 20 års ålder lägre än för de som är födda i länder i Europa. En viktig förklarande faktor är sannolikt att många av dessa ungdomar inte hunnit lära sig svenska språket i tillräckligt hög grad för att lyckas med utbildningen.

#### *Ungdomar som omfattas av det kommunala informationsansvaret*

Enligt 29 kap. 9 § skollagen (2010:800) är kommunerna skyldiga att löpande hålla sig informerade om hur de ungdomar som inte fyllt 20 år och som inte genomfört eller fullföljt en utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan, nationella eller specialutformade program i gymnasiesärskolan eller motsvarande utbildning är sysselsatta i syfte att erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. Denna skyldighet kallas för det kommunala informationsansvaret. Delbetänkandet Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligat ansvar för stat och kommun (SOU 2013:13) lyfter fram att det varje år är cirka 30 000 ungdomar i åldern 16–19 år som omfattas av det kommunala informationsansvaret. Denna uppskattning motsvarar i stort sett den som Skolverket presenterar i rapporten Vad gör kommunerna för ungdomar som inte går i gymnasieskolan – En rapport om det kommunala informationsansvaret (uppföljningsansvaret) (Skolverket, rapport 360, 2011). Skolverkets beräkningar visar att det totalt var närmare 28 000 ungdomar i åldern 16–19 år som inte var inskrivna i gymnasieskolan hösten 2009 och som inte heller hade ett slutbetyg. Det var något fler män än kvinnor, 54 jämfört med 46 procent. Två tredjedelar av ungdomarna var 19 år gamla. Statistiken visar också att de allra flesta ungdomar som blir aktuella för informationsansvaret har avbrutit en pågående gymnasieutbildning och att en tredjedel har gjort detta i årskurs 3.

Ungdomar som inte går i gymnasieskolan återfinns i alla landets kommuner. Enligt Skolverkets rapport utgjorde de ungdomar som var utanför gymnasieskolan knappt 6 procent av samtliga ungdomar i åldersgruppen 16–19 år under år 2009. Det var generellt en lika stor andel (5 procent) i olika kommungrupper som förortskommuner, glesbygdskommuner, pendlingskommuner och större städer, undantaget storstäderna där andelen är något högre (6 procent). Till antalet var det framför allt i de större städerna och i storstäderna som de ungdomar som inte går i gymnasieskolan bodde. Av de ungdomar som omfattas av det kommunala informationsansvaret bodde 40 procent i storstäder och större städer och 3 procent i en glesbygdskommun.

De cirka 30 000 ungdomar som årligen omfattas av det kommunala informationsansvaret har olika behov och förutsättningar. En del av dessa



behöver inget stöd från kommunen. De kan exempelvis arbeta eller ha valt att ta ledigt utan att behöva stöd för att återuppta sina studier. Det finns också ungdomar som har en konstruktiv sysselsättning inom musik eller eget lärande. De allra flesta har dock olika problem och svårigheter som de behöver stöd för att hantera. Bland dem finns de ungdomar som kan behöva längre insatser från kommunen eller inom ramen för ett introduktionsprogram.

### *Identifierade riskfaktorer*

Det finns en väl underbyggd kunskap, både i Sverige och internationellt, om vilka faktorer och omständigheter som kan bidra till att ungdomar inte påbörjar eller fullföljer en gymnasieutbildning. I betänkandena Unga utanför (SOU 2003:92) och Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun finns följande riskfaktorer beskrivna:

- Att föräldrarna har kort utbildning.
- Att växa upp i en familj som tar emot ekonomiskt bistånd.
- Att växa upp med sociala problem i familjen.
- Att växa upp i socioekonomiskt resurssvaga områden.
- Att inte nå kunskapskraven i flera ämnen i grundskolan.
- Att få barn i tonåren.
- Att begå brott i tonåren.
- Att drabbas av psykisk och fysisk ohälsa.
- Att ha en funktionsnedsättning.
- Att ha kort vistelsetid i Sverige.

Detta betyder självklart inte att alla ungdomar som lever under sådana förhållanden kommer att få problem att klara grundskolan och gymnasieskolan. Men det är av central betydelse att väga in dessa riskfaktorer i planeringen av insatser som syftar till att stärka barns och ungdomars skolgång.

Det finns också omständigheter som har samband med elevens skolgång, som gör att risken för avbrott från en gymnasieutbildning ökar. Byte av program, inriktning eller skola kan medföra ett tillfälligt avbrott men risken är stor att ungdomar aldrig återupptar utbildningen. Det kan ta allt från någon månad till ett år att byta program, beroende på när eleven gör avbrott och vilka lokala möjligheter som finns att byta program under pågående läsår. Utlösande faktorer för ett byte eller ett avbrott kan vara att ungdomar inte kommit in på sitt förstahandsval, har valt fel program eller upplever att gymnasieskolan har högre tempo och krav jämfört med grundskolan. Andra faktorer som kan leda till att de avbryter sin gymnasieutbildning kan vara fysisk eller psykisk ohälsa, mobbning och vantrivsel. En annan orsak kan vara att ungdomar upplever bristande stöd från skolan i olika situationer. Att identifiera riskfaktorer, vare sig det rör sig om individuella faktorer eller skolmiljö, är i sig en viktig källa till information som kan peka på behov av att genomföra förebyggande insatser.

När en elev har avbrutit sin utbildning kan det vara svårt att nå honom eller henne med åtgärder. I Skolverkets rapport från 2011 framkommer att kommuner anser att det är svårt att nå ungdomar som är hemmasittare,

särskilt om föräldrarna godtar situationen. Även ungdomar med sociala problem och ungdomar som lider av psykisk ohälsa eller har en neuropsykiatrisk diagnos kan vara svåra att komma i kontakt med. Det finns också ungdomar som inte vill ha kontakt med kommunen eller skolan eller som inte vill ha de åtgärder som erbjuds. Andra ungdomar som kan vara svåra att nå är de som har utländsk bakgrund, som är myndiga, som flyttar ofta, som har haft studieproblem i grundskolan eller som har någon typ av missbruk.

#### *Många skyddsnet inom ramen för skolan*

För elever erbjuder både grund- och gymnasieskolan, många skyddsnet som kan användas i skedet mellan inledande studiesvårigheter eller bristande motivation och en avbruten utbildning. Dessa skyddsnet omfattar bland annat särskilt stöd och åtgärdsprogram, rätt att gå om en kurs, möjlighet att studera enligt ett individuellt anpassat program eller ett reducerat program. Viktiga förebyggande insatser görs också inom ramen för elevhälsan och studie- och yrkesvägledningen. Det sista skydds nätet som har samband med skolväsendet är det kommunala informationsansvaret. För att motverka att ungdomar utan gymnasieutbildning hamnar utanför utbildning, med medföljande risk för långvarig arbetslöshet, är det avgörande att det arbete som utförs inom ramen för det kommunala informationsansvaret håller hög kvalitet i varje kommun. Det kommunala informationsansvaret och hur det fungerar i praktiken behandlas i avsnitt 5.1–5.3.

#### *Statliga åtgärder för ungdomar som saknar grundskole- och gymnasieutbildning*

Ungdomar utan fullföljd gymnasieutbildning har en särskilt utsatt position på arbetsmarknaden. Detta kan till stor del bero på att arbetsgivare inte vill anställa personer som saknar fullföljd gymnasieutbildning. Dessa ungdomar deltar i olika åtgärder arrangerade av folkhögskolor, kommuner och statliga myndigheter, som syftar till att de ska fullfölja grundläggande utbildning. En del av ungdomarna kan behöva stödinsatser under lång tid, bland annat för att kunna fullfölja utbildning på grundskole- eller gymnasienivå. Det är viktigt att motivera ungdomar att fullfölja grundskole- och gymnasieutbildning. En av de åtgärder som regeringen har genomfört sedan 2011 är att arbetssökande från 16 år och uppåt, som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och som saknar grundläggande behörighet från grund- eller gymnasieskola, kan erbjudas en studiemotiverande folkhögskolekurs under tre månader. För detta ändamål har regeringen tillfört medel för 8 000 kursplatser 2013–2014. Syftet med kursen är att motivera deltagarna till att återuppta studierna. Denna insats är tillgänglig för målgruppen från och med den första dagen i arbetslöshet.

Unga i åldern 20 till 24 år som saknar fullständig grundskole- eller gymnasieutbildning, och som är inskrivna i antingen jobbgarantin för ungdomar eller jobb- och utvecklingsgarantin, har sedan 2011 haft möjlighet att få den högre bidragsnivån inom studiemedlen. Förutsättningen för det är att de återgår till studier på grundläggande eller gymnasial nivå till dess att slutbetyg ges på grundläggande nivå, gymnasieexamen ges på gymnasial nivå eller studieomdöme ges från folkhögskola.

För asylsökande barn och ungdomar samt för barn och ungdomar som vistas i landet utan nödvändiga tillstånd har kommuner möjlighet att få ersättning för de kostnader som uppkommer för utbildning i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan enligt förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. Efter särskild prövning får Migrationsverket även betala ersättning till en kommun eller ett landsting för extra kostnader för asylsökande barn och ungdomar med behov av särskilt stöd och för andra extraordinära kostnader för utbildningsverksamhet. Asylsökande och ungdomar som har beviljats uppehållstillstånd, som har fyllt 16 år men inte 20 år, har rätt till språkinträdning. Språkinträdning är ett av de fem inträdningprogram som finns inom gymnasieskolan. Språkinträdning vänder sig till ungdomar som nyligen har anlänt till Sverige och som inte har de godkända betyg från grundskolan som krävs för behörighet till ett nationellt program. I språkinträdning är syftet att erbjuda dessa ungdomar en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket så att de har möjlighet att gå vidare i gymnasieskolan eller till annan utbildning. Statens skolverk har tagit fram allmänna råd som ger rekommendationer för utbildning av nyanlända elever (SKOLFS 2009:15).

I december 2010 trädde lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare i kraft. Unga nyanlända som fyllt 18 år och som saknar föräldrar i Sverige omfattas av dessa insatser. Många av dem saknar grundläggande utbildning. Av dem som hittills har omfattats av lagen utgör personer i åldersgruppen 18–25 år en fjärdedel. Arbetsförmedlingen har det samordnande ansvaret för flera insatser inom ramen för etableringsreformen.

Alla ungdomar som saknar fullföljd gymnasieutbildning kommer dock inte att fullfölja en utbildning som motsvarar ett nationellt program i gymnasieskolan. För dessa ungdomar finns det ett behov av andra åtgärder som på olika sätt kan introducera dem i arbetslivet.

## 4.2 En ny ungdomspolitisk proposition

Denna lagrådsremiss har utarbetats inom ramen för ungdomspolitiken. Ungdomspolitiken är ett eget område i statsbudgeten. Målgruppen för ungdomspolitiken är ungdomar från 13 till och med 25 år. Ungdomspolitiken är sektorsövergripande, vilket innebär att den omfattar alla statliga beslut och insatser som berör ungdomar.

I lagrådsremissen behandlas förslag till ändring i skollagens bestämmelse om det kommunala informationsansvaret. Därtill behandlas en ändring i skollagen som i anslutning till det kommunala informationsansvaret syftar till att ge kommunerna bättre information om dem som i betydande utsträckning är frånvarande utan giltigt skäl från en gymnasieutbildning.

Lagförslagen avses efter lagrådsbehandling ingå i den ungdomspolitiska proposition som nämnts i avsnitt 3.

## 5 Det kommunala informationsansvaret

### 5.1 En kommunal skyldighet – historik

Fram till 1970-talet låg ansvaret för ungdomar som varken arbetade eller studerade på arbetsmarknadsmyndigheterna. Utredningen om skolans inre arbete föreslog i betänkandet Skolans arbetsmiljö (SOU 1974:53) att skolstyrelserna skulle få ett ansvar att följa upp ungdomar i åldern 16–17 år som inte gick i gymnasieskolan. Med anledning av propositionen om skolans inre arbete beslutade riksdagen våren 1976 att skolstyrelsen i samarbete med den lokala arbetsförmedlingen och sociala myndigheter skulle bedriva en uppföljande studie- och yrkesorientering för att stödja ungdomar under 18 år som efter avslutad grundskola varken studerade eller hade arbete (prop. 1975/76:39, UbU 1975/76:30, rskr. 1975/76:367). Skolstyrelsen skulle genom uppföljningen kontinuerligt hålla sig informerad om ungdomar i behov av stöd. Ansvaret för myndiga ungdomar föll även i fortsättningen på arbetsmarknadsmyndigheterna.

1982 infördes en bestämmelse om uppföljande verksamhet i den dåvarande skollagen (1962:319). Enligt lagen skulle kommunerna bedriva uppföljande studie- och yrkesorientering och vidta andra åtgärder till stöd för ungdomar som inte hade fyllt arton år och som efter avslutad grundskola inte genomgick utbildning eller hade fast anställning. I 1985 års skollag (1985:1100) reglerades ansvaret genom en bestämmelse som angav att hemkommunen hade ett uppföljningsansvar i fråga om ungdomar som lämnat grundskolan eller motsvarande utbildning och som ännu inte hade fyllt 18 år. Enligt bestämmelsen skulle hemkommunen, genom skolstyrelsen, hålla sig underrättad om hur ungdomarna var sysselsatta. Om de varken arbetade eller studerade hade hemkommunen ansvar för att erbjuda dem personlig studie- och yrkesvägledning samt kurser, praktik eller annan liknande verksamhet.

Genom de ändringar som propositionen Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildningen (prop. 1990/91:85) föranledde togs den uttryckliga bestämmelsen om det kommunala uppföljningsansvaret bort ur författningstexten, samtidigt som det individuella programmet (IV) infördes. År 1991 tillfördes kommunerna resurser för detta, i relation till tidigare lagstiftning, utökade ansvar för de ungdomar som inte gick i gymnasieskolan. Det utökade ansvaret innebar att målgruppen omfattade ungdomar upp till 20 år och att kommunerna ålades att erbjuda en gymnasieutbildning både till ungdomar som inte var behöriga till ett nationellt program och till ungdomar som avbröt studier på ett nationellt program. Skyldigheten för kommunerna att hålla sig informerade om hur ungdomar under 20 år var sysselsatta avsågs därmed inte upphöra, utan skulle utgöra en integrerad del i verksamheten.

Ett tiotal år senare konstaterades i betänkandet Åtta vägar till kunskap (SOU 2002:120) och rapporten Det kommunala uppföljningsansvaret –

finns det? (Statens skolverk, dnr 2002:46) att borttagandet av den särskilda bestämmelsen hade bidragit till att kommunerna uppfattade reglerna som otydliga. Under 2003 fattade regeringen beslut om en utredning i syfte att se över samhällets insatser för att stödja ungdomar som varken arbetade, studerade eller sökte arbete (dir. 2003:19). I utredningens slutbetänkande Unga utanför (SOU 2003:92) lämnades ett förslag om att återinföra en bestämmelse i skollagen som gjorde kommunerna skyldiga att söka upp och återkommande erbjuda insatser till alla ungdomar i kommunen som inte fyllt 20 år men som fullgjort sin skolplikt och som inte gick eller hade fullföljt ett nationellt program i gymnasieskola, gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning. Uppföljningen skulle ske i syfte att erbjuda dem individuella insatser.

Mot bakgrund av utredningens förslag återinfördes 2005 en särskild bestämmelse i skollagen om att hemkommunen skulle hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen som fullgjort sin skolplikt men inte fyllt 20 år var sysselsatta i syfte att erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. Kommunens skyldighet omfattade inte de ungdomar som genomförde eller hade fullföljt utbildning på nationella eller specialutformade program i gymnasieskola, gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning. I samband med återinförandet av bestämmelsen gjorde regeringen bedömningen att denna inte medförde ett utökat ansvar för kommunerna utan ett förtydligande av vad det befintliga ansvaret faktiskt innebar.

## 5.2 Gällande bestämmelser

Enligt 29 kap. 9 § skollagen (2010:800) är kommunerna skyldiga att löpande hålla sig informerade om hur de ungdomar i kommunerna som har fullgjort sin skolplikt men som inte har fyllt 20 år är sysselsatta, i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. Skyldigheten omfattar ungdomar som inte genomför eller inte har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola, nationella eller specialutformade program i gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning. Av tredje stycket i paragrafen framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att kommunen ska kunna genomföra sin skyldighet. I förordningen (2006:39) om behandling av personuppgifter i den kommunala verksamheten rörande information om icke skolpliktiga ungdomar regleras kommunernas behandling av personuppgifter i verksamheten med att fullgöra informationsansvaret enligt 29 kap. 9 § skollagen.

Asylsökande barn och unga har samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn men omfattas inte av bestämmelserna om skolplikt (7 kap. 2 § och 29 kap. 2 § skollagen). Rätten till gymnasieutbildning gäller dock om utbildningen påbörjas innan barnet har fyllt 18 år. Regleringen av kommunernas informationsansvar gäller ungdomar som har omfattats av skolplikt. Asylsökande ungdomar ingår därför inte i kommunernas informationsansvar.

### 5.3 Hur fungerar det kommunala informationsansvaret i praktiken?

Det kommunala informationsansvaret för ungdomar under 20 år som inte genomför eller inte har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola eller specialutformade program i gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning syftar till att kommunerna ska samla in information om dessa ungdomar och hur de är sysselsatta. Med informationen som grund kan kommunen sedan erbjuda ungdomar som trots tidigare erbjudanden inte studerar i gymnasieskolan en lämplig individuell åtgärd inom ramen för kommunens befintliga verksamhet. I förordningen (2006:39) om behandling av personuppgifter i den kommunala verksamheten rörande information om icke skolpliktiga ungdomar regleras vilka personuppgifter om dessa ungdomar som kommunerna får behandla. Kommunen kan alltså samla den information som behövs för att bedöma vilken typ av stöd varje berörd individ bör erbjudas och på så sätt bistå de ungdomar som inte på egen hand kan lösa sin situation. Som framgår av avsnitt 4 har ungdomarna olika behov och förutsättningar. Att samla in information är en nödvändig förutsättning för att anpassa stödet till varje enskild person. Informationsinsamlingen ska ge kommunerna kunskap om de ungdomar som inte behöver insatser, de ungdomar som behöver kortvarigt stöd och de som behöver långvarigt stöd. Inom varje kommun bör det finnas beredskap att erbjuda vägledning och stöd för de ungdomar som av olika skäl inte går vidare från grundskolan till gymnasieskolan, eller som avbryter sina gymnasiestudier på ett nationellt program.

Det kommunala informationsansvaret omfattar årligen mer än 30 000 individer i åldern 16–19 år, något fler unga män än unga kvinnor. Målgruppen utgörs av ungdomar som aldrig påbörjat ett nationellt program, ungdomar som gör avbrott från ett nationellt program samt de ungdomar som påbörjat men inte har fullföljt en utbildning på ett nationellt program. Inom alla kommuner finns det ungdomar under 20 år som omfattas av det kommunala informationsansvaret. Målgruppen omfattar såväl ungdomar som på egen hand kommer att ta sig vidare till utbildning eller arbetsmarknad som de ungdomar som behöver stöd och hjälp under lång tid. Sannolikt kommer en stor del av ungdomarna i målgruppen att behöva aktivt stöd från kommunen för att påbörja gymnasieutbildning, byta program eller slutföra sin utbildning.

Kommunernas aktiviteter i förhållande till målgruppen omfattar allt från kartläggning och uppsökande verksamhet för att hitta de berörda ungdomarna, till olika insatser såsom studie- och yrkesvägledning, praktik, handledning och arbetsträning. Organiseringen av verksamheten och vilka insatser som erbjuds ungdomarna skiljer sig mellan olika kommuner.

Enligt Skolverkets uppföljningar av det kommunala informationsansvaret från 2006 och 2011 har kommunernas arbete med informationsansvaret utvecklats sedan bestämmelsen återinfördes i skollagen 2005. Det finns dock fortfarande stora brister, vilket framkommer i rapporten Vad gör kommunerna för ungdomar som inte går i gymnasieskolan – En rapport om det kommunala informationsansvaret (uppföljningsansvaret) (Skolverket, rapport 360, 2011). Rapporten visar att vissa kommuner

erbjuder en ambitiös uppsökande verksamhet och olika typer av insatser. Samtidigt finns det flera kommuner där ansvaret inte är tydligt delegerat, regelbunden återrapportering till den politiska nivån saknas och rutinerna för arbetet har stora brister. Arbetet kan också drivas i projektform utan fast finansiering. I uppföljningen från 2011 svarade cirka två tredjedelar av kommunerna att de hade en handlingsplan för arbetet med ungdomar i åldern 16–19 år som inte går i gymnasieskolan. Det var vanligast att barn- och utbildningsnämnden eller motsvarande ansvarade för frågan, och över hälften av kommunerna angav att det var en studie- och yrkesvägledare som arbetade praktiskt med genomförandet. Endast några få kommuner hade avsatt särskilda medel i sin budget för informationsansvaret. Drygt en fjärdedel av kommunerna svarade att de hade gjort en utvärdering av informationsinsamlingen och de erbjudna åtgärderna. Skolverket konstaterade också att det fortfarande finns kommuner som inte alls eller i begränsad utsträckning arbetar med uppdraget.

Enligt Skolverkets undersökning ansåg många kommuner att det finns flera svårigheter i arbetet med informationsansvaret. Majoriteten av kommunerna, 85 procent, tyckte att det är svårt att få kontakt med ungdomarna och 88 procent tyckte att det är svårt att erbjuda rätt individuell åtgärd. Vidare ansåg 56 procent av kommunerna att det är svårt att veta vilka ungdomar som omfattas av bestämmelsen. Nästan hälften av kommunerna, 46 procent, ansåg också att bestämmelserna om informationsansvaret är otydliga.

Det kommunala informationsansvaret kan även involvera arbetsmarknadsförvaltningarna i kommunerna. En enkätstudie som Sveriges Kommuner och Landsting genomförde under 2012 (Kommunernas arbetsmarknadsinsatser – enkätstudie 2012) visar att hälften av kommunernas arbetsmarknadsförvaltningar erbjöd förmedlingsinsatser/matchning, rehabiliteringsinsatser och genomförde andra särskilda insatser för ungdomar under 20 år som omfattades av det kommunala informationsansvaret.

Eftersom ungdomar under 20 år som inte påbörjar, genomför eller fullföljer en gymnasieutbildning löper hög risk för framtida utanförskap från utbildning och arbete, samtidigt som många kommuner anser att bestämmelsen inte är tillräckligt tydlig för att motivera ett strukturerat och långsiktigt arbete med målgruppen, ansåg regeringen att det fanns skäl att se över bestämmelsen. Regeringen tillsatte därför en utredning, som tog namnet Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar (se avsnitt 3). Enligt direktiven till utredningen skulle översynen av bestämmelsen syfta till att förtydliga kommunernas ansvar för att erbjuda dessa ungdomar åtgärder.

## 5.4 Ett förtydligt ansvar för kommunerna

**Regeringens förslag:** Kommunernas ansvar för ungdomar under 20 år som inte går i gymnasieskolan förtydligas på så sätt att hemkommunen löpande under året ska hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen som har fullgjort sin skolplikt, men som inte fyllt 20 år, är sysselsatta. Inom ramen för ansvaret har hemkommunen uppgiften att

erbjuda de ungdomar som berörs lämpliga individuella åtgärder. Åtgärderna ska i första hand syfta till att motivera den enskilde att påbörja eller återuppta en utbildning. Kommunernas ansvar ska benämnas aktivitetsansvar för ungdomar.

**Regeringens bedömning:** Kommunens ansvar enligt bestämmelsen bör i likhet med vad som nu gäller inte omfatta de ungdomar som genomför eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskolan eller i gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen har föreslagit att bestämmelsen om kommunernas ansvar för icke skolpliktiga ungdomar ska flyttas från 29 kap. 9 § till en ny paragraf i 2 kap. skollagen. Utredningen föreslår också att det i bestämmelsen om kommunens ansvar för icke skolpliktiga ungdomar även ska anges att kommunerna ska vara skyldiga att söka upp ungdomarna och se till att de erbjuds lämpliga individuella åtgärder. Utredningen föreslår slutligen att i den mån den unge inte kan motiveras att återuppta sin utbildning ska kommunen se till att den unge kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna är positiva till utredningens förslag till förtydliganden av statens och kommunernas ansvar när det gäller ungdomar som inte har fyllt 20 år och som inte genomför eller har fullföljt en gymnasieutbildning. *Statens skolverk* lyfter fram att uppföljningar har visat att den nuvarande regleringen inte har fått genomslag i alla kommuner och att det fortfarande finns kommuner där det inte bedrivs ett aktivt och strukturerat arbete med dessa frågor. *Specialpedagogiska skolmyndigheten* anser att tidiga insatser är samhällsekonomiskt försvarbart. *Sätters kommun* anser att utredningens förslag om förändrad benämning svarar bättre mot de offensiva kraven kommunen måste uppfylla för ungdomars hälsa.

Det finns dock remissinstanser som ställer sig tveksamma till om förslagen leder till ett förtydligt ansvar. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* ställer sig frågande till om införandet av ett nytt begrepp i praktiken innebär att kommunernas ansvar förtydligas och menar att begreppet informationsansvar sannolikt fyller samma funktion som det föreslagna begreppet. *Trelleborgs kommun* anser att delbetänkandets förslag om att ändra från informationsansvar till aktivitetsansvar inte har någon egentlig funktion så länge ansvarets innebörd är densamma. *Vänersborgs kommun* anser att utredningen är otydlig när det gäller förväntningar på vad kommunernas aktiviteter ska innehålla och därmed också hur kommunernas ansvar kommer att förändras. När det gäller förslaget om att hemkommunen kontinuerligt under året och på ett strukturerat sätt ska söka upp och hålla sig informerad om hur de ungdomar som omfattas av ansvaret är sysselsatta anser *Statskontoret* att det finns anledning att ifrågasätta utredningens slutsats att de föreslagna bestämmelserna inte utgör en ambitionshöjning och att det därför inte krävs någon statlig finansiering av dessa förslag. *SKL* anser att förtydligandena innebär en skärpning av bestämmelsen och invänder även kraftfullt mot utredningens ambition att detaljstyra hur kommunerna väljer att organisera sitt arbete för att uppnå de nationella målen. Några remissinstanser, som *Gotlands*, *Mora* och



*Sotenäs kommuner*, har synpunkter på att förtydligandena kan innebära nya uppgifter för kommunerna.

Flera remissinstanser tillstyrker utredningens förslag till förtydliganden om att de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret ska erbjudas lämpliga individuella åtgärder samt att åtgärderna i första hand ska motiveras till utbildning. *Gotlands kommun* lyfter fram att vägen kan vara mycket lång och krokig för många ungdomar utanför gymnasieskolan och att det därför är viktigt att det finns en öppenhet i systemet för alternativa studiemöjligheter som folkhögskola och kommunal vuxenutbildning. *SKL* lyfter fram att det är av stor vikt att unga avslutar en gymnasieutbildning för att underlätta etableringen på arbetsmarknaden. Flera remissinstanser saknar tydliga förslag som rör samverkan mellan fler aktörer än kommunen och Arbetsförmedlingen, däribland *Barnombudsmannen*, *Skolverket*, *Ungdomsstyrelsen*, *Gotlands* och *Mora kommuner*, *SKL* och *Samordningsförbundet Botkyrka*. Dessa remissinstanser lyfter fram att målgruppen i många fall har en komplex och sammansatt problembild och kan behöva insatser från olika aktörer. Insatserna ligger i gränslandet mellan utbildnings-, arbetsmarknads- och socialpolitik.

Ett antal remissinstanser ställer sig bakom utredningens förslag att om den unge inte kan motiveras till att återuppta sin utbildning, ska kommunen se till att den unge kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* delar betänkandets uppfattning att det ingår i aktivitetsansvaret att säkerställa att en kontakt upprättas så att den unge inte hamnar mellan stolarna. Det finns emellertid också kritik mot att Arbetsförmedlingen ska ta ett större ansvar för målgruppen. *Arbetsförmedlingen* lyfter fram att förslaget kan komma att innebära att fler ungdomar mellan 16 och 20 år utan gymnasieutbildning skrivs in vid Arbetsförmedlingen. Myndigheten delar utredningens uppfattning om att det är angeläget att utveckla forskningen kring vilka insatser som ger goda effekter för unga som varken arbetar eller studerar. Bättre kunskap på området skulle kunna utgöra ett underlag för att analysera och bedöma om Arbetsförmedlingens befintliga program och insatser kan tillgodose de behov som kan finnas bland 16–17-åringar som lämnat skolan, eller om det finns behov av ett nytt eller utvecklat program. *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)* lyfter fram att ungdomar utan fullföljd gymnasieutbildning har stora svårigheter på arbetsmarknaden och betonar att insatser tidigt under arbetslösheten endast bör riktas till ungdomar som bedöms ha små möjligheter att finna arbete eller återgå till studier utan detta extra stöd. *SKL* anser att förslaget om att kommunen ska se till att den unge kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen inte är tillräckligt analyserat, t.ex. när det gäller vem som ska avgöra huruvida en individ kan motiveras att återuppta sin utbildning eller inte. Vidare anser *SKL* att det kan ta lång tid för kommunen att bygga upp en förtroendefull relation till en ung person som står utanför både arbete och utbildning. Mycket av det arbetet riskerar att gå förlorat vid en överlämning till Arbetsförmedlingen på det sätt som utredningen föreslår, om det inte finns en fungerande samverkan. *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* anser att för unga under 18 år bör utbildningsinsatser prioriteras och ställer sig därför tveksam till att 16–17-åringar ska hanteras av Arbetsförmedlingen. Trots att det tydligt framgår av utredningen att kommunerna ska ha det yttersta ansvaret anser *TCO*

att det finns en uppenbar risk att dessa unga hamnar i kläm mellan kommunen och Arbetsförmedlingen.

### **Skälen för regeringens bedömning**

Insatser som rör ungdomar bör ha ett ungdomsperspektiv som tar utgångspunkt i ungdomars rätt att komma i åtnjutande av de mänskliga rättigheterna som de uttrycks i grundlagarna och i Sveriges konventionsåtaganden på området. En av de lagar där dessa rättigheter kommer till uttryck är skollagen. Kommuner och andra huvudmän har enligt skollagen (2010:800) en skyldighet att säkerställa alla elevers lika rätt till utbildning. Alla kommuner i Sverige är enligt lag skyldiga att erbjuda alla ungdomar som avslutat grundskolan en gymnasieutbildning fram till och med det första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år. Regeringen vill även understryka vikten av tidiga insatser i grundskolan för de elever som riskerar att inte klara av målen med utbildningen. I detta ingår ett arbete med skolans arbetsmiljö där aktiva insatser ska göras för att motverka diskriminering och kränkande behandling. Psykisk och fysisk ohälsa är faktorer som ofta bidrar till en elevs misslyckande i skolan. Det är inte ovanligt att mobbning kan bidra till att ungdomar avbryter eller inte påbörjar utbildning i gymnasieskolan. När det gäller elevhälsan har elever rätt till medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsan ska framförallt göra hälsofrämjande och förebyggande insatser och stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål.

Skollagen innehåller som nämnts en uttrycklig bestämmelse om att hemkommunen löpande ska 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 (29 kap. 9 §). Informationsansvaret omfattar alltså tre huvudsakliga delar. Den första är att samla information om de ungdomar som inte genomfört eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola, nationella eller specialutformade program i gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning. Den andra delen handlar om att på något sätt komma i kontakt med dessa ungdomar och den tredje delen om att erbjuda dem insatser. Som har beskrivits tidigare (avsnitt 5.1) visar Skolverkets uppföljningar att många kommuner aktivt arbetar med att samla in information och genomföra olika insatser för de ungdomar som omfattas av bestämmelsen. Men uppföljningarna visar också att det inte är alla kommuner som lever upp till lagens intentioner. Därmed finns det betydande risker att många ungdomar inte får sådana erbjudanden om insatser som de enligt skollagen har rätt till.

Mot bakgrund av vad som framkommit i Skolverkets uppföljningar av kommunernas arbete, och de förhållanden som utredningen har beskrivit, anser regeringen att det kommunala ansvaret för denna grupp av ungdomar behöver förtydligas.

#### *Vilka som omfattar av kommunernas ansvar*

Kommunernas ansvar enligt 29 kap. 9 § skollagen (2010:800) omfattar de ungdomar som har fullgjort sin skolplikt, men inte fyllt 20 år och som inte genomfört eller har fullföljt utbildning på nationella program i gym-

nasieskolan eller gymnasiesärskolan eller motsvarande utbildning. Hur man definierar vad som ska anses vara fullföljd utbildning är centralt för att avgränsa målgruppen för ansvaret. I den förra gymnasieskolan utfärdades ett slutbetyg när eleven hade gått igenom ett nationellt eller specialutformat program och fått betyg på alla kurser och det projektarbete som ingick i elevens studieväg. Detsamma gällde för en elev på individuellt program som hade fullföljt den studieplan som lagts upp för eleven. Skolverket har tidigare i sin rapport *Vad gör kommunerna för ungdomar som inte går i gymnasieskolan – En rapport om det kommunala informationsansvaret (uppföljningsansvaret)* (Skolverket, rapport 360, 2011) konstaterat att elever som har ett slutbetyg från gymnasieskolan har fullföljt utbildningen och att elever som har läst tre år i gymnasieskolan men saknar slutbetyg omfattas av det kommunala informationsansvaret. Skolverkets tolkning är vidare att slutbetyg i den gamla gymnasieskolan jämföras med gymnasieexamen i den nu gällande regleringen av gymnasieskolan. De elever i den nya gymnasieskolan som avslutar utbildningen på ett introduktionsprogram och får ett gymnasieintyg kan däremot, enligt Skolverket, inte anses ha en fullföljd gymnasieutbildning.

Det kommunala informationsansvaret omfattar i dag de ungdomar som inte har fullföljt en utbildning på ett nationellt program, specialutformat program i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan eller motsvarande utbildning. Detta betyder som nämnts att de ungdomar som gick det individuella programmet omfattades av det kommunala informationsansvaret. Det kommunala informationsansvaret var en integrerad del av det individuella programmet och här gick även behöriga elever. Målgruppen för introduktionsprogram är mindre än för det tidigare individuella programmet, vilket innebär att målgruppen för kommunernas ansvar inte har utökats.

Utbildning inom gymnasiesärskolan som påbörjats efter den 30 juni 2013 omfattar inte specialutformade program (prop. 2011/12:50, bet. 2011/12:UbU9, rskr. 2011/12:141). Utbildning ges på nationella program och elever som inte kan följa undervisningen på ett nationellt program ska erbjudas undervisning på ett individuellt program. Eftersom utbildning som numera påbörjas inom gymnasiesärskolan inte ska omfatta specialutformade program bör den hänvisning till specialutformade program i gymnasiesärskolan som finns i den nuvarande bestämmelsen tas bort. Det finns ungdomar som genomför en utbildning på specialutformade program i gymnasiesärskolan, som har påbörjats före den 1 juli 2013. Det kan förekomma att någon av dessa hinner fullfölja sin utbildning före 20-årsdagen. Kommunernas ansvar bör inte heller fortsättningsvis gälla för dessa ungdomar. Det behövs därför en övergångsbestämmelse (se avsnitt 9).

#### *Arbetet ska ske löpande under året*

Enligt den nu gällande bestämmelsen om det kommunala informationsansvaret ska en hemkommun löpande hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen som fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år är sysselsatta. Begreppet löpande kan uppfattas som oklart när det gäller hur ofta en individ ska kontaktas och begreppet har tolkats olika av

kommunerna. Å ena sidan finns det kommuner som har system som upptäcker ungdomar i princip direkt efter att de har avbrutit utbildningen eller har flyttat in till kommunen och inte påbörjat utbildning. Å andra sidan finns det samtidigt kommuner som genomför mycket begränsade insatser, t.ex. i form av ett brev en gång per läsår till de ungdomar som fått slutbetyg från någon av kommunens grundskolor men som inte återfinns i gymnasieskolan till höstterminen.

Skolverkets rapporter har också visat att den nuvarande regleringen inte fått genomslag i alla kommuner och att det fortfarande finns kommuner som inte bedriver ett tillräckligt aktivt arbete. Det finns stora skillnader i kvaliteten i kommunernas arbete med det kommunala informationsansvaret. Det finns flera exempel på kommuner som har en strukturerad verksamhet med en tydlig organisation, dokumenterade riktlinjer och ett utbud av individanpassade åtgärder. Samtidigt finns det kommuner där verksamheten är lågt prioriterad, svagt bemannad och ansvarsfördelningen är oklar. Regeringen bedömer därför att det finns ett behov av att förtydliga lagstiftningen på denna punkt.

Ungdomar avbryter sin utbildning vid gymnasieskolan under hela läsåret. För att kunna förebygga utanförskap bland ungdomar behöver därför information samlas in under hela året. Det bör därför uttryckligen framgå att arbetet ska bedrivas ”löpande under året”. Begreppet kontinuerligt som utredningen föreslagit har en liknande betydelse som löpande. Någon ändring av innebörden i ansvaret i denna del är inte avsedd och begreppet löpande bör därför behållas. Innebörden av ansvaret kan i stället förtydligas genom tillägget att arbetet ska bedrivas löpande ”under året” som utredningen föreslagit. Genom tillägget ”under året” förtydligas att kommunerna ska samla information, kontakta ungdomar, erbjuda insatser och genomföra dem under hela året. Arbetet bör anpassas efter det faktum att ungdomar först kan tacka nej till en insats som kommunen erbjuder, men vid ett senare tillfälle tacka ja. Redan i dag förutsätter arbetet att det finns dokumenterade rutiner, exempelvis rutiner för informationshantering vid studieavbrott, hur den unge ska kontaktas och hur ofta. Att särskilt i författningstext styra kommunernas verksamhet genom att ange att arbetet ska utföras på ett ”strukturerat sätt” liksom att kommunen ska ”söka upp” de ungdomar som berörs innebär, som *SKL* också lyfter fram, en risk för detaljstyrning av kommunens organisering av verksamheten som inte är lämplig. Dessa två förslag till förtydliganden i kommunernas ansvar som utredningen lämnat genomförs således inte.

I det ansvar kommunerna har enligt den gällande bestämmelsen att hålla sig informerade om hur ungdomar som omfattas av ansvaret är sysselsatta och kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder ligger att kommunen på något sätt behöver komma i kontakt med de ungdomar som berörs. Inom ramen för sitt nuvarande ansvar ska hemkommunen hålla sig informerad om dessa ungdomar i syfte att kunna erbjuda individuella åtgärder. Detta medför att det bör finnas en beredskap för att erbjuda individuellt anpassade åtgärder till var och en som omfattas av ansvaret. I detta ligger att kommunen inte kan nöja sig med att t.ex. skicka allmänt hållen information till de aktuella ungdomarna, oavsett om ungdomarna i denna uppmanas kontakta kommunen eller inte. Regeringen tar dock inte ställning till hur kommunerna ska bedriva insamlan-

det av information om ungdomarna som berörs av ansvaret eller på vilket sätt kontakten tas med dem.

I denna del innebär den föreslagna lagändringen inte några nya krav utan endast att det ansvar som kommunerna har redan i dag förtydligas. Regeringen vill framhålla att kommunernas sakkunskap när det gäller hur verksamheten ska organiseras måste tas tillvara och att förslagen inte innebär någon inskränkning i kommunernas frihet att välja organisationsform för arbetet.

#### *Lämpliga individuella åtgärder som i första hand motiverar den enskilde till utbildning*

Avsikten med den nuvarande bestämmelsen om det kommunala informationsansvaret är enligt propositionen Makt att bestämma – rätt till välfärd (prop. 2004/05:2, s. 86 f och 149) att kommunerna ska erbjuda lämpliga individuella åtgärder till de ungdomar de inhämtar information om. För de ungdomar som saknar grundskoleutbildning eller gymnasieutbildning är erbjudanden om utbildning den viktigaste åtgärden. Ungdomar som inte har behörighet till ett nationellt program i gymnasieskolan eller saknar en fullgjord gymnasieutbildning har ofta stora svårigheter att få ett arbete. Det är av central vikt att de ungdomar som berörs av det kommunala aktivitetsansvaret får motivationshöjande insatser och relevant stöd som syftar till att de kan få behörighet till ett nationellt program eller om de har behörighet, fullgöra en utbildning på ett nationellt program. Bestämmelsens nuvarande utformning uttrycker dock inte detta på ett tillräckligt tydligt sätt.

Det förtydligas därför att åtgärderna i första hand ska syfta till att motivera den unge att påbörja eller återuppta en utbildning, något som också får stöd av flera remissinstanser, som t.ex. *Ungdomsstyrelsen*, *Mora kommun*, *SKL* och *LO*. Alla kommuner har enligt skollagen en skyldighet att erbjuda alla ungdomar som avslutat grundskolan en gymnasieutbildning fram till och med det första kalenderåret det år de fyller 20 år. Kommunerna har också enligt denna lag en uttalad skyldighet när det gäller att hålla sig informerade om alla de ungdomar i kommunen som har fullgjort sin skolplikt och som inte har fyllt 20 år i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. Det är inom utbildningsområdet som flest insatser är möjliga för denna målgrupp, både när det gäller tidiga insatser för att motverka avbrott från utbildning (se avsnitt 7) och insatser för att motivera ungdomar att påbörja eller återuppta en utbildning. En fullföljd gymnasieutbildning har central betydelse för möjligheterna att i framtiden få ett arbete och etablera sig på arbetsmarknaden.

Majoriteten av de ungdomar som omfattas av bestämmelsen kommer sannolikt att ha behov av individuell studie- och yrkesvägledning. För en del av dem kommer detta att räcka som insats från kommunens sida. Ungdomar som inte är behöriga till ett nationellt program kan erbjudas plats på introduktionsprogram. De ungdomar som är behöriga till ett nationellt program och avbryter en utbildning kan, om huvudmannen för en utbildning bedömer att det finns synnerliga skäl, antas till yrkesintroduktion eller individuellt alternativ. En del ungdomar kan, utöver utbild-

ningsinsatser, komma att behöva psykosocialt stöd i form av samtal med psykolog eller kurator.

Cirka en tredjedel av de ungdomar som omfattas av bestämmelsen gör avbrott från gymnasieutbildningen under det tredje läsåret och behöver stöd för att fullfölja sina studier, om inte i gymnasieskolan, så inom ramen för kommunal vuxenutbildning. Av skollagen följer att behörighet till kommunal vuxenutbildning enligt huvudregeln infaller andra kalenderåret det år den unge fyller 20 år. Enligt förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning är dock även den som är yngre än så behörig, om det med hänsyn till den sökandes personliga förhållanden finns särskilda skäl. Av förarbetena till skollagen framkommer att särskilda skäl kan vara att den unge har bildat egen familj eller på annat sätt tagit ett stort och avgörande steg in i vuxenvärlden och därför har lite gemensamt med sextonåriga ungdomar som påbörjar studier i gymnasieskolan. Det finns således också möjlighet för den som saknar fullständig grundskoleutbildning eller gymnasieutbildning att komplettera utbildningen genom studier inom kommunal vuxenutbildning. Ungdomar kan också fullfölja grundskole- eller gymnasieutbildning inom ramen för folkhögskolans allmänna kurser. Enligt Skolverkets tidigare nämnda uppföljning av det kommunala informationsansvaret var just studier på folkhögskola en av de vanligaste insatserna som kommunerna erbjöd dessa ungdomar.

För att ungdomarna ska kunna få de insatser de är i behov av, bör arbetet präglas av samsyn mellan olika aktörer, både kommunala och statliga. Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (artikel 12) ska barn ha möjlighet att komma till tals och ha inflytande i frågor som berör dem. Detta gäller även de åtgärder som skolan eller kommunen erbjuder. I de fall den unge är under 18 år ska vårdnadshavare delta i planeringen. Som utredningen och flera av remissinstanserna lyfter fram har många av de ungdomar som berörs av kommunernas insatser en utsatt livssituation med olika typer av sociala problem och skolmisslyckanden bakom sig, även om det också finns ungdomar som på egen hand hanterar sin situation.

När det gäller insatser för dessa ungdomar finns det ofta ett behov av samverkan och samordning både inom kommunens förvaltningar och mellan kommunen, landstinget och de statliga myndigheterna. För de ungdomar som inte kan motiveras till utbildning så förekommer det t.ex. att kommuner samarbetar med Arbetsförmedlingen när det gäller insatser för de ungdomar som omfattas av bestämmelsen alternativt arrangerar egna insatser, som t.ex. praktikplatser inom den kommunala verksamheten. Det förekommer också att kommuner, landsting, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan genomför insatser för dessa ungdomar inom ramen för samordningsförbundens verksamhet, något som t.ex. *Samordningsförbundet i Botkyrka* lyfter fram. Det är regeringens bedömning att kommunerna själva bör välja sin organisationsform för att arbeta med aktivitetsansvaret ska fungera på bästa sätt utifrån ungdomarnas individuella behov och de lokala förutsättningar som finns. Det är därmed varje kommuns ansvar att planera sin verksamhet utifrån att det varje år kommer att finnas ett antal ungdomar som inte påbörjar gymnasieskolan eller avbryter studier på ett nationellt program och att utifrån denna planering, samt genom informationen om och kontakten med berörda ungdomar, samverka om lämpliga individuella åtgärder.

En kommun kan försöka motivera de ungdomar som omfattas av bestämmelsen, men som inte kan motiveras till fortsatta studier, att ta kontakt med Arbetsförmedlingen. Kommunen kan också erbjuda att hjälpa den enskilde att ta kontakt. Insatserna bygger på frivillighet från den enskildes sida och att på något sätt tvinga fram en kontakt mellan en enskild och Arbetsförmedlingen kommer inte i fråga. Bestämmelsen kan därför inte förses med något krav att kommunerna ska se till att ungdomarna kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen.

#### *Benämningen på kommunens ansvar och bestämmelsens placering i lag*

Kommunens ansvar ska benämnas kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar både i bestämmelsen och i rubriken omedelbart före den. Flertalet remissinstanser har ställt sig bakom den föreslagna ändringen av benämningen av ansvaret. Några har efterlyst förtydligande av begreppet och ställt sig frågande till om den föreslagna ändringen verkligen innebär att kommunernas ansvar blir tydligare. Regeringen bedömer dock att begreppet aktivitetsansvar tydliggör hemkommunens ansvar för dessa ungdomar. Det är av central vikt att de ungdomar som omfattas av bestämmelsen erbjuds insatser som medför att de antingen kan påbörja eller återuppta en utbildning. Genom benämningen aktivitetsansvar förtydligas att det ligger i kommunens ansvar att vara aktiv i relation till dessa ungdomar. Aktivitetsansvaret omfattar informationsinsamling, en aktivt uppsökande och en aktivt åtgärdande verksamhet. Kommunens ansvar för ungdomar under 20 år som inte går i gymnasieskolan upphör inte bara för att ungdomarna inte är i skolan. På samma sätt som hemkommunen har ansvar för att erbjuda alla ungdomar som avslutat grundskolan en gymnasieutbildning fram till och med det första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år, har hemkommunen ansvar för att erbjuda individuella åtgärder till de unga som inte påbörjar, genomför eller har fullföljt utbildning på ett nationellt program. Ändringen av benämningen av ansvaret förtydligar bestämmelsen och det ansvar hemkommunen har i relation till målgruppen (jfr. propositionen Makt att bestämma – rätt till välfärd [prop. 2004/05:2]).

Utredningen föreslår att bestämmelsen bör ges mer tyngd genom att flyttas från 29 kap. till 2 kap. skollagen, som innehåller bestämmelser om huvudmän inom utbildningsväsendet, ledningen av utbildningen m.m. Kommunernas ansvar för icke skolpliktiga ungdomar är inte ett ansvar som huvudmännen inom skolväsendet har utan ett ansvar kommunerna har. Med hänsyn till lagens struktur passar bestämmelsen om aktivitetsansvar inte in i 2 kap. i skollagen. Regeringen anser därför att bestämmelsens placering i 29 kap. 9 § skollagen ska behållas.

## 5.5 Förande av register och dokumentation av kommunens insatser

**Regeringens förslag:** Kommunen ska föra ett register över de ungdomar som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret för ungdomar. Kommunernas insatser för dessa ungdomar ska dokumenteras på lämpligt sätt.

**Regeringens bedömning:** Statens skolverk bör ta fram ett stöd för kommunernas arbete med att samla information om ungdomarna och att föra det föreslagna registret liksom för kommunernas arbete med att dokumentera insatserna för ungdomarna på lämpligt sätt. Vidare bör Statens skolinspektion förbereda och sedan genomföra särskild kvalitetsgranskning av kommunernas arbete med aktivitetsansvaret för ungdomar.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag om att kommunerna ska föra ett register över de ungdomar som omfattas. *Socialstyrelsen* lyfter fram att statistiken många gånger utgör underlag för genomgripande beslut eller reformer och det är därför viktigt att säkerställa kvaliteten i registren. *Statens skolverk* påpekar vikten av att kommunerna som en grund för detta också har kunskap om alla de ungdomar i de aktuella åldrarna som är folkbokförda i kommunen, så att de ungdomar som borde finnas med i det aktuella registret inte hamnar utanför. Det gäller t.ex. samhällsplacerade ungdomar och ungdomar som av olika orsaker har funnits i utbildning utanför skolväsendet. *Ungdomsstyrelsen* poängterar behovet av likvärdighet och anser att ansvarig aktör bör utses för att testa och utveckla en modell som kan stödja arbetet och genomföra analyser både på kommunal och på nationell nivå. *Borlänge kommun* anser att kravet om ett register bör föregås av tillräckligt lagstöd så att kommunerna inte möter hinder i fråga om folkbokföring, skattemyndigheter, personuppgiftslagen (PuL) och offentlighets- och sekretesslagen. Några kommuner anser att förslaget kan öka deras administrativa börda. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* anser att det är av central betydelse för arbetet att de register som ska föras underlättar för kommunen att identifiera de ungdomar utanför gymnasieskolan som är i behov av stöd för att återuppta sin utbildning eller etablera sig på arbetsmarknaden.

Majoriteten av remissinstanserna ställer sig också bakom förslaget om att kommunerna ska åläggas att dokumentera de insatser som de erbjuder ungdomar utanför gymnasieskolan. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* skriver i sitt remissvar att dokumentation av planering, genomförande och ansvarsfördelning är ett viktigt stöd för både individen och kommunen. Flera kommuner lyfter dock fram behovet av vägledning i detta arbete. *Landskrona kommun* anser t.ex. att kravet på skriftlig dokumentation måste åtföljas av nationella allmänna råd kring vad som ska dokumenteras. Det läggs enligt kommunen generellt för mycket tid hos huvudmän på att skapa ett dokumentationssystem och skillnaden mellan olika huvudmäns system blir stor, vilket hämmar kommunikationen.

### **Skälen för regeringens förslag och bedömning**

I alla kommuner finns det ungdomar som inte går i gymnasieskolan. Dokumentation av insatser och förande av register är redan i dag en förutsättning för att kommunerna ska kunna fullgöra sin skyldighet enligt 29 kap. 9 § skollagen, men något uttryckligt krav har inte förts in i lagtexten. Ett ansvar för att göra insatser för mer än en individ innebär att information behöver samlas systematiskt i en bestämd struktur. Ett register



är således en förutsättning för att kommunerna ska kunna ha en löpande överblick över vilka ungdomar som berörs.

Regeringen har meddelat föreskrifter om sådana register genom förordningen (2006:39) om behandling av personuppgifter i den kommunala verksamheten rörande information om icke skolpliktiga ungdomar. Enligt Skolverkets undersökning Vad gör kommunerna för ungdomar som inte går i gymnasieskolan – En rapport om det kommunala informationsansvaret (uppföljningsansvaret) (Skolverket, rapport 360, 2011) uppgav 82 procent av kommunerna att de har ett register eller en förteckning över dessa ungdomar. Även om registren kan tjäna lokala behov så skiljer sig insamlingen av uppgifter åt mellan olika kommuner. Avsaknaden av enhetliga register försvårar lokala jämförelser och nationell uppföljning. Lokala register behövs för att den nationella uppföljningen av antalet ungdomar som varken arbetar eller studerar och som är under 20 år ska kunna förbättras. Utredningen har därför föreslagit att Skolverket ska få i uppdrag att samla in och sammanställa dessa uppgifter på nationell nivå, samt att i samråd med SKL närmare precisera innehållet i uppgiftsinsamlingen. Utredningen har också föreslagit att allmänna råd för kommunernas ansvar för icke skolpliktiga ungdomar under 20 år tas fram som vägledning för kommunernas arbete. Regeringen delar utredningens uppfattning. Detta bör leda till minskade kostnader för kommuner när de genomför sitt uppdrag.

#### *Kravet på förande av register och behandling av personuppgifter*

Kommunala register över ungdomar utanför gymnasieskolan kan uppfattas som stämplande och ett hot mot ungdomars personliga integritet. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer har dock i den nu gällande bestämmelsen om det kommunala informationsansvaret bemyndigats att meddela föreskrifter om den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att kommunen ska kunna genomföra sin skyldighet enligt bestämmelsen. Kommunens möjligheter att behandla personuppgifter i verksamhet för fullgörande av det kommunala informationsansvaret i 29 kap. 9 § skollagen regleras i förordningen (2006:39) om behandling av personuppgifter i den kommunala verksamheten rörande information om icke skolpliktiga ungdomar. Behandling av personuppgifter som är tillåten enligt förordningen får utföras även om den registrerade motsätter sig detta (1 §). Personuppgiftslagen (1998:204) gäller vid den behandling av personuppgifter som en kommun vidtar i verksamheten om inte annat följer av förordningen (2 §). Personuppgifter får behandlas bara om det är nödvändigt för att kommunen ska kunna fullgöra den skyldighet som framgår av 29 kap. 9 § första och andra styckena skollagen (3 §). I förordningen anges det också vilka personuppgifter som får behandlas. De uppgifter som får behandlas är namn, personnummer eller samordningsnummer, bostadsadress, e-postadress och telefonnummer. Vidare får nuvarande och framtida sysselsättning i form av utbildning, arbete eller annan tjänstgöring och, om det är aktuellt med någon individuell åtgärd, åtgärdens innehåll och tidpunkt när den kan inledas, behandlas (4 §). Det är inte tillåtet att behandla s.k. känsliga personuppgifter enligt 13 § personuppgiftslagen eller uppgifter om brott m.m. enligt 21 § personuppgiftslagen (5 §). Personuppgifterna ska gallras när de inte

längre behövs med hänsyn till ändamålet med behandlingen, dock senast vid utgången av det kalenderår när den registrerade fyller 20 år (7 §).

Regeringen föreslår att det införs en skyldighet för kommunerna att föra register över de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret. Det finns redan i dag ett författningsstöd för behandling av personuppgifter i kommunernas verksamhet för att fullgöra det kommunala informationsansvaret och bestämmelser som tillgodoser ett gott integritetsskydd för den enskilde. För att ge ytterligare stöd till kommunerna i deras arbete med aktivitetsansvaret, och mot bakgrund av att statistikuppgifter som möjliggör en relevant nationell uppföljning bör kunna lämnas, bör vissa ändringar göras när det gäller vilka personuppgifter som ska få behandlas och när uppgifterna ska gallras. Regeringen avser att göra nödvändiga justeringar i förordningen.

#### *Kravet på dokumentation*

Krav på dokumentation av insatser finns inom utbildning, t.ex. kravet på individuell studieplan i gymnasieskolan, och i statliga arbetsmarknadsåtgärder med kravet på att Arbetsförmedlingen ska upprätta en individuell handlingsplan. Ett krav på dokumentation av kommunernas insatser för de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret syftar till att höja kvaliteten i kommunens verksamhet. En tydligare arbetsprocess kan leda till att det blir enklare för ungdomar att förstå på vilka sätt de kan återgå till utbildning eller etablera sig på arbetsmarknaden. Dokumentation är vidare en nödvändighet för att kommunen ska kunna bedriva ett aktivt och löpande arbete. Dokumentation av åtgärder kommer dessutom på sikt att leda till ökad kunskap både på lokal och på nationell nivå om målgruppens behov och vilka insatser som bidrar till att de ungdomar som omfattas av bestämmelsen går vidare till studier eller arbete. Regeringen anser därför att hemkommunen ska ha en skyldighet att dokumentera sina insatser, t.ex. de aktiviteter den unge och kommunen kommer överens om, upprättandet och innehållet i individuella handlingsplaner, vilka insatser ungdomar har fått, om insatserna har bidragit till att ungdomar påbörjar eller återupptar en utbildning alternativt får ett arbete m.m. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få meddela föreskrifter även om vad dokumentationen ska innehålla.

#### *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis innebär regeringens förslag till ändringar i bestämmelsen om det kommunala informationsansvaret att kommunerna ska bedriva ett löpande och aktivt arbete under hela året i tre steg. I ett första steg ska kommunen skaffa sig information om ungdomarnas sysselsättning och registrera denna information. Därefter ska kommunen i steg två på något sätt komma i kontakt med dessa ungdomar och i ett tredje steg erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. Dessa åtgärder ska dokumenteras, något som möjliggör uppföljning och utvärdering av verksamheten och de insatser som kommunen erbjuder. Kommunala register över målgruppen kommer vidare att möjliggöra en nationell uppföljning av antalet ungdomar under 20 år som inte genomför eller har fullföljt en gymnasieutbildning, något som kommer att öka kunskapen om denna målgrupp. För att betona att kommunerna ska bedriva ett aktivt arbete

finns det skäl för att benämningen på ansvaret ändras från informationsansvaret för icke skolpliktiga ungdomar till kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar.

När lagändringen träder i kraft bör det finnas anvisningar och riktlinjer som kan underlätta arbetet. Stödet till kommunerna bör även omfatta hur kommunerna bör dokumentera de insatser som de ger till dessa ungdomar. Detta är också ett önskemål från många av de kommuner som har svarat på remissen. Regeringen har därför gett Skolverket i uppdrag att erbjuda stöd till kommunerna i deras arbete med det kommunala informationsansvaret. Stödet ska i första hand gälla utveckling av register och statistik. Myndigheten ska bland annat utveckla en modell för nationell uppföljning av de ungdomar som omfattas av informationsansvaret i syfte att förbättra kunskapen om dessa. I genomförandet av uppdraget ska Skolverket inhämta synpunkter från Sveriges Kommuner och Lands-ting.

Regeringen har vidare gett Statens skolinspektion i uppdrag att under 2014 förbereda en kvalitetsgranskning av kommunernas arbete med det kommunala informationsansvaret. Kvalitetsgranskningen av kommunernas arbete ska genomföras under 2015.

När beslut har fattats om förslagen i denna lagrådsremiss avser regeringen att genomföra nödvändiga förtydliganden i dessa båda uppdrag.

## 6 Information till hemkommunen om omfattande otillåten frånvaro

### 6.1 Gällande bestämmelser om information till hemkommunen om otillåten frånvaro

När en elev börjar eller slutar vid en gymnasieskola med annan huvudman än hemkommunen ska huvudmannen enligt 15 kap. 15 § skollagen (2010:800) snarast meddela detta till hemkommunen. Detsamma gäller enligt 18 kap. 15 § samma lag om en elev börjar eller slutar vid en gymnasiesärskola med annan huvudman är hemkommunen.

Det finns utöver dessa bestämmelser ingen annan reglering av fristående skolors och kommuners rapportering av studieavbrott till hemkommunen. Skyldigheten att rapportera infördes i 1985 års skollag efter förslag i propositionen Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan (prop. 2008/09:199, bet. 2009/10:UbU3, rskr. 2009/10:8) när det gäller elever i gymnasieskolan. Skyldigheten överfördes med en mindre språklig justering till den nya skollagen. Skälet till införandet av bestämmelsen var att det ansågs vara särskilt angeläget att hemkommunen får information om att en elev hemmahörande i kommunen har avbrutit sina studier. Många kommuner har elever spridda över stora delar av landet och därmed svårt att följa upp eleverna. Bestämmelsen underlättar för elevens hemkommun att löpande hålla sig informerad om vad de elever gör som inte befinner sig i utbildning för att kunna erbjuda dem lämpliga

individuella åtgärder i enlighet med kommunens informationsansvar enligt 29 kap. 9 § skollagen.

När det gäller elever i gymnasiesärskolan infördes motsvarande anmälningsskyldighet genom den nya skollagen i syfte att underlätta för elevens hemkommun att löpande hålla sig informerad om olika elevers situation. Efter förslag i propositionen En gymnasiesärskola med hög kvalitet (prop. 2011/12:50, bet. 2011/12:UbU9, rskr. 2011/12:141) överfördes bestämmelsen från 18 kap. 10 § till nuvarande 18 kap. 15 § i skollagen.

I gymnasieförordningen (2010:2039) finns det bestämmelser om när en elev ska anses ha avslutat sin utbildning. Enligt 12 kap. 3 § i förordningen ska en elev anses ha avslutat sin utbildning om eleven inte kommer till den utbildning eleven har antagits till och inte heller anmäler giltig orsak att utebli inom tre dagar efter det att terminen startat.

Om en elev vill avsluta sin utbildning utan att slutföra den ska eleven enligt 12 kap. 4 § i förordningen anmäla det till rektorn. En elev som inte har fyllt 18 år och inte heller har ingått äktenskap ska visa att vårdnadshavaren samtycker till att eleven slutar i förtid. Om en elev har påbörjat en utbildning och därefter har utblivit från den under mer än en månad i följd, utan att detta har berott på sjukdom eller beviljad ledighet, ska eleven anses ha avslutat utbildningen. Rektorn får dock besluta att eleven inte ska anses ha avslutat utbildningen trots att dessa förutsättningar är uppfyllda om det finns synnerliga skäl.

Bestämmelserna innebär således att hemkommunen tidigast kan få information om att en elev avbrutit sin utbildning från tre dagar in på terminen i samband med terminsstart och i andra fall tidigast efter att eleven utblivit från undervisningen under en månad.

När det gäller skolpliktiga elever ska huvudmannen snarast lämna uppgift till hemkommunen, inte enbart när en elev börjar eller slutar vid en fristående skola, utan även när en elev utan giltig orsak är frånvarande i betydande utsträckning från obligatoriska inslag i undervisningen (7 kap. 22 § skollagen). Någon motsvarande anmälningsskyldighet finns inte för elever i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan. Om en elev i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan utan giltigt skäl uteblir från den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, finns det en skyldighet för rektorn att se till att elevens vårdnadshavare samma dag informeras om att eleven har varit frånvarande (15 kap. 16 § och 18 kap. 16 § skollagen).

## 6.2 Ett bättre verktyg för kommunerna

**Regeringens förslag:** När en elev i en gymnasieskola eller gymnasiesärskola med en annan huvudman än hemkommunen utan giltigt skäl är frånvarande i betydande utsträckning, ska huvudmannen snarast meddela detta till hemkommunen. Denna skyldighet ska inte påverka huvudmannens ansvar för att ge särskilt stöd till elever.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslår att om en elev i gymnasieskola med annan

huvudman än hemkommunen utan giltigt skäl är frånvarande i betydande utsträckning ska huvudmannen snarast meddela detta till hemkommunen. Något motsvarande förslag när det gäller elever i gymnasiesärskola lämnas inte.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget. *Försäkringskassan* och *Statens skolverk* anser att motsvarande ändring som utredningen föreslår i 15 kap. 15 § skollagen för elever i gymnasieskolan ska göras i 18 kap. 15 § skollagen för elever i gymnasiesärskolan. Hemkommunen bör få samma signaler om omfattande frånvaro oberoende av om eleven går i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan. *Centrala studiestödsnämnden (CSN)* tillstyrker att skolhuvudmännen ska rapportera ogiltig frånvaro till hemkommunen samtidigt som skolan rapporterar sådan frånvaro till CSN och framhåller att det, för att undvika en alltför omfattande administration, är viktigt att skyldigheten att rapportera till hemkommunen överensstämmer med CSN:s tolkning av hur skolorna ska rapportera ogiltig frånvaro till CSN. Flera av kommunerna, t.ex. *Håbo kommun*, anger i sina remissvar att det finns olika problem med rapporteringen till hemkommunen från andra huvudmän, framförallt när det gäller tidpunkten för rapportering av att en elev avbrutit sin utbildning som ibland kan dröja flera månader. Förslaget skulle enligt dem effektivisera arbetet och göra att ungdomar snabbare får stöd från hemkommunen. *Mora kommun* anser att det är viktigt med en definition av ordet ”snarast”. *Stockholms kommun, utbildningsförvaltningen*, lyfter fram att förslaget inte får frånta huvudmännen ansvaret att se till att eleven ges alla möjligheter att fullfölja sin utbildning för att undvika avbrott innan ansvaret övergår till hemkommunen. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* lyfter också fram detta och menar att det behövs en väl fungerande överlämning mellan gymnasieskolan och hemkommunen i de fall ett avbrott ändå inte kan förhindras. SKL ser problem med förslaget då det kan medföra en stor administrativ börda för kommuner som har många fristående skolor, men framförallt att ansvarsfördelningen mellan skolhuvudmännen och hemkommunen riskerar att bli otydlig. *Friskolornas riksförbund* ställer sig bakom förslaget men framhåller att det naturligen medför ökad administration och följaktligen ökade kostnader för såväl kommuner som fristående skolor, vilket förbundet menar inte tillräckligt framgår i utredningens konsekvensbeskrivning. En fristående gymnasieskola tar emot elever från flera kommuner, ofta handlar det om ett stort antal kommuner. Rapportering till en mottagare, CSN, kan därför inte jämföras med inrapportering av frånvaro till elevernas olika hemkommuner. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* menar att underlåtenhet att rapportera avbrott eller otillåten frånvaro på grund av den ekonomiska konsekvens det får för den aktuella skolan, ska vara förenat med vite. *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* lyfter fram att det även bör tydliggöras vilket ansvar skolan och kommunen har att informera elevens vårdnadshavare i dessa fall.

## Skälen för regeringens förslag

### *Snabb information om elever som gör eller riskerar att göra avbrott är centralt*

De ungdomar som avbryter sin utbildning vid en gymnasieskola måste fångas upp tidigt. När en elev avbryter sin utbildning behöver tiden mellan avbrottet och kommunens erbjudande om åtgärder inom ramen för aktivitetsansvaret vara så kort som möjligt. Det är inte alltid enkelt för ungdomar att på egen hand byta program under ett läsår eftersom andra nationella program kan vara fullbelagda. De kan också ha avbrutit studier på grund av olika problem, individuella eller kopplade till skolmiljön, som de behöver hjälp att hantera.

För att förbättra situationen för de ungdomar som avbryter sina studier behöver kommunerna få information om studieavbrott snabbare än vad de får i dag. *Håbo kommun* skriver i sitt remissvar om att många elevförändringar i form av avhopp uppmärksammas till största delen uppmärksammas i samband med fakturering, något gör att det kan gå lång tid mellan att en elev avbryter sina studier och att hemkommunen får informationen. Information om att en elev avbrutit sin utbildning är central för att kommunen ska kunna ta sitt ansvar. Kommunerna har också behov av kunskap om vilka elever som är i riskzonen för avbrott. Kommunerna behöver bra möjligheter att på ett tidigt stadium identifiera vilka individer som kan komma att omfattas av kommunens aktivitetsansvar. Hemkommunen har dessutom ett ansvar för att kunna erbjuda ungdomarna i kommunen gymnasieutbildning. Det innebär att hemkommunen måste ha beredskap att kunna erbjuda en plats om en elev väljer att sluta i en fristående skola eller en skola som ligger i en annan kommun. Med det regelverk som gäller i dag kan det dröja mer än en månad från det att en elev uteblivit från sin utbildning till dess hemkommunen får information om avbrottet. När det gäller elever som går i en fristående skola eller en skola med en annan kommun som huvudman får kommunerna inte heller någon information om elever som kan vara i riskzonen för att avbryta sina studier, exempelvis de som har en omfattande frånvaro.

### *Skolor är skyldiga att rapportera otillåten frånvaro till Centrala studiestödsnämnden*

Enligt studiestödslagen har gymnasieskolorna en skyldighet att rapportera otillåten frånvaro till CSN (2 kap. 5 § studiestödslagen [1999:1395]). Denna skyldighet att rapportera är kopplad till att studiehjälp bara får lämnas för heltidsstudier om inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver något annat. Skolorna är skyldiga att rapportera till CSN om någon elev har en annan studietakt än heltid, exempelvis till följd av ogiltig frånvaro. Detta framgår av 6 kap. 6 § studiestödslagen, 6 kap. 9 § studiestödsförordningen (2000:655) och 9 kap. 4 § i Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:6) om studiehjälp. I CSN:s nuvarande rutiner för rapportering av ogiltig frånvaro anges att förutsättningarna för rapportering är att skolket uppgår till mer än några enstaka timmar under en månad och är upprepat. Detta innebär att en elev som vid upprepade tillfällen har mer än några enstaka timmars ogiltig frånvaro under en månad inte anses

bedriva heltidsstudier och därmed kan förlora sin rätt till studiehjälp. I rapporten Beslutsorsak skolk – indragen studiehjälp på grund av otillåten frånvaro i gymnasieskolan (2012) konstaterar CSN att huvuddelen av skolorna har väl utvecklade rutiner för hur ärenden som rör ogiltig frånvaro ska hanteras. Innan rapportering görs till CSN inleds t.ex. en dialog med elev eller vårdnadshavare och eleven informeras om konsekvenserna av den ogiltiga frånvaron.

#### *En skyldighet att rapportera otillåten frånvaro till hemkommunen införs*

En skyldighet att rapportera ogiltig frånvaro till hemkommunen skulle på olika sätt innebära en ökad administrativ börda för skolorna respektive för kommunerna. Det finns skolor med elever från ett flertal olika kommuner och som *Friskolornas riksförbund* lyfter fram i sitt yttrande kan en rapportering om otillåten frånvaro till CSN inte jämföras med en inrapportering av frånvaro till elevernas olika hemkommuner. Vissa kommuner har många friskolor eller ungdomar som pendlar till kommunala eller fristående gymnasieskolor i andra kommuner. Om kommunerna får information om elever som utan giltigt skäl är frånvarande i betydande utsträckning får de en ökad kunskap om de ungdomar med otillåten frånvaro som går i skolor med andra huvudmän än hemkommunen. Därigenom får kommunerna möjlighet att förbereda sig för olika insatser inför de eventuella avbrott som kan ske och ett bättre underlag för arbetet inom ramen för aktivitetsansvaret så att de snabbt kan erbjuda lämpliga individuella åtgärder till de ungdomar som avbryter utbildningen. Statistik från CSN, som rör antalet elever som fått studiehjälp läsåret 2012/13, visar att av 354 260 elever var det 21 764 elever eller 6,1 procent, som rapporterades till CSN på grund av otillåten frånvaro. Skolor rapporterade sammanlagt 3 193 elever (0,9 procent) för både avbrott och skolk, varav 2 718 elever (0,8 procent) rapporterades för avbrott efter att tidigare ha rapporterats för skolk. CSN tog även emot uppgifter från olika skolor om att 11 616 elever (3,3 procent) hade avbrutit sin utbildning. CSN:s uppgifter om antalet elever som gjort ett avbrott och haft otillåten frånvaro under perioden 2010–2013 visar att majoriteten av de ungdomar som har otillåten frånvaro inte avbryter studierna. Men statistiken visar också att cirka 10 procent av de elever som rapporteras för otillåten frånvaro avbryter sin utbildning. Denna grupp behöver ökad uppmärksamhet. Regeringen anser därför att en anmälningsskyldighet vid omfattande otillåten frånvaro bör införas även om den administrativa bördan kommer att öka. Kommunerna kommer att få ta emot mer information, vilket medför mer administration. Nackdelarna med den ökade administrativa bördan övervägs dock av fördelarna med att kommunernas möjlighet att identifiera och komma i kontakt med dessa ungdomar underlättas och insatserna kan förbättras. Med nuvarande regelverk finns det en etablerad rutin för rapportering av otillåten frånvaro till CSN. Regeringen delar CSN:s synpunkt om att det för att undvika en alltför omfattande administration, så är det viktigt att skyldigheten att rapportera till hemkommunen överensstämmer med CSN:s tolkning av hur skolorna ska rapportera ogiltig frånvaro till CSN. För skolornas del bör administrationen kunna begränsas om de, samtidigt som rapporteringen av den ogiltiga frånvaron ska ske till CSN, meddelar hemkommunen motsvarande uppgifter. Det är

därför inte lämpligt att i den nu aktuella bestämmelsen införa en särskild definition av uttrycket frånvaro i betydande utsträckning.

Otillåten frånvaro är en signal som behöver tas på allvar. Det finns ett utbud av stödåtgärder för elever som har studiesvårigheter eller som av andra skäl har behov av särskilt stöd i gymnasieskolan (se 3 kap. skollagen [2010:800] och 9 kap. gymnasieförordningen [2010:2039]). En anmälningsskyldighet för skolan vid omfattande otillåten frånvaro fråntar inte skolan ansvaret att ge elever med sådant behov detta stöd för att de ska kunna fortsätta sina studier. Detta bör komma till uttryck i bestämmelsen.

Huvudmannen för en skola med annan huvudman än hemkommunen ska anmäla till hemkommunen om en elev slutar vid skolan. Hemkommunens ansvar för att vidta åtgärder för ungdomar inom ramen för aktivitetsansvaret inträder vid den tidpunkt då en elev har avbrutit sin utbildning. Kommunerna kommer att få ta emot information om all otillåten frånvaro som rapporteras till CSN när det gäller ungdomar i kommunen som går i en gymnasieskola eller gymnasiesärskola med annan kommun som huvudman eller med en enskild huvudman. Det bör finnas en beredskap för att ta emot denna information. Någon skyldighet för kommunen att vidta någon åtgärd inom ramen för aktivitetsansvaret så länge ungdomar genomför utbildningen finns dock inte.

#### *Anmälningsskyldigheten gäller ungdomar i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som inte har fyllt 20 år*

I 15 kap. 16 § respektive 18 kap. 16 § skollagen har principen lagts fast att den elev som har valt att börja en gymnasieutbildning också ska delta i undervisningen. Kommunens aktivitetsansvar gäller ungdomar som inte har fyllt 20 år. Den anmälningsskyldighet som gäller för en huvudman för en gymnasieskola eller gymnasiesärskola som har en annan huvudman än hemkommunen omfattar alla elever, oavsett om de är myndiga eller inte.

Kommunernas ansvar omfattar även elever som går i gymnasiesärskolan, och behovet av information är detsamma när det gäller de eleverna som när det gäller eleverna som går i gymnasieskolan. Anmälningsskyldigheten bör därför även gälla elever i gymnasie- särskolan. Enligt de allmänna råd som CSN har meddelat till 9 kap. 4 § i Centrala studie- stödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:6) om studiehjälp bör en läroanstalt inte vara skyldig att rapportera att en studerande, på grund av olovlig frånvaro, bedöms ha en annan studietakt än heltid, om läroanstalten bedömer att den studerande, som en följd av hans eller hennes funktionsnedsättning, inte förstår konsekvenserna av den ogiltiga frånvaron. Avsikten med den anmälningsskyldighet som föreslås är att den ska ge kommunerna bättre möjlighet att fullgöra sitt aktivitetsansvar. Informationen som kommunen får ska inte ligga till grund för något beslut om indragen ersättning eller liknande, vilket är fallet när det gäller anmälningsskyldigheten till CSN. Det finns därför inte någon anledning till ett undantag som motsvarar det som finns i de allmänna råden som CSN har meddelat.

För elever såväl i gymnasieskolan som i gymnasiesärskolan kan studierna pågå även efter det att de fyllt 20 år. Syftet med en anmälningsskyldighet



skyldighet när det gäller omfattande otillåten frånvaro är som framgått att ge kommunerna bättre verktyg att kunna fullgöra sina skyldigheter inom det kommunala aktivitetsansvaret. Det kommunala aktivitetsansvaret gäller ungdomar som inte fyllt 20 år. Det bör därför förtydligas att anmälningsskyldigheten gäller ungdomar som inte fyllt 20 år.

## 7 Åtgärder inom ramen för skolan

### 7.1 Studier inom introduktionsprogram och stöd- åtgärder inom gymnasieskolan

I den nya gymnasieskolan finns det fem introduktionsprogram som är tillgängliga för de elever som inte är behöriga till nationella program. Introduktionsprogrammen är preparandutbildning, programinriktat individuellt val, yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkintröduktion (17 kap. 2 § skollagen [2010:800]). Preparandutbildning syftar till att elever som fullföljt årskurs 9 i grundskolan utan att ha uppnått behörighet till ett visst nationellt program ska uppnå sådan behörighet. Programinriktat individuellt val syftar till att elever ska få en utbildning som är inriktad mot ett nationellt yrkesprogram och att de så snart som möjligt ska kunna antas till det programmet. Syftet med yrkesintroduktion är att elever ska få en yrkesinriktad utbildning som underlättar för dem att etablera sig på arbetsmarknaden eller som leder till studier på ett yrkesprogram. Syftet med *individuellt alternativ* är att elever ska gå vidare till yrkesintroduktion, annan fortsatt utbildning eller till arbetsmarknaden. Språkintröduktion ska ge utrikes födda ungdomar som nyligen har anlänt till Sverige en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket, vilken möjliggör för dem att gå vidare i gymnasieskolan eller till annan utbildning (17 kap. 3 § skollagen).

Av introduktionsprogrammen står yrkesintroduktion och individuellt alternativ öppna för ungdomar som inte har de godkända betyg som krävs för behörighet till ett yrkesprogram enligt 16 kap. 30 § skollagen. De står dock inte öppna för ungdomar som ska erbjudas språkintröduktion. 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 § skollagen). Denna bestämmelse innehåller de särskilda behörighetskraven för yrkesintroduktion och individuellt alternativ som gäller utöver vad som är föreskrivet för all utbildning i gymnasieskolan. De särskilda behörighetsvillkoren består av två delar som båda måste vara uppfyllda. För det första får den unge inte uppfylla de krav på godkända grundskolebetyg som krävs för behörighet till ett nationellt yrkesprogram. För det andra får den unge inte tillhöra den grupp ungdomar för vilka språkintröduktion står öppen. Det finns dock en möjlighet till undantag från de särskilda behörighetsvillkoren. Såväl elever från yrkesprogram som högskoleförberedande program ska kunna komma i fråga för studier inom yrkesintroduktion och individuellt alternativ om det finns synnerliga skäl.

Med synnerliga skäl avses enligt förarbetena till bestämmelsen t.ex. att en elev trots anpassningar och kraftfulla insatser från skolans sida står i begrepp att helt avbryta sina studier i gymnasieskolan och där yrkesintroduktion eller individuellt alternativ framstår som de enda alternativen till att avbryta studierna (prop. 2009/10:65 s. 450 och 807).

För en elev som följer ett nationellt program ska samtliga relevanta stödåtgärder som finns ha övervägts innan huvudmannen får pröva om det finns synnerliga skäl (6 kap. 2 § andra stycket gymnasieförordningen, [2010:2039]). Det finns ett stort utbud av stödåtgärder för elever som har studiesvårigheter eller som av andra skäl har behov av särskilt stöd i gymnasieskolan (3 kap. skollagen). En elev har rätt att gå om en kurs en gång om eleven inte har fått lägst betyget E på kursen. Har eleven slutfört kursen två gånger och inte fått lägst betyget E får eleven gå om kursen ytterligare en gång om det finns särskilda skäl (9 kap. 1 § gymnasieförordningen). Vidare kan en elev, efter beslut av rektorn, läsa ett individuellt anpassat program som innebär att vissa kurser byts ut (9 kap. 4 § gymnasieförordningen). Individuellt anpassat program är bland annat tänkt för att underlätta för elever som vill byta program då det har visat sig att elever som byter program oftare avbryter sina studier än andra elever. Det finns också en möjlighet att läsa ett reducerat program, vilket innebär att eleven inte läser alla kurser inom det nationella program som han eller hon är antagen till. Ett reducerat program kan ges till elever som önskar det och har påtagliga studiesvårigheter som inte kan lösas på något annat sätt eller saknar förutsättningar att klara av ett fullständigt program. Ett reducerat program kan inte leda till en gymnasieexamen men eleven har rätt till förlängd undervisning om han eller hon har läst ett sådant program, något som beslutas inom ramen för ett åtgärdsprogram. Om det finns särskilda skäl eller om eleven har läst ett reducerat program får huvudmannen besluta att eleven får läsa programmet över längre tid än tre år (9 kap. 7 § gymnasieförordningen). Det finns också en möjlighet att inrätta specialklasser för elever som på grund av hörsel- eller synskada, rörelsehinder eller andra uttalade studiesvårigheter inte kan följa den vanliga undervisningen (9 kap. 8 § gymnasieförordningen). Slutligen har en elev som har behov av det också rätt till studiehandledning på sitt modersmål.

Den tidigare möjligheten att anta behöriga elever till ett individuellt program har som angetts begränsats inom introduktionsprogrammen. Endast ungdomar som inte är behöriga till ett nationellt program kan antas till introduktionsprogram, med ett undantag. Behöriga elever som har synnerliga skäl kan påbörja två av dessa introduktionsprogram, yrkesintroduktion och individuellt alternativ. Det går inte att hänvisa elever med olika studiesvårigheter eller elever som önskar byta program till ett introduktionsprogram utan att först göra en bedömning av skälen till deras problem och göra de nödvändiga individanpassade åtgärder som elever enligt skollagen har rätt till, för att på så sätt förebygga avbrott från utbildningen. Det är nödvändigt att kommunerna och huvudmännen för skolan arbetar effektivt med de olika stödåtgärder som finns för att behålla eleverna inom ett nationellt program.

Det kommer alltid att finnas behöriga elever som avbryter studierna på ett nationellt program och som inte direkt kan påbörja eller återuppta en utbildning. Vissa av dem som avbryter studierna har fått stödåtgärder

från skolan före ett avbrott, andra har gjort avbrott utan att meddela några skäl till huvudmannen. Dessa ungdomar kan på grund av att det inte finns platser i några nationella program få vänta från några månader upp till ett år på att få att påbörja ett nytt program. Kommunen kan i detta sammanhang erbjuda eleven ett individuellt anpassat program för att på så sätt undvika att eleven får vänta i onödan. Ett individuellt anpassat program kan innebära att eleven i sin kommande gymnasieexamen kan räkna med kurser från ett program som han eller hon gått delar av före ett programbyte. Detta kan vara en avgörande faktor för att eleven ska fortsätta sina studier inom ett nationellt program. Hemkommunen ska inom ramen för det kommunala aktivitetsansvaret kunna erbjuda ungdomarna lämpliga åtgärder. Det kan t.ex. vara fråga om studie- och yrkesvägledning, praktik, handledning eller andra verksamheter som syftar till att hjälpa individen vidare till arbete eller studier. Ungdomar som har avbrutit sina studier på ett nationellt program kan också komma i fråga för studier på något av introduktionsprogrammen yrkes- introduktion eller individuellt alternativ om det finns synnerliga skäl.

Det är viktigt att ungdomar som gör avbrott i sina gymnasiestudier erbjuds särskilt stöd att återuppta studierna. Ungdomar som avbryter sina studier i gymnasieskolan och som är i åldern 16–17 år och får insatser inom ramen för kommunens egen verksamhet får ingen studiehjälp. De kan inte heller få någon motsvarande ersättning från kommunen. Det är föräldrarna som har försörjningsplikt för barnet tills han eller hon fyller 18 år. Om barnet går i gymnasieskolan är föräldrarna underhållsskyldiga så länge skolgången pågår, dock längst till dess barnet fyller 21 år. Först när en individ som inte går i gymnasieskolan har fyllt 18 år och är arbetsökande och inskriven på Arbetsförmedlingen och deltar i arbetsmarknadspolitiska program, finns det möjlighet att få statlig utvecklingsersättning. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* och *Vänerns borgs kommun* lyfter i sina remissvar fram problematiken som handlar om att unga 16–17 år som inte går i gymnasieskolan inte har rätt till någon ersättning för deltagande i kommunala aktiviteter. Regeringen är medveten om denna problematik. Regeringen vill understryka vikten av att huvudmännen gör kraftfulla insatser för att motverka att elever avbryter sin gymnasieutbildning. Först efter sådana insatser är det aktuellt för huvudmännen att göra en bedömning av om en elev som avser att avbryta sin utbildning har synnerliga skäl som kan ligga till grund för att antas till yrkesintroduktion eller individuellt alternativ.

## 7.2 Studie- och yrkesvägledning

Enligt 2 kap. 29 § skollagen (2010:800) ska elever i alla skolformer utom förskolan och förskoleklassen ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses. Även den som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till vägledning. Studie- och yrkesvägledaren, eller den personal som fullgör motsvarande uppgifter, ska informera och vägleda eleverna inför den fortsatta utbildningen och yrkesinriktningen och särskilt uppmärksamma möjligheterna för elever med funktionsned-

sättning samt vara till stöd för den övriga personalens studie- och yrkesorienterande insatser. Enligt läroplanerna för gymnasieskolan respektive gymnasiesärskolan ska personalen bland annat informera och vägleda eleverna inför deras val av kurser, fortsatt utbildning och yrkesverksamhet och motverka sådana begränsningar i valet som grundar sig på föreställningar om kön och på social eller kulturell bakgrund (se avsnitt 2.4 i bilagan till förordningen [SKOLFS 2011:144] om läroplan för gymnasieskolan och avsnitt 2.4 i bilagan till förordningen [SKOLFS 2013:148] om läroplan för gymnasiesärskolan).

Studie- och yrkesvägledaren och skolan har en central roll när det gäller att informera och vägleda elever inför kommande studier och yrkesval. Tidiga insatser för barn och ungdomar som har särskilda behov är avgörande för deras framgång i skolan. Övergången från grundskolan till gymnasieskolan innebär nya möjligheter för ungdomar. Det finns också situationer som kan uppfattas som komplicerade, kanske särskilt vad gäller att välja rätt program, men också för de ungdomar som inte har uppnått behörighet till ett nationellt program. För de elever som påbörjar ett nationellt program som inte var deras förstahandsval kan risken för avbrott vara större. Den officiella statistiken över genomströmningen i gymnasieskolan visar att elever som byter program i gymnasieskolan i lägre utsträckning fullföljer utbildningen inom tre år än de som inte byter program. Endast drygt en tredjedel av de elever som byter program slutför sin utbildning inom tre år. Motsvarande andel för elever som inte har bytt program ligger på 85 procent. Att det tar längre tid för ungdomar som har bytt program att fullfölja sin utbildning bedöms ha ett samband med att det kan ta allt från någon månad till ett år att byta från ett nationellt program till ett annat, eller från en skola till en annan. Studie- och yrkesvägledning inför valet till gymnasieskolan blir mot bakgrund av denna statistik särskilt viktig.

En annan grupp ungdomar som behöver uppmärksammas är de som riskerar att göra avbrott under sin utbildning, och då särskilt de elever som är i slutet av en gymnasieutbildning, alltså vid den tid då ungdomar är på väg ut i arbetslivet eller tänker söka sig till högre utbildning. Elever som inte har en fullföljd gymnasieutbildning har stora svårigheter att komma in på arbetsmarknaden och därmed färre möjligheter att göra andra typer av aktiva livsval. Studie- och yrkesvägledningen har därför en särskilt viktig roll när det gäller elever som är i riskzonen för att avbryta sin utbildning. Av dessa skäl anser regeringen att det finns anledning att i förordning framhålla vikten av att stödja ungdomar i övergången mellan grundskola och gymnasieskola samt senare i gymnasieskolan genom ett förtydligt uppdrag för studie- och yrkesvägledningen.

### 7.3 Anpassad studiegång

Om det kan befaras att en elev grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås ska detta anmälas till rektorn och rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska också utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation.

Om en utredning visar att eleven är i behov av särskilt stöd ska han eller hon ges sådant stöd (3 kap. 7 § skollagen). Särskilt stöd får ges i stället för den undervisning eleven annars skulle ha deltagit i eller som komplement till denna. Det ska utarbetas ett åtgärdsprogram för den elev som ska ges särskilt stöd (3 kap. 9 § skollagen). För en elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan ska det särskilda stödet ges på det sätt och i den omfattning som behövs för att eleven ska ha möjlighet att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås (3 kap. 10 § skollagen). Om det särskilda stödet för en elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar, får ett beslut om särskilt stöd innebära avvikelser från den timplan samt de ämnen och mål som annars gäller för utbildningen, s.k. anpassad studiegång (3 kap. 12 § skollagen). Ett sådant beslut om anpassad studiegång kan bland annat innebära att en elev inte läser alla ämnen eller inte får sin garanterade undervisningstid tillgodosedd. Rektorn ansvarar för att en elev med anpassad studiegång får en utbildning som så långt det är möjligt är likvärdig med övrig utbildning i den aktuella skolformen. För en elev i de högre årskurserna får ett beslut om anpassad studiegång innebära att utbildningen delvis förläggs till en arbetsplats utanför skolenheten. Eleven ska i dessa fall ha en handledare på arbetsplatsen och få stöd från skolenhetens personal (5 kap. 5 § skolförordningen [2011:185]).

Anpassad studiegång ska skapa förutsättningar för elever som annars skulle ha mycket svårt att tillgodogöra sig utbildningen och förhindra att eleven helt slutar komma till skolan. Enligt utredningen har Statens Skolinspektion erfarenhet av att huvudmän tillämpar bestämmelsen om anpassad skolgång olika. Det förekommer att anpassad studiegång sätts in utan vare sig tidsbegränsning, behovsprövning, utredning eller formella beslut. Det förekommer enligt Skolinspektionen också att anpassad studiegång används som disciplinär åtgärd. Det är av central vikt att syftet med anpassad studiegång inte förfelas och motverkar elevens möjligheter att fullfölja den obligatoriska skolan. De problem som Skolinspektionen lyft fram är tillämpningar som inte är förenliga med regelverket. Det är viktigt att detta uppmärksammas i Skolinspektionens tillsyn. Skolinspektionen har också tillgång till ett flertal sanktionsverktyg, t.ex. kan föreläggande förenas med vite. Regeringen kommer noga att följa utvecklingen i denna fråga.

## 8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Regeringens förslag:** Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2015.

Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar ska inte gälla ungdomar som genomför eller har fullföljt utbildning på ett specialutformat program i gymnasiesärskola, som har påbörjats före den 1 juli 2013.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2014. Utredningen föreslår inga övergångsbestämmelser.

**Remissinstanserna:** Ingen av remissinstanserna har kommenterat frågan om när lagändringarna bör träda i kraft. Flera remissinstanser lyfter i stället fram vikten av vägledning för kommunernas arbete med register och dokumentation och att anvisningar om hur detta ska gå till finns på plats när lagen träder i kraft. *Ungdomsstyrelsen* anser att Skolinspektionen bör få i uppdrag att följa upp kommunernas hantering av aktivitetsansvaret ett till tre år efter att lagen har trätt i kraft.

**Skälen för regeringens förslag:** Kommunerna behöver få tid på sig att anpassa sin verksamhet till de nya uppgifterna att föra register över de ungdomar som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret och dokumentera sina insatser för målgruppen. Regeringen har som nämnts i avsnitt 5 gett Statens skolverk i uppdrag att ta fram stöd för kommunerna i deras arbete med det kommunala informationsansvaret för ungdomar som inte har fyllt 20 år och som inte genomför eller har fullföljt en gymnasieutbildning. Skolorna bör också få tid att utveckla en rutin för rapportering av omfattande otillåten frånvaro. Regeringen har dessutom gett Statens skolinspektion i uppdrag att under 2014 förbereda en kvalitetsgranskning av kommunernas arbete med informationsansvaret. Kvalitetsgranskningen ska genomföras 2015. Mot denna bakgrund bör lagändringarna träda i kraft den 1 januari 2015. Regeringen avser att göra nödvändiga förtydliganden i dessa uppdrag.

Den utbildning som numera påbörjas inom gymnasiesärskolan omfattar inte specialutformade program. Den hänvisning till specialutformade program i gymnasiesärskolan som finns i den nuvarande bestämmelsen om kommunernas informationsansvar har därför tagits bort i den föreslagna nya lydelsen av bestämmelsen. Under en period kommer det dock att finnas ungdomar som genomför en utbildning på specialutformade program i gymnasiesärskolan, som har påbörjats före den 1 juli 2013. Det kan förekomma att någon av dessa hinner fullfölja sin utbildning före 20-årsdagen. Kommunernas ansvar bör även fortsättningsvis inte gälla för dessa ungdomar. Detta bör klargöras i en övergångsbestämmelse.

## 9 Konsekvenser

### 9.1 Konsekvenser för barn och ungdomar

Ungdomar utan fullföljd utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan löper hög risk för framtida utanförskap både från arbetsmarknad och vidare utbildning. De löper också risk för ekonomiskt utanförskap och psykisk ohälsa.

På sikt bedöms genomförandet av förslagen i denna lagrådsremiss leda till att fler ungdomar fullgör ett nationellt program antingen i gymnasieskolan eller på andra sätt, t.ex. genom kommunal vuxenutbildning eller studier på folkhögskola. De kommer också att leda till att de ungdomar

som berörs av aktivitetsansvaret får bättre stöd samt information om sina möjligheter och vilka insatser de kan få av kommunen. Förslagen, som gäller alla kommuner, kommer på sikt att bidra till ökad likvärdighet för ungdomar som bor i olika kommuner, vilket kommer att gagna de barn och ungdomar som berörs, då de får tillgång till individuellt anpassat stöd oavsett var i landet de bor.

## 9.2 Konsekvenser för det kommunala självstyret

Principen om kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet. Enligt regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den, dvs. en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen (14 kap. 3 § regeringsformen). Om ett förslag påverkar det kommunala självstyret ska dess konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett förslagen särskilt redovisas.

Enligt den nu gällande bestämmelsen om det kommunala informationsansvaret ska en hemkommun 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. Förslaget när det gäller regleringen av kommunernas aktivitetsansvar innebär en viss ökad reglering och styrning av den kommunala verksamheten. Innebörden i kommunernas ansvar preciseras genom att det anges att hemkommunen löpande under året ska hålla sig informerad om hur ungdomarna som omfattas av ansvaret är sysselsatta och att kommunerna inom ramen för ansvaret har uppgiften att erbjuda de ungdomar som berörs lämpliga individuella åtgärder. Vidare preciseras syftet med åtgärderna till att i första hand vara att motivera den enskilde att påbörja eller återuppta en utbildning.

Kommunerna åläggs dessutom att *föra ett register* över de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret. Detta är en ny uppgift för kommunerna och innebär en ökad styrning av en verksamhet där kommunerna redan har en uppgift och ett ansvar. Att alla kommuner åläggs att föra ett register över de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret innebär ett intrång i den kommunala självstyrelsen. Förande av register kommer emellertid att möjliggöra nationell uppföljning av antalet ungdomar som omfattas av bestämmelsen, något som kommer att ge ett bättre underlag för ytterligare nationella stödinsatser för dessa ungdomar. Ett register kommer även att medföra att arbetet i kommunerna underlättas, då det ger en överskådlig bild av de ungdomar som omfattas, vilket bland annat kommer att förenkla kommunernas planering. Att kommunerna åläggs att *dokumentera* sina insatser på lämpligt sätt innebär också en ny uppgift för kommunerna. Även denna skyldighet föreslås mot bakgrund av att det finns behov av ökad kunskap på nationell nivå om vilka insatser som dessa ungdomar får. Utöver detta finns det brister i kommunernas arbete med informationsansvaret och att organiseringen av verksamheten och vilka insatser som erbjuds ungdomarna ser olika ut i olika kommuner, vilket har lett till att ungdomar i vissa kommuner inte har fått det stöd de enligt skollagen har rätt till. Förslaget innebär ett intrång i den kommu-

nala självstyrelsen och medför ökad administration, men det kommer att ge ett bättre underlag för staten och för kommunerna om vilka insatser dessa ungdomar har fått och vad de eventuellt har lett till. Mot denna bakgrund anser regeringen att det intrång i den kommunala självstyrelsen, som regleringen av en skyldighet att föra register över ungdomarna som omfattas av aktivitetsansvaret och att dokumentera insatserna på lämpligt sätt kan innebära, ändå är motiverad. Förslagen om att föra register och att dokumentera insatserna medför inte att kommunernas frihet att välja organisationsform för arbetet blir inskränkt. Majoriteten av kommunerna gör insatser för målgruppen redan i dag och de kunskaper detta gett är viktiga i det fortsatta arbetet. Hur kommunerna planerar och genomför dessa insatser ligger inom varje kommuns eget ansvar. Kommunerna kommer dock att få vägledning för dessa nya uppgifter genom att Statens skolverk ska erbjuda stöd till kommunerna i detta arbete.

Skyldigheten för huvudmän för gymnasieskolor och gymnasiesärskolor med en annan huvudman än hemkommunen att rapportera omfattande otillåten frånvaro till hemkommunen föreslås för att ge kommunerna bättre möjlighet att snabbt få kunskap om ungdomar som kan komma att omfattas av aktivitetsansvaret så att de kan erbjuda insatser, utan att det uppstår långa dröjsmål. Ju kortare tid ungdomar är utanför gymnasieskolan, desto enklare är det sannolikt att motivera flertalet av dem till att påbörja eller återuppta en utbildning.

Ändamålet med förslagen är att förbättra kommunernas arbete med ungdomarna som omfattas av aktivitetsansvaret, vilket bör leda till att färre ungdomar riskerar att hamna i utanförskap. De förtydliganden som föreslås i bestämmelsen om kommunernas aktivitetsansvar syftar till att minska den otydlighet som många kommuner anser att den nuvarande bestämmelsen innehåller. Att kommunerna åläggs föra register och dokumentera sina insatser på lämpligt sätt samt att Statens skolverk har fått i uppdrag att erbjuda stöd för kommunernas arbete och att utveckla en modell för nationell uppföljning av de ungdomar som omfattas av informationsansvaret kommer på sikt att avsevärt förbättra kunskapen om dessa ungdomar, vilka insatser målgruppen får och vilket resultat detta ger. De nya reglerna om register och dokumentation kan vidare underlätta för kommunerna att rikta individuella åtgärder till berörda ungdomar då ett bättre underlag och systematisk uppföljning på sikt kommer att finnas på plats. Rapporteringskyldigheten till hemkommunen när det gäller omfattande otillåten frånvaro underlättar dessutom för kommunerna att snabbt kunna identifiera berörda ungdomar och erbjuda dem insatser. Mot denna bakgrund är det regeringens bedömning att den inskränkning i det kommunala självstyret som förslagen kan innebära inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med bestämmelserna.



### 9.3 Konsekvenser för huvudmän för fristående skolor

Kravet på att huvudmän ska rapportera de elever i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan som har omfattande otillåten frånvaro till hemkommunerna bedöms öka den administrativa bördan för huvudmän för fristående gymnasieskolor. Den administrativa bördan kan bli större för fristående gymnasieskolor som har elever som kommer från många olika kommuner. I och med kravet på rapportering kommer de, om de har många olika elever som har otillåten frånvaro, att åläggas rapportera detta till många olika kommuner. De ökade administrativa kostnaderna bör dock sättas i relation till att de ungdomar som berörs sannolikt kommer att få snabbare insatser än vad de får i dag om de avbryter sin utbildning inom ramen för kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar. Eftersom frånvarorapporteringen knyts till de tillfällen då rapportering av frånvaro ska ske till Centrala studiestödsnämnden bör ökningen av den administrativa bördan kunna begränsas.

### 9.4 Konsekvenser för jämställdheten och för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen

Förslagen när det gäller det kommunala aktivitetsansvaret förväntas leda till en höjning av kvaliteten i kommunernas arbete. Genom förtydligandena som görs kommer det ansvar som kommunerna har att bli mer konkret än tidigare. Kommunerna kommer också att åläggas föra statistik och dokumentera de insatser som görs. De kommer också att få fler verktyg till sitt förfogande när det gäller att identifiera de ungdomar som omfattas genom tidigare tillgång till information om otillåten frånvaro. Sammantaget bör detta öka förutsättningarna för både inrikes och utrikes födda unga män och unga kvinnor att få ett individualiserat stöd på likvärdiga villkor.

### 9.5 Brottsförebyggande konsekvenser

Enligt betänkandet Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan (SOU 2013:74) kan brott i unga år medföra en ökad risk för att senare i livet varken arbeta eller studera. Förslagen i denna lagrådsremiss syftar till att minska antalet ungdomar under 20 år som varken arbetar eller studerar. De syftar till att ungdomar ska få det individuellt anpassade stöd som var och en behöver för att återgå till utbildning inom ramen för det kommunala aktivitetsansvaret eller för att öka sina förutsättningar att komma in på arbetsmarknaden. Därmed bör risken minska för att ungdomar begår brott eller fortsätter med allvarligare kriminalitet.

## 9.6 Konsekvenser för den personliga integriteten

Genom förslaget införs det en uttrycklig skyldighet för kommunerna att föra ett register över de ungdomar i kommunen som omfattas av det kommunala informationsansvaret liksom att dokumentera insatserna för ungdomarna. Enligt Skolverkets uppföljning av kommunernas arbete från 2011 hade 82 procent av kommunerna ett register över de ungdomar som berörs. Ett register och den information detta innehåller krävs dock för att kommunerna ska ha verklig möjlighet att ge ett sådant individanpassat stöd att ungdomarna återgår till studier eller hittar ett arbete. Med förslaget kommer även de kommuner som inte för ett register att åläggas föra ett sådant register.

Förslaget kommer därför att leda till att fler ungdomar kommer att bli införda i register. Kommunala register över ungdomar utanför gymnasieskolan kan uppfattas som stämplande och ett hot mot de ungas personliga integritet. Som framgått av avsnitt 5.3 regleras kommunernas möjligheter att behandla personuppgifter för ändamålet att fullgöra det kommunala informationsansvaret i 29 kap. 9 § skollagen i förordningen (2006:39) om behandling av personuppgifter i den kommunala verksamheten rörande information om icke skolpliktiga ungdomar. I förordningen regleras vilka personuppgifter om unga som får behandlas. Det finns således redan bestämmelser till skydd för ungdomarnas personliga integritet. För att uppnå ett bättre individanpassat stöd behöver ytterligare några uppgifter om de åtgärder som kommunen vidtar för berörda ungdomar få föras in i registret.

Kommunernas skyldighet att dokumentera avses gälla de insatser som kommunen gör för de berörda ungdomarna. Regeringen har enligt förslaget möjlighet att meddela föreskrifter om detta. Det är således inte uppgifter av känslig karaktär som ska dokumenteras. I den mån känsliga uppgifter ändå förekommer gäller bestämmelserna om sekretess till skydd för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden i 21 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) oavsett i vilket sammanhang uppgifter förekommer. Enligt 1 § i detta kapitel gäller sekretess för uppgift om enskilda hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs.

## 9.7 Ekonomiska konsekvenser för stat och kommun

### *Ekonomiska konsekvenser för kommunsektorn*

Förslaget att kommunernas arbete med ungdomar under 20 år som inte genomfört eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola, nationella program i gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning ska ske löpande under året är förtydliganden av den gällande lagstiftningen. En pågående informationsinsamling har alltid varit en grundförutsättning för att få kunskap om vilka ungdomar som berörs och vilka insatser de kan behöva.

År 1991 tillfördes kommunerna resurser för det i relation till tidigare lagstiftning utökade ansvaret för de ungdomar som inte gick i gymnasieskolan. Det utökade ansvaret innebar att målgruppen vidgades från 18 till 20 år och att kommunerna ålades att erbjuda gymnasieutbildning till ungdomar som inte var behöriga till ett nationellt program och till de ungdomar som avbröt studier på ett nationellt program. Kommunerna har således fått ersättning för verksamhet för att erbjuda utbildningsinsatser för alla de ungdomar som fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år. Förslagen om att kommunernas arbete ska bedrivas löpande under året är förtydliganden av gällande lagstiftning som inte medför ökade kostnader för kommunerna. År 2005 när bestämmelsen om det kommunala informationsansvaret återinfördes i skollagen ansåg regeringen att kommunen i första hand ska erbjuda dessa ungdomar insatser som gör att de återgår till utbildning, i andra hand, om de inte kan motiveras till detta, insatser inom kommunens egen verksamhet. Denna inriktning kvarstår. Kommunerna är skyldiga att erbjuda varje ungdom i hemkommunen en plats i gymnasieskolan. En plats i gymnasieskolan kostar mellan 80 000 och 190 000 kronor per individ och läsår beroende på kommun och program, i vissa kommuner med få elever kan kostnaden per läsår dock vara större än så. Detta bör betyda att medel för en gymnasieplats finns avsatta för varje ungdom i de aktuella åldrarna under de år de beräknas gå i gymnasieskolan, dvs. i åldern 16–19 år.

Det är upp till varje kommun att utifrån bestämmelsen om det kommunala aktivitetsansvaret för ungdomar planera sin verksamhet utifrån den kunskap som finns om att det varje år kommer att finnas ett antal ungdomar som inte påbörjar gymnasiet eller avbryter studier på ett nationellt program. Dessa ungdomar har behov av individuella åtgärder som i första hand motiverar dem att påbörja eller återuppta en utbildning.

Från och med den 1 juli 2011 tillämpas en ny skollag (2010:800). Den reglerar att alla barn och elever ska ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet och att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolförhållande och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas. Den reglerar även att elever i alla skolformer utom förskolan och förskoleklassen ska ha tillgång till studie- och yrkesvägledning. Även den som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till vägledning. Med anledning av kostnader för genomförandet av en reformerad gymnasieskola föreslog regeringen i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1, utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner) att kommunerna tillförs 1 360 miljoner kronor för 2014 och beräknar 1 930 miljoner kronor för 2015 och därefter 1 460 miljoner kronor per år fr.o.m. 2016.

Förslagen om att kommunerna ska föra register över de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret och att de åtgärder som erbjuds ungdomarna ska dokumenteras kommer att medföra ökade kostnader för kommunerna.

Förslaget om att en huvudman för en gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska rapportera till hemkommunen om en elev har omfattande otillåten frånvaro bedöms också öka den administrativa bördan något för kommunerna. Rapportering av omfattande otillåten frånvaro ska ske och kommunerna kommer att få motta information från skolor om sådan frånvaro när det gäller ungdomar i kommunen som går i en gymnasie-

skola eller gymnasiesärskola med annan kommun som huvudman eller med en enskild huvudman. Skolorna är i dag skyldiga att rapportera till Centrala studiestödsnämnden (CSN) om en elev har ogiltig frånvaro som omfattar mer än några enstaka timmar under en månad och frånvaron är upprepad. Många skolor har utarbetade rutiner för detta. Om frånvarorapporteringen knyts till de tillfällen när rapportering av frånvaro ska ske till CSN bör ökningen av den administrativa bördan och därmed kostnaderna kunna begränsas. Förslaget innebär att hemkommunen får tidig information om elever som riskerar att avbryta sin utbildning. Detta kan vara arbetsbesparande i ett senare skede när det är aktuellt att identifiera ungdomar som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret.

Förslagen om att kommunerna ska föra register över de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret och att kommunerna ska dokumentera de åtgärder som de erbjuder ungdomarna kommer således att medföra ökade kostnader för kommunerna. Även hanteringen av rapportering om omfattande otillåten frånvaro kommer att medföra ökade kostnader. Regeringen har därför i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1, utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner) föreslagit att anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämnning* ökas med 5 miljoner kronor under 2014. Vidare beräknar regeringen att anslaget ska ökas med 10 miljoner kronor per år fr.o.m. 2015.

#### *Ekonomiska konsekvenser för staten*

Regeringen har gett Statens skolverk i uppdrag att erbjuda stöd för kommunernas arbete med ungdomar som inte fyllt 20 år och som inte genomfört eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola, i gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning, vilket kommer att öka kostnaderna för myndigheten. För arbete med vägledning och statistik för att stärka uppföljningen av det kommunala informationsansvaret föreslås därför i budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1 utgiftsområde 16) att anslaget till Statens skolverk ökas med 1 miljon kronor 2014. Anslaget beräknas öka med 2 miljoner kronor fr.o.m. 2015 för detta ändamål.

Regeringen har gett Statens skolinspektion i uppdrag att vidta förberedelser för kvalitetsgranskning av kommunernas insatser för de nämnda ungdomarna, vilket kommer att öka kostnaderna för myndigheten. I budgetpropositionen för 2014 föreslås därför att anslaget till Statens skolinspektion ökas med 0,5 miljoner kronor 2014 och beräknas att anslaget ökas med 0,5 miljoner kronor för 2015.

## 9.8 Sveriges medlemskap i Europeiska unionen

Regeringen bedömer att de föreslagna förändringarna överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

## 9.9 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms i allt väsentligt sakna betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, se dock under 8.3 beträffande huvudmän för fristående skolor. Vidare är förslagen generella för hela landet. De bedöms därför inte få direkta regionalpolitiska konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.

Eftersom ungdomarnas möjligheter att försörja sig själva kommer att förbättras om kommunerna fullföljer sitt aktivitetsansvar kan förslagen på sikt leda till minskade kostnader för exempelvis försörjningsstöd.

## 10 Författningskommentar

### 10.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

#### 15 kap. 15 §

När en elev börjar eller slutar vid en gymnasieskola med *en* annan huvudman än hemkommunen, ska huvudmannen snarast meddela detta till hemkommunen.

*Detsamma gäller om en elev som inte fyllt 20 år utan giltigt skäl är frånvarande i betydande utsträckning. Denna skyldighet påverkar inte huvudmännens ansvar för att ge särskilt stöd till elever.*

Paragrafen innehåller en bestämmelse om skyldighet för huvudmannen för gymnasieskola att lämna information till elevernas hemkommuner.

I *första stycket* har en språklig ändring gjorts genom att ordet ”en” lagts till före ordet ”annan” huvudman i syfte att lydelsen ska överensstämma med lydelsen i 18 kap. 15 §.

Enligt *andra stycket*, som är nytt, ska huvudmannen för en gymnasiehemkommunen om en elev som inte fyllt 20 år är frånvarande i betydande utsträckning utan giltigt skäl, jfr 7 kap. 22 § skollagen. Det är lämpligt att rutinerna för rapportering till hemkommunen kan knytas till rutinerna för rapportering av ogiltig frånvaro till Centrala studiestödsnämnden (CSN), för att minimera administrationen för huvudmännen. I CSN:s nuvarande rutiner för rapportering av ogiltig frånvaro anges att förutsättningarna för rapportering är att skolket uppgår till mer än några enstaka timmar under en månad och är upprepat (jfr CSNFS 2001:6). Anmälningsskyldigheten för skolan vid omfattande otillåten frånvaro påverkar inte huvudmannens ansvar för att ge särskilt stöd till elever. Bestämmelser om särskilt stöd och stödåtgärder finns i 3 kap. 6–9 §§ skollagen (2010:800) och 9 kap. gymnasieförordningen (2010:2039). Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.

#### 18 kap. 15 §

När en elev börjar eller slutar vid en gymnasieskola med en annan huvudman än hemkommunen, ska huvudmannen snarast meddela detta till hemkommunen.

*Detsamma gäller om en elev som inte fyllt 20 år utan giltigt skäl är frånvarande i betydande utsträckning. Denna skyldighet påverkar inte huvudmännens ansvar för att ge särskilt stöd till elever.*

Paragrafen innehåller en bestämmelse om skyldighet för huvudmannen för gymnasiesärskola att lämna information till elevernas hemkommuner.

*Första stycket är oförändrat.*

Enligt *andra stycket*, som är nytt, ska huvudmannen för en gymnasiesärskola med annan huvudman än hemkommunen nu även snarast meddela hemkommunen om en elev som inte fyllt 20 år är frånvarande i betydande utsträckning utan giltigt skäl, jfr 7 kap. 22 § skollagen. Det är lämpligt att rutinerna för rapportering till hemkommunen kan knytas till rutinerna för rapportering av ogiltig frånvaro till Centrala studiestödsnämnden (CSN), för att minimera administrationen för huvudmännen. I CSN:s nuvarande rutiner för rapportering av ogiltig frånvaro anges att företsättningarna för rapportering är att skolket uppgår till mer än några enstaka timmar under en månad och är upprepat (jfr CSNFS 2001:6). Anmälningsskyldigheten för skolan vid omfattande otillåten frånvaro påverkar inte huvudmannens ansvar för att ge särskilt stöd till elever. Bestämmelser om särskilt stöd och stödåtgärder finns i 3 kap. 6–9 §§ skollagen (2010:800) och 9 kap. gymnasieförordningen (2010:2039).

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.

### ***Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar***

#### **29 kap. 9 §**

En hemkommun ska löpande *under året* hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen är *sysselsatta*, som har fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år och inte genomför eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola eller gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning (aktivitetsansvar).

*Hemkommunen har inom ramen för ansvaret uppgiften att erbjuda de ungdomar som berörs lämpliga individuella åtgärder. Åtgärderna ska i första hand syfta till att motivera den enskilde att påbörja eller återuppta en utbildning. Kommunen ska dokumentera sina insatser på lämpligt sätt.*

*Kommunen ska föra ett register över de ungdomar som omfattas av ansvaret enligt första stycket.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om *den dokumentation och den behandling av personuppgifter* som är nödvändig för att kommunen ska kunna *fullgöra sina skyldigheter* enligt *andra och tredje stycket*.

Paragrafen innehåller bestämmelsen om hemkommunens skyldighet att hålla sig informerad om vad ungdomar i kommunen som har fullgjort sin skolplikt är sysselsatta med.

Benämningen på ansvaret har i rubriken omedelbart före paragrafen ändrats till aktivitetsansvar. I *första stycket* har kommunens ansvar förtydligats på så sätt att kommunen löpande under året ska hålla sig informerad om hur de ungdomar som har fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år är sysselsatta. Vidare har den precisering av vilka ungdomar som omfattas av ansvaret som tidigare fanns i andra stycket i paragrafen flyttats till första stycket i syfte att tydliggöra målgruppen. Eftersom

utbildning som numera påbörjas inom gymnasiesärskolan inte ska omfatta specialutformade program har den hänvisning till specialutformade program i gymnasiesärskolan som finns i den nuvarande bestämmelsen tagits bort.

I *andra stycket* har kommunens ansvar ytterligare förtydligats på så sätt att kommunen inom ramen för ansvaret har uppgiften att erbjuda de ungdomar som berörs lämpliga individuella åtgärder och att åtgärderna i första hand ska syfta till att motivera den unge att påbörja eller återuppta en utbildning. Det införs också en skyldighet för kommunen att dokumentera insatserna på lämpligt sätt. I *tredje stycket* har det införts en uttrycklig skyldighet för kommunen att föra ett register över de ungdomar som omfattas av ansvaret enligt första stycket.

Till följd av att kommunerna har ålagts en skyldighet att dokumentera insatserna som erbjuds ungdomarna har också bemyndigandet i *fjärde stycket* för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om behandling av personuppgifter utökats till att även gälla föreskrifter om dokumentationen. Dessutom har en språklig justering gjorts.

Förslaget behandlas i avsnitt 5.4 och 5.5.

## Sammanfattning av betänkandet Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun (SOU 2013:13)

Utbildning är en av de viktigaste faktorerna för ungdomars framtida möjligheter. Ungdomar som har avbrutit, eller aldrig påbörjat, en gymnasieutbildning är i många fall i en mycket utsatt situation. De ungdomar som saknar en gymnasieutbildning riskerar arbetslöshet och en rad andra negativa omständigheter på såväl kort som lång sikt. Att bistå ungdomar under 20 år utanför gymnasieskolan är därför av stor vikt både för individ och för samhälle. Cirka 2 000 ungdomar påbörjar årligen inte en gymnasieutbildning direkt efter avslutad grundskola och cirka 30 000 unga avbryter varje år en påbörjad gymnasieutbildning. Ett avbrott från en gymnasieutbildning kan innebära att den unge börjar arbeta, reser utomlands eller påbörjar någon annan form av utbildning. Uppföljningar visar dock att det varje år funnits i genomsnitt cirka 17 000 unga i åldrarna 16–19 år som varken har arbetat eller studerat under de senaste tio åren.

Utredningen ska enligt regeringens direktiv göra en översyn av det kommunala informationsansvaret för unga som inte har fyllt 20 år och som inte genomför eller har fullföljt en gymnasieutbildning. Utredningen ska också ta ställning till om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun behöver förtydligas när det gäller insatser för unga som varken arbetar eller studerar. Utredningen ska vid behov föreslå författningsändringar och om det anses motiverat även lämna andra förslag om hur arbetet med målgruppen unga som varken arbetar eller studerar kan förbättras.

### *De ungas behov*

Unga som varken arbetar eller studerar har i många fall en komplex livssituation. De unga har ofta olika typer av sociala problem och skolmisslyckanden bakom sig. En bakgrund som i många fall leder till dålig självkänsla och svårigheter att hantera enkla vardagsaktiviteter. En stor del är utrikes födda och bland dem finns de som nyligen har anlänt till Sverige. Psykiska funktionsnedsättningar är vanligt förekommande. Målgruppen har således särskilda behov av flexibla, individuellt anpassade och i vissa fall långsiktiga åtgärder.

Det finns gemensamma drag i de behov av insatser som de unga har. De handlar om behov av strukturerade vardagsaktiviteter med ett utbildnings- eller arbetsliknande innehåll. De vuxna i omgivningen bör vara lyhörda och lyssna till de ungas behov, samtidigt som förväntningarna ska vara höga och kraven tydliga. Det är inte en målgrupp som har lätt för att navigera i det stora utbudet av verksamheter och i ett komplicerat regelverk. Att vara i ett socialt sammanhang med andra unga i samma situation har lyfts fram som viktigt. En verksamhet som är fysiskt skild från skolan har också betonats för vissa ungdomar. År av motgångar och misslyckanden tar tid att bearbeta. Insatserna måste i många fall få ta tid. Det handlar om att bygga upp självförtroende och självkänsla. En kort



eller oavslutad skolgång från ett annat land ställer också särskilda krav på de insatser som ska ges. Bilaga 1

### *Kommunernas ansvar behöver förtydligas*

Kommunerna är i dag skyldiga att hålla sig informerade om de ungdomar som inte är i gymnasieskolan och är under 20 år i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder; det s.k. kommunala informationsansvaret. Dock finns det stora skillnader i hur kommunerna väljer att organisera och genomföra sitt ansvar för icke skolpliktiga ungdomar. Erfarenheterna visar att det är stora skillnader i hur kommunerna informerar sig om de ungas sysselsättning och vilka åtgärder de erbjuds. Allt för många ungdomar saknar sysselsättning och det tar allt för lång tid innan de kontaktas för att erbjudas stöd. Statens ambitionsnivå är otydlig. Det behövs tydligare lagstiftning för att säkerställa att ungdomarna får det stöd och hjälp som de behöver för att återgå till utbildning eller annan sysselsättning.

### *Staten behöver bättre verktyg*

Ungdomar prioriteras även inom den statliga arbetsmarknadspolitiken. Målet är att hjälpa de unga att snabbt få ett arbete eller återgå till reguljär utbildning. De unga har behov av strukturerade heldagsaktiviteter. De statliga insatserna för den allra yngsta åldersgruppen bedöms inte vara tillräckliga. De allra yngsta, 16–17-åringarna, saknar tillgång till ett brett utbud av arbetsmarknadspolitiska verktyg. De saknar också möjlighet till ekonomisk ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser, vilket försvårar motivationsarbetet. Vidare är de statliga arbetsmarknadspolitiska insatserna för målgruppen som helhet alltför inriktade på självständigt jobbsökeri och matchning. Det är också problematiskt att tiden oftast är alltför lång innan någon form av praktik eller annat arbetsmarknadspolitiskt program blir möjligt för de ungdomar som saknar gymnasieutbildning och som generellt sett är i stort behov av stöd för att komma vidare i arbete eller studier.

### *Kunskap om metoder och resultat av insatser saknas*

Det saknas utvärderingar som ger kunskap om effekter av insatser som riktar sig till ungdomar som omfattas av det kommunala ansvaret för icke skolpliktiga ungdomar under 20 år. Insatserna utvärderas men inte med metoder som gör det möjligt att jämföra effekterna. Bristen på kunskap gäller även de statliga arbetsmarknadspolitiska insatserna som riktas till målgruppen. Denna brist på effektstudier finns även generellt inom det arbetsmarknadspolitiska området. Det behövs ökad kunskap både när det gäller vilka metoder som bäst stödjer ungdomar att återgå till studier men också när det gäller vilket stöd som de bäst behöver för att förbättra förutsättningarna för att i framtiden erhålla ett arbete. Insatser för att stödja de ungdomar som avbryter eller aldrig påbörjat en gymnasieutbildning bör ändå genomföras, trots avsaknaden av systematisk kunskap. Den kunskap som finns vad gäller ungdomars marginalisering och utanförskap bör vara styrande för ett ställningstagande att erbjuda kvalificerade insatser till unga som varken arbetar eller studerar.

Förutsättningarna för uppföljning och utvärdering behöver utvecklas. Bättre lokal uppföljning där insatser systematiskt dokumenteras och som kan användas för såväl lokala som nationella analyser behövs. En sådan utveckling skapar möjligheter för framtida forskning och utveckling av kunskap.

## Utredningens förslag

### **Ett förtydligt ansvar för icke skolpliktiga ungdomar under 20 år – från informationsansvar till aktivitetsansvar**

#### *Ett förtydligt ansvar för icke skolpliktiga ungdomar*

Kommunerna är i dag skyldiga att hålla sig informerade om de icke skolpliktiga ungdomar som inte genomför eller har fullföljt en gymnasieutbildning och är under 20 år. Syftet är att kunna erbjuda ungdomarna insatser som stärker deras möjligheter att återgå till utbildning eller vidare till arbete. Detta ansvar är i dag otydligt reglerat. Utredningen föreslår därför flera förtydliganden.

Benämningen av kommunernas ansvar ska ändras från *informationsansvar* till *aktivitetsansvar*. Aktivitetsansvaret innebär ett förtydligande av att kommunen ska vara aktiv i uppsökande och åtgärdande verksamhet. Vidare föreslår utredningen att hemkommunen ska bedriva ett strukturerat arbete. En förutsättning för ett strukturerat arbete är att det dokumenteras; därför införs krav på skriftlig dokumentation. Vidare förtydligas att kommuner kontinuerligt under året ska söka upp samt hålla sig informerade om icke skolpliktiga ungdomar under 20 år som inte genomför eller har fullföljt en gymnasieutbildning. Det blir även tydligt att hemkommunen ska se till att den unge erbjuds lämpliga individuella åtgärder. Åtgärderna ska i första hand motivera den unge till att återuppta sin utbildning. Om den unge inte kan motiveras att återuppta sin utbildning ska kommunen se till att den unge kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen.

Utredningen föreslår också att Skolinspektionen ges i uppdrag att särskilt granska hur kommunerna tar sitt ansvar ett år efter att förändringarna har genomförts.

#### *Bättre information om elever som riskerar att avbryta utbildningen*

För att hemkommunen ska kunna fullfölja sitt aktivitetsansvar är det viktigt att snabbt kunna vidta nödvändiga åtgärder. När en ungdom avbryter sin utbildning vid en gymnasieskola ska tiden till att den unge kontaktas av kommunen med ett erbjudande inom ramen för aktivitetsansvaret vara så kort som möjlig. Hög frånvaro i utbildningen är en indikator på högre risk för ett senare studieavbrott. Hemkommunen behöver bättre möjligheter att i ett tidigt skede identifiera vilka individer som kan komma att omfattas av kommunens ansvar. Utredningen föreslår därför att när en elev är frånvarande i betydande utsträckning utan giltigt skäl vid en gymnasieskola med annan huvudman än hemkommunen, ska huvudmannen snarast meddela detta till hemkommunen. Genom detta förslag förbättras hemkommunens förutsättningar att snabbt ta

kontakt med den unge och bistå den unge med stöd för att fullfölja utbildningen eller erbjuda andra lämpliga insatser. Bilaga 1

#### *Studie- och yrkesvägledningen ska uppmärksamma elever i riskzonen*

Studie- och yrkesvägledningen har en central roll när det gäller att informera och vägleda elever inför kommande studie- och yrkesval. Elever som inte påbörjar eller fullföljer en gymnasieutbildning riskerar att få det svårare att komma in på arbetsmarknaden och därmed även färre möjligheter att göra andra typer av aktiva livsval. Studie- och yrkesvägledningen har därför en särskilt viktig roll när det gäller elever som riskerar att avbryta sin utbildning. För att betona studie- och yrkesvägledningens ansvar för dessa elever föreslår utredningen att ett tillägg görs i bestämmelserna om studie- och yrkesvägledning i läroplanerna för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och gymnasieskolan. Utredningen föreslår att studie- och yrkesvägledningen särskilt ska uppmärksamma situationen för elever som riskerar att avbryta sin utbildning.

#### *Syftet med anpassad studiegång förtydligas*

Den främsta avsikten med anpassad studiegång i grundskolan och motsvarande skolformer är att möjliggöra en lösning som skapar förutsättningar för elever som annars skulle ha mycket svårt att tillgodogöra sig utbildningen och förhindra att eleven helt slutar komma till skolan. Utredningen anser att det finns behov av att förtydliga syftet med anpassad studiegång. Det ska framgå att anpassad studiegång ska syfta till att eleven ska fullfölja sin utbildning i den obligatoriska skolan och fortsätta sin utbildning på gymnasienivå.

### **Fler statliga arbetsmarknadspolitiska verktyg från 16 år**

#### *Strukturerade heldagsaktiviteter behövs*

Ungdomar under 20 år som inte genomför eller har genomfört en gymnasieutbildning får inte de strukturerade heldagsaktiviteter de har behov av från Arbetsförmedlingen. Ungdomarnas aktivitetsnivå i arbetsmarknadspolitiska program bör öka. Det krävs därför en fördjupad analys av Arbetsförmedlingens verksamhet i syfte att vidta nödvändiga åtgärder för att myndigheten ska lyckas med sitt uppdrag i enlighet med gällande regelverk.

#### *Ungdomar i åldern 16-17 år ska få tillgång till fler tidiga insatser från Arbetsförmedlingen*

Ungdomar utanför gymnasieskolan har ett stort behov av hjälp för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden. De allra yngsta, 16–17-åringarna, kan i dag endast få tillgång till förstärkt förmedlingsstöd, jobbgarantin för ungdomar och den tillfälliga satsningen på studie-motiverande kurser vid folkhögskola. Ungdomar från 18 år har tillgång till fler arbetsmarknadspolitiska program och således finns det större möjligheter att stödja de äldre genom tidiga insatser från Arbetsförmedlingen. Även de yngsta ungdomarna behöver bättre tillgång till tidiga insatser från Arbetsförmedlingen. Utredningen föreslår därför att

Arbetsförmedlingens utbud ska breddas genom att ge 16–17-åringar tillgång till fler tidiga arbetsmarknadspolitiska program.

*Statlig utvecklingsersättning införs för 16-17-åringar vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program*

Utredningen föreslår att ungdomar i åldern 16–17 år ska ha rätt till utvecklingsersättning när de deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program anvisat av Arbetsförmedlingen. Bristen på ekonomisk ersättning har visat sig försvåra arbetet med att motivera de allra yngsta till att vara aktiva och delta i insatser. Ett aktivt deltagande ska premieras. Enligt gällande regelverk är det möjligt att först från 18 år erhålla utvecklingsersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser. Utredningen föreslår mot bakgrund av detta att ungdomar i åldern 16–17 år, i likhet med äldre ungdomar, ska ha rätt till utvecklingsersättning. Utvecklingsersättningens nivå ska vara densamma som för de ungdomar som har fyllt 18 år får i dag till och med det första halvåret då de fyller 20 år, vilket ger 48 kronor per dag. Nivån ligger strax under studiebidraget.

*Överenskommelse avseende arbetsmarknadspolitiska insatser mellan Arbetsförmedlingen och kommun möjliggörs*

Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen ska kunna ingå en överenskommelse med en kommun om anordnande av insatser eller övriga åtgärder, i de fall då Arbetsförmedlingen inte hittat annan lämplig aktör. Arbetsförmedlingen har sedan 2008 möjlighet att för två prioriterade grupper, nyanlända invandrare och unga med funktionshinder, samverka med kommunen utanför jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgaranti för ungdomar. Utredningen föreslår att även unga som omfattas av kommunens aktivitetsansvar enligt skollagen ska vara en sådan målgrupp.

## **Nationell och lokal uppföljning ska förbättras**

*Krav på lokala register införs*

Det saknas i dag kunskap om såväl omfattningen som innehållet i arbetet med det kommunala ansvaret för icke skolpliktiga ungdomar under 20 år, informationsansvaret. Utredningen kan också konstatera att det saknas kunskap om såväl innehåll som effekter av kommunala insatser för dessa unga. Utredningen föreslår därför att hemkommuner ska vara skyldiga att upprätta register över de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret enligt skollagen. Ett kontinuerligt informationsansvar för fler än en individ förutsätter att informationen samlas systematiskt i en bestämd struktur. Ett register är således en förutsättning för kommuner att ha en löpande överblick över vilka ungdomar som berörs och vilka insatser de deltar i. Dessutom synliggör det hur kommunerna lever upp till lagens intentioner. Ett krav på register är också ett förtydligande av att kommunerna ska bedriva ett strukturerat arbete. Hemkommunen ska i registret även få behandla uppgifter om tidpunkt när en åtgärd för en ungdom inleds samt tidpunkt när åtgärden upphör och orsaken till detta. Uppgifterna ska gallras senast vid utgången av det kalenderår när den registrerade fyller 21 år.

Utredningen kan också konstatera att det saknas nationell kunskap om såväl innehåll som effekter av kommunala och statliga åtgärder och insatser för de unga. Den nationella uppföljningen av de unga utanför gymnasieskolan måste bli bättre. Ett första steg mot ökad kunskap är att systematiskt samla uppgifter om målgruppen och om de insatser de unga erbjuds. Utredningen föreslår att Skolverket ska få i uppdrag att årligen samla in uppgifter om unga utanför gymnasieskolan från hemkommuner. Den nationella insamlingen och statistiken ska baseras på uppgifter från de lokala registren. I uppdraget till myndigheten ska även ingå att regelbundet redovisa nationell statistik på området. Förändringarna skapar förutsättningar för utveckling av kunskap på området.

### **Förslagets ekonomiska konsekvenser**

Utredningens förslag kommer att medföra ökade kostnader för både stat och kommun. Förslagen kan innebära ökade kostnader för staten med mellan 24 och 48 miljoner kronor årligen. Det är främst ökade kostnader för arbetsmarknadspolitiska insatser och utvecklingsersättning för 16–17-åringar. För kommunsektorn kan förslagen medföra ökade kostnader med mellan två och sju miljoner kronor årligen. Det är huvudsakligen förslagen om krav på skriftlig dokumentation och register som ger ekonomiska konsekvenser för sektorn. De redovisade kostnaderna gäller när förändringarna har fått fullt genomslag i verksamheterna. De ökade kostnaderna föreslås finansieras med anslag.

### **Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

Utredningens förslag till författningsförändringar föreslås träda i kraft den 1 juli 2014. Övergångsbestämmelser bedöms inte vara nödvändiga.

## Betänkandets lagförslag

### Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

*dels* att 29 kap. 9 § ska upphöra att gälla,

*dels* att 15 kap. 15 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas en ny paragraf, 2 kap 30 a §, samt närmast före 2 kap. 30 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **2 kap. Huvudmän och ansvarsfördelning** *Aktivitetsansvar för icke skolpliktiga ungdomar*

##### *30 a §*

*En hemkommun ska kontinuerligt under året och på ett strukturerat sätt söka upp och hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen som har fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år är sysselsatta. Inom ramen för detta ansvar ska kommunen se till att den unge erbjuds lämpliga individuella åtgärder. Åtgärderna ska i första hand syfta till att motivera den unge att återuppta sin utbildning. Kommunens insatser ska dokumenteras skriftligt.*

*Kommunen ska även föra ett register över de ungdomar som omfattas av första stycket.*

*Kommunen ska, i de fall den unge inte kan motiveras till att återuppta sin utbildning, se till att den unge kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen.*

*Kommunens skyldighet enligt första till tredje styckena omfattar inte de ungdomar som genomför eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskolan, nationella eller specialutformade program i gymnasiesärskolan eller motsvarande utbildning.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt första och andra stycket.*

## **15 kap. Allmänna bestämmelser om gymnasieskolan**

### *Information till hemkommunen*

#### 15 §

När en elev börjar eller slutar vid en gymnasieskola med annan huvudman än hemkommunen, ska huvudmannen snarast meddela detta till hemkommunen.

När en elev börjar, *slutar eller utan giltigt skäl är frånvarande i betydande utsträckning* vid en gymnasieskola med annan huvudman än hemkommunen, ska huvudmannen snarast meddela detta till hemkommunen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

## Förteckning över remissinstanserna (SOU 2013:13)

Efter remiss har yttrande över betänkandet avgetts av Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Statens institutionsstyrelse, Myndigheten för handikapolitisk samordning (Handisam), Barnombudsmannen, Inspektionen för socialförsäkringen, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Diskrimineringsombudsmannen, Ungdomsstyrelsen, Arbetsförmedlingen, Svenska ESF-rådet, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Stockholms universitet – Institutet för social forskning (SOFI), Umeå universitet – Institutionen för tillämpad utbildningsvetenskap, Uppsala universitet – Uppsala Center for Labor Studies (UCLS), Borlänge kommun, Gagnef kommun, Gislaveds kommun, Gotlands kommun, Göteborgs kommun, Halmstads kommun, Hudiksvalls kommun, Håbo kommun, Kramfors kommun, Landskrona kommun, Malmö kommun, Mora kommun, Skellefteå kommun, Sotenäs kommun, Stockholms kommun, Sundsvalls kommun, Sätters kommun, Sölvesborgs kommun, Trelleborgs kommun, Vänersborgs kommun, Ödeshögs kommun, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Nätverket för Sveriges samordningsförbund, Samordningsförbundet Botkyrka, Samordningsförbundet RAR, Samordningsförbundet Samspelet, Växjö Samordningsförbund, Folkbildningsrådet, Friskolornas riksförbund, Föreningen Sveriges socialchefer, Landsorganisationen i Sverige (LO), Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer (LSU), Rädda barnen, Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation, Stockholms stadsmission, Sveriges skolkuratorers förening och Tjänstemännens centralorganisation (TCO).

Utanför remisslistan har dessutom Sveriges vägledarförening kommit in med ett yttrande.

Riksdagens ombudsmän, Karolinska institutet – Institutionen för kvinnors och barns hälsa, Linnéuniversitet – Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet – Linnécentrum för integrationsstudier (SULCIS), Bollnäs kommun, Emmaboda kommun, Finspångs kommun, Gällivare kommun, Haparanda kommun, Kristinehamns kommun, Malå kommun, Munkedals kommun, Norrköpings kommun, Svalövs kommun, Ulricehamns kommun, Västerås kommun, Årjängs kommun, Örkeljungas kommun, Samordningsförbundet Activus Piteå, Samordningsförbundet Jämtlands län, Samordningsförbundet Mitt Skåne, Samordningsförbundet Södertälje, Samordningsförbundet Västra Mälardalen, Communicare, Folkuniversitetet, Förbundet Unga rörelsehindrade, Rektorsakademien, Riksförbundet för barnets rätt i samhället (BRIS) och Svenskt Näringsliv har inbjudits att lämna synpunkter men har avstått från att yttra sig.