



GÖTEBORGS UNIVERSITET

*Institutionen för socialt arbete*

---

# Längst ner i byrålådan?

– om det kommunala uppföljningsansvaret för unga

Socionomprogrammet

**C-uppsats**

Författare: Izla Garis och Mia Flyckt

Handledare: Linda Lane

# Abstract

<b>Titel</b>	Längst ner i byrålådan? – om det kommunala uppföljningsansvaret för unga
<b>Författare</b>	Mia Flyckt och Izla Garis
<b>Nyckelord</b>	Kommunalt uppföljningsansvar; ungdoms- arbetslöshet; utbildning; kommunal organi- sation

Denna uppsats syftar till att undersöka det kommunala uppföljningsansvaret för ungdomar under 20 år och hur organiseringen av detta ser ut i Göteborgs Stad i förhållande till olika ansvarsområden och samarbetet mellan dem. Vi tar vår utgångspunkt i lagen som behandlar det kommunala uppföljningsansvaret (lag 2004:1298) och hur den implementerats. Vi har främst studerat de huvudansvariga aktörerna Utbildningsförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna.

Vi sätter in frågan om det kommunala uppföljningsansvaret i diskursen ungdomsarbetslöshet, unga utanför och arbetsmarknadsåtgärder för unga. Den teoretiska utgångspunkten är organisationsteori, vilket inrymmer teorier om organisationsstruktur, organisationsförändring, implementering och styrning samt samverkan. Studien har genomförts med kvalitativ metod. Det empiriska materialet omfattar främst åtta intervjuer med tjänstemän i fem stadsdelar och tre tjänstemän på Utbildningsförvaltningen och Stadskansliet. En kortare enkät sändes till övriga stadsdelar och gav svar från nio.

Vi har genom vår studie kommit fram till att det kommunala uppföljningsansvaret i stort sett fungerar bra, i synnerhet den del som Utbildningsförvaltningen ansvarar för. Vad gäller stadsdelarnas ansvar och utformning av insatser inom ramen för uppföljningsansvaret, visar vår studie att det fungerar bra i en del stadsdelar. I många stadsdelar är arbetet dock inte väl genomtänkt i fråga om organisering och utformning av rutiner och åtgärder. Några stadsdelar kan sägas befinna sig i en utvecklingsprocess. Att vissa stadsdelar inte kommit långt tror vi bl.a. kan bero på att frågan inte är prioriterad från ledningshåll i dessa. Vad gäller ansvarsfördelning mellan huvudaktörerna fungerar det bra, och likaså samarbetet utifrån dagens förutsättningar. Vår undersökning visar dock att finns behov av mer samarbete och samordning, särskilt vad gäller arbetsmarknadsåtgärder. Det senare är en aktuell fråga inte minst med tanke på det omfattande förändringsarbete kring arbetsmarknadspolitik för unga som inletts efter regeringsskiftet.

*Tack till alla som medverkat och tagit sig tid att intervjuas,  
besvara enkäten eller hjälpt till på andra sätt.  
Ett stort tack även till vår handledare Linda Lane.*

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>1. INLEDNING</b> .....	<b>6</b>
<b>1.1 BAKGRUND</b> .....	<b>6</b>
1.1.1 <i>Det kommunala uppföljningsansvaret</i> .....	7
<b>1.2 PROBLEMOMRÅDE</b> .....	<b>7</b>
<b>1.3 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR</b> .....	<b>8</b>
<b>1.4 AVGRÄNSNINGAR</b> .....	<b>8</b>
<b>2. TIDIGARE FORSKNING</b> .....	<b>9</b>
<b>2.1 UNGDOMSARBETSLÖSHET</b> .....	<b>9</b>
2.1.1 <i>Bakgrund och samhällsutveckling</i> .....	9
2.1.2 <i>Unga utanför</i> .....	9
2.1.3 <i>Internationellt perspektiv</i> .....	10
2.1.4 <i>Klass, etnicitet och kön</i> .....	11
2.1.5 <i>Den aktuella situationen</i> .....	11
2.1.6 <i>Bristande utbildning</i> .....	12
<b>2.2 BAKGRUND TILL DET KOMMUNALA UPPFÖLJNINGANSVARET</b> .....	<b>12</b>
2.2.1 <i>Uppföljning av uppföljningsansvaret</i> .....	14
<b>2.3 ARBETSMARKNADSPOLITISKA ÅTGÄRDER OCH DESS INTENTIONER</b> .....	<b>15</b>
2.3.1 <i>Kommunala program för arbetslösa ungdomar</i> .....	16
2.3.2 <i>Gymnasierreform - en skola för alla eller kamp mot ungdomsarbetslöshet?</i> .....	18
2.3.3 <i>Individuella programmet (IV)</i> .....	18
<b>3. TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER</b> .....	<b>20</b>
<b>3.1 ORGANISATIONSTEORI OCH DESS SYFTE</b> .....	<b>20</b>
<b>3.2 STRUKTUR – ORGANISATIONENS SKELETT</b> .....	<b>21</b>
<b>3.3 ORGANISATIONSFÖRÄNDRING – ATT MÖTA DET OFÖRUTSÄGBARA</b> .....	<b>21</b>
<b>3.4 IMPLEMENTERING OCH STYRNING</b> .....	<b>22</b>
<b>3.5 SAMVERKAN</b> .....	<b>22</b>
<b>4. METOD</b> .....	<b>24</b>
<b>4.1 DESIGN OCH ÖVERGRIPANDE METODVAL</b> .....	<b>24</b>
<b>4.2 INTERVJUER, URVAL OCH ENKÄT</b> .....	<b>25</b>
<b>4.3 ANALYS OCH SLUTSATSERNAS TROVÄRDIGHET</b> .....	<b>27</b>
<b>4.4 ETISKA ÖVERVÄGANDEN</b> .....	<b>28</b>
<b>5. RESULTAT</b> .....	<b>29</b>
<b>5.1 UPPDRAGET</b> .....	<b>29</b>
5.1.1 <i>Målgruppen –en rörlig grupp</i> .....	29
<b>5.2 ORGANISERING AV DET KOMMUNALA UPPFÖLJNINGANSVARET I GÖTEBORGS STAD</b> .....	<b>30</b>
<b>5.3 UTBILDNINGSFÖRVALTNINGENS ANSVAR</b> .....	<b>31</b>
5.3.1 <i>Rutiner för kartläggning</i> .....	31
5.3.2 <i>Utbildningsförvaltningens åtgärder</i> .....	32
<b>5.4 STADSDELARNAS ANSVAR</b> .....	<b>34</b>
5.4.1 <i>Kartläggning</i> .....	34
5.4.2 <i>Åtgärder</i> .....	36
5.4.3 <i>Organisering av det kommunala uppföljningsansvaret i stadsdelarna</i> .....	37
<b>5.5 ÖVRIGA STADSDELSFÖRVALTNINGAR –SAMMANFATTNING AV ENKÄTUNDERSÖKNINGEN</b> .....	<b>39</b>
<b>5.6 SAMVERKAN KRING DET KOMMUNALA UPPFÖLJNINGANSVARET</b> .....	<b>42</b>
5.6.1 <i>Samarbete – med vilka och hur?</i> .....	42
5.6.2 <i>Synen på samarbetet kring uppdraget</i> .....	43
<b>6. ANALYS</b> .....	<b>45</b>
<b>6.1 ÖVERGRIPANDE ORGANISERING AV UPPFÖLJNINGANSVARET I GÖTEBORG</b> .....	<b>45</b>
6.1.1 <i>Samverkan</i> .....	47
<b>6.2 ORGANISERING AV UPPFÖLJNINGANSVARET I UTBILDNINGSFÖRVALTNINGEN</b> .....	<b>50</b>
<b>6.3 ORGANISERINGEN AV UPPFÖLJNINGANSVARET I STADSDELARNA</b> .....	<b>51</b>
6.3.1 <i>Implementering och styrningsmodeller</i> .....	51

6.3.2 Ledarskap och förändring.....	52
6.3.3 Mål och verksamhet .....	53
6.4 SAMMANFATTNING .....	54
<b>7. SLUTSATSER .....</b>	<b>56</b>
7.1 SVAR PÅ FRÅGESTÄLLNINGARNA .....	56
7.2 DISKUSSION .....	58
7.2.1 Förslag på vidare forskning .....	61
<b>8. REFERENSER .....</b>	<b>62</b>
8.1 BÖCKER .....	62
8.2 ARTIKLAR .....	63
8.3 RAPPORTER .....	63
8.4 OFFENTLIGT TRYCK .....	64
8.5 JURIDISKA KÄLLOR .....	64
8.6 INTERNETLÄNKAR .....	64
8.7 MATERIAL FRÅN GÖTEBORGS STAD .....	64
<b>BILAGA 1: TIDIGARE LAGSTIFTNING KRING KOMMUNALT UPPFÖLJNINGANSVAR... 66</b>	
<b>BILAGA 2: INTERVJUGUIDER..... 67</b>	
<b>BILAGA 3: ENKÄT .....</b>	<b>71</b>
<b>BILAGA 4: INFORMATION OM OCH SAMTYCKE TILL MEDVERKAN I C-UPPSATS..... 72</b>	

## TABELL- OCH FIGURFÖRTECKNING

<b>TABELL 1: ORGANISERING, RUTINER OCH ÅTGÄRDER I STADSDELARNA.....</b>	<b>41</b>
<b>FIGUR 1: ÖVERGRIPANDE STRUKTUR FÖR DET KOMMUNALA UPPFÖLJNINGANSVARET.....</b>	<b>30</b>
<b>FIGUR 2: DET KOMMUNALA UPPFÖLJNINGANSVARET – OLIKA POLITISKA ANSVARSOMRÅDEN.....</b>	<b>46</b>
<b>FIGUR 3: SAMARBETSSTRUKTUR FÖR DET KOMMUNALA UPPFÖLJNINGANSVARET I GÖTEBORG.....</b>	<b>49</b>

## 1. INLEDNING

### 1.1 Bakgrund

Unga människor som blir arbetslösa löper stor risk att även på längre sikt ha svårt att etablera sig på arbetsmarknaden (Nordström Skans 2004). För den enskilde individen kan ett långvarigt utanförskap få ödesdigra konsekvenser. I rapporten *Unga utanför* beskrivs att det finns en "mycket kraftig överrisk att drabbas av psykiatrisk sjuklighet och missbruk" (SOU 2003:92 s.62) bland unga i utanförskap jämfört med andra. Även privatekonomin blir kraftigt lidande, då många unga inte haft möjlighet att kvalificera sig för A-kassa blir de hänvisade till socialtjänsten för sin försörjning. Utan förankring i vare sig arbete eller studier blir det svårt att flytta hemifrån, man riskerar att bli passiviserad och att det sociala nätverket tunnans ut. Ju längre arbetslösheten varar, desto större och mer långsiktiga blir konsekvenserna för såväl privatekonomi som hälsa (SOU 2003:92). Det är därför alarmerande, trots en i övrigt ljusnande arbetsmarknad, att långtidsarbetslösheten ökar kraftigt bland unga i åldrarna 18-24 år. Detta mönster återfinns både i Göteborg och Sverige generellt (www.ams.se 2007-03-28).

I mars 2007 befann sig ca 1 100 ungdomar i åldern 16-20 år utanför gymnasieutbildning i Göteborg. För den större delen av dessa är detta inte något större problem. En del av dem studerar utomlands ett år, en del har gjort ett tillfälligt avbrott p.g.a. att de vill byta program, några studerar på folkhögskola eller är föräldralediga. Men för en del finns risken att det faktum att de inte går i gymnasiet är det första steget in i ett långvarigt utanförskap. Enligt Utbildningsförvaltningen i Göteborg gäller detta ca 1/3 av ungdomarna utanför gymnasiet, och läget ser ungefär likadant ut i Sveriges övriga storstäder Stockholm och Malmö (Göteborgs Stad Utbildning 2006-10-24). Sedan regeringen drog in finansieringen till KUP (kommunalt ungdomsprogram) finns inte längre någon kommunövergripande åtgärd för unga i Göteborg, utan det varierar från stadsdel till stadsdel. För de unga som inte fyllt 18 år finns i många fall ingen möjlighet att få tillgång till insatser (Göteborgs Stad Utbildning 2006-10-24; 2007-03-13).

En av de viktigaste orsakerna till att unga blir arbetslösa, särskilt långtidsarbetslösa, är bristande utbildning, t.ex. att de saknar gymnasiekompetens (Börjesson och Gullberg 1999). På en hårdare arbetsmarknad ställs allt högre krav. Utbildning är i allmänhet avgörande för att få arbete. Därför är det viktigt att arbetet med att fånga upp ungdomar som riskerar att inte klara gymnasiet, antingen genom att avbryta gymnasieutbildningen i förtid eller att överhuvudtaget inte påbörja gymnasiet fungerar. Det är också ett problem att en stor grupp ungdomar inte lyckas få tillräckligt goda studieresultat för att få ut ett slutbetyg trots att de fullföljt gymnasieutbildningen, och får därmed inte gymnasiekompetens (Skolverket 2006a).

Samtidigt är det ett samhällsekonomiskt problem när unga avbryter gymnasieutbildningen, går ut utan fullständiga betyg eller läser individuella programmet utan att komma vidare. Dels då de går en kostsam gymnasieutbildning utan att uppnå resultat, för att kanske några år senare läsa in samma utbildning på komvux. Dels kostar unga som blir arbetslösa samhället pengar bl.a. i form av mindre skatteintäkter, försörjningsstöd och större behov av arbetsmarknadsåtgärder för unga. Eftersom risken bland de arbetslösa ungdomarna är högre än för unga med förankring i studier och arbetsliv att drabbas av psykisk ohälsa och att hamna i missbruk samt kriminalitet blir kostnaderna än högre.

Dessutom behöver Sverige i en allt hårdnande internationell konkurrens en kvalificerad och utbildad arbetskraft, inte minst med tanke på övergången till ett postindustriellt kunskapssamhälle som kräver högre utbildningsnivåer och kompetens (SOU 2004:40).

### 1.1.1 Det kommunala uppföljningsansvaret

Kommunerna har ansvar för unga mellan 16 och 20 år som inte deltar i eller har avslutat gymnasieutbildning. Från och med den 1 juli 2005 trädde en ny lag i kraft och kommunerna fick då ett utökat uppföljningsansvar för ungdomar under 20 år. Det kommunala uppföljningsansvaret, d.v.s. lagen om information om icke-skolpliktiga ungdomar (lag 2004:1298), regleras i 1 kap 18 § skollagen och har följande lydelse:

”En hemkommun skall löpande hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen som fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år är sysselsatta, i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder.

Kommunens skyldighet enligt första stycket omfattar inte de ungdomar som genomför eller har fullföljt utbildning på nationell eller specialutformade program i gymnasieskola, 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 skall kunna genomföra sin skyldighet enligt första stycket.”

(Lag 2004:1298)

I förarbeten till gällande lagstiftning framgår att avsikten med den nya skyldigheten är att kommunen *löpande* ska hålla sig informerad om hur ungdomarna är sysselsatta. I propositionen betonas också att den nationella ungdomspolitiken ska verka för att minska skillnaderna i levnadsvillkoren inom ungdomsgruppen och på så sätt tydligare belysa och hantera levnadsvillkoren för de unga som av olika anledningar har svårare än andra få tillgång till välfärd och makt (prop. 2004/05:2). I första hand är tanken med lagen att ungdomarna ska erbjudas vägledning och stöd för att så fort som möjligt komma in i utbildningssystemet igen. Men att börja eller gå tillbaka till skolan *är* inte ett alternativ för en del av dessa unga, därför måste kommunerna för att inte bryta mot lagen erbjuda dem andra åtgärder.

Kommunerna har under en längre tid haft ett ansvar för de ungdomar som inte går i gymnasieskolan. Fram till 1992 fanns en uttrycklig bestämmelse i skollagen om hemkommunernas skyldighet att hålla sig informerade om ungdomars sysselsättning. Den 1 juli 1992 ändrades skollagen och tidigare regler om ett kommunalt uppföljningsansvar där denna uttryckliga bestämmelse togs bort och kommunerna blev skyldiga att erbjuda gymnasieutbildning i form av individuella eller specialutformade program. För vidare redogörelse för den lagstiftning som tidigare gällde för det s.k. kommunala uppföljningsansvaret, se bilaga 1.

## 1.2 Problemområde

Det är viktigt att uppföljningen fungerar, att det finns åtgärder att erbjuda som motsvarar den unges behov och att detta fungerar oavsett var man bor för att förebygga att tonåringar hamnar i riskzonen för ett långvarigt utanförskap. Därför vill vi undersöka hur arbetet inom ramen för det kommunala uppföljningsansvaret är organiserat i Göteborgs Stad. Vi är intresserade av hur man arbetar för att fånga upp ungdomar som riskerar att

inte klara gymnasiet, antingen genom att avbryta gymnasieutbildningen i förtid eller att överhuvudtaget inte börja på gymnasiet.

Uppsatsens problemområde är hur kommunalt arbete för att fånga upp dessa unga, i åldern 16-20, är organiserat. Detta arbete styrs, eller bör styras, utifrån lagen som behandlar det kommunala uppföljningsansvaret. Denna lag ligger visserligen under skollagen, men befinner sig i skärningspunkten mellan utbildnings-, social- och arbetsmarknadspolitik. Detta kan ha både positiva och negativa konsekvenser. En positiv följd skulle kunna bli en kraftsamling av resurser och kompetens kring arbetet med denna målgrupp. Samtidigt kan det ur ett organisatoriskt perspektiv innebära en otydlig ansvarsfördelning.

### **1.3 Syfte och frågeställningar**

Vårt syfte är att undersöka organiseringen av det kommunala uppföljningsansvaret (lag 2004:1298) i Göteborg, i förhållande till de olika politiska ansvarsområdena och samarbetet mellan aktörer inom dessa. Vidare vill vi studera hur lagen omsatts i konkreta åtgärder i Göteborgs Stad, både centralt i kommunen och lokalt i de olika stadsdelarna, samt hur detta arbete prioriteras.

Utifrån ovanstående formulerar vi följande frågeställningar:

1. Hur är det kommunala uppföljningsansvaret i Göteborgs Stad organiserat?
  - a) Vilka rutiner har Göteborgs Stad för att hålla sig informerad om de ungas samsättning, och vilka åtgärder erbjuds de unga? Hur är ansvaret och arbetet fördelat mellan olika aktörer?
  - b) Hur samarbetar de olika aktörerna och hur fungerar det?
2. Finns det skillnader i hur långt de olika aktörerna har kommit i utvecklingen av arbetet inom uppföljningsansvaret? I så fall, vilka möjliga förklaringar kan finnas till det?

### **1.4 Avgränsningar**

I denna uppsats undersöks enbart organiseringen av uppföljningsansvaret i Göteborgs Stad. Vi tar endast upp åtgärder och insatser som är direkt kopplade till det kommunala uppföljningsansvaret. Då lagen gäller unga som fullgjort sin skolplikt men inte fyllt 20 år innebär det att vi i denna studie avgränsar oss till denna åldersgrupp. Vi benämner gruppen 16-20 år, och omväxlande ungdomar eller unga.



## 2. TIDIGARE FORSKNING

Fokus i vår undersökning är organisering av det kommunala uppföljningsansvaret. Vi använder oss av teorier om organisation och förvaltning för att förstå hur uppföljningsansvaret fungerar, och tar vår utgångspunkt i en förändring av lagstiftningen. Men vårt intresse för området bygger i själva verket på frågan om ungdomsarbetslöshet och dess konsekvenser, samt hur man kan arbeta med tonåringar för att förebygga det. Därför vill vi med detta avsnitt ge en bakgrund till situationen kring arbetslöshet bland unga och de verktyg i form av olika åtgärder man använt och använder sig av i detta arbete. Ett av dessa verktyg är numera det kommunala uppföljningsansvaret och vi kommer därför att ge en bakgrund till detta.

### 2.1 Ungdomsarbetslöshet

#### 2.1.1 Bakgrund och samhällsutveckling

Under de senaste decennierna har en samhällelig förändring ägt rum som medfört att allt fler okvalificerade arbetsuppgifter försvunnit från den svenska arbetsmarknaden, arbeten som tidigare kunde fungera som en väg in i arbetslivet för unga. Det beror dels på den teknologiska utvecklingen som betytt effektiviseringar i personalhänseende och att vissa ”enkla” yrken helt försvunnit, dels på globaliseringen som inneburit att arbetstillfällena flyttat till låglöneländer. I den svenska industrin minskade efterfrågan på arbetskraft (utom högt utbildad) under hela perioden 1985-1995 (Murray 2000; Schröder 2000). Detta innebär att det idag ställs allt högre krav på utbildning och färdigheter för att få arbete. Ungdomsarbetslösheten har dessutom ökat stadigt under de senaste 15 åren (Ungdomsstyrelsen 2005).

1990-talet utgjorde ett årtionde som medförde en minskning av resurser inom olika välfärdsområden för unga, vilket i hög utsträckning var en följd av de specifika problemen de mötte på arbetsmarknaden. Med ökade klasskillnader bland befolkningen i stort i form av inkomstjämlighet och inkomstfattigdom som ökade under andra halvan av 1990-talet utgör detta en stor socialpolitisk utmaning (SOU 2001:79).

#### 2.1.2 Unga utanför

En av de mest omfattande utredningarna på senare år om situationen för unga arbetslösa är den inom denna diskurs mycket citerade SOU 2003:92 *Unga Utanför*. I den rapporten uppskattades att under 2001 befann sig ca 70 000 unga i åldrarna 16-24 år i ett utanförskap i Sverige. Med begreppet utanför avses unga som varken studerar, arbetar, aktivt söker arbete eller har någon annan känd sysselsättning. Ju yngre man är desto lättare har man att bryta detta utanförskap. Bland dem som var 16-19 år 2001 var det absolut vanligast att återgå till studier efter ett års utanförskap. Bland 20-24-åringarna befann sig ungefär hälften fortfarande utanför även efter ett års utanförskap. Det finns alltså ett tydligt samband när det gäller ansträngningarna att aktivt stödja ungdomar i riskzonen på ett tidigt stadium. Trots detta var det ca 7 000 personer i åldern 16-19 år som 2001 varit utanför i två år (SOU 2003:92).

Det är dock svårt att uttala sig med säkerhet om gruppen utifrån de register och statistik som finns att tillgå. En del av dem som bedöms som inaktiva och därmed utanför kan

vara på resa och/eller arbeta utomlands, arbeta svart eller aktivt söka arbete utan att vara inskrivna på Arbetsförmedlingen och försörja sig genom besparingar eller stöd från familjen. Ser man till hela ungdomsgruppen (16-24 år) går det dock enligt *Unga Utanför* att urskilja en grupp på ca 25-30 000 personer som har mycket tydliga etableringssvårigheter i samhället (SOU 2003:92; Ungdomsstyrelsen 2005).

Många av de unga som är i eller på väg in i ett utanförskap upplever brister i den samhälleliga strukturen runt sig och de vet inte vart de ska vända sig för att få hjälp och stöd. Som nämndes i inledningen till uppsatsen är risken för psykisk ohälsa och missbruk kraftigt förhöjd bland de unga utanför. Det ska dock framhållas att det är mycket svårt att belägga orsakssambanden i detta sammanhang. Faktum är dock att det skett en ökning av psykiska och psykosomatiska besvär hos unga (SOU 2003:92), vilket är allvarligt oavsett om det är orsaken *till* eller orsakas *av* utanförskapet.

Samtidigt måste det även poängteras att den största delen av ungdomarna klarar sig mycket bra på sin väg genom skolan och vidare till högre studier eller arbete. Redan under gymnasiet arbetar ungefär en fjärdedel av ungdomarna extra och/eller på loven, och inleder på så sätt sin etableringsfas i arbetslivet (Ungdomsstyrelsen 2005).

### *2.1.3 Internationellt perspektiv*

Ungdomsarbetslösheten i OECD-länderna har varit och är generellt sett högre än arbetslösheten för hela befolkningen. I Sverige var det dock främst under 1990-talskrisen som ungdomsarbetslösheten ökade mycket kraftigt, även om viss ökning skett även under 1970-80-talen vilket var fallet i de flesta OECD-länderna (Murray och Skarling 2003; Schröder 2000; Soidre 1999). Det är svårt att jämföra länderna med varandra p.g.a. att man har väldigt olika system för hur man beräknar arbetskraft och arbetslöshet. Schröder (2000) menar dock att man trots detta kan se stora skillnader i arbetslöshetsnivå bland unga i de olika länderna. I dessa jämförelser har Sverige relativt hög ungdomsarbetslöshet, men lägre än i EU:s nya medlemsstater samt de flesta sydeuropiska länder (Ungdomsstyrelsen 2005). Enligt Schröder beror skillnaderna mellan länderna på att de har olika kombinationer av strukturella och institutionella faktorer. För Sveriges del innebär det att den höga arbetslösheten bland unga kan förklaras av att vi har en arbetsmarknad som i stor utsträckning är reglerad (anställningstrygghet, kollektivavtal m.m.) i kombination med ett utbildningssystem som saknar direkta länkar till arbetsmarknaden. I exempelvis Tyskland som också har en hårt reglerad arbetsmarknad är ungdomsarbetslösheten lägre eftersom detta enligt Schröder kompenseras av utbildningssystemets starka kopplingar till arbetslivet. För de anglosaxiska länderna, såsom Storbritannien och USA, anses det motsatta förhållandet råda. I Sverige som tillsammans med Frankrike har den, i detta avseende, sämsta kombinationen av faktorer har man istället i stor utsträckning satsat på arbetsmarknadsåtgärder för unga. Dessa har i stor utsträckning syftat till att förhindra långvarig öppen arbetslöshet hos unga men de har inte garanterat en nivå på inlärning och träning som höjt de ungas kompetens på så sätt att de blivit mer attraktiva på arbetsmarknaden (Schröder 2000). Inom den internationella forskningen om ungdomsarbetslöshet brukar vissa riskgrupper särskilt lyftas fram. Dessa är personer med invandrarbakgrund, kvinnor, lågutbildade samt de som vuxit upp med en ensamstående förälder (ibid.).

#### 2.1.4 Klass, etnicitet och kön

I SOU 2003:92 konstateras att de unga utanför fördelar sig jämnt mellan könen, men att utrikes födda, särskilt de som bott kortare tid än fem år i Sverige är kraftigt överrepresenterade. De utrikes födda riskerar dessutom ett mer långvarigt utanförskap. Murray och Skarlind (2003) bekräftar dessa resultat i sin studie av utbildningsnivåns betydelse för arbetslöshet bland unga. I kontrollen för bakgrundsvariablerna kön, född i Sverige eller ej samt slutbetyg i grundskolan visade det sig att ungdomar födda i Sverige hade betydligt större chans att få arbete än de som inte är födda i Sverige. De kom dock fram till att kön hade viss betydelse, deras resultat visade på en något bättre situation för de unga männen. Soidre (1999) visar också att situationen är värre för unga kvinnor, åtminstone när det gäller risken att bli långtidsarbetslös. Enligt henne gäller detta dock ej utrikes födda där det istället är de unga männen som har den mest problematiska situationen på arbetsmarknaden. Klass tycks också ha betydelse för risken att hamna utanför. Det framgår i SOU 2003:92 där föräldrarnas inkomst tagits med som en variabel för att förklara utanförskap. Att ha föräldrar med låg inkomst ökar risken att hamna utanför. Detta bekräftas i Soidres (1999) studie som visar att ungdomar vars föräldrar är arbetslösa eller har arbetar- eller lägre tjänstemannayrken löper högre risk att bli arbetslösa. Soidre menar att detta beror på att föräldrarna då har ett begränsat nätverk och inte kan hjälpa sina barn in på arbetsmarknaden i samma utsträckning som föräldrar med ett stort kontaktnät. Enligt Ungdomsstyrelsens rapport *Fokus 05* (2005) är det tre-fyra gånger så vanligt att ungdomar med invandrarbakgrund mottar försörjningsstöd jämfört med etniskt svenska ungdomar.

1990-talet skildras i många publikationer som det årtionde under vilken gruppen utrikes födda haft stora svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden. Vidare att invandrare har haft sämre förutsättningar på många områden såsom sysselsättnings, inkomster, psykisk hälsa samt social förankring och politiska resurser. Utrikes födda utgör dock en väldigt heterogen grupp, vilket innebär att ens förutsättningar i stor utsträckning bestäms av ursprungsland och vistelsetid i Sverige. Kortare vistelsetid samt invandring från mindre ekonomiskt utvecklade delar av världen innebär sämre resurser för individen (t.ex. SOU 2001:79). Österberg (2000) menar att invandrarungdomar generellt har lägre utbildningsnivå, vilket har sin grund i föräldrarnas socioekonomiska förhållanden. Hon framhåller dock att det inom flera etniska grupper finns tendenser till att fullfölja utbildning på högre nivå jämfört med infödda svenskar med samma socioekonomiska bakgrund, vilket kan tyda på att skillnader utjämnas med tiden.

Strukturella faktorer som klass, etnicitet och kön har uppenbarligen stor betydelse i olika sammanhang och inte minst på arbetsmarknaden. I ett allt mer individualiserat samhälle där det anses vara individens eget ansvar att lyckas eller inte, kan misslyckande som egentligen snarare beror på strukturella orsaker innebära skuld känslor och låg självkänsla för de individer som utsätts för det (Ungdomsstyrelsen 2005).

#### 2.1.5 Den aktuella situationen

Arbetslösheten för ungdomar mellan 18 och 24 år uppgick i mars 2007 till 39 000 personer vilket är oförändrat jämfört med ett år sedan, samtidigt som arbetslösheten för befolkningen som helhet minskar (www.ams.se 2007-03-28). I åldersgruppen över 25 år har de långtidsarbetslösa (arbetslösa i minst 6 månader), minskat med 14 000 personer på ett år och uppgick i slutet av februari till 43 000 personer. Däremot har långtidsarbetslösheten bland ungdomar (arbetslösa i minst 100 dagar) ökat kraftigt, från 2 500 till

7 100 personer. Denna ökning gäller främst ungdomar med kort utbildning, som enligt AMS möter en problematisk arbetsmarknad (ibid.).

I Göteborg var i början av mars 2007 ca 430 ungdomar långtidsarbetslösa jämfört med samma period 2006 då siffran låg på ca 175 ungdomar (www.ams.se 2007-03-26). Delvis kan ökningen troligen förklaras med de indragna arbetsmarknadsåtgärderna såsom KUP (Kommunalt ungdomsprogram) och UG (Ungdomsgarantin) (se vidare avsnitt 2.3.1).

### **2.1.6 Bristande utbildning**

Av 20-åringarna i Göteborg 2005 hade 29% inte fullföljt gymnasieutbildning, och hela 38% saknade gymnasiekompetens (Skolverket 2006a). Unga som inte fullgjort gymnasiet möter, enligt Ungdomsstyrelsen (2005), stora svårigheter på arbetsmarknaden. Även Murray och Skarlind (2003) visar i ovan nämnda studie att ungdomar med gymnasieutbildning har signifikant större chans att få arbete än de utan. En orsak till detta menar de är att ungdomar utan gymnasieutbildning diskrimineras av arbetsgivarna, d.v.s. att de inte anses duktiga och anpassningsbara på samma sätt som de som klarat skolan, och därmed kommer de inte heller i fråga ens för arbeten som inte kräver någon formell kompetens. Även i de flesta övriga OECD-länder är arbetslösheten högre för lågutbildade ungdomar än de med högre utbildning (Schröder 2000).

Sedan gymnasiereformen i början av 1990-talet har andelen unga som genomför gymnasieutbildningen sjunkit, och Murray och Skarlind (2003) ser detta som en signal att det finns ett behov av ett alternativ till den traditionella gymnasieskolan. Alltför många orkar eller klarar inte att ta sig igenom dagens gymnasieskola. En viktig orsak till detta är bristande baskunskaper från grundskolan, menar Beckne (1995) som vidare tar upp individualiseringen av skolan som en orsak till avhopp. De som inte klarar att hantera det avbryter utbildningen, och den bakomliggande orsaken är inte sällan en jobbig social bakgrund (Beckne 1995). Becknes slutsatser har över tio år på nacken, men är troligen lika – om inte mer – giltiga idag. Individualiseringen av skolan har ökat ytterligare med alla friskolor, inriktningar och valbara kurser. I hela Sverige var det mer än 10% av eleverna som lämnade grundskolan 2005 saknade behörighet till gymnasiet (Ungdomsstyrelsen 2005). I Göteborg ligger genomsnittet samma år på närmare 15 % som saknar slutbetyg från grundskolan. I vissa stadsdelar handlar det om ca 20% och ända upp till drygt 40% av niondeklassarna som inte fick betyg i minst ett av kärnämnena (www.goteborg.se 2007-03-15). En stor del av gruppen ”unga utanför” saknar slutbetyg från grundskolan. Även när det gäller ohälsa finns en stark koppling till låg utbildningsnivå. Ytterligare en orsak till gymnasieavhoppet är de höga teoretiska krav som ställs då samtliga gymnasieprogram är högskoleförberedande. Många elever har behov av mer praktiska inslag (Ungdomsstyrelsen 2005; SOU 2003:92).

## **2.2 Bakgrund till det kommunala uppföljningsansvaret**

År 2002 fick Skolverket i uppdrag att undersöka kommunernas uppföljningsansvar. Syftet med rapporten var att ge en nationell bild av situationen kring ungdomar i ålder 16-20 år som inte går i gymnasieskolan samt vilka åtgärder kommunerna vidtog för att ungdomarna skulle gå kvar i skolan. Enligt rapporten tolkade kommunerna uppdraget på olika sätt. I rapporten framgår att i vilken utsträckning och i vilka former kommuner-

na erbjöd gymnasieutbildning till de ungdomar som stod utanför skolan berodde till stor del på hur kommunerna uppfattade eller tolkade sitt ansvar för ungdomarna. Generellt fanns det en mycket låg medvetenhet i kommuner och skolor om hur bestämmelserna i skollagen var utformade och de förarbeten som låg till grund för dem. Därmed behandlades de ungdomar som var i behov av stöd för att påbörja och genomföra gymnasieutbildningen på olika sätt i olika kommuner. Inte i någon av de kommuner, som Skolverket studerade, fanns det någon eller några som hade ett helhetsansvar eller kontinuerligt ansvar för att följa upp och erbjuda ungdomar gymnasieutbildning fram till att de fyllt 20 år. Kommunerna och arbetsförmedlingarna hade olika definitioner av och rutiner för de kommunala ungdomsprogrammen, detta hade en indirekt inverkan på vilket ansvar gymnasieskolan och då framförallt personal på det individuella programmet tagit i de olika kommunerna (Skolverket 2002).

Vidare framgick att även om övergången från grundskolan till gymnasieskolan generellt verkade fungera väl, saknades det rutiner och säkert datorstöd för att se till att inte vissa ungdomar hamnade i kläm. Det handlar då främst om ungdomar med ”trasslig bakgrund” dvs. ungdomar på behandlingshem i eller utanför kommunen, ungdomar som bor på två platser med föräldrar som har delad vårdnad, ibland i två kommuner, samt ungdomar som hamnat i kriminalitet oavsett om de är omhändertagna inom kriminalvården eller inte. I allt för många fall verkade skolan saknas vid diskussioner om lämpliga åtgärder för sådana ungdomar (Skolverket 2002).

Många gymnasieskolor vidtog åtgärder för att motverka att ungdomar skulle avbryta sina studier. Men i många fall var detta arbete helt beroende av engagerade och ambitiösa personer och deras initiativ då det ofta saknades en genomtänkt policy och gemensamma riktlinjer. Trots de många goda exemplen riskerade vissa ungdomsgrupper i kommunerna att hamna mellan stolarna, i synnerhet de med trasslig bakgrund, men även ungdomar som studerade på fristående grundskolor eller som avbröt studier vid gymnasieskolor som drevs av andra huvudmän än kommunen. Detta med anledning av bl.a. att det saknades en samlad bild av kommunernas ungdomar och deras sysselsättning men även brister i samverkan mellan kommunernas olika aktörer. Därmed hade kommunerna också svårt att redovisa en samlad bild av vad de unga mellan 16-20 år hade för sysselsättning (Skolverket 2002).

I flera av kommunerna uttryckte man en önskan om ett bättre samarbete inom kommunen och en tydligare ansvarsfördelning mellan olika instanser, samt att ansvarsfördelning och rutiner skulle vara bättre dokumenterade. Eftersom det gjordes olika tolkningar av uppföljningsansvaret i då gällande regelsystem, innebar detta att ungdomar fick olika stöd i sitt val av gymnasieutbildning när de hamnat utanför gymnasieskolan beroende på vilken kommun de tillhörde. Skolverket ansåg att det var olyckligt att bestämmelserna var så otydliga och framhöll att det tydligt måste framgå vilka skyldigheter varje kommun har för ungdomar som är folkbokförda i kommunen. Skolverket ansåg vidare att det måste finnas samverkan mellan olika skolformer och utbildningsanordnare liksom samverkan med t.ex. sociala myndigheterna och arbetsförmedlingen (Skolverket 2002).

I betänkandet *Unga utanför* (SOU 2003:92) konstateras att andelen unga som befinner sig utanför det etablerade välfärdssystemet ökar. I kartläggningen framgår även att ett stort antal ungdomar inte har avslutat grundskolan eller gymnasieskolan. Det konstaterades också att tidsperiod i utanförskap har väldigt stor betydelse för möjligheterna att etablera sig i samhället. Vidare att risken för marginalisering minskar kraftigt om man

vidtar åtgärder under det första året av ”utanförskap”. I betänkandet betonades även vikten av att unga främst ska erbjudas gymnasieutbildning samt att kraven på samverkan mellan myndigheter som rör ungdomsinsatser bör stärkas. Formuleringen i gällande lagtext blev dock inte så långtgående och detaljerad som föreslogs i SOU 2003:92. Utöver det som finns i dagens lagtext föreslogs bl.a. att ”*insatserna kan bestå av orientering, vägledning, praktik, motivationsskapande åtgärder och kompletterande grundskoleutbildning. Den unge har rätt till heltidsaktiviteter*” (SOU 2003:92 s. 17).

I december 2004 antog riksdagen propositionen *Makt att bestämma – rätt till välfärd*. I denna ungdomspolitiska proposition föreslogs ett antal insatser med syfte att stärka ungdomars rättigheter inom olika områden. I propositionen föreslogs ett utökat kommunalt uppföljningsansvar för unga under 20 år, genom en ändring i skollagen (1985:1100), skulle man ålägga kommunerna en uttrycklig skyldighet att fortlöpande hålla sig informerad om hur de ungdomar som fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år är sysselsatta. Syftet med detta förtydligade ansvar var att kommunerna skulle kunna erbjuda de unga *lämpliga individuella åtgärder* som skulle syfta till arbete eller studier. I propositionen konstaterades att för att kommunerna ska kunna fullfölja uppföljningsansvaret måste personuppgifter samlas in och bearbetas. Mot bakgrund av detta trädde en ny bestämmelse i kraft 1 juli 2005, om information om icke-skolpliktiga ungdomar (kommunalt uppföljningsansvar), som regleras i 1 kap. 18 § skollagen (prop.2004/05:2).

### 2.2.1 Uppföljning av uppföljningsansvaret

Under våren 2006 genomförde Skolverket en uppföljning i syfte att ge en nationell bild kring hur kommunerna håller sig informerade om de ungdomar under 20 år som fullgjort sin skolplikt men som inte är sysselsatta. Dessutom studerade man vilka individuella åtgärder som kommunerna erbjuder dessa unga. Skolverket gjorde även en statistisk sammanställning kring den aktuella gruppen. Uppföljningen som gavs på uppdrag av regeringen ledde till rapporten *Det kommunala uppföljningsansvaret – finns det?*. Bakgrunden till denna uppföljning är den nya bestämmelsen som trädde i kraft 1 juli 2005. Syftet med studien var att ta reda på hur kommunerna tolkar bestämmelserna jämfört med tidigare, hur kommunerna organiserar arbetet samt om ansvarsfördelningen tydliggjorts eller förändrats.

Enligt Skolverkets statistik omfattades drygt 32 000 ungdomar av det kommunala uppföljningsansvaret hösten 2005. Majoriteten (90 %) av dessa hade deltagit i gymnasiestudier men valt att avbryta dessa. Ungefär hälften hade påbörjat studier vid gymnasieskolans år 3 men inte fullföljt dessa, det vill säga fått ut ett slutbetyg. Skolverkets statistik visar att storstadskommunerna har en större andel ungdomar som inte påbörjar eller som avbryter påbörjade gymnasiestudier (Skolverket 2006 s. 26).

Enligt Skolverkets rapport var det ytterst få kommuner som hade ändrat sitt arbetssätt trots de nya bestämmelserna. 89 % uppgav att kontakt hade tagits med berörda ungdomar sedan 1 juli 2005. Studien visar att mindre än hälften av kommunerna hade en handlingsplan (riktlinjer, program eller motsvarande) för arbetet med den aktuella gruppen. Det kommunala uppföljningsansvaret har sällan varit en politisk fråga eller motiverat till ett politiskt beslut. Eftersom det saknades ett politiskt beslut och en formell ansvarsfördelning i många kommuner, innebar det att ansvaret flyter mellan olika förvaltningar, verksamheter och personer inom kommunen. Det framgår också i studien att det fanns en osäkerhet hos flera av de intervjuade om på vilket sätt och hur ofta man bör ta

kontakt med ungdomarna. Flera kommuner såg även svårigheter med att komma i kontakt med dessa, i synnerhet de med sociala problem. I rapporten konstateras att det ofta saknades rutiner för kontakter (Skolverket 2006).

I studien framgår att Individuella programmet och Kommunalt ungdomsprogram, som hädanefter kommer att benämnas IV respektive KUP, hörde till de vanligast förekommande åtgärderna. En del kommuner erbjöd mer än bara studier och praktik inom ramen för IV t.ex. samarbetsövningar och skapande verksamhet. När det gäller KUP fanns en del problem med samverkan mellan arbetsförmedlingarna och kommunen (Skolverket 2006).

Det vanligaste var enligt Skolverket att uppföljningsansvaret hanteras inom kommunernas utbildningsförvaltning eller motsvarande. Det praktiska arbetet utfördes ofta inom gymnasieskolans individuella program. Organiseringen av arbetet tyder på en tydlig fokusering på utbildning vilket har påverkat informationsinsamling och åtgärder i kommunerna. De flesta av ungdomarna som omfattades av det kommunala uppföljningsansvaret erbjöds studie- och yrkesvägledning. I en del kommuner hade man istället ungdomsvägledare från exempelvis arbetsmarknadsenheten ansvariga för verksamheten. Det var endast omkring en tredjedel av det totala antalet berörda unga som på något sätt kontaktades (Skolverket 2006).

Skolverket menar att kommunerna har tillgång till tillräckliga uppgifter för att bedriva en uppföljningsverksamhet bl.a. genom folkbokföringsregistret. Vidare att man genom tydligare ansvarsfördelning och samverkan kan förbättra informationsinsamlingen. Skolverket föreslår här att det bör finnas rapporteringsskyldighet till hemkommunen då ungdomar avbryter gymnasiestudier samt att kommunerna upprättar rutiner för kontakt med berörda. Genom att arbeta förebyggande, bl.a. studie- och yrkesvägledning och individuellt anpassad undervisning, anser Skolverket att kommunerna kan minska antalet unga som avbryter sina studier. Skolverkets slutsatser är att det finns ett behov av en tydligare ansvarsfördelning och förbättrade möjligheter till informationsinsamling i kommunerna. Skolverket påpekar även att varje kommun bör se över sin åtgärdsverksamhet samt att en tydligare ansvarsfördelning leder till mindre risk att ungdomar "faller mellan stolarna" eller att ungdomarna kontaktas av olika verksamheter i samma syfte. Arbetet kring de unga blir mer strukturerat och målmedvetet (Skolverket 2006).

### **2.3 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder och dess intentioner**

Åtgärder för att bekämpa arbetslöshet har, enligt Blomsterberg (1996), som målsättning att minska, avbryta eller förhindra öppen arbetslöshet. Denna målsättning har varit starkt politiskt kopplad till och förankrad i målsättningen om full sysselsättning. En annan och samtidig målsättning har varit att höja utbildningsnivån bland unga, som även handlar om en strävan till anpassning mot arbetsmarknadens krav och villkor. Blomsterberg (1996) framhåller att tillfälliga arbeten samt arbetsmarknadspolitiska åtgärder ska ha ett sådant innehåll att ungdomars kompetenser stärks. Ungdomar måste få erfarenheter som efterfrågas på arbetsmarknaden. Vidare att arbetsförmedlingen bör inrikta sina insatser mot individuella utvecklingsplaner för att motverka arbetslöshet och bryta perioder av arbetslöshet.

Thunqvist Persson (2006) menar att arbetsmarknadspolitiska åtgärder har traditionellt haft som motiv att förändra arbetslösa i olika avseenden. Han menar att insatserna görs för att integrera den specifika gruppen ”arbetslösa ungdomar” in i en normativ prefererad samhällsgemenskap. Kommunala projekt utgör en arena där samhället intervenerar för att forma ungdomars identiteter; en social fostran av framtida arbetstagare och samhällsmedborgare. Han skildrar bl.a. jobbsökarkurser som denna direkta fostran.

### 2.3.1 Kommunala program för arbetslösa ungdomar

Åtgärder riktade speciellt mot unga har funnits sedan mitten av 1970-talet men nådde en större omfattning först under början av 1990-talet (Forslund och Skans 2006). 1990-talet innebar en decentralisering av arbetsmarknadspolitiska åtgärder där kommunen tog över ett betydande ansvar för arbetslösa ungdomar mellan 18 och 24 år. Den aktiva arbetsmarknadspolitik som bedrivits för att underlätta ungdomars övergång från skolan till arbetslivet ingår i en ny typ av samhällsinstitution för ungdomar, som tillhör den ungdomspolitiska reformen Utvecklingsgarantin. Idealt sett ska ungdomarna själva och deras behov vara vägledande för utformningen av olika projekt (Thunqvist Persson 2003).

Kommunalt ungdomsprogram (KUP) infördes 1995 och riktades till unga mellan 18 och 20 år. Det innebar att kommunerna kunde sluta avtal med staten och därigenom åta sig att genomföra KUP. Staten var dock den huvudsakliga finansiären och den part som skulle placera ungdomen i KUP eller andra program samt bedöma programmets längd, avgöra uppföljning av resultat och stödja ungdomens arbetssökande. Syftet med KUP var att ge utbildnings- och yrkeserfarenhet som även kunde motivera till fortsatta studier. Programmet kunde innehålla praktiska och teoretiska moment och i de flesta kommunerna erbjöds deltagarna utbildning eller praktik. Kommunerna hade en stor frihet i utformningen av verksamheter inom ramen för KUP (Forslund och Nordström Skans 2006).

Riksrevisionens undersökning av KUP visar att många arbetsförmedlingar gav ungdomarna för lite stöd före och under KUP. Kommunala program hade i dessa fall fått ersätta de insatser som skulle ha skett genom arbetsförmedlingen. I detta avseende fanns dock stora skillnader mellan olika arbetsförmedlingskontor. På många kontor fungerade arbetet med ungdomarna väl. Men det innebar även att ungdomar inte fick en likvärdig behandling. Riksrevisionen lyfter i detta sammanhang särskilt bristen på likvärdig behandling vad gäller ersättning till ungdomarna i KUP. Ersättningen varierade enligt Riksrevisionen från 1360 till 4500 kronor per månad (RiR 2006:14). KUP är sedan årsskiftet 06/07 nedlagt i praktiken, efter att den nya regeringen i sin budgetproposition redovisar ett helt förändrat angreppssätt på arbetslöshetsproblemet. Det innebär mer fokus på det privata näringslivet, generella insatser som t.ex. lägre arbetsgivareavgifter, nystartsjobb, mm samt betydligt mindre av hittillsvarande arbetsmarknadspolitik som ligger i kommunernas intresse som aktör för arbetsmarknadsåtgärder.

Ungdomsgarantin infördes i Sverige 1998 med målet att *”ingen person under 25 år ska gå arbetslös mer än 100 dagar utan att erbjudas lämplig utbildning, praktik eller sysselsättningsskapande åtgärd”*. Syftet med aktivt deltagande i kommunala program är att motverka risken för *”passivisering och permanent utslagning”* p.g.a. långvarig arbetslöshet. Vidare är målet att *”utveckla det lokala inflytandet inom ramen för den nationella arbetsmarknadspolitiken”* (Thunqvist Persson 2003 s. 23f). Redan under 1990-talet



utvärderade Ungdomsstyrelsen utvecklingsgarantin (föregångare till ungdomsgarantin) och kommunens uppföljningsansvar för unga arbetslösa. I rapporterna framkommer bl.a. att besluten om åtgärder riktade mot unga hade kort varaktighet och kort framförhållning, de satsningar som gjordes ledde ytterst sällan till fast anställning, unga fick utföra lågkvalificerade arbetsuppgifter vilket ledde till låga upplärningskostnader för företagen och en ringa kompetenshöjning för den unge, unga med gymnasieutbildning eller längre utbildning gynnas hos arbetsförmedlingen och gymnasieutbildningen sågs som en garant för att unga snabbt skulle kunna lära sig arbetsuppgifterna. Ungdomsstyrelsen menar att i arbete med arbetslösa ungdomar är det viktigt att insatserna utgår från individen, möjligheten att samverka kring den unga måste utvecklas, det behövs en långsiktighet i arbetsmarknadspolitik som riktas mot unga. Ungdomsstyrelsen är kritisk mot bristande dokumentation och utvärdering som gör att tidigare erfarenheter inte tas tillvara, samt att unga ofta slussas mellan olika instanser (Ungdomsstyrelsen 2005).

På EU-nivå har man inom den Europeiska kommissionen fattat beslut om en europeisk ungdomspakt som betonar nödvändigheten av att integrera ungdomar i samhället och arbetslivet, detta genom ett initiativ av Sverige, Tyskland, Frankrike och Spanien. Många europeiska länder har precis som i Sverige en åldrande befolkning. Många unga som inte integreras i samhället har en bristande utbildning. Ungdomspakten betonar därför det behov som finns av att öka sammanhållningen i politiken på samtliga områden som rör ungdomar, men främst sysselsättning. De unga som är mest utsatta ska vara i fokus. Detta innebär konkret att EU-länderna bl.a. kommer att försöka skapa sysselsättningsmöjligheter för unga, minska ungdomsarbetslöshet, utöka investering i utbildning och förhindra att unga slutar skolan i förtid, arbeta för en arbetsmarknad som är öppen för alla (Ungdomsstyrelsen 2005).

Kommunala ungdomsprogram fungerar, enligt Forslund och Nordström Skans (2006), väsentligt sämre än de program som erbjuds till både unga och vuxna (vanliga AMS-program) när det gäller att få ungdomar i arbete. Dock leder de kommunala programmen istället till att fler unga övergår till reguljär utbildning. Deras resultat tyder även på att decentralisering av arbetsmarknadspolitik till kommunal nivå reducerade programmens effektivitet när det gäller att få arbetslösa ut i arbetslivet. Man konstaterar också att arbetsmarknadsutbildning på kort sikt fungerar sämre än praktikprogram. På lång sikt visar resultaten i viss utsträckning motsatsen (Forslund och Nordström Skans 2006).

Salonen (SOU 2000:40) anser att unga människor som grupp inte traditionellt utgör den grupp som har behövt samhällets yttersta hjälpform. Ungdomars socialbidragstagande ökade drastiskt under första hälften av 1990-talet, en ökning från knappt 80 000 till ca 120 000 ungdomar varje år. Socialbidraget har uppenbart blivit en ekonomisk ”livlina” för allt fler ungdomar. Den svaga anknytningen till arbetsmarknaden och dess inkomstrelaterade försäkringsskydd har lett till att alltfler har behövt söka socialbidrag (SOU 2000:40). Salonen menar att detta beror framförallt på att man inte kan kvalificera sig till arbetslöshetsersättning men även för att man har otillräckliga ersättningar vid deltagande i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärdsprogram. Tidigare studier har visat på ett relativt högt socialbidragstagande bland de unga med utbildningsbidrag. Johansson (2000) skildrar i samma SOU-rapport ungdomars skyldigheter för att vara berättigade till socialbidrag. Det handlar om krav såsom att arbeta, att delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller att delta i olika aktiveringsprojekt. Dessa politiska åtgärder riktade mot socialbidragstagare i allmänhet och socialbidragstagande ungdomar i synnerhet,

som skett i en rad europeiska länder, har hämtat inspiration till den nya politiken från USA och dess sätt att bedriva den politik som kallas ”workfare”. I korthet går denna politik på att bidragstagare ska arbeta eller aktiveras för sitt socialbidrag. Rättigheter och skyldigheter är tydligt fastställda och detsamma gäller sanktionsmöjligheter som kommun eller stat har gentemot den enskilde individen. Den grundläggande principen är att om bidragstagaren vägrar att delta i en åtgärd så har denne förverkat sin rätt till ekonomiskt stöd (SOU 2000:40).

### *2.3.2 Gymnasiereform - en skola för alla eller kamp mot ungdomsarbetslöshet?*

På 1980-talet kom målet om ”utbildning för alla” med syftet att alla ungdomar skulle fullfölja sina gymnasiestudier, vilket fortfarande är ett utbildningspolitiskt mål. Under 1990-talet genomfördes en ny gymnasiereform där de tidigare tvååriga yrkesinriktade linjer byggdes ut till treåriga program samtidigt som kraven på teoretiska ämnen höjdes. Syftet var att förbereda ungdomarna för arbetslivets ökade krav på kompetens och att ge ungdomar en bättre grund för fortsatta studier (Murray och Skarlind 2003). Den successiva förändringen av gymnasieskolan i det reguljära utbildningssystemet är en av de viktigaste åtgärderna och har utgjort det främsta verktyget i kampen mot den öppna ungdomsarbetslösheten. Blomsterberg (1996) skildrar den reformerade gymnasieskolan i sin avhandling och hur den steg för steg utvidgades och förändrades som ett medel i kampen mot ungdomsarbetslöshet. Författarens slutsats med koppling till reformeringen är att det genom utbyggnaden och förändringen av gymnasieskolan blev möjligt att undvika ungdomsarbetslösheten då gymnasieskolan blev ett tydligt alternativ till arbetslöshet bland unga. Vidare menar hon att det kommunala uppföljningsansvaret och senare de individuella programmen i den reformerade gymnasieskolan inneburit tydligare metoder för att styra eller styra tillbaka de ungdomar som var mindre studiemotiverade efter avslutad grundskola. Blomsterberg drar även slutsatsen att arbetsmarknadspolitiska åtgärder skurits bort efterhand för den yngsta åldersgruppen, och menar att styrningen istället blivit mer inriktad mot utbildningssektorn. Den nya gymnasieskolan med tre års utbildning har inneburit att alltfler ungdomar upptas av utbildningssystemet, med ett senare inträde i arbetslivet. Gymnasieskolans funktion som styrinstrument i arbetsmarknadspolitiken har förstärkts. Alltsedan man införde uppföljningsansvaret för 16-17-åringar 1977 har utbildning som insats satts som första alternativ vid arbetslöshet, enligt Blomsterberg (1996). Det politiska utbildningsmålet har dock minst sagt kritiserats. Murray och Skarlind (2003) menar att målet ”en skola för alla” inte innebär att alla ungdomar i praktiken lyckas genom utbildning, utan vi har de senaste åren snarare sett tendenser till ungdomar utan gymnasiekompetens ökat.

### *2.3.3 Individuella programmet (IV)*

Alla landets kommuner är skyldiga att erbjuda gymnasieutbildning till elever som avslutat grundskolan. För att vara behörig att söka till gymnasieskolans nationella eller specialutformade program krävs att en elev är godkänd i kärnämnen svenska, engelska och matematik. IV är till för de elever som inte kommer in på de nationella eller specialutformade programmen eftersom de inte uppfyller kraven på godkänt betyg i de behörighetsgivande ämnena. När de nya behörighetsreglerna trädde i kraft ökade antalet elever markant på IV och man började uppmärksamma att kvaliteten på programmet var väldigt varierande. I Regeringens proposition, *Kunskap om kvalitet – elva steg för utveckling av gymnasieskolan*, föreslogs att IV-programmet bevaras samt att behörighetsreglerna bör vara kvar men att kvaliteten inom IV inte är tillfredsställande och behöver

utvecklas. Mot bakgrund av att alltför få elever på IV-programmet fullföljer en gymnasieutbildning med slutbetyg, har en lagändring beslutats som trädde i kraft 1 juli 2006 (se vidare 5 kap. 4 b § skollagen). Lagändringen innebär att elever på gymnasieskolans individuella program ska genomföra utbildning på heltid och som i sin omfattning är likvärdig med utbildning som ges på nationella program ([www.skolverket.se](http://www.skolverket.se) 2007-04-04).

### 3. TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

#### 3.1 Organisationsteori och dess syfte

Då många olika aktörer med hemvist i olika politiska ansvarsområden är involverade i uppföljningsansvaret tror vi att det kan finnas svårigheter i fråga om ansvarsfördelning, samt att implementeringen kan variera mellan dessa. Vi har därför i vår uppsats valt att utgå från ett organisationsteoretiskt perspektiv när vi analyserar vår empiri.

Organisationsteori är omfattande och det finns delvis olika definitioner av begreppet organisation. En vanlig och relativt enkel definition är följande: *”en organisation är ett medvetet, stabilt och målinriktat samarbete mellan människor”*. I denna definition innebär en organisation någon form av strukturering av relationerna mellan människor. Det finns en fördelning av arbete, makt och ansvar samt de olika aktiviteterna samordnas på ett medvetet sätt för att lösa vissa uppgifter och uppnå vissa mål (Flaa m.fl. 1998 s 9). Formella organisationer utgör en huvudstruktur i moderna samhällen. I ett sådant samhälle blir teorier om organisation av flera skäl en central akademisk disciplin. Organisationsteori hjälper oss att *förstå* och *förklara* organisationer (Flaa m.fl. 1998).

Offentliga organisationer skiljer sig från privata företag. Detta kan beskrivas genom begreppet multifunktionalitet, som innebär att offentliga verksamheter *”skall tillvarata delvis motstridande hänsyn som politisk styrning, kontroll, representation och deltagande från berörda parter, medbestämmande från anställda, lyhörighet inför användare, öppenhet, offentlighet och insyn i beslutsprocesser, förutsägbarhet, likabehandling, neutralitet, tjänstekvalitet, yrkesmässigt oberoende, politisk lojalitet och kostnadseffektivitet”* (Christensen m.fl. 2005 s. 17). De dilemman som uppstår mellan demokrati och byråkrati skildras även av Petersson (2003) som menar att det ständigt måste ske avvägningar och kompromisser, då det inte finns en enkel lösning på detta balansproblem. Det är således en lång lista av beaktanden som måste göras som innebär att offentliga verksamheter utifrån ett organisationsteoretiskt perspektiv skiljer sig från privata företag. Med tanke på att olika politikområden hänger samman är det svårt att dra klara gränser mellan olika organisationer inom offentlig sektor eftersom de ofta är kopplade till varandra, antingen formellt genom att en organisation utgör exempelvis en lokal enhet som ingår i en större organisation, eller genom mer informella och/eller tillfälliga nätverk och projektorganisationer (Christensen m.fl. 2005). Det kommunala uppföljningsansvaret är tydligt exempel på en fråga som utgår från flera olika politikområden, och arbetet inom det är beroende av en komplex sammansättning av allt ifrån orsaker till att unga hamnar utanför till olika arbetsmetoder, lösningar och traditioner inom de samverkande politikområdena.

Organisationsteori är ett väldigt stort område, som utgör både en tvärvetenskaplig och flernivå-disciplin. Som samhällsvetenskaplig disciplin utmärks detta område i första hand av dess tvärvetenskapliga angreppssätt som innefattar bl.a. psykologi, sociologi, statskunskap, ekonomisk vetenskap och naturvetenskap. Organisationsteori är också en disciplin där man analyserar organisatoriska fenomen på olika nivåer; individ-, organisations- och interorganisatorisk nivå (Flaa m.fl. 1998). Detta innebär att man i realiteten kan vidga teorin som analysverktyg i princip hur mycket som helst. Vi har i vår undersökning och vid tillämpning av organisationsteori som analysverktyg försökt ta upp det mest väsentliga för vår studie.

### 3.2 Struktur – organisationens skelett

En organisation förutsätter struktur och relativt fasta sätt att arbeta på samt mönster som ger beteendet inom en organisation en inriktning (Flaa m.fl. 1998). Strukturen utgör verksamhetens formella drag och skiljer sig vad gäller synen på mål, samarbete, förändring, ledarskap och inte minst människosyn. Kort och enkelt kan organisationsstrukturen uttryckas som ett schema över vad som ska göras, hur det ska göras och vem som ska göra det. I praktiken är det dock inte alltid så enkelt och tydligt, vilket beror på många olika faktorer (t.ex. Svedberg 2003; Christensen 2005). En sådan faktor är organisationens storlek som påverkar organisationsstrukturens utformning dvs. ordning, regler, system och uppbyggnad. Ökad storlek tycks leda till starkare horisontell och vertikal specialisering och arbetsdelning, med detta ökar även de hierarkiska nivåerna. Ju större organisationen blir, desto mer komplex blir den både vertikalt och horisontellt (Jacobsen och Thorsvik 2002). En viktig del i analysen av organisationsstruktur är att undersöka utifrån vilken princip arbetsfördelningen sker. Huvudsakligen skiljer man mellan vertikal och horisontell specialisering. Vid vertikal specialisering läggs olika arbetsuppgifter på olika nivåer inom samma organisation eller i olika organisationer som befinner sig på olika nivåer. Den horisontella specialiseringen är oftast organiserad utifrån någon eller några av de fyra principerna *mål- eller sektorsprincipen*, *processprincipen*, *klientprincipen* samt *geografiprincipen* (Christensen m.fl. 2005 s. 37f).

En rigid struktur, där man är alltför insnävad på vissa handlingsmönster och utestänger andra, kan skapa problem genom att förhindra nytänkande och att man inte anpassa sig till förändringar i omgivningen. Genom flexibilitet kan man ”mjuka upp” organisationsstrukturen. Den traditionella byråkratiska förvaltningen ersätts allt mer av andra organiseringsmodeller, t.ex. olika typer av nätverksstrukturer (Christensen m.fl. 2005; Flaa m.fl. 1998).

Utifrån vårt syfte som är att studera det kommunala uppföljningsansvarets organisering lägger vi tonvikten på den faktiska funktionen av detta, d.v.s. vilka möjligheter och hinder som den nuvarande strukturen innebär och vad det beror på. Av denna anledning ser vi ingen mening med att definiera verksamheterna utifrån organisationsteoretiska typologier, särskilt med tanke på att teorins renodlade idealtyper ändå inte speglar organisationer i verkligheten. Vi väljer istället att studera ansvarsfördelning och specialisering utifrån ovanstående resonemang.

### 3.3 Organisationsförändring – att möta det oförutsägbara

Lagändringen av det kommunala uppföljningsansvaret vad gäller unga under 20 år kan sägas ha utgjort en planerad förändring som ska implementeras. Vi anser därför att det är viktigt att försöka förstå hur denna process har sett ut, genom att relatera detta till teori om organisationsförändring. Perspektivet om planerad förändring betraktar organisationsförändring som en anpassad rationell beslutsprocess. Det sker en förändring eller man förväntar sig att det ska göra det, ofta utanför organisationen, som organisationen måste ta hänsyn till. Det kan inte minst handla om att en organisation åläggs nya regler och lagar. Jacobsen och Thorsvik (2002) menar att en planerad förändring kräver två centrala element; ett relativt klart mål för vad organisationen vill samt en relativt säker kunskap om tre centrala förhållanden. De senare handlar i korthet om full kunskap om problem och lösningar samt överblick över samband mellan åtgärder och effekter.

Denna process är en av ledarskapets viktigaste uppgifter. Verkställighetsproblem kan uppstå inte minst som följd av motstånd mot förändring.

### 3.4 Implementering och styrning

Förtydligandet av det kommunala uppföljningsansvaret är en relativt ny lag och med anledning av detta är vi intresserade av hur den implementerats. En av våra frågeställningar berör eventuella skillnader i arbetet mellan de olika aktörerna, och vi tror att olikheter i implementeringssätt och styrning kan bidra till att förklara detta. Sannerstedt (1997) tar upp tre perspektiv på implementering, d.v.s. genomförande av politiska beslut, varav det första är ett traditionellt perspektiv som bygger på ett rationalistiskt synsätt. Utgångspunkten i detta är att beslutsfattaren styr och tillämparen följer styrningen som ett instrument för beslutsfattarna. Om detta inte sker vidtas återstyrning så att tillämparen anpassar sitt handlande i enlighet med beslutsfattarens intentioner. Det andra perspektivet bygger på Lipskys teori om *street-level bureaucrats* vilket Sannerstedt översätter till närbyråkrater. Enligt detta perspektiv har närbyråkraterna, utifrån sin professionella kompetens och med hänvisning till individuella bedömningar, stor handlingsfrihet och –förmåga att de och inte politikerna utformar innehållet i sin verksamhet. Politikernas inflytande enligt detta perspektiv rör främst förutsättningarna för verksamheten såsom tjänster, lokaler m.m. Dessa två perspektiv representerar således två ytterligheter, i det första fattas besluten om politikens utformning på organisationens högsta nivå och i det andra på den lägsta nivån. Det finns också ett tredje perspektiv som Sannerstedt kallar ett mellanting mellan de båda ovanstående, där nätverk av olika aktörer ses som centrala. Utifrån detta perspektiv sker implementeringen i samspel mellan olika aktörer (Sannerstedt 1997).

För att implementeringen ska ske som beslutsfattaren avsett krävs en tydlig och entydig direkt styrning, samt att den indirekta styrningen är utformad på så sätt att ansvarsfördelningen är tydlig och att tillämparen av beslutet ges tillräckligt med tid och resurser. Dessutom krävs att tillämparen är positiv till beslutet och är motiverad att genomföra implementeringen, d.v.s. att beslutet är förankrat (Sannerstedt 1997). Vidare är det viktigt att man har mål för verksamheten, eftersom det är ett sätt att definiera och förstå verksamhetens syfte (Christensen m.fl. 2005).

### 3.5 Samverkan

Då det kommunala uppföljningsansvaret anknyter till flera ansvarsområden och aktörer anser vi det viktigt att studera hur samverkan och samarbete ter sig mellan dessa. Vikten av samverkan framhålls även i det uppdrag om uppföljningsansvaret som de berörda aktörerna i Göteborg ska arbeta utifrån (mer om uppdraget i resultatkapitlet). Av denna anledning använder vi oss av Danermarks och Kullbergs (1999) teori om samverkan i offentlig sektor, för att förstå vilka faktorer som hämmar respektive främjar samverkan och samarbete.

Lyckad samverkan förutsätter att alla aktörer har gemensamma utgångspunkter och referensramar och att mål, principer och etiska förhållningssätt noga diskuterats innan verksamheten påbörjas. Att även organisatoriska och resursmässiga förutsättningar finns är givetvis viktigt, men inte desto mindre har personalens motivation och upplevelse av

samarbetet stor betydelse. Danermark och Kullberg (1999) tar upp att grunden till misslyckanden och dåliga resultat av samverkan ofta beror på för vagt formulerade målsättningar. Dessa blir då svåra att bryta ner till konkreta mål, vilket är nödvändigt i den praktiska verksamheten. Andra hinder för god samverkan är att det finns olika kunskapsmönster, människouppfattningar, olika professionella mål och olika maktstrukturer hos de samverkande organisationerna, liksom att deras ekonomiska intressen kommer i konflikt. Vidare nämner Danermark och Kullberg ytterligare ett antal begränsande organisatoriska faktorer. Det handlar bl.a. om dålig samordning av myndigheternas upptagningsområden, skillnader i organisationsstrukturer och hierarkier, skilda etiska koder, regler samt praxis för tystnadsplikt. Andra problem rör hög personalomsättning vilket försvårar uppbyggnaden av en gemensam kunskapsbas, hög arbetsbelastning och alltför snäva anvisningar om arbetets utförande hör också till faktorer som hämmar samverkan, liksom tradition och prestige (Danermark och Kullberg 1999).

Det finns förstås en rad andra faktorer som påverkar samverkan och samverkansprocesser som säkerligen kan relateras till bl.a. psykodynamiska faktorer. Men då vi valt att studera det kommunala uppföljningsansvaret ur ett organisatoriskt perspektiv, fokuserar vi därmed på faktorer som berör den organisatoriska nivån. Framgångsrika samverkansprojekt präglas oftast av att de är konkreta och har klart avgränsbara målgrupper. Tydlighet i fråga om målsättningar, regler, ansvars- och kostnadsfördelning är också som framgångsfaktorer för samverkan. Andra främjande faktorer är att verksamheterna är organiserade i gemensamma distrikt och samlokaliserade till ett gemensamt hus, att samarbete sker på alla nivåer som ska samverka, att man lyckas åstadkomma lagarbete samt att man bedriver gemensamma utvecklingsprojekt och gemensam fortbildning (Danermark och Kullberg 1999).

En tänkbar nackdel för vår del med Danermarks och Kullbergs teori är att den i hög grad är inriktad mot samverkansprojekt där man har en gemensam styrgrupp och finansiering av typen samordningsförbund. Uppföljningsansvaret i Göteborg är inte organiserat på detta sätt, varför teorin har sina begränsningar som analysverktyg för detta. Samtidigt tror vi att merparten av de faktorer som Danermark och Kullberg tar upp kan appliceras på samarbete generellt.

## 4. METOD

### 4.1 Design och övergripande metodval

Då vi började intressera oss för det kommunala uppföljningsansvaret som ett tänkbart fokus för vår uppsats var det första steget givetvis att läsa in oss på området. Men för att komma vidare var vi snart tvungna att ta nästa steg, nämligen att besluta vilken design som var lämplig för oss att lägga upp undersökningen efter. I början av processen övervägde vi att göra en komparativ studie över det kommunala uppföljningsansvaret i Sveriges tre storstadskommuner. Men under vår förstudie som inleddes med att vi tog kontakt med Stadskansliet i Göteborg och därefter Utbildningsförvaltningen, samt inläsning av dokument från Göteborgs Stad insåg vi att det vore nog så intressant att fokusera på arbetet inom och organiseringen av uppföljningsansvaret i Göteborgs kommun. Det verkade finnas en hel del frågetecken kring olika aktörers ansvar och syn på arbetet. Visserligen finns vissa nackdelar hos fallstudier, som att det kan vara svårare att göra trovärdiga generaliseringar och att de förklaringar man kommer fram till är av mer deskriptiv än analyserande karaktär. Vi menar dock att genom att göra en fallstudie kan vi gå mer djupet än vad vi annars hade kunnat göra, och även i större utsträckning fokusera på processer och relationer vilket är en viktig del inom organisationsanalys (jfr Denscombe 2000). Eftersom denna studie utgör en C-uppsats fanns givetvis även en tids- och ekonomisk aspekt med när vi fattade beslutet att lägga upp undersökningen som fallstudie över det kommunala uppföljningsansvaret i Göteborg. Samtidigt finns vissa komparativa drag eftersom vi studerar och i viss mån jämför olika stadsdelar i Göteborg.

Valet av Göteborg som vårt fall gjorde vi främst utifrån två utgångspunkter, dels en praktisk då vi bor och studerar i staden och känner därmed till den så pass väl att vi inte behöver lägga ned möda på detta, samt att vi slipper tids- och kostnadsödande resor för att genomföra intervjuer. Dels har vi båda tidigare under utbildningen i olika avseenden intresserat oss för frågor kring ungdomar i Göteborg, och ville genom uppsatsarbetet ytterligare fördjupa vår kunskap inom detta område. Vi menar dock att valet av Göteborg även kan försvaras utifrån en mer vetenskaplig utgångspunkt. Som en av landets tre storstäder återfinns här problematiken med bl.a. arbetslöshet, segregation och en i stor utsträckning diversifierad befolkningsstruktur, och som vi visade i kapitel 2, *Tidigare forskning*, har klass och etnicitet stor betydelse för risken att hamna i utanförskap. Därför är det av yttersta vikt att samhällets skyddsnet fungerar här och det är därför av stort intresse att studera uppföljningsansvaret i Göteborg som är en del av detta skyddsnet. Eftersom staden, i likhet med många andra större kommuner, är indelad i stadsdelsnämnder vilket ökar komplexiteten i organisationen motiveras vårt val av Göteborg och att studera uppföljningsansvaret utifrån ett organisationsperspektiv.

Vi tar vår utgångspunkt i lagen som behandlar det kommunala uppföljningsansvaret och hur den implementerats, men ägnar samtidigt stort intresse för hur det konkreta arbetet och organiseringen av detta ser ut rent empiriskt. Därför kan man säga att vi använder en kombination av ett uppifrån- och nedifrånperspektiv. Detta får implikationer för vårt metodval (jfr Sannerstedt 1997). För att förstå lagen, dess bakgrund och dess syfte har vi studerat både nuvarande och tidigare lagtexter, samt olika förarbeten och andra offentliga skrivelser med anknytning till området. Vi redogör för detta främst i kapitel 3. För vår empiriska studie lämpar sig huvudsakligen kvalitativ metod bäst, då vårt syfte



handlar om att få en förståelse för de strukturer, processer och relationer som utgör organiseringen av uppföljningsansvaret.

Vi anser att det finns flera fördelar med kvalitativ metod i förhållande till vårt syfte med uppsatsen. Det är t.ex. att vi får fram beskrivningar med förankring i verkligheten och inte ur teoretiska konstruktioner, att dessa beskrivningar har möjligheten att vara detaljerade och djupgående och inte minst att det finns möjlighet att tolerera, kanske t.o.m. framhäva eventuella motsättningar i materialet.

Som vi tidigare nämnt är vårt undersökningsområde ett komplext område ur ett organisationsteoretiskt perspektiv, som anknuter till såväl olika politiska ansvarsområden som olika aktörer och relationer utifrån både horisontella och vertikala linjer. En av styrkorna hos den kvalitativa metoden är just att kunna hantera de tänkbara motsägelserna i denna komplicerade verklighet. Samtidigt ska vi givetvis inte blunda för de brister metoden är behäftad med. En brist är att materialet och därmed resultaten är mindre representativa än i en kvantitativ undersökning som vanligtvis baseras på ett större urval. Vidare är tolkningar av kvalitativa data i stor utsträckning beroende av forskarens förståelse om problemet. Det kan även föreligga en risk att slutsatserna blir förenklade. För att undvika det ser vi det som avgörande att acceptera och tydliggöra eventuella motsägelser i materialet och diskutera dem i förhållande till de slutsatser vi drar (jfr. Denscombe 2000). En mindre del av studien bygger dock på en enkät för att ge en säkrare bild av uppföljningsansvaret i Göteborg, se nedan.

## **4.2 Intervjuer, urval och enkät**

För att kunna besvara våra frågeställningar har vi valt att genomföra intervjuer med tjänstemän som arbetar med och/eller är kopplade till det kommunala uppföljningsansvaret. Genom förstudien fick vi insyn i hur uppföljningsansvaret är organiserat samt vilka aktörer som berördes av och var involverade i uppdraget. Det framkom även under förstudien att uppföljningsansvaret inte i någon större utsträckning varit en politisk fråga i Göteborg, varför vi valde att fokusera på tjänstemannanivån. Även tids- och utrymmesskäl låg bakom detta beslut. Av Utbildningsförvaltningen fick vi en lista med kontaktpersoner för uppföljningsansvaret i stadens 21 stadsdelsförvaltningar, vilka vi fick träffa under ett kontaktpersonsmöte som Utbildningsförvaltningen inbjöd oss till. Detta gav oss en möjlighet att kort presentera vårt uppsatsarbete samt knyta kontakt med några kontaktpersoner. Tanken bakom att använda kvalitativa intervjuer som forskningsmaterial är att få ingående information om erfarenheterna om arbetet med uppföljningsansvaret. Eftersom de vi intervjuar är nyckelpersoner inom området ger det möjlighet till att få vad Denscombe kallar privilegierad information, d.v.s. kunskap som inte kan fås på annat sätt (Denscombe 2000).

Vår undersökning omfattar åtta enskilda intervjuer med lika många informanter, som kan sägas tillhöra två olika grupper. Den ena utgörs av tre tjänstemän som utifrån sina positioner på Utbildningsförvaltningen och på Stadskansliet har en unik insyn och överblick i förhållande till det kommunala uppföljningsansvaret i Göteborg. Urvalet av dessa personer var medvetet och gjordes utifrån den information vi fått fram under vår förstudie. Den andra gruppen består av fem tjänstemän som är kontaktpersoner för uppföljningsansvaret i fem olika stadsdelar. Fyra av stadsdelarna valdes medvetet utifrån att de var de stadsdelar med ett stort antal ungdomar, i förhållande till stadsdelens totala

folkmängd, som omfattas av uppföljningsansvaret, d.v.s. inte går i gymnasiet. Vi ansåg att dessa stadsdelar utifrån sin problematik kring detta borde ha väl utvecklade rutiner för arbetet eller åtminstone kommit längre än övriga i processen att utveckla det, och att det därmed borde finnas mer utvecklade uppfattningar om arbetets innehåll och organisering än i övriga stadsdelar (jfr Denscombe 2000). Den femte stadsdelen valdes slumpmässigt bland dem som befinner sig ungefär på mitten av skalan i avseendet hur många ungdomar de har som omfattas av uppföljningsansvaret. Tanken bakom detta var att eventuellt kunna göra en jämförelse mellan synen på uppföljningsansvaret i stadsdelar där målgruppen är stor med en stadsdel där målgruppen är mindre. Vi valde dock att utesluta de stadsdelar där målgruppen är mycket liten, av den anledningen att vi under förstudien förstått att arbetet med uppföljningsansvaret i dessa stadsdelar är mycket begränsat. Visserligen hade det varit intressant att studera och kunna diskutera även detta, men med tanke på den begränsade tid vi har till vårt förfogande valde vi att koncentrera oss på stadsdelar som har ett något mer etablerat arbete inom området. En viss bild av övriga stadsdelar har vi dessutom fått genom den mindre enkätundersökning vi genomfört.

Vi använde oss av bandspelare vid varje intervjutillfälle, vilket godkändes av varje informant. Vi var närvarande båda två under alla intervjutillfällena. Intervjuerna genomfördes under en tvåveckorsperiod på respektive arbetsplats. Bandinspelning har varit till stor hjälp då vi behövde gå tillbaka till intervjuerna och det har inte varit hämmande utan snarare underlättat för oss när vi skulle citera informanterna. Intervjuerna genomfördes med hjälp av halvstrukturerade intervjuguider (se bilaga 2). Intervjuerna tog i genomsnitt en timme. Efter varje intervju lyssnade vi av och transkriberade de relevanta delarna av intervjuerna.

När man genomför kvalitativa intervjuer går det inte att bortse ifrån att vem som ställer frågorna påverkar vilka svaren blir. När det gäller rena faktafrågor har det kanske inte så stor betydelse, men när man kommer in på frågor som gäller åsikter, uppfattningar eller känslor kan intervjuarens personlighet såväl som skicklighet påverka. Det handlar om vilket samspel som uppstår under intervjun, vilket förtroende informanten har för intervjuaren samt identifikation utifrån aspekter som kön, ålder, yrkesstatus m.m. När det gäller skicklighet handlar det mer om intervjuarens förmåga att vara uppmärksam och lyhörd, ställa rätt följdfrågor med rätt timing osv. (Denscombe 2000). Eftersom vi båda var närvarande vid samtliga intervjuer kunde vi hjälpas åt med följdfrågor, och vi menar därför att reliabiliteten i intervjumaterialet är god (jfr Denscombe 2000).

Vi hade dessutom förberett oss noggrant genom att vara väl inlästa på området, både det kommunala uppföljningsansvaret som sådant, situationen kring arbetslösa ungdomar och insatser för dem, såväl som de organisationsteoretiska utgångspunkter vi använder för att tolka materialet. Det var med stöd i dessa kunskaper vi utformade vår intervjuguide. Vi anser därmed att vi så långt det är möjligt uppfyller de krav som Kvale (1997) menar är av avgörande betydelse för ett gott intervjureultatet, nämligen att skaffa sig förkunskap om ämnet för undersökningen, att formulera ett klart syfte med intervjun och att välja en lämplig intervjuteknik. Med en sådan utgångspunkt förstärks tillförligheten.

Vi skickade även ut en enkät via mail till kontaktpersonerna i de övriga 16 stadsdelarna. Av dessa var det nio som besvarade våra frågor. Enkäten var inte lika omfattande som intervjuerna, men gav dock en generell bild av hur man organiserat och arbetar med

uppföljningsansvaret i samtliga stadsdelar som svarat på enkäten samt hur man ser på arbetet (se bilaga 3). Syftet med enkäten var att få en översikt över uppföljningsansvaret i Göteborg, vilket vi lyckats med då totalt 14 stadsdelar, således två tredjedelar av samtliga, omfattas av vår undersökning.

### 4.3 Analys och slutsatsernas trovärdighet

Analysarbetet inleddes med att materialet, d.v.s. intervjuutskriften, sammanställdes och referenskodades för att underlätta identifiering under analysarbetets gång. Därpå följde upprepade genomläsningar av materialet i syfte att identifiera viktiga teman. I detta arbete tillämpade vi en kombination av ett empirinära och ett teorinära förhållningssätt. På så sätt kunde vi förstå materialet utifrån de teoretiska perspektiv vi använde oss av, samtidigt som vi genom att utgå från empirin inte styrdes av teorin utan var öppna även för andra infallsvinklar (jfr Denscombe 2000; Widerberg 2002; Larsson 2005). När vi arbetade med analysen och drog våra slutsatser utgick vi således både från våra frågeställningar och från de teman vi fann i det empiriska materialet. Analysen har alltså främst utgått från intervjumaterialet, och endast i viss mån från enkäterna. Framförallt när det gäller frågorna kring organisering, samarbete m.m. ansåg vi att det kunde finnas risk för missförstånd som inte hade kunnat korrigeras på samma sätt som i en intervju där man kan ställa följdfrågor. Därför ville vi inte lägga alltför stor vikt vid de enkätsvaren när vi analyserade och drog slutsatser. Enkätsvaren sammanfattas dock i resultatredovisningen.

För att öka studiens validitet använde vi oss av metodtriangulering i form av att vi utöver intervjumaterialet även använde skriftliga källor. Dessa utgörs av dokument såsom handlingsplaner, budget, utvärderingar m.m. producerade av olika instanser inom Göteborgs Stad. På så sätt har vi ökat möjligheten att få en helhetsförståelse, att se resultaten ur olika perspektiv samt att bekräfta eller ifrågasätta resultaten från de olika källorna (jfr Denscombe 2000; Larsson 2005). Vi använde dock dessa källor med viss försiktighet och med medvetenhet om vem som är avsändare, mottagare samt vad avsikten med dokumentet är. Som ovan nämnt har vi också arbetat för att uppnå hög reliabilitet i intervjumaterialet. Sammantaget anser vi att våra resultat och slutsatser därmed är trovärdiga. Dessutom har vi kombinerat olika perspektiv genom att studien innefattar intervjuer med Göteborgs Stadskansli, Utbildningsförvaltningen samt olika stadsdelar. Dessa intervjupersoner skiljer sig åt på många olika sätt, vilket gör materialet intressant. Vi har fått möta perspektiv på olika nivåer och utifrån olika erfarenheter när det gäller att ha en unik insyn och överblick i förhållande till det kommunala uppföljningsansvaret i Göteborg respektive att arbeta med uppföljningsansvaret utifrån ett verkställande/utövande perspektiv. Den gemensamma nämnaren är att de alla kopplade till uppdraget samt arbetar med ungdomar på olika sätt.

Då uppsatsen utgör en fallstudie som enbart grundar sig på uppgifter från en kommun är det svårt att dra generella slutsatser av studiens resultat. Dock kan den ge en indikation på hur nationella beslut implementeras på lokal nivå och i vilken utsträckning syftena med besluten infrias. Många större kommuner är idag indelade i stads/kommundelar enligt samma struktur som i Göteborg, och där finns troligen ungefär samma problematik kring ansvarsfördelning, arbetsfördelning, samverkan m.m. Vi menar att man därför kan tänka sig att de resultat vi kommer fram till i viss mån kan generaliseras åtminstone till kommuner och städer med likartad struktur.

#### 4.4 Etiska överväganden

Inför intervjuerna och tillsammans med enkäten fick informanterna skriftlig information där vi informerade om samtycke till att medverka i uppsatsen, konfidentialitet samt uppsatsens syfte (se bilaga 4). Detta för att försäkra oss om att följa de forskningsetiska principerna. Vid intervjutillfällena har vi än en gång informerat om syftet med undersökningen. De flesta av intervjupersonerna krävde inte att få läsa deras enskilda intervjuer, utan ville hellre se slutresultatet av studien som vi kommer att tilldela dem. De intervjupersoner som har önskat att få ta del av det intervjumaterial de har medverkat i har fått det med möjligheten att kunna lämna eventuella synpunkter och kompletteringar.

För att kunna garantera våra informanternas anonymitet har vi valt att inte namnge vilka stadsdelar vi utfört intervjuer i, inte heller vilka som besvarat enkäten. Av samma skäl har vi valt att inte uppge våra övriga informanternas befattningar eller vilka exakta enheter de arbetar på. I resultatredovisningen där vi citerar från intervjuerna har vi valt att inte koppla citaten till respektive intervjuperson, då det i vissa fall finns stor risk att man, om man är insatt i området, kan följa olika resonemang och därmed komma fram till vem som står bakom dem.

## 5. RESULTAT

I detta kapitel redovisar vi våra resultat från intervjustudien, enkäten samt det sekundärmaterial, främst producerat inom olika enheter i Göteborgs Stad, vi använt oss av. Vi inleder med att ge en bild av uppdraget till Utbildningsförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna utifrån lagen som behandlar det kommunala uppföljningsansvaret, samt den målgrupp som omfattas av lagen. Därefter redogör vi för hur den övergripande strukturen gällande uppföljningsansvaret ser ut i Göteborg, för att sedan redovisa organisering, kartläggningsrutiner samt åtgärder inom Utbildningsförvaltningen respektive stadsdelsförvaltningarna. Eftersom samverkan och samarbete betonas som viktiga beståndsdelar i arbetet med uppföljningsansvaret avslutar vi resultatredovisningen med en framställning av de uppfattningar kring detta som framkommit i vår undersökning.

### 5.1 Uppdraget

Det utökade kommunala uppföljningsansvaret från juli 2005 för ungdomar under 20 år, innebar att det blev nödvändigt för Göteborgs kommun att organisera det kommunala uppföljningsansvaret. Utbildningsnämnden har enligt reglementet i uppdrag att svara för uppgifter som enligt skollagen ankommer på kommunen. Det innebär att Utbildningsnämnden har det övergripande ansvaret att hålla kommunen informerad om de ungas aktuella sysselsättning sedan lagändringen från 2005 trädde i kraft. Ansvaret för denna aktör innebär vidare att erbjuda samtliga ungdomar under 20 år studie- och yrkesvägledning samt utbildning på nationella och individuella program. Ansvaret omfattar dock inte sociala och/eller arbetsmarknadsinsatser för ungdomar, utan detta ligger på stadsdelarna som har befolkningsansvaret. Vidare har stadsdelarna enligt socialtjänstlagen ansvar för förebyggande barn- och ungdomsinsatser samt sociala stödinsatser. Denna ansvarsfördelning framgår i det uppdrag som gått ut från Stadskansliet till Utbildningsförvaltningen respektive stadsdelsförvaltningarna inför lagändringen. Vidare understryks i uppdraget vikten av samverkan mellan de berörda aktörerna (Göteborgs Stad Stadskansliet 2005-05-10).

I Göteborgs Stads budget för 2007 betonas när det gäller detta område att:

”Gruppen ”unga utanför”, det vill säga de 16-24-åringar som inte studerar, arbetar, aktivt söker arbete eller har annan känd sysselsättning, har ökat. Detta är inte acceptabelt. Stadens olika aktörer ska arbeta långsiktigt och samordnat för att nå bästa effekt av de insatser som görs”.

(Göteborgs Stads budget för 2007 s 22)

#### 5.1.1 Målgruppen –en rörlig grupp

Utifrån hittills genomförd kartläggning konstaterar Utbildningsförvaltningen följande om målgruppen:

- Antalet berörda ungdomar som omfattas av uppföljningsansvaret har pendlat mellan 950 och 1150 ungdomar under de snart två åren som gått sedan lagen trädde i kraft 1 juli 2005. Av dessa utgör ca 30% ungdomar mellan 16 och 17 år och ca 70% mellan 18 och 19 år. Det totala antalet ungdomar i denna ålder i Göteborg är ca 22 000 ([www.goteborg.se/statistik](http://www.goteborg.se/statistik) 2007-03-15).
- Omkring en tredjedel av målgruppen har sysselsättning genom studier utomlands, på folkhögskolor, gör militärtjänst, har anställning i något företag eller liknande.

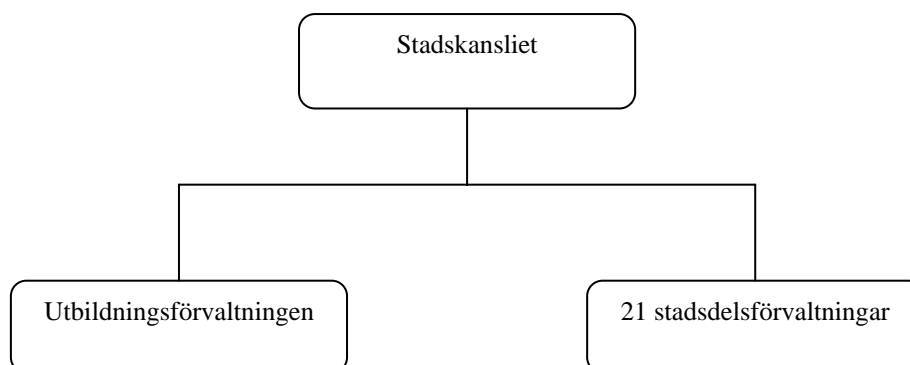
- En tredjedel bedöms vara en mera direkt målgrupp för individuellt anpassade åtgärder genom kommunens uppsökande, förebyggande och åtgärdande inom socialtjänsten.
- Resterande tredjedel rör sig mellan att inte göra någonting, är arbetssökande, har tillfälligt hoppat av eller är allmänt osäkra på sin väg mot vuxenlivet. Här är det individuellt anpassade kombinationer med skola, arbete/praktik och socialt stödjande insatser som kan vara lösningen.

Som påpekats är det en mycket stor rörlighet i gruppen. Flera återkommer efter studier utomlands, flera byter från arbete eller arbetslöshet till studier och tvärtom efter ett längre eller kortare uppehåll. Några är föräldralediga en tid eller gör militärtjänst. Några besöker sitt hemland och återkommer och söker studier eller arbete, vissa blir arbetslösa. Det har inte gjorts någon uträkning av hur många individer som faktiskt är registrerade inom ramen för uppföljningsansvaret under en längre tid (Göteborg Stad Utbildning 2007-04-03).

## 5.2 Organisering av det kommunala uppföljningsansvaret i Göteborgs Stad

Göteborgs Stad är en mycket stor organisation, med totalt ca 45 000 anställda i 21 stadsdelsförvaltningar, 20 fackförvaltningar och 25 bolag. Det kommunala uppföljningsansvaret är i första hand ett delat ansvar mellan den kommunala gymnasieskolan och stadsdelarna. Enligt uppdraget bör samverkan utvecklas även med kommunala arbetsmarknadsinsatser. Uppdraget till gymnasieskolan och stadsdelarna är formulerat från stadskansliet i en skrivelse till stadsdelscheferna, skolchefen och Utbildningsförvaltningen (Göteborgs Stad Stadskansliet 2005-05-10). Det kommunala uppföljningsansvaret har inte varit en politisk fråga i Göteborg, men på den politiska nivån är det formellt sett kommunstyrelsen som ger i uppdrag till utbildningsnämnden respektive stadsdelsnämnderna att tillse att uppdraget verkställs. Eftersom det är en lag har frågan gällt av vem och hur den ska verkställas på förvaltningsnivå. Den stadsövergripande strukturen för den verkställande organisationen för uppföljningsansvaret kan illustreras som i nedanstående figur (figur 1). Detta utgör organiseringen på tjänstemannanivå, eftersom det är verkställigheten som är av intresse utifrån vår studie.

Figur 1: Övergripande struktur för det kommunala uppföljningsansvaret



Ovanstående modell visar alltså grundstrukturen för det kommunala uppföljningsansvaret i Göteborg. Detta utgör ramen inom vilken de olika aktörerna kan arbeta för att utforma en god och tillfredsställande verksamhet för ungdomarna. I vårt intervjumaterial framförs av flertalet informanter att man vill utveckla ett säkert och fungerande system som fångar upp alla ungdomar och med möjlighet att erbjuda individuellt anpassade åtgärder eller insatser som är så skräddarsydda som möjligt.

*”Att få en organisation, ett system, ett kontaktnät som innebär att ingen ungdom ska hoppa av gymnasiet utan att ha något annat att gå till på en gång. Man ska aldrig behöva sitta hemma en månad som 16-17-åring, det är bedrövligt. Att vi också hittar arbetsformer eller sätt att motivera de unga och stärka deras självkänsla och att vara uthållig samt skapa de miljöerna.”*

– Tjänsteman

En del stadsdelar pekar på att detta kräver dels ett bra samarbete inom stadsdelarna men även mellan stadsdelarna, det vill säga antingen mellan några stadsdelar eller övergripande i kommunen. Frågan är om huruvida en lokal eller central nivå är mest lämplig. När det gäller praktikplatser, som är ett vanligt förekommande förslag på åtgärd, är det en stor konkurrens om dessa. I detta avseende vore central styrning lämpligt, då man genom ett ställningstagande eller policy kan bidra till en mer rättvis fördelning för hela staden.

Det finns en åsikt om att uppdraget inte är tillräckligt tydligt med tanke på att det är så många aktörer som är berörda och att dessa i vissa avseenden har skilda intressen. Den informant som tar upp detta anser vidare att det borde vara liktydiga signaler från politiker till tjänstemän, stadsdelsnämnderna samt Stadskansliets arbetsmarknadsgrupp. Vidare att det borde finnas gemensamma mål, organisation samt ekonomi för arbetet med uppföljningsansvaret – ett mer samlat kommunalt koncept. Samtidigt påpekar informanten att det måste vara olika lösningar i olika stadsdelar då behoven i stadsdelen kan se olika ut.

### **5.3 Utbildningsförvaltningens ansvar**

Utbildningsförvaltningens arbete med det kommunala uppföljningsansvaret styrs genom uppdraget från enheten för välfärd och utbildning vid Stadskansliet. På Utbildningsförvaltningen ligger huvudansvaret för uppföljningsansvaret på planeringsfunktionen. En stor del av arbetet med åtgärder är förlagda på olika verksamheter och ansvaret för detta är delegerat till respektive verksamhetschef. Arbetet med uppföljningsansvaret finns även explicit uttryckt i Utbildningsförvaltningens budget (Göteborgs Stad Utbildningsbudget för 2007).

#### **5.3.1 Rutiner för kartläggning**

Förvaltningen har utarbetat rutiner för att kartlägga de ungdomar som omfattas av uppföljningsansvaret, där man använder sig av olika register för att kontrollera uppgifterna mot folkbokföringen. Dessa rutiner är under utveckling. Ett system har etablerats där man får uppgifter om vilka ungdomar som inte har sökt eller inte fått någon plats i en gymnasieskola. Dessa uppgifter inhämtas via kansliet för gymnasieintagningen och det har dessutom skapats rutiner för Göteborgs kommunala gymnasieskolor när det gäller skolbyten och avhopp. Detta för att upprätthålla ett ständigt uppdaterat elevregister. I Göteborgsregionen har man även utvecklat ett system för uppföljning kallat GRUUS

(Göteborgsregionens UngdomsUppföljningsSystem). I detta system läggs uppgifter från respektive kommuns intagningsregister in, vilket underlättar kontrollen mot folkbokföringen för att kartlägga vilka ungdomar som går i gymnasieskolan. Då det är en stor rörlighet bland de unga genom inflyttning och utflyttning till och från kommunen samt omflyttning inom kommunen är det en omfattande process att samköra personuppgifter med befolkningsregistret och liknande. Ett mindre antal ungdomar har varken befolkningsregister, Migrationsverket eller annan myndighet kännedom om var de befinner sig eller vad de har för sysselsättning (Göteborgs Stad Utbildning 2007-04-03).

För att få kontakt med de unga som omfattas av uppföljningsansvaret skickas ett brev ut till dem. Detta utskick sker två gånger per år, i september respektive mars. Brevet innehåller en inbjudan att besöka Vägledningscentrum (beskrivs nedan) samt uppmanar de unga att tänka på värdet av genomförd gymnasieutbildning. I brevet uppmanas ungdomarna även att höra av sig för att meddela vilken sysselsättning de har. Detta håller på att utvecklas med ambitionen att löpande skicka ett brev till berörda ungdomar med uppmaningar till den unge att göra ett nytt försök samt att besöka Vägledningscentrum. Av de 950-1150 ungdomar som får brevet svarar ungefär hälften. När det gäller andra hälften håller man på att utforma metoder för få tag på dessa. En del unga blir uppringda av Utbildningsförvaltningens studievägledare, men en del dyker även upp självmant utan att besvara brevet. Det är dock ungefär hälften av ungdomarna som Utbildningsförvaltningen inte får kontakt med. Dessa sammanställs på en lista för varje stadsdel som skickas ut till respektive stadsdel. Detta sker ca 4-6 veckor efter att Utbildningsförvaltningen skickat ut breven, och uppdraget att kartlägga dessa unga läggs därmed på stadsdelarna. Stadsdelarna ska därefter återrapportera resultatet av sin kartläggning till Utbildningsförvaltningen (Göteborgs Stad Utbildning 2007-04-03).

### 5.3.2 Utbildningsförvaltningens åtgärder

Utöver registerhållning har Utbildningsförvaltningen till uppgift att erbjuda alla ungdomar i målgruppen studie- och yrkesvägledning samt utbildning på nationella eller individuella program. Det finns en stark betoning på att erbjuda ungdomarna stöd att fullfölja en gymnasieutbildning i det gemensamma uppdraget. Inte minst ligger detta ansvar på gymnasieskolorna:

*”Uppföljningsansvaret har skärpt kravet på skolorna att göra allt de kan för att motivera sina elever till fortsatta studier, genom samtal, långsammare studietakt, minska antalet kurser, försök att kombinera studier med praktik, m.m.”*

– Tjänsteman

Både Skolverket och Göteborgs Stad är tydliga med att betona ovanstående. Några exempel på satsningar som görs för att stödja elever att fullfölja en gymnasieutbildning är preparandutbildning som erbjuder extra stöd under det första året inom de nationella programmen för elever med låga meritvärden (betyg) från grundskolan. Ännu ett led är etableringen av tre Lärcentrum (Burgården, Vasa och Yrkes/Lindholmen) för elever som önskar en mer flexibel studietakt samt möjlighet att kombinera studier med arbete. Lärcentrum på Burgårdens gymnasium startade för ca två år sedan och utökades för ca ett år sedan med Vasa Lärcentrum. Hösten 2006 startades YrkesLärcentrum på Lindholmen. Både preparandutbildningen och Lärcentrum vänder sig till elever som är behöriga till nationella program. En tanke bakom etableringen av Lärcentrum är att samla de elever som vill läsa i lägre studietakt eller som inte orkar med hela utbildningsprogrammet istället för att ha dem utspridda på alla skolor. Samtidigt finns möjlig-



heten vid Lärcentrum att även läsa i en högre studietakt. Utbildningsförvaltningens arbetar även för att utveckla och anpassa gymnasieskolan så att fler unga ska fullfölja utbildningen genom en pågående översyn av det individuella programmet. Bland annat sker en utveckling av programnära individuella program (PRIV) (Göteborgs Stad Utbildning 2006-10-24; 2007-04-03; Göteborgs Stad Utbildnings budget för 2007).

I Göteborgs Stads budget för 2007 framförs följande:

”Gymnasieskolan ska utbilda eleverna och förbereda dem för övergången till vuxenvärlden, en värld som kan bestå av både arbete och av vidare akademiska studier. En kombination av praktik och studier kan hjälpa skoltrötta elever att klara av en gymnasieutbildning. Därför ska gymnasieskolan arbeta med att ta fram praktikplatser till de elever som behöver det”.

(Göteborgs Stads budget 2007 s. 18)

Vägledningscentrum är en enhet inom Utbildningsförvaltningen och är dels lokaliserat på Burgårdens gymnasium, dels representerat via studievägledare ute på grund- och gymnasieskolorna i Göteborg. Vägledningscentrum erbjuder studie- och yrkesvägledning till alla elever samt de ungdomar under 20 år som inte går i skolan. Verksamheten har även en hemsida med information och de arrangerar även allmänna informationsaktiviteter. Numera ingår även praktik som en del inom uppföljningsansvaret, vilken är förlagd till Vägledningscentrum. Syftet är att man genom en kombination av praktik, coachning samt vägledning ska motivera ungdomar inskrivna på en gymnasieskola till att fullfölja sina gymnasiestudier eller för avhoppare att återuppta sina studier. Dessutom ska praktiken ge de unga en aktiv och meningsfull sysselsättning i väntan på att sätta igång med studier på nytt. Ungdomarna kan erbjudas heltidspraktik endast om det är ett medvetet led i den unges studieplanering och om insatsen bidrar till att förstärka den unges förutsättningar att inom en överskådlig framtid, ca tre månader, följa gymnasiekurser. För ett stort antal ungdomar är det dock inget förstahandsval att påbörja utbildning eller utbildning i kombination med praktik ett, då dessa har behov av andra insatser.

*”Ibland kan det finnas skäl till kritik att en skola inte är mera resolut när den skriver ut en elev som inte vill fortsätta. Ibland kan det finnas kritik mot att en elev blivit för snabbt utskriven. Hade vi haft en mera utbyggd organisation runt skolan eller eleven med alternativ genom t.ex. annan sysselsättning och socialt stöd hade dessa rutiner säkert fungerat smidigare. Vi jobbar för det med ett litet steg i taget...”*

– Tjänsteman

Utbildningsförvaltningen menar att Göteborgs Stad ligger bra till i ett nationellt perspektiv, då man upprättat en plan samt ett kontaktnätverk inom ramen för det kommunala uppföljningsansvaret. Utbildningsförvaltningen anser dock att det är viktigt att det skapas mer åtgärder i samverkan mellan stadsdel, arbetsförmedling samt kommunens arbetsmarknadsinsatser, då det i dagsläget finns för få alternativ för ungdomar som inte vill gå i gymnasieskolan (Göteborgs Stad Utbildning 2007-04-03). Gymnasieskolans resurser bygger på skolpengen för gymnasieelever, vilken är beräknad på genomsnittet för de som är inskrivna på skolorna.

*”Det är svårt att bedriva individuellt utformade insatser till ett rimligt pris. Skolpengen är inte avpassad för individuell utbildning. För de som har individuella åtgärder i form av skola, praktik och socialt stöd är det viktigt att man utvecklar samverkan för att kunna ge dem det. Här har vi en hel del att göra för att nå en god nivå på individuellt anpassade insatser, men det är en process som tar tid.”*

– Tjänsteman

Med tanke på att man inom uppföljningsansvaret arbetar med de som inte är inskrivna i gymnasieskolan vilket innebär att skolpeng inte utgår för dem, anser en av våra informanter att det borde finnas en ekonomi för detta. I vårt intervjumaterial uttrycks även behovet av en bättre koordination mellan gymnasiet, vuxenutbildningen och arbetsmarknadsåtgärder för unga.

## **5.4 Stadsdelarnas ansvar**

Uppdraget anger att stadsdelarna ska bedriva ett aktivt förebyggande arbete via kartläggning och uppsökande och åtgärdande insatser. Enligt upprättad rutin får stadsdelsförvaltningarna listor från Utbildningsförvaltningen två gånger om året med ungdomar som omfattas av uppföljningsansvaret. Stadsdelsförvaltningarna har till uppgift att kartlägga och därefter återrapportera de ungas sysselsättning. Stadsdelarna har som tidigare nämnts befolkningsansvar för den aktuella gruppen och har enligt socialtjänstlagen ansvar för förebyggande barn- och ungdomsinsatser samt för de ungas behov av särskilda stödinsatser. Uppföljningsansvaret ingår som en del i detta och därför tillsätts inga extra resurser till det (Göteborg Stad Stadskansliet 2005-05-10). I vårt intervjumaterial framkommer att det är upp till stadsdelsförvaltningarna att göra prioriteringar med sina resurser då det inte finns några kommunala medel avsatta till detta. I fyra av fem intervjuade stadsdelar uttrycker informanterna att stadsdelen inte fördelat några medel eller resurser till uppföljningsansvaret, men att det finns ett behov av det. En informant skildrar att det även finns en del stadsdelar som är missnöjda eftersom de inte gavs möjlighet att vara med och påverka uppdraget, och att en del stadsdelar tycker att uppdraget borde ligga hos någon annan. Detta avsnitt kommer att avslutas med en sammanfattning av stadsdelarnas kartläggningsrutiner, åtgärder och organisering i form av en tabell.

### **5.4.1 Kartläggning**

Rutinerna för att ta kontakt med ungdomarna varierar något, men gemensamt (för de intervjuade) är att man inleder kartläggningen med att jämföra listan från utbildningsförvaltningen med socialregistret i respektive stadsdel för att kontrollera om ungdomarna är aktuella inom socialtjänsten. Det verkar inte finnas några generella rutiner för att gå vidare med de som är aktuella. I en av stadsdelarna menar informanten att det vore önskvärt att ta kontakt med de socialsekreterare som har hand om dessa ärenden för att få ett samlat grepp utifrån uppföljningsansvaret men att det inte funnits tid till detta. Samtidigt har ju merparten av de ungdomar som är aktuella inom socialtjänsten redan tillgång till de eventuella åtgärder som stadsdelen har att erbjuda. En del av de aktuella är det genom att de är t.ex. omhändertagna och då är det inte aktuellt att gå vidare inom ramen för uppföljningsansvaret.

Nästa steg i kartläggningen är att kontakta de unga som inte är kända av socialtjänsten, och detta sker i första hand genom ett brev och/eller telefonsamtal. Breven innehåller i allmänhet information om uppföljningsansvaret och att stadsdelen kan erbjuda olika former av stöd, samt en uppmaning om att höra av sig och meddela vad man har för sysselsättning och om man önskar stöd. Från vissa av stadsdelarna utgår även brev till målsmannen om ungdomen är under 18 år. En del stadsdelar skickar brev först och ringer dem som inte besvarar brevet, medan andra gör tvärtom med hänvisning till att det är trevligare och mer personligt att ringa. Samtidigt uppger en stadsdel att de ställer

sig mycket tveksamma till att ringa, och de telefonsamtal de gjort upplevts som påträngande och kontrollerande av ungdomarna.

*”Det är bra att följa upp, men å andra sidan konstigt eftersom gymnasiet är frivilligt. Att socialtjänsten hör av sig till de unga som inte går i gymnasiet, om de t.ex. jobbar, går på högskola. Samtidigt är det viktigt med uppföljningen. Det är dubbelt.”*

– Tjänsteman

I några stadsdelar gör man även hembesök för att få tag i de ungdomar man inte fått kontakt med via brev eller telefon. De av våra informanter som arbetar i stadsdelar där man gör hembesök är i grunden positiva till det och har inställningen att man inte ska ge upp utan verkligen arbeta uppsökande. Samtidigt som grundinställningen hos de som gör hembesök är att det är viktigt, kan man se att det inte är helt oproblematiskt:

*”Det kan finnas ett problem med att knacka dörr, man vet ju inte i vilket sammanhang de befinner sig i när man knackar på dörren. Jag hade önskat att vi hade haft socialtjänstens datasystem hos oss så vi kunde gå in och kolla regelbundet om de unga har blivit ärenden sedan den första kollen, för det händer ju en del.”*

– Tjänsteman

Av de stadsdelar som i dagsläget inte gör hembesök är det bara en som explicit uttrycker att man önskar göra det om resurserna hade funnits:

*”För närvarande har vi ca 30 ungdomar som inte har svarat på brevet och som vi alltså inte vet vad de gör. Det är ju rätt många/.../ de vi inte får kontakt med, som vi inte vet något om, dem är jag orolig för/.../ Andra stadsdelar knackar dörr, men det har vi inte resurser till. När det är så många krävs en helt annan organisation än vad vi har idag för att nå dem/.../ jag tycker att det är bra att knacka dörr”*

– Tjänsteman

Men även en rakt motsatt uppfattning finns representerad i materialet:

*”Vi respekterar om den unge inte vill komma hit eller höra av sig. Vi går inte och knackar på och så. Då vet de ju att vi finns och så.”*

– Tjänsteman

Resultatet av kartläggningen återrapporteras till Utbildningsförvaltningen i följande kategorier: arbetar, folkhögskola/vuxenstudier, föräldraledig, grundskola, praktik, militärtjänst, sjukskriven, utomlands, vägledning, SDN-verksamhet, arbetssökande, gör ingenting. Generellt sett verkar detta fungera bra så länge man får tag i de unga. Det problem som finns gäller att det är en relativt stor grupp unga kommer som man inte kommer i kontakt med och som därmed befinner sig i kategorin under kartläggning. Samtidigt uttrycker en av informanterna från en stadsdel att det finns en viss otydlighet i kommunikation gentemot Utbildningsförvaltningen:

*”... det är otydligt i förhållande till Utbildningsförvaltningen. Jag vet inte ens hur man ska redovisa uppföljningen till Utbildningsförvaltningen. Vissa ungdomar är ju uppenbart våra, t.ex. en isolerad då passar ju Skydds nätet. Men en 19-åring som hoppat av skolan, men är välfungerande i övrigt, om jag hänvisar den till Vägledningscentrum hur får jag reda på den unge får hjälp där? Jag vet inte hur återkopplingen mellan oss och Utbildningsförvaltningen (åt båda hållen) ska ske.”*

– Tjänsteman

Vidare lyfter några informanter i stadsdelarna att listorna från Utbildningsförvaltningen inte är helt korrekta då det i själva verket finns fler ungdomar som borde finnas med på listorna. Detta har upptäckts då man fått kontakt med ungdomar som omfattas av upp-

följningsansvaret, bland annat genom fältassistenter. Orsaken till detta tror informanterna är att gymnasieskolorna ibland inte avregistrerar elever trots att de har slutat.

#### 5.4.2 Åtgärder

Stadsrevisionens årsredogörelse för 2006 noterar att Göteborg har en plan och rutiner för organisering av uppdraget och för genomförandet av insatser, men gör följande påpekande:

”Det är angeläget att utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna fortlöpande utvecklar arbetet med utgångspunkt från uppföljningsansvaret i den riktning som lagstiftningen anger; att kunna erbjuda ”lämpliga individuella åtgärder””.

(Stadsrevisionens årsredogörelse år 2006 s. 17)

De ungdomar man lyckas få kontakt med i stadsdelarna och som inte har någon sysselsättning erbjuds i allmänhet ett samtal där syftet är att tillsammans med den unge utvärdera vad stadsdelen kan hjälpa till med. I en del fall handlar det främst om information, t.ex. hänvisning till Vägledningscentrum, och i en del av stadsdelarna erbjuder man sig att följa med ungdomen dit.

”Det kan vara enkla grejer, att de behöver reda ut lite grann eller har haft de rörigt hemma, ibland följer man med till Vägledningscentrum”

– Tjänsteman

I andra fall försöker man hitta en lämplig åtgärd inom de verksamheter stadsdelen har till sitt förfogande. De flesta stadsdelar i vår undersökning erbjuder Skydds nätet, vilket är ett samarbete med Vingagymnasiet. Det innebär att ungdomen får tre timmars individuell undervisning per vecka av en lärare från Vingagymnasiet i en lokal i stadsdelen.

”Som följd av uppföljningsansvaret har vi inlett ett samarbete med Vingagymnasiet/Skydds nätet/.../ för att kunna erbjuda något för dem som inte ens börjar på IV/.../ Frågan är om detta med Skydds nätet är den mest lämpliga åtgärden och om den stämmer överens med målgruppen, det är ganska få som deltagit.”

– Tjänsteman

I en del av stadsdelarna finns möjlighet att kombinera detta med praktik, stödsamtal och/eller andra insatser. En del av stadsdelarna har särskilda ungdomsverksamheter som riktar sig till unga arbetslösa. Bland dessa finns både verksamheter med fritidsgårdslänkande aktiviteter som syftar till att få med och få igång de unga, såväl som mer traditionella arbetsmarknadsinsatser. I samtliga fem stadsdelar som ingår i vår intervjuundersökning finns, mer eller mindre, möjlighet att erbjuda stödsamtal, antingen av den/de som ansvarar för uppföljningen eller inom de verksamheter man kan hänvisa till. När det gäller stöd- och vägledningssamtal samt Skydds nätet behöver ungdomen generellt sett inte aktualiseras inom socialtjänsten, men för de flesta övriga åtgärder som erbjuds, liksom praktik via socialtjänsten, krävs ett biståndsbeslut. De flesta av informanterna anser att de insatser de erbjuder är individuellt utformade. Samtidigt skildrar ett par av informanterna att de inte har så mycket direkta åtgärder kopplade direkt till uppföljningsansvaret, utan att de befinner sig i en utvecklingsprocess.

”Några ungdomar deltar i Skydds nätet/.../ När det gäller stödsamtal får en del ungdomar lite av det, men inte mycket, oftast handlar det om dem som redan har en kontakt med t.ex. ett resursteam. Men i övrigt finns det inget strukturerat. Det är där vi ska förbättra oss, det är nästa steg.”

– Tjänsteman

Ett par informanter menar dock att det egentligen inte handlar om en så stor målgrupp. Några menar att det inte direkt behövs mer resurser utan att räcker med att sköta uppföljningsansvaret inom ramen för sin tjänst eller verksamhet som det är organiserat i nuläget. Däremot vill man utveckla samarbetet med arbetsmarknadsinsatser, skola, Vägledningscentrum samt Lärcentrum. En av informanterna lyfter att man i stadsdelen önskar mer samarbete med någon som anordnar praktikplatser då det där svårt att ordna det lokalt i stadsdelen och kräver kunskap kring bl.a. arbetslagsstiftning.

*”Vi har inte upprättat några rutiner (för åtgärder) eftersom dels är det få unga som det handlar om som vill få kontakt med oss, och dels vet dessa inte riktigt vad de vill förutom att de inte vill gå i skolan.”*

*– Tjänsteman*

#### **5.4.3 Organisering av det kommunala uppföljningsansvaret i stadsdelarna**

Av de 14 stadsdelar som vi varit i kontakt med, antingen intervjuat eller via enkät, har tolv placerat uppföljningsansvaret inom socialtjänsten/individ- och familjeomsorgen (IFO). För att kunna ge en tydlig bild av hur de olika stadsdelarna har organiserat uppföljningsansvaret benämner vi dem i detta avsnitt A-N. En stadsdel har lagt det på en områdesorganisation med ansvar för bl.a. skola och ungdomsarbete. Utifrån kontaktpersonlistan vi fick av Utbildningsförvaltningen kan avläsas att detta är ett generellt mönster. Av övriga stadsdelar (som vi inte intervjuat och som inte heller besvarat vår enkät) är det i princip endast en som inte placerat uppföljningsansvaret inom socialtjänsten utan på en rektor för grundskola.

Det skiljer sig ganska mycket åt mellan de olika stadsdelar där vi gjort intervjuer hur processen gått till när man beslutat hur uppföljningsansvaret ska organiseras, och hur man motiverat det. Informanten i stadsdel A uppger att man fört en diskussion på både lednings- och handläggarnivå och därefter beslutat var och hur man ska arbeta med uppföljningsansvaret i stadsdelen. Denna person upplever att man har en lämplig organisation och att arbetet fungerar väl med såväl kartläggning som möjlighet att erbjuda åtgärder.

*”Ja, vi har absolut individuellt anpassade åtgärder/.../Vi tycker att det vi gjort och gör är tillräckligt. Det är ju inte så många ungdomar det rör sig om och vi har resurser för att kunna hjälpa dem.”*

*– Tjänsteman*

Även i stadsdel E finns ett tydligt beslut bakom placeringen av uppföljningsansvaret. Till skillnad mot de övriga stadsdelarna som finns representerade i vårt resultat har man inte lagt det inom socialtjänsten, utan på en områdesorganisation för bl.a. skola och ungdomsarbete. Avsikten bakom detta var:

*”...att försöka se det friska utifrån ett salutogent perspektiv.”*

*– Tjänsteman*

Trots detta befinner sig denna stadsdel på ett relativt tidigt stadium i utvecklingsprocessen av rutiner för kartläggning och åtgärder. Informanten uppger att det i början fanns vissa svårigheter i samarbetet med socialtjänsten i stadsdelen som då hänvisade till sekretess. Idag har man dock arbetat upp ett samarbete med såväl socialkontor som resursteam som fungerar bra vilket underlättar den fortsatta utvecklingen av arbetsmetoder. Även informanten i stadsdel D menar att det finns ett genomtänkt beslut bakom organisationen och att uppföljningsansvaret är en tydlig uppgift från ledningshåll. Informanten

ansvarar dessutom för kontakter med skola och att ordna praktikplatser, varför uppföljningsansvaret är en ganska naturlig del i denna persons arbetsuppgifter. Utvecklingen av rutiner och metoder sker i samråd mellan chef och handläggare. Informanten i denna stadsdel menar uppföljningsansvaret är förankrat i stadsdelen men att frågan inte har någon vidare hög prioritet. Man kunde ha haft mer resurser kopplade till frågan som man har i andra stadsdelar där de har coacher i sina verksamheter.

*"Jag har funderat på hur förankrat detta är i respektive organisation i stadsdelarna. Det måste kännas ensamt att sitta på detta ensam som socialsekreterare. Man har lagt det på en person som ska sköta det. Det är ett enmansjobb i vissa stadsdelar och det är ett bekymmer."*

– Tjänsteman

I stadsdel C lades uppföljningsansvaret i nuvarande organisation med hänvisning till att de arbetar med unga. Även i denna stadsdel framställs det att man inte har fått några extra resurser till att arbeta med detta, utan informanten har endast blivit ålagd uppföljningsansvaret inom ramen för sin tjänst. Med mer resurser anser informanten att man hade kunnat knacka dörr samt ta ett tidigare beslut om var uppföljningsansvaret ska vara placerat. Informanten anser inte att det är en bra lösning i dagsläget, dels på grund av de inte är direkt kopplade till de åtgärder som kan erbjudas och därför blir ett onödigt mellanled, dels eftersom deras organisation inte är avpassad för ett aktivt uppsökande arbete vilket leder till en bristande kartläggning. Den nuvarande organiseringen verkar dessutom något slumpartad eftersom ansvaret från början delades med en handläggare från försörjningsstödsenheten, vilket enligt informanten var bättre än nu. Detta samarbete upphörde dock när den handläggaren blev föräldraledig och man satte inte in någon ersättare. Informanten tror att organiseringen av uppföljningsansvaret i stadsdelen kommer att förändras inom kort:

*"När det gäller rutiner för själva uppföljningen har jag fört upp till högre nivå för att hitta en lösning om var ansvaret ska ligga med tanke på att det inte passar så bra här. Jag tror att det kommer att ligga på en annan enhet med mer arbetsmarknadsanknytning."*

– Tjänsteman

I stadsdel B säger informanten att uppföljningsansvaret inte är särskilt prioriterat från ledningshåll, utan att det tvärtom var på initiativ av informanten med kollegor att börja arbeta med uppföljningsansvaret. Medarbetarna har på egen hand utarbetat rutiner utan någon styrning överhuvudtaget. Informanten upplever inte att uppgiften lagts i tjänsten utifrån ett genomtänkt beslut, och önskar att få uppdraget mer tydligt i sin tjänst.

*"Men eftersom det inte hör till min ordinarie tjänst ligger det längst ner i byrålådan och görs efter allt annat. Det är ju inte högt prioriterat från chefer och så heller. När man pratar om det inom förvaltningen i övrigt så får man inte så mycket feedback, det känns inte som de bryr sig mycket om det här med unga utanför. Man vet att det finns men inte så mycket mer. Det är lite anonymt på det sättet. Så det blir något som man gör med vänsterhand om man säger så./.../*

– Tjänsteman

Verksamhetspersonalen tog på sig ansvaret för att det är roligt och för att det kändes rätt samt då de har ett genuint intresse för att arbeta med ungdomar som befinner sig utanför utbildningssystemet och arbetsmarknaden.

*"Det är vi som informerar cheferna och att det ska ligga som någon skyldighet att stadsdelen ska utföra det här uppdraget det känner inte jag av. Utan det är som vanligt, det handlar om att spara pengar, som man får höra varje dag. Det är inte prioriterat om man säger så."*

– Tjänsteman

Fyra av informanterna uppger att deras verksamhet inte hade formulerat ett bestämt mål vad gäller uppföljningsansvaret. En informant menar att man i stadsdelen inte har det skriftligt dokumenterat då man inte har arbetat så strukturerat med det, och säger att målet är att få kontakt med de man inte har nått. En annan uttrycker följande angående målformulering för uppföljningsansvaret:

*”Nej det har vi inte gjort, annat än att vi ska försöka göra någonting tillsammans med Skyddsrådet och att inga ungdomar ska behöva gå och dra sådär utan att vi ska veta vad de unga gör, och det kanske är ett gott mål i sig.”*

– Tjänsteman

En av informanterna förklarar att målet för uppföljningsansvaret faller under stadsdelens ungdomsenhets mål att arbeta förebyggande, att följa upp samt erbjuda anpassade åtgärder. I en annan av stadsdelarna berättar informanten att verksamhetschefen ska göra en handlingsplan för ungdomar i stadsdelen och att uppföljningsansvaret kanske kan komma in där. Endast en stadsdel uppger att man har ett tydlig formulerat mål:

*”Ja, det har vi. Alla ungdomar som är på listan ska kontaktas och bli uppmärksammade.”*

– Tjänsteman

## **5.5 Övriga stadsdelsförvaltningar –sammanfattning av enkätundersökningen**

Vår enkätundersökning visar att lagändringen i juli 2005 vad gäller det kommunala uppföljningsansvaret har haft betydelse i arbetet med uppföljningsansvaret i flertalet av de studerade stadsdelarna. En av informanterna uppger att det ledde till att man upprättade ett mer organiserat och aktivt arbete med att fånga upp unga utanför gymnasiet. En annan informant menar att kartläggningen via uppföljningsansvaret har gett en bättre överblick kring hur det ser ut för ungdomarna i stadsdelen, vilket i sin tur gett stöd åt att planering och strategier för arbetet med dessa unga. En annan uppfattning är att lagändringen haft till följd att Göteborgs Stad tagit ett samlat kommunalt grepp genom att uppföljningsansvaret ligger på Utbildningsförvaltningen som i sin tur utvecklat ett samarbete med stadsdelarna. Detta resulterade i sin tur till att man avdelat en personal att ansvara för uppdraget.

*”Lagändringen ledde till en ökad medvetenhet om målgruppen och deras behov”*

– Tjänsteman

En av informanterna förklarar att socialtjänsten även innan lagändringen stöttade ungdomar i stadsdelen, men bara om de var aktuella inom socialtjänsten. En annan informant uttrycker att man i stadsdelen numera måste följa upp de unga och vid behov erbjuda insatser från socialtjänsten. Några av informanterna beskriver att uppföljningsansvaret inte haft någon större betydelse då målgruppen utgörs av ett ytterst fåtal ungdomar i stadsdelen. En annan mening är att arbetet fungerar någorlunda tillfredsställande och att det i denna stadsdel finns många ungdomar som klarar sig bra då de har ett socialt nätverk och föräldrar som kan hjälpa dem till försörjning och arbete. Samtidigt förklarar informanten i denna stadsdel att de inte är nöjda med sitt arbete med de unga som inte har samma förutsättningar.

De flesta stadsdelar uppger att arbetet med det kommunala uppföljningsansvaret fungerar bra. Man anser sig göra ett bra arbete med kartläggningen och som samtalspartners

för ungdomar utanför gymnasiet. Ett par informanter önskar dock bättre samordning och förtydligande av innehåll samt målgruppskriterier av projekt och verksamheter. Vidare påpekar några informanter att det finns ett behov av mer resurser för att kunna genomföra ett bra arbete inom ramen för uppföljningsansvaret. I studien framgår även att det är svårt att tillhandahålla alla resurser på egen hand i den egna stadsdelen. En informant uttrycker att uppdraget för närvarande hänger på denne ensam samt att det har tagit tid för stadsdelen innan det blev klart vad som gäller.

En uppfattning är att ansvarsfördelningen i förhållande till Utbildningsförvaltningen och överlämnandet av uppdraget från denna till stadsdelarna är tydlig. Vidare att befogenheter samt praktiskt genomförande är tydligt, men det påpekas att ansvaret inte alltid är så lätt att lösa på lokal nivå:

*”Ansvarsfördelningen kan vara tydlig, men samma ansvar kan också vara för stort för den enskilda stadsdelen, som att lösa stora strukturella problem (som arbetslöshet och utanförskap) på lokal nivå.”*

*– Tjänsteman*

En informant tycker att ansvarsfördelningen till en viss del är otydlig, men anser att de regelbundna kontaktpersonmötena är bra. Vidare upplever man att uppdraget svårt då det inte finns mycket att erbjuda de unga som inte vill studera utan arbeta. En stadsdelsförvaltning förklarar att man är en liten förvaltning, och att detta gör att ansvar och befogenheter fungerar bra då man har nära till beslutsvägar samt har en nära kontakt inom förvaltningen, likväl som med andra samarbetspartners såsom Utbildningsförvaltningen.

I tabell 1 på nästa sida ges en översikt över organisering, rutiner och åtgärder inom det kommunala uppföljningsansvaret i alla stadsdelar i vår undersökning.



Tabell 1: Organisering, rutiner och åtgärder i stadsdelarna

SDF	Organisering	Rutiner för kartläggning*	Åtgärder som erbjuds
<b>A</b>	IFO – ”extern” arbetsmarknadsverksamhet Jobbsökaraktiviteter, stöd av coach, hjälp hitta praktik m.m.	1. Telefonsamtal 2. Brev, även till förälder för minderåriga	Stöd- och vägledningssamtal, Skydds nätet, Praktik, Jobbsökaraktiviteter
<b>B</b>	IFO – ”extern” ungdomsverksamhet Stödsamtal, stöd i skolarbete, hjälp hitta praktikplats m.m.	1. Brev, även till föräldrar för minderåriga 2. Telefonsamtal till alla 3. Hembesök	Stödsamtal, Skydds nätet, kan utformas utifrån den unges behov
<b>C</b>	IFO – ungdomsteam inom resursteam Stödjande/behandlande verksamhet	Brev	Samarbetsprojekt socialtjänst och Arbetsförmedlingen, Stödsamtal, Ungdomsprojekt som riktar sig till ”unga utanför”, Skydds nätet
<b>D</b>	IFO – ungdomsenhet Familjebehandling, stöd till ungdomar	1. Telefonsamtal 2. Brev, två påminnelsebrev	Skydds nätet, Praktik, Stödsamtal, Ungdomsprojekt som riktar sig till ”unga utanför”
<b>E</b>	Områdesorganisation för skola och ungdomsarbete Övergripande ansvar för förskola, grundskola och ungdomsarbete	1. Brev 2. Hembesök	Skydds nätet, i viss mån stödsamtal, för övrigt på planeringsstadiet
<b>F</b>	IFO – ”extern” ungdomsverksamhet	1. Brev, även till målsman för minderåriga 2. Telefonsamtal, även till målsman	Information, vägledning. Övriga åtgärder inom ungdomsprojekt, bl.a. praktik, som kräver biståndsbeslut
<b>G</b>	IFO – ”extern” ungdomsverksamhet	Brev till myndiga ungdomar, till målsman för minderåriga, ett påminnelsebrev	Individuellt stöd, Gruppverksamhet inom ungdomsprojekt eller arbetsmarknadsinsatser via olika verksamheter i stadsdelen
<b>H</b>	Uppgift saknas	Brev	Behov finns ej i stadsdelen
<b>I</b>	IFO	Uppgift saknas	Skydds nätet i kombination med praktik, tillgång till jobbcoach
<b>J</b>	IFO	1. Brev 2. Telefonsamtal eller hembesök	Individuella samtal för stöd och vägledning, i övrigt inga konkreta åtgärder
<b>K</b>	IFO – ungdomsgruppen	Telefonsamtal eller brev	Information, Skydds nätet med ev. praktik, Ungdoms/arbetsmarknadsverksamhet
<b>L</b>	IFO – barn- och ungdomsgruppen	1. Brev 2. Telefonsamtal 3. Ytterligare ett brev	Hittills inte funnits behov
<b>M</b>	IFO	1. Brev 2. Telefonsamtal 3. Hembesök	Stödsamtal, arbetsmarknadsinsatser, utbildning
<b>N</b>	IFO – barn- och ungdomsgruppen	Uppgift saknas	Olika former av socialt stöd och Skydds nätet

\* Upprepad kontakt avser endast de man *inte* fått kontakt med genom föregående metod om inget annat anges.

Källa: intervjuer (SDF A-E) och enkät (SDF F-N) utförda 070402-070413.

## 5.6 Samverkan kring det kommunala uppföljningsansvaret

I uppdraget från Göteborgs Stadskansli yttras att det är av största vikt att det utvecklas insatser i samverkan mellan skola, socialtjänst, arbetsförmedlingen och kommunala arbetsmarknadsinsatser. Däremot anges inte några konkreta förslag på hur det ska gå till. Inte heller lämnas några förslag på rutiner för hur stadsdelarna ska organisera och arbeta med uppföljningsansvaret. På en konkret nivå anges att det krävs en samverkan över förvaltningsgränserna när det gäller själva kartläggningen och Utbildningsförvaltningens registerhållning, och det föreslås rutiner för detta (Göteborgs Stad Stadskansliet 2005-05-10).

Även i Göteborgs Stads budget för 2007 betonas samverkan:

”De ungdomar som går ur gymnasiet utan godkända betyg eller som avbryter sina gymnasiestudier drabbas särskilt hårt av arbetslöshet. Göteborgs Stads verksamheter ska hitta samverkansformer med berörda parter för att hjälpa dessa ungdomar”

(Göteborgs Stad budget 2007 s. 18)

Samverkan mellan gymnasieskolan och stadsdelarna befinner sig i en utvecklingsfas och innebär i praktiken att utforma bättre rutiner för ett närmare samarbete kring sociala frågor som rör elever när det finns behov av detta. Samverkan mellan stadsdelen, gymnasieskolan och kommunens arbetsmarknadsinsatser innebär att nya individuella studievägar kan skapas där ungdomar kan kombinera studier med praktik/arbete tillsammans med ett utökat socialt stöd. Här pågår ett utvecklingsarbete inom nätverket av kontaktpersoner där även kommunens centrala arbetsmarknadsgrupp numera finns representerad (Göteborgs Stad Utbildning 2007-04-03). Registerhållningen kräver samverkan med stadsdelarna och det är med anledning av detta som Utbildningsförvaltningen har tagit initiativ till ett kontaktpersonnätverk. Nätverket skapades hösten 2005 via en aktiv e-mailkontakt mellan Utbildningsförvaltningen och de olika stadsdelsförvaltningarna. I januari 2006 hade man det första mötet som följdes av ytterligare möten under samma år. Även under 2007 räknar man med att ha fyra möten som kommer att äga rum både under våren samt hösten.

### 5.6.1 Samarbete – med vilka och hur?

Olika stadsdelar skiljer sig åt när det gäller olika samarbeten och samverkansprojekt. En del stadsdelar har en hög ambitionsnivå med ett gedigen och bred ungdomsverksamhet, medan det är betydligt mindre i andra stadsdelar. Inom stadsdelarna samarbetar de som ansvarar för uppföljningsansvaret med andra delar inom organisationen såsom socialsekreterare, fältassistenter, resursteam och fritidsgårdar i området, praktiksamordnare (inom IFO) och andra verksamheter som arbetar med ungdomar på olika sätt. En stadsdel uppger att man utifrån den enskildes ungdomens vilja och behov tar kontakt med de aktörer som leder utvecklingen framåt. En stadsdel uppger att det inte finns något samarbete alls organiserat.

Majoriteten av stadsdelarna samarbetar även externt eller utanför sin ordinarie organisation med kommunens Utbildningsförvaltning inom ramen för kontaktpersonnätverket, och hänvisar även en del ungdomar till Vägledningscentrum. Flertalet stadsdelar samarbetar även med Vingagymnasiet som utgör kommunens individuella program och Skyddsnetet som är ett samarbete mellan stadsdelarna och Vingagymnasiet. En del

stadsdelar uppger att de även är i utvecklings- och planeringsstadiet när det gäller att skapa samarbete med närliggande stadsdelar. I ett par stadsdelar har man bl.a. ansökt om pengar till en gemensam praktiksamordnare. I två andra stadsdelar finns det planer på socialchefsnivå att man tillsammans ska finna vägar för hur man ska arbeta vidare med de ungdomar som man inte kommer i kontakt med. En stadsdel samarbetar med arbetsplatser, offentliga och privata, vid praktikanskaffning samt behandlings- och boendeinstitutioner i de fall ungdomarna är föremål för sådana. Det finns även samarbeten med Arbetsförmedlingen.

### 5.6.2 Synen på samarbetet kring uppdraget

Generellt i materialet uttrycks att samarbetet kring kartläggningen, återrapporteringen från stadsdelarna och registerhållningen fungerar ganska bra. När det gäller samverkan kring insatser uttalar många informanter att det i realiteten inte finns samverkan i någon större utsträckning. Många uttrycker dock att det finns ett visst samarbete, men att de inte skulle kalla det för samverkan direkt, utan att det snarare är något som behöver utvecklas mer. Här ska även nämnas att det finns olika uppfattningar och associationer när det gäller begreppen samverkan eller samarbete.

*”Göteborg är en segregerad stad både i befolkningshänseende men även utifrån verksamhetshänseende. Det svårt att bygga upp en struktur som är lika över hela linjen. Därför bygger det mycket på kraft i de olika delarna och förhoppningsvis samordning och bra nätverk. Det tar ju dock tid att bygga upp då folk byts ut, byter jobb, mm.”*

– Tjänsteman

Samtliga informanter ser samarbete som något meningsfullt då det ger utbyte av erfarenheter, kunskaper samt metoder att nå och arbeta med de unga. Detta menar man skapar nya tankar och idéer. Många informanter framför att information och kommunikation med Utbildningsförvaltningen fungerar bra. En informant uttrycker att förvaltningen är duktig att på att bevaka frågan och sprida information såsom propositioner som man vidarebefordrar till stadsdelarna och andra involverade aktörer. Problemet inte är information, utan att göra något, menar en informant. Flera av informanterna anser att deras samarbeten i stort fungerar bra. En uppfattning är att samarbetet präglas av att man sätter ungdomarna i fokus. En annan att man tar de kontakter som krävs för att kunna genomföra sitt arbete t.ex. för att utforma insatser. En informant uttrycker att det ligger på en lagom nivå, det är situationsanpassat och vad frågan kräver just nu. Man är på god väg och har skapat ett forum där man kan diskutera frågor tillsammans, mellan Utbildningsförvaltningen och stadsdelarna. Samtidigt menar en del informanter att samarbetet behöver utvecklas. En uppfattning är att det behövs mer samordning mellan stadsdelarna och att frågan ligger i hur man ska kunna skapa en gemensam satsning, men även att det behövs tydligt gemensamt uppdrag. Informanten uttrycker även följande:

*”Eftersom många elever som får problem i gymnasiet har haft det redan i grundskolan skulle jag vilja att de åtgärdsprogram och uppföljningar som stadsdelarna utför i grundskolan ska fortlöpa upp i gymnasiet.”*

– Tjänsteman

Uppfattningarna från intervjustudien om samverkan och samarbete sammanfattas i nedanstående lista:

- Samarbetet i dagsläget fungerar bra, det ligger på en lagom nivå.
- Samarbete mellan stadsdelarna och skolan samt Vägledningscentrum, t.ex. trepartssamtal, borde utvecklas mer.
- Det finns behov av mer samordning mellan stadsdelarna samt stadsdelsövergripande åtgärder, t.ex. ett gemensamt praktikcentrum. Antingen centralt eller mellan några stadsdelar. För vissa unga kan det vara avgörande att få stöd lokalt, å andra sidan kan det vara bra att samla kompetens centralt.
- Det är svårt att föra en diskussion 21 stadsdelar emellan, vem ska ta initiativ till samarbetsprojekt och genomföra det?
- Arbetsmarknadspolitiken måste in på något sätt, och det behövs samarbete med Arbetsförmedlingen.
- Det finns behov av verksamheter som kopplar ihop skola, arbete, praktik och socialt stöd. Åtgärdsprogram för vissa elever i grundskolan borde fortlöpa upp i gymnasiet.

När det gäller kontaktpersonmötena är de intervjuade i allmänhet positiva då man kunnat utbyta erfarenheter och fått information om bl.a. Vägledningscentrum och Skydds-nätet.

*”Att utbyta erfarenheter är ju egentligen det som det handlar om. Kontaktpersonmötena som vi har ca fyra gånger per år är det enda forumet vi har inom detta för verksamhetsutveckling och erfarenhetsutbyte”.*

– Tjänsteman

Som följd av att stadsdelarna har organiserat uppföljningsansvaret på olika sätt, består kontaktnätverket av personer som har olika befattningar och positioner på olika nivåer inom respektive förvaltning. Detta menar en stor del av informanterna har betydelse för samarbetet. Några menar att det är viktigt att kontaktpersonen är kopplad till stadsdelens verksamhet i form av utförare, en uttrycker att det där kan komma fram både svårigheter och möjligheter i arbetet som en chef kan missa. Andra pekar på det motsatta och menar att man kan lägga det på någon som har mer mandat t.ex. på enhetschefsnivå. Om man ska fatta ett viktigt beslut måste personen ha mandat alternativt ha en sådan förankring i sin organisation att det kan föras upp förslag som kommer från nätverket. En informant uttrycker att det inte är ett problem då man menar att nätverket handlar om erfarenhetsutbyte och inte att skapa en gemensam policy. Samtidigt framför en informant att det måste vara tydligt vad det är man representerar, antingen om man är handläggare eller har en ansvarighet. Det viktiga är att alla vet vad kontaktpersonerna representerar. Det är också viktigt att vara noga med kontaktpersonsgruppens syfte, är det en informationsgrupp och utbyte av erfarenheter eller annat? En annan åsikt som lyfts i intervjuaterialet när det gäller kontaktpersonnätverket är att Utbildningsförvaltningen dominerar i nätverket. Informanten som framför detta menar att det dels beror på att Utbildningsförvaltningen ligger före i fas då de har kommit igång med många åtgärder, dels på att förvaltningen sköter registerhållningen. Vidare förklarar informanten att det även kan bero på att stadsdelarna utgörs av 21 olika organisationer med kontaktpersoner som arbetar på olika nivåer inom respektive stadsdelsförvaltning, som dessutom ligger olika i fas där en del kommit längre än andra och tvärtom.

## 6. ANALYS

I detta kapitel analyserar vi de resultat som presenterades i föregående kapitel. Analysen görs med hjälp av de teoretiska utgångspunkter vi introducerade i kapitel 3, och är indelad i tre delar. Först tar vi upp den övergripande organiseringen av uppföljningsansvaret där kommer vi in på frågor om ansvars- och arbetsfördelning mellan de olika aktörerna, liksom samverkan och samarbete dem emellan. Därefter diskuterar vi Utbildningsförvaltningens och sist stadsdelsförvaltningarnas organisering av uppföljningsansvaret, liksom dessa aktörers rutiner och åtgärder. Vi utgår främst från intervjumaterialet i analysen och endast i viss mån enkätaterialet.

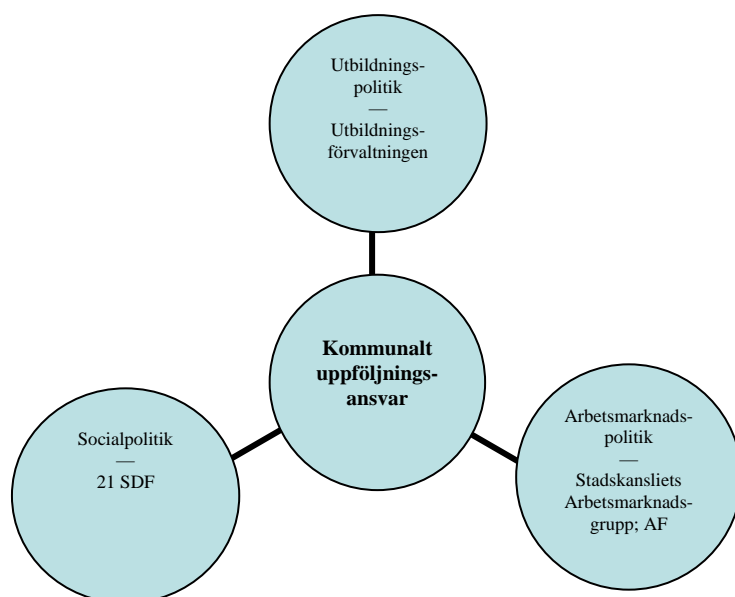
### 6.1 Övergripande organisering av uppföljningsansvaret i Göteborg

Göteborgs Stad är i sin helhet en mycket stor organisation, med tusentals anställda i ett stort antal förvaltningar och bolag. Helt i enlighet med teorier om organisation (jfr. Jacobsen och Thorsvik 2002; Christensen m.fl. 2005) innebär det stora omfånget en hög grad av arbetsdelning och specialisering, både vertikalt och horisontellt. De många förvaltningarna är uppdelade i ett stort antal enheter på olika nivåer med ansvar för olika verksamheter och målgrupper, vilket kan sägas utgöra en ganska typisk byråkratisk organisering. Samtidigt skapar detta en komplex struktur vilket kan göra det svårt att ha överblick och att fastställa vilken enhet som ska ansvara för en viss verksamhet. Särskilt när det gäller en verksamhet som det kommunala uppföljningsansvaret för ungdomar, som visserligen utgör en mycket liten del av helheten och som angår ganska få av både befolkningen och de anställda, men som anknyter till flera olika ansvarsområden.

Med tanke på att det kan vara svårt att dra gränser mellan olika politikområden eftersom de ofta anknyter till varandra skapas en komplex struktur. Dessutom finns i offentliga verksamheter generellt dilemman kring avvägningar mellan demokrati och byråkrati. Detta kan belysas genom begreppet *multifunktionalitet*, som innebär att offentliga verksamheter måste ta en mängd olika hänsyn gällande bl.a. politisk styrning, kontroll, representation och deltagande från berörda parter vilka kan vara motstridande (jfr. Christensen m.fl. 2005; Peterson 2003).

Figur 2 på nästa sida är en framställning av just denna komplexitet. Den utgör ett försök till att förtydliga de olika dimensionerna på olika nivåer som är involverade i det kommunala uppföljningsansvaret, både på ett politiskt men även verkställande plan. I det konkreta arbetet med uppföljningsansvaret som bedrivs på den verkställande nivån, styrs eller ska arbetet styras via kommunfullmäktige som utgör det högsta beslutande organet i sakfrågan i Göteborg Stad. Men så är inte fallet med uppföljningsansvaret då uppdraget inte i någon större utsträckning varit en politisk fråga i kommunen, varför verkställighet av lagen än mer blivit avgörande för hur den implementerats och genomförts på tjänstemannanivån. Detta ställer höga krav på de verkställande aktörerna inom de olika politiska dimensionerna att samverka kring frågan. Inte minst med tanke på att de olika politikområdena ofta präglas av olika syn på problem och lösningar. Här finner vi att det borde föreligga en tydligare policy och målsättning med hur man ska gå tillväga för att genomföra uppdraget, vilket vi menar kräver en mer aktiv politisk insats i frågan som inbegriper en samordning av de olika politiska ansvarsområdena på den högre (politiska) nivån.

Figur 2: Det kommunala uppföljningsansvaret – olika ansvarsområden



Det kommunala uppföljningsansvaret har i Göteborg delats upp mellan två huvudsakliga aktörer, Utbildningsförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna. I realiteten är det därför snarare 22 huvudaktörer som står för det direkta utförandet av uppföljningsansvaret. Denna arbetsfördelning bygger på två specialiseringsprinciper (jfr Christensen m.fl. 2005):

- Utbildningsförvaltningen ansvarar för uppgifter inom ramen för skollagen. Utifrån *sektorsprincipen* faller uppgifter rörande utbildningsområdet på Utbildningsförvaltningen, vilket i fråga om uppföljningsansvaret handlar om att erbjuda studievägledning, anpassad studietakt vid Lärcentrum, praktik med inriktning att återuppta studier m.m. Dessutom har registerhållningen över uppföljda ungdomar placerats hos Utbildningsförvaltningen.
- Stadsdelsförvaltningarna har i enlighet med *geografiprincipen* ansvar för uppföljning av de ungdomar som är bosatta i respektive stadsdel. Eftersom studier inte är aktuellt för en del av de unga som omfattas av uppföljningsansvaret, ansvarar stadsdelsförvaltningarna för att erbjuda dessa ungdomar åtgärder som ligger utanför Utbildningsförvaltningens område. Det gäller olika former av socialt stöd och/eller arbetsmarknadsinsatser. En av de vanligaste åtgärderna som stadsdelarna erbjuder är dock utbildning inom ramen för Skyddsnetet.

Utbildningsförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna ägnar sig alltså åt uppgifter som i viss utsträckning överlappar varandra, då Utbildningsförvaltningen via Vägledningcentrum arbetar med praktikplatser, visserligen som ett led för de unga som är inställda på att inom överskådlig tid börja skolan, men det är ändå en verksamhet som närmar sig arbetsmarknadsområdet. Även vissa av stadsdelarna arbetar med praktikplatsanordning. Tidigare samordnades praktikplatser för den här åldersgruppen främst via KUP som numera är nedlagt, vilket kan vara en orsak till att man inom Utbildningsförvaltningen

sett behovet av att utveckla en sådan verksamhet då många ungdomar inte är redo att gå direkt in i skolan efter ett avbrott. Stadsdelarna å sin sida har i stor utsträckning börjar samarbeta aktivt med Vingagymnasiet för att erbjuda utbildning på "hemmaplan", i form av Skyddsnetet. I en del av stadsdelarna försöker man skapa individuella lösningar för ungdomarna där man kombinerar utbildning inom Skyddsnetet med stödsamtal om behov föreligger och praktik och/eller jobbsökaraktiviteter.

Att de olika aktörernas verksamheter på det här sättet närmar sig varandra menar vi kan ses som något positivt då man kan tänka sig att det är ett tecken på att man utgår från de behov som de facto finns hos målgruppen, och att de styrande principerna för specialisering får mindre betydelse. Istället tillåts flexibilitet och nytänkande då man inser att det är omöjligt och inte särskilt önskvärt att bedriva verksamheter med vattentäta skott emellan, utan att man måste anpassa sig efter en förändrad situation (jfr. Flaa m.fl. 1999). Frågan är vad detta närmande beror på. En möjlig förklaring är att en pusselbit i organiseringen av uppföljningsansvaret saknas, så att de existerande verksamheterna får göra sitt bästa med de bitar som finns utifrån respektive horisont. Den saknade pusselbiten som vi ser det är någon form av praktik- eller arbetsmarknadsverksamhet mellan dagens huvudaktörer. I vårt empiriska material finns genomgående en efterfrågan om samordning av praktikplatser och samverkan med arbetsmarknadspolitik. Behovet av detta framhävs i såväl uppdraget från Stadskansliet, olika skrivelser från bl.a. Utbildningsförvaltningen som i flertalet av de intervjuer vi gjort. Arbetsmarknadsenheten i kommunen uttrycks dock inte explicit som en av de ansvariga parterna för uppföljningsansvaret, utan det som står i uppdraget från stadskansliet är att insatser ska utvecklas i samverkan. Det framgår inte heller i uppdraget om de kommunala arbetsmarknadsinsatser som nämns ska bedrivas på central eller lokal (stadsdels-) nivå. I dagsläget finns enligt en av våra informanter inga resurser till en central arbetsmarknadspolitik för unga i kommunens regi. Att det i uppdraget inte anges några konkreta förslag på hur man ska genomföra samarbetet, tror vi kan försvåra samverkan. Danermark och Kullberg (1999) förklarar att orsaken till att samverkan fungerar dåligt är ofta för vagt formulerade målsättningar. En annan hämmande faktor enligt dem är bristande samordning av finansiering m.m. Det finns ju ingen förvaltningsövergripande ekonomi för arbetet med uppföljningsansvaret i Göteborg, vilket troligen också påverkar samverkan och samarbete. Vidare det faktum att de berörda aktörerna är organiserade efter olika specialiseringsprinciper har betydelse för möjligheten att samverka. Detta kan relateras till Danermark och Kullberg (1999) som menar att en hämmande faktor för samverkan är skilda upptagningsområden. Man har även olika traditioner inom olika förvaltningar respektive politikområden.

I en komplex organisation som Göteborg, och i fråga om uppföljningsansvaret där dels Utbildningsförvaltningen och dels varje stadsdel ansvarar för sina ungdomar och att kunna erbjuda dem åtgärder, kan finnas risk för lokal rationalitet. Christensen m.fl. (2005) beskriver detta som att det är svårt för de enskilda offentliga aktörerna att se hitta helhetslösningar och att se till kollektiva mål. De har inte den överblick som krävs, och konsekvensen blir att de endast ser till sina egna intressen.

### **6.1.1 Samverkan**

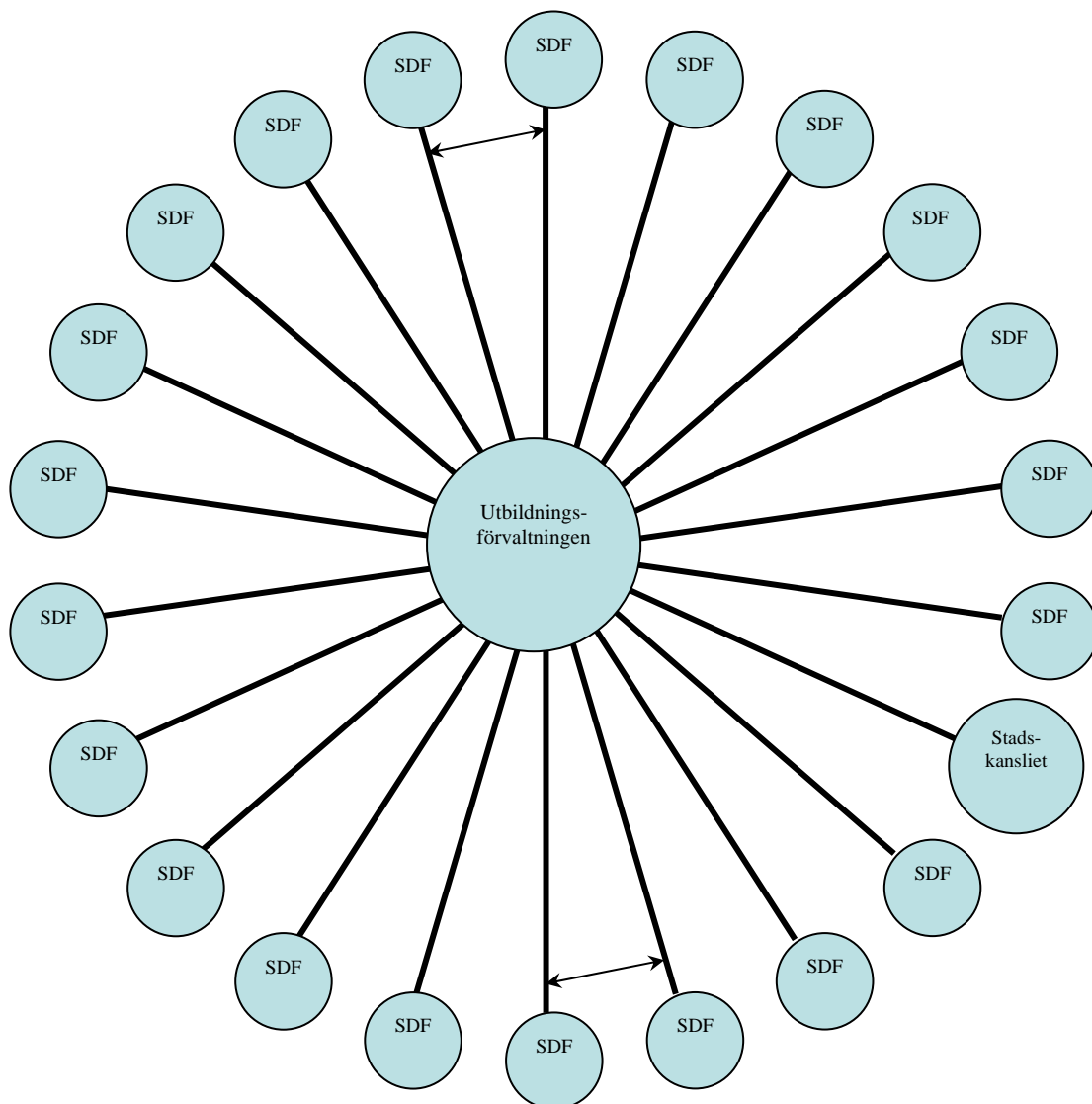
Samverkan mellan gymnasieskolan och kommunens 21 stadsdelar är relativt nytt och befinner sig i en utvecklingsfas. Ett kontaktnätverk har skapats som dels är en del i kartläggningen och dels innebär ett erfarenhetsutbyte mellan de olika parterna. De flesta av

våra informanter i stadsdelarna uppgav att samarbetet med Utbildningsförvaltningen fungerar bra. Genom vår undersökning upptäckte vi dock att samarbetet behöver utvecklas då det finns ett behov av att samarbeta på en mer praktisk nivå. Vi uppfattar att detta särskilt gäller de ungdomar som inte är inriktade på studier i den närmaste framtiden, och där arbetsmarknadsåtgärder ligger närmare till hands att erbjuda dem. Vissa av stadsdelarna har inte mycket att erbjuda inom detta område, men även för de stadsdelar som redan arbetar aktivt med frågorna ser vi utifrån vår undersökning att det finns ett behov av någon form av central samordning av praktik- och arbetsmarknadsåtgärder, för att undvika konkurrens och främja helhetslösningar (se ovan om lokal rationalitet).

Vi tycker oss kunna identifiera att samarbetsstrukturen vad gäller det kommunala uppföljningsansvaret i Göteborg kan illustreras som i figur 3 på nästa sida. Strukturen som sådan har stora likheter med kontaktpersonnätverket. Utbildningsförvaltningen som har det huvudsakliga ansvaret för registerhållningen är av denna anledning i centrum för samarbetet, och är även sammankallande och initiativtagare till kontaktpersonnätverket. Ytterligare en orsak till att Utbildningsförvaltningen befinner sig i centrum tror vi beror på att uppföljningsansvaret regleras inom skollagen, d.v.s. inom utbildningssektorn, samt att arbetet med uppföljningsansvaret i första hand syftar till att de unga ska fullfölja gymnasieutbildning. Utbildningsförvaltningens olika verksamheter såsom Vägledningscentrum och Lärcentrum utgör därmed ett naturligt nav för arbetet inom uppföljningsansvaret, då de arbetar med att förebygga avhopp samt att motivera ungdomar att återuppta studierna. Stadsdelarna ingår som en självklar aktör i samarbetet utifrån sitt befolkningsansvar samt att kartläggningen kräver att stadsdelarna medverkar, då de har större kunskap om de unga och har andra former av resurser för att kontakta dem än vad som finns inom Utbildningsförvaltningen. Dessutom har en del unga behov av sociala stödinsatser och/eller arbetsmarknadsinsatser, vilket inte Utbildningsförvaltningens verksamheter kan erbjuda i någon större utsträckning. Några stadsdelar har etablerat samarbeten sinsemellan där de har utformat gemensamma verksamheter, och i ytterligare några planeras nya samarbeten. Även Stadskansliets arbetsmarknadsgrupp finns med i kontaktpersonnätverket, men har i dagsläget inte någon direkt roll i samarbetsstrukturen vad vi kan se utifrån vår undersökning.



Figur 3: Samarbetsstruktur för det kommunala uppföljningsansvaret i Göteborg



Olika typer av nätverksstrukturer har enligt Christensen m.fl. (2005) allt mer börjat ersätta den traditionella byråkratiska förvaltningen. Dessa nätverk kan röra sig om allt ifrån projektorganisationer med konkreta uppgifter till mer informationsutbytande samrådsgrupper. Kontaktpersonnätverket inom uppföljningsansvaret i Göteborg är ett exempel på det senare där man vid regelbundna möten får information och tillfälle att utbyta erfarenheter. I kontaktpersonnätverket kan det föreligga asymmetriska relationer (jfr. Danermark och Kullberg 1999) då de medverkande har olika positioner i respektive förvaltning, vilket kan försvåra samarbete. Samtidigt är kontaktpersonnätverket inte avsett att ha någon beslutande roll, och detta är därför inte av någon avgörande betydelse som vi tolkar det. Vad som däremot kan ha betydelse i kontaktpersonnätverket såväl som för samarbetet i allmänhet är att det verkar vara en viss personalomsättning och rörlighet bland utsedda kontaktpersoner, i synnerhet inom stadsdelsförvaltningarna, vilket enligt Danermark och Kullberg (1999) kan försvåra uppbyggnaden av en gemensam kunskapsbas och utgör på så sätt en hämmande faktor för samverkan och samarbete.

## 6.2 Organisering av uppföljningsansvaret i Utbildningsförvaltningen

Lagen som behandlar det kommunala uppföljningsansvaret ligger under skollagen. Dessutom är styrningen via uppdraget från Stadskansliet tydlig i förhållande till Utbildningsförvaltningen. I uppdraget anges även konkreta förslag på rutiner för kartläggning, vilket också kan ses som en tydlighet i uppdraget gentemot utbildningssektorn. Sannerstedt (1997) menar att beslutfattarens roll i implementeringen via en direkt styrning, genom detaljrik information kring vad tillämparen ska göra, underlättar implementeringsprocessen. Den direkta styrningen är entydig vilket innebär att beslutfattarens intentioner inte kan missförstås.

Detta kan vara en anledning till att man agerat mer kraftfullt samt tagit tag i frågan på olika nivåer i Utbildningsförvaltningen. Det har man gjort genom att man har etablerat rutiner för kartläggning samt åtgärder och verksamheter såsom Vägledningscentrum, Lärcentrum, Preparandutbildning samt inom Vingagymnasiet m.m. Ytterligare en orsak till detta aktiva arbete menar vi beror på att Utbildningsförvaltningens målgrupp inom uppföljningsansvaret utgör en större grupp rent antalsmässigt jämfört med stadsdelsförvaltningarnas respektive målgrupper. Den större målgruppen beror, förutom att man arbetar med kommunens samtliga ungdomar, på att Utbildningsförvaltningens arbete inte bara riktar sig till de som har avbrutit eller inte påbörjat gymnasiestudier. Det inkluderar även att förhindra att gymnasieungdomar hoppar av skolan, samt att verka för att gymnasieelever ska gå ut med fullständiga slutbetyg. Utbildningsförvaltningen kan på så sätt sägas arbeta med de unga som omfattas av uppföljningssvaret utifrån ett större helhetsperspektiv, där en del av arbetet är mer av förebyggande karaktär för att undvika framtida avhopp.

Det kommunala uppföljningsansvaret finns explicit uttryckt i Utbildningsförvaltningens budget, samt att man verkar avdelat ha tillräckligt med resurser för att kunna genomföra uppdraget. Flertalet informanter har även uttalat att den tjänsteman som främst arbetar med uppdraget är mycket engagerad och bevakar frågan väl samt vidarebefordrar ofta information till de personer som ingår i kontaktnätverket för uppföljningsansvaret.

För att undvika problem i implementeringsprocessen krävs även att den indirekta styrningen, d.v.s. förutsättningar för arbetet i form av resurser, regler, personal, m.m., är utformad så att ansvarsfördelningen är tydlig och att tillämparen av beslutet har tillräckligt med tid och resurser. Vidare krävs det att tillämparen är positiv till beslutet och är motiverad att genomföra implementeringen, vilket är i fallet med Utbildningsförvaltningen. Sannerstedt (1997) menar att det även krävs att arbetet går att kontrollera och att beslutfattaren får information om processen och resultatet. Genom att Utbildningsförvaltningen har ett mål med uppföljningsansvaret, så har man dels definierat vad man vill uppnå med sin verksamhets och dels kan detta ses som att ha påverkat organisering och riktlinjer för verksamhetens innehåll. Christensen m.fl. (2005) menar att det är utifrån verksamhetsmålen som man kan utvärdera resultat, vilket kan anknytas till Sannerstedt (1997) som menar att det är av vikt att beslutfattaren får information om processen och resultatet. Det senare förutsätter att man har ett definierat mål med verksamheten, vilket alltså Utbildningsförvaltningen har gjort.

## 6.3 Organiseringen av uppföljningsansvaret i stadsdelarna

### 6.3.1 Implementering och styrningsmodeller

Vår undersökning visar att det skiljer sig ganska mycket åt mellan de olika stadsdelarna hur man valt att organisera uppföljningsansvaret och vart man slutligen placerat det samt hur man motiverat det. I de flesta stadsdelarna har man lagt det på en handläggare/socialsekreterare inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg (IFO). En del stadsdelar har lagt det på en extern verksamhet som arbetar med ungdomar och/eller arbetsmarknadsåtgärder. Tre stadsdelar har lagt det på ledningsnivå, varav två på chefsnivå och en på en förste socialsekreterare. Den största delen av implementeringen eller genomförandet av uppföljningsansvaret ligger således på handläggarnivå. I de flesta av stadsdelarna har själva utformningen av verksamheten skett i samråd mellan handläggare och närmaste chef.

Denna typ av implementering och styrning kan ses som en kombination av å ena sidan en rationalistisk eller traditionell byråkratisk styrningsmodell, där utgångspunkten är att beslutsfattaren styr och tillämparen följer styrningen som ett instrument för beslutsfattarna, och å andra sidan en närbyråkratisk modell (street-level-bureaucracy). Enligt det närbyråkratiska, även kallat professionella, synsättet har närbyråkraterna, d.v.s. handläggarna, utifrån sin professionella kompetens och med hänvisning till individuella bedömningar, stor handlingsfrihet och –förmåga att de och inte beslutsfattarna utformar innehållet i sin verksamhet. Beslutsfattarnas (politiker eller högre chefer) inflytande enligt detta perspektiv rör främst förutsättningarna för verksamheten såsom tjänster, lokaler, m.m. En av stadsdelarna i vår intervjustudie kan sägas bygga på enbart en närbyråkratisk styrning då verksamhetspersonal inte bara utformat sitt arbete med uppföljningsansvaret helt själva utan även själva tagit initiativ till att överhuvudtaget arbeta med det (jfr. Sannerstedt 1997; Wallenberg 2000).

Det tredje perspektivet kallar Sannerstedt (1997) för ett mellanting mellan det rationalistiska och närbyråkratiska synsättet, där nätverk av olika aktörer ses som centrala. Vad gäller det kommunala uppföljningsansvaret i Göteborg finns kontaktpersonnätverket. Detta nätverk har inte haft någon större direkt påverkan för utformningen av arbetet med uppföljningsansvaret i stadsdelarna. Kontaktpersonnätverket har inte någon beslutande roll, utan det handlar om information och erfarenhetsutbyte. Implementeringen av det kommunala uppföljningsansvaret i stadsdelarna kan på så sätt inte sägas bygga på en nätverksmodell. Däremot har det inom ramen för kontaktpersonnätverket inneburit att de olika stadsdelarnas representanter kunnat utbyta erfarenheter, metoder och annan kunskap som främjar den enskilda stadsdelens men även kommunen i stort, i arbete med uppföljningsansvaret.

Wallenberg (2000) tar även upp styrningsmodellen ekonomism, vilken innebär att besparingar och budgetramar i det närmaste blivit huvudmål snarare än medel. Detta präglar särskilt en av stadsdelarna, där vår informant uttrycker att det mest handlar om att spara pengar. Även i några andra stadsdelar, både av de intervjuade och i enkäten, nämns resursbrist som en viktig orsak till att man inte kommit så långt i utvecklingen av arbetet med uppföljningsansvaret. En del informanter menar att resursbristen beror på att det är lågt prioriterat högre upp i organisationen.

### 6.3.2 Ledarskap och förändring

Uppgiften att organisera och implementera det kommunala uppföljningsansvaret i stadsdelarna kan sägas ha utgjort en planerad förändring, då det kom en ny lagstiftning som man från central nivå, Stadskansliet, i Göteborg gav i uppdrag till dels Utbildningsförvaltningen, dels stadsdelsförvaltningarna att ansvara för. Vid genomförande av förändringar i organisationer är ledarskap centralt menar Jacobsen och Thorsvik (2002). De beskriver vidare att förändringsprocessen bör gå till så att organisationen, och då oftast ledningen, analyserar de förändringar som inträffat, i detta fall ett uppdrag utifrån en ny lag som ska implementeras. Syftet är att få full kunskap om problem och lösningar. Därefter sätter man upp mål för hur man ska förhålla sig till dessa. När målen är bestämda analyserar man hur en organisation bör utformas för att möta de nya utmaningarna. Eventuella verkställighetsproblem uppstår inte minst som följd av motstånd mot förändring.

I flera av de stadsdelar som vi har studerat närmare tycks inte förändringsprocessen ha gått till enligt ovan nämnda modell. Utifrån de uppgifter vi fått genom de intervjuer vi gjort, och i viss mån genom enkäten, verkar det snarare höra till undantagen att man från ledningshåll gjort någon form av analys i syfte att besluta hur man ska organisera och arbeta med uppföljningsansvaret. Utformningen av mål och handlingsplaner ser ut därefter – i flera stadsdelar slumpartade eller obefintliga. Vi vill dock poängtera att detta inte gäller alla stadsdelar i vår studie, i åtminstone ett par av de intervjuade samt i några som besvarat enkäten verkar organiseringen av uppföljningsansvaret vara väl genomtänkt och motiverad. I några andra uppfattar vi det som att man befinner sig i en utvecklingsfas och mitt uppe i processen.

Frågan är då vad det beror på att vissa har kommit igång sent och andra inte alls. Utifrån våra teoretiska utgångspunkter ser vi en möjlig förklaring till detta. Det handlar om motstånd mot förändring (se bl.a. Jacobsen och Thorsvik 2002) vilket ofta beror på bristande förankring. Enligt Sannerstedt (1997) är förankring hos tillämparen en viktig del av implementeringen. I fråga om det kommunala uppföljningsansvaret i Göteborg återfinns tillämpare på flera olika nivåer. Man kan se de centralt placerade tjänstemännen på Stadskansliet som tillämpare gentemot uppdragsgivare på kommunnivå, d.v.s. kommunstyrelsen, såtillvida att de framställt och befordrat ett uppdrag till de berörda förvaltningarna. Nästa nivå är stadsdelsledningarna som är tillämpare i förhållande till Stadskansliet, därefter enhetschefer och längst ner handläggare vilka är tillämpare i förhållande till nivåerna ovan. I vårt material finns inget stöd för att det skulle finnas motstånd mot arbetet med uppföljningsansvaret på handläggarnivå. Tvärtom uttrycker de flesta att de tycker att arbetet är viktigt och att de gör sitt bästa utifrån den styrning och de resurser de har. Däremot uttrycker en av våra informanter att en del av stadsdelarna inte var nöjda med att få uppdraget tilldelat sig utan att de hade fått möjlighet att vara med och påverka, och att ansvaret i högre grad ska ligga på Utbildningsförvaltningen eller någon annanstans. Vi kan inte utifrån vår undersökning bekräfta att det verkligen förhåller sig på det här sättet, och inte heller hur pass utbredd denna uppfattning i så fall är eller har varit. Men det verkar inte helt otroligt mot bakgrund av ovanstående resonemang om brister i förändringsprocessen, samt det faktum att man inte i stadsdelarna i någon större utsträckning tilldelat resurser till arbetet med uppföljningsansvaret. Det skulle alltså tyda på ett visst motstånd på högre nivå i stadsdelarna mot att engagera sig i verksamheten kring uppföljningsansvaret. Detta får även implikationer för möjligheten att samverka där Danermark och Kullberg (1999) pekar på att ett samarbete som innefattar alla nivåer i de organisationer som ska samverka utgör en viktig främjande faktor.

Detta motstånd kan dels bero på den bristande förankringen som ovan nämnda informant tar upp. Det är inte ovanligt att auktoritativa beslut skapar implementeringsproblem, särskilt om det innebär en ofördelaktig situation för tillämparen (Sannerstedt 1997). Detta kan i så fall hänga samman med nästa tänkbara orsak vilket är att stadsdelarna inte fått några ytterligare resurser utöver de ordinarie, vilket de kanske anser sig behöva för att kunna ta tag i frågan, och därför inte valt att omfördela befintliga resurser.

Slutligen finns som vi ser det möjligheten att uppdraget till dem är för otydligt, vilket även en av våra informanter anser. Tydlighet och entydighet i styrning är enligt Sannerstedt (1997) en av grundförutsättningarna för att implementeringen ska lyckas. Otydliga beslut/uppdrag innebär att det är fritt för tolkning för respektive tillämpare, vilket kan skapa konflikter på lägre nivå. Ett otydligt uppdrag kan dock vara avsiktligt. Det kan vara så att tanken inte är att beslutet ska implementeras fullt ut, utan att avsikten snarare är att signalera att området är viktigt och bör prioriteras utifrån befintliga resurser. Då inga nya resurser avsätts utifrån ett nytt uppdrag, som i fallet med det kommunala uppföljningsansvaret, är det rimligt att utgå ifrån att beslutsfattaren inte menar att högt uppsatta mål verkligen ska uppnås, utan snarare strävas mot (Sannerstedt 1997). Det är inte vår tolkning utifrån vårt material att det förhåller sig på det sättet med uppföljningsansvaret i Göteborg, men det kanske inte helt kan uteslutas. En orsak till det kan vara att målgruppen det handlar om inte är så stor, ca 4-5 % av åldersgruppen. Det är även några av våra informanter som tar upp att det inte rör sig om så många ungdomar.

### *6.3.3 Mål och verksamhet*

Mål anses vara en av de viktigaste aspekterna inom organisationsteori. Exempelvis beskriver Christensen m.fl. (2005) att organisationers mål utgör en definition av vad man vill uppnå med sin verksamhet, och att målen dessutom påverkar struktur, organisering samt riktlinjer för verksamhetens innehåll. Vidare kan man utifrån målen och hur de konkretiseras förstå organisationens prioriteringar. Detta resonemang gäller även omvänt, d.v.s. att man utifrån att se till organisationens faktiska aktiviteter kan förstå vilka målen är. Mål är också viktiga eftersom det är utifrån dem man kan utvärdera verksamhetens resultat (Christensen m.fl. 2005).

Med detta i bakhuvudet är det ganska talande att endast i en av fem intervjuade stadsdelar uppger informanten att det finns ett bestämt formulerat mål med verksamheten kring uppföljningsansvaret. Detta är en av de stadsdelar som har den mest genomtänkta organiseringen av uppföljningsansvaret, bestämda rutiner och många åtgärder. I en av de övriga uppger informanten att uppföljningsansvaret ingår i ungdomsenhetens övergripande mål om förebyggande arbete, men det verkar inte vara explicit uttryckt. Även denna stadsdel tillhör de mest välorganiserade sett utifrån uppföljningsansvaret. I övriga intervjuade stadsdelar framkom mest tankar om att man vill nå de unga och kunna erbjuda bra åtgärder men man hade alltså inte satt upp något specifikt mål. Dessa stadsdelar hör till dem som befinner sig på ett tidigare stadium i utvecklingen vad gäller uppföljningsansvaret eller som inte har skapat en välplanerad struktur för detta arbete. Vi tror att de mål som finns i vissa stadsdelar, även om inte heller de är överdrivet utförliga, har betydelse för att det visar att man tänkt till och fattat ett aktivt beslut. Det ger signaler både uppåt och neråt i organisationen om att detta är en verksamhet man faktiskt arbetar med och har ett mål för.

Var i organisationen man har placerat uppföljningsansvaret samt vilka rutiner för kontakt och vilka åtgärder man erbjuder kan spegla vilken syn man har på ungdomarna och deras behov såväl som på uppdraget och problemet i stort. Detta gäller t.ex. hur prioriterat arbetet är samt hur man har tänkt kring organiseringen av det. I en av de intervjuade stadsdelarna har man lagt uppföljningsansvaret på en arbetsmarknadsenhet, medan man i ett flertal andra lagt det på mer behandlande verksamheter. Detta tror vi påverkar hur man ser på ungdomarna liksom vilket stöd man kan erbjuda dem. Några stadsdelar har ett väl utvecklat arbete på arbetsmarknadssidan, men många stadsdelar har inte de resurser och kompetenser som krävs för att utforma detta. Det kan vara ett ganska omfattande arbete att t.ex. rekrytera praktikplatser eller utforma jobbsökaraktiviteter. För en del av stadsdelarna beror det på att man inte har tillräckligt stora volymer för att motivera en sådan verksamhet. Trots det finns ändå ett visst behov för enskilda ungdomar, även i de stadsdelar där det inte är så många, vilket vi ser som ännu en orsak till att samarbeten över stadsdelsgränserna behöver utvecklas då man genom detta kan få tillräckligt stora volymer för att arbeta aktivt med frågan. I vissa fall verkar det dock, som ovan nämnt, inte finnas någon särskild avsikt med placeringen av uppföljningsansvaret eftersom man inte tycks ha gjort någon direkt analys av läget och då är det svårt att säga om organiseringen är ett uttryck för en viss syn på de unga och deras behov. Däremot kan detta säga en del om synen på uppdraget som sådant, nämligen att det inte har hög prioritet.

Det är enligt Christensen m.fl. (2005) vanligt att verksamheter och åtgärder får både positiva och negativa sidoeffekter som inte var avsedda från början. När det gäller uppföljningsansvaret noterar vi främst positiva sidoeffekter. Flera av våra informanter uppger att både de själva och andra i förvaltningen blivit bättre på att uppmärksamma frågan om unga utanför, att de fått nya kunskaper om bl.a. skolan, Vägledningscentrum m.m., vilket kan vara användbart för dem rent allmänt i arbetet med ungdomar. Även framväxten av Skydds nät i flertalet stadsdelar kan ses som en positiv sidoeffekt då fler och fler fick veta att möjligheten fanns.

## 6.4 Sammanfattning

Det kommunala uppföljningsansvaret i Göteborg är fördelat på 22 aktörer, nämligen Utbildningsförvaltningen och de 21 stadsdelsförvaltningarna. Även den centrala arbetsmarknadsgruppen på Stadskansliet är inkopplad men står inte i dagsläget för några konkreta åtgärder. De olika aktörernas ansvar och arbetsuppgifter är fördelat utifrån olika specialiseringsprinciper, sektorsprincipen respektive geografiprincipen, vilket tillsammans med bl.a. de olika förvaltningarnas traditioner och uppgifter kan försvåra samverkan. Samtidigt visade det sig i vår undersökning att deras verksamheter i viss mån överlappar varandra. Det tolkar vi som något positivt, att man är flexibel och utgår från de behov som finns. Men vi tror också att det kan bero på att något saknas i organiseringen av uppföljningsansvaret, vilket även framgår i vårt material, nämligen en högre grad av samordning och samarbete, främst vad gäller praktik och andra arbetsmarknadsåtgärder än vad som finns idag. Med samordning kan man undvika lokal rationalitet vilket det kan finnas risk för idag, t.ex. i form av konkurrens om praktikplatser. Samarbete mellan stadsdelar behövs då vissa stadsdelar idag har för små volymer för att bedriva denna typ av verksamhet på egen hand.

Dagens samarbetsstruktur gällande uppföljningsansvaret är i stort sett identisk med kontaktpersonnätverket, där Utbildningsförvaltningen befinner sig i centrum och genom olika verksamheter samarbetar med stadsdelarna och i viss mån kommunens arbetsmarknadsgrupp. Några få stadsdelar har etablerade samarbeten med varandra inom området, och några är på väg att utveckla detta. Att samarbetet i stor utsträckning utgår från och i de flesta fall fungerar bra med Utbildningsförvaltningen tror vi beror på att uppdraget är mest tydligt i förhållande till utbildningssektorn samt att uppföljningsansvaret regleras inom skollagen. Detta är troligen också en förklaring till att Utbildningsförvaltningen har etablerat tydliga rutiner för kartläggningsarbetet samt utvecklat åtgärder på flera olika nivåer i olika verksamheter, tillsammans med att arbetet där verkar ha hög prioritet och tilldelats tillräckliga resurser samt stort engagemang hos personalen. En av de viktigaste orsakerna menar vi dock är den betydligt större målgruppen för Utbildningsförvaltningens insatser då de även arbetar mer förebyggande i förhållande till uppföljningsansvaret, jämfört med stadsdelarnas respektive målgrupper.

Även några av stadsdelarna har etablerat tydliga och genomtänkta kartläggningsrutiner och åtgärder, medan det i flertalet verkar vara mer slumpartat eller att man fortfarande befinner sig i ett tidigt utvecklingsstadium. Flera informanter tar upp resursbrist som en orsak till detta, något som tyder på att uppföljningsansvaret är lågt prioriterat från högre nivåer inom förvaltningarna. I åtminstone en stadsdel kommer initiativet till att arbeta med uppföljningsansvaret helt från handläggarnivå. Vi tolkar det som att den låga prioriteringen beror på motstånd från högre nivå, vilket kan bero på att uppdraget upplevs som auktoritativt och/eller otydligt. Det handlar också om relativt få unga, bortsett från vissa stadsdelar. Endast ett fåtal av stadsdelarna har enligt informanterna explicit tagit upp uppföljningsansvaret i olika dokument såsom verksamhetsplaner eller målformuleringar. Även om inte heller dessa tycks vara så utförliga så verkar de fungera bra som en markering att frågan är viktig då dessa hör till de stadsdelar som har mest utvecklad verksamhet inom området. Det verkar dock genomgående finnas ett relativt stort engagemang för frågan på handläggarnivå.

## 7. SLUTSATSER

Detta kapitel inleds med att vi ger explicita och kortfattade svar på våra frågeställningar. För mer ingående förklaringar till slutsatserna hänvisar vi till föregående kapitel. Därefter diskuterar vi våra slutsatser i förhållande till uppsatsens problemområde och syfte, samt på en mer generell nivå där vi återkopplar till uppsatsens bakgrund och den tidigare forskning vi presenterat. Vi avslutar med att ge några förslag på vidare intressanta forskningsområden som vi stött på under arbetets gång men som inte platsat i denna uppsats utifrån vårt syfte.

### 7.1 Svar på frågeställningarna

*Vilka rutiner har Göteborgs Stad för att hålla sig informerad om de ungas sysselsättning, och vilka åtgärder erbjuds de unga? Hur är ansvaret och arbetet fördelat mellan olika aktörer?*

De huvudsakliga parterna i det kommunala uppföljningsansvaret är Utbildningsförvaltningen och de 21 stadsdelsförvaltningarna. Utbildningsförvaltningen har huvudansvar för registerhållningen samt att erbjuda utbildning, stöd att fullfölja utbildning samt studie- och yrkesvägledning. Stadsdelsförvaltningarna har befolkningsansvar och genom detta ansvar för förebyggande socialt arbete gentemot de unga. Även eventuella arbetsmarknadsinsatser ligger i dagsläget hos stadsdelsförvaltningarna, i den mån respektive stadsdel kan erbjuda det.

Kommunens arbete för att hålla sig informerad om de ungas sysselsättning sker genom en regelbunden kartläggning och registerhållning som Utbildningsförvaltningen har huvudansvaret för. Två gånger per år jämförs olika gymnasierregister med folkbokföringen, och ett brev med uppmaning att meddela sin sysselsättning samt information om Vägledningscentrum skickas ut till de unga som inte är inskrivna på någon gymnasieskola. De personer som inte hört av sig inom ca 4-6 veckor sammanställs på en lista för varje stadsdel och sänds ut till en utsedd kontaktperson i respektive stadsdel. Stadsdelarnas kartläggning varierar i hög grad mellan olika förvaltningar, allt ifrån att ett brev sänds ut, till upprepade brev, telefonsamtal och/eller hembesök. Stadsdelarna ska därefter återrapportera resultatet av kartläggningen. Genom dessa rutiner ska Göteborgs Stad hålla sig informerad om de ungas sysselsättning, i enlighet med lagen. Men med tanke på att rutinerna varierar så pass mycket mellan olika stadsdelar ser även resultaten av kartläggningen väldigt olika ut. I vissa stadsdelar var det ett stort antal ungdomar som man inte hade lyckats nå, medan man i andra fått kontakt med i princip alla.

Utbildningsförvaltningen erbjuder information och vägledningssamtal hos Vägledningscentrum. Där finns även praktiksamordnare som kan hjälpa ungdomar som inte går i skolan men som kan tänka sig att börja inom de närmaste månaderna att få praktikplats under tiden. Det har etablerats tre Lärcentrum där elever kan läsa gymnasiekurser i individuellt tempo och även kombinera detta med arbete. Utvecklingsarbete bedrivs även vad gäller det individuella programmet. För att förebygga avhopp bedrivs på försök Preparandutbildning under gymnasiets första läsår för elever med låga betyg från grundskolan. Dessutom uppmanas de olika skolorna att aktivt arbeta för att förebygga avhopp.



Även när det gäller åtgärder finns stora skillnader mellan de olika stadsdelarna. Flertalet stadsdelar erbjuder någon form av stödsamtal, och ca nio av de 14 stadsdelar som ingår i vår studie erbjuder Skyddsnetet i samarbete med Vingagymnasiet. I flera stadsdelar finns även möjlighet att erbjuda arbetsmarknadsåtgärder och/eller praktik (för en sammanfattning av stadsdelarnas rutiner och åtgärder, se tabell 1).

#### *Hur samarbetar de olika aktörerna och hur fungerar det?*

Utbildningsförvaltningen samarbetar med de olika stadsdelarna dels genom det delade ansvaret med kartläggningen, dels via Vägledningscentrum som en del stadsdelar samarbetar med genom att hänvisa unga dit, ha trepartssamtal mellan ungdomen, studievägledare samt handläggare från stadsdelen. Många stadsdelar har även samarbete med Utbildningsförvaltningen via Vingagymnasiet i form av Skyddsnetet. Utbildningsförvaltningen har tillsammans med kontaktpersonerna i stadsdelarna bildat ett nätverk som har regelbundna möten för information och erfarenhetsutbyte. Generellt sett fungerar samarbetena i dessa avseenden bra.

En del stadsdelar har även andra samarbetspartners, dels inom stadsdelen med olika enheter och verksamheter, dels med andra aktörer. Några få har samarbetsprojekt med Arbetsförmedlingen, och några har samarbeten med andra, vanligen angränsande stadsdel/-ar. Även dessa samarbeten anses fungera bra, men de flesta menar att det finns behov att utveckla det ytterligare. Några informanter menar att det finns behov av mer samverkansprojekt mellan två eller flera stadsdelar. En del uttrycker önskemål om någon form av stadsövergripande samordning av arbetsmarknadsinsatser och praktikplatser. Det finns inte resurser och kompetens att arbeta med detta i varje stadsdel, särskilt inte där man har relativt få ungdomar.

Av Stadskansliets uppdrag till parterna betonas att insatser bör utvecklas i samverkan med kommunala arbetsmarknadsinsatser samt Arbetsförmedlingen. Det framgår inte av uppdraget om de kommunala arbetsmarknadsinsatser som åsyftas ska samordnas centralt via Stadskansliets arbetsmarknadsgrupp eller lokalt i varje stadsdel. Det ges heller inga konkreta anvisningar till hur denna samverkan ska utvecklas. I dagsläget finns en representant för kommunens arbetsmarknadsgrupp med i kontaktpersonnätverket, men inte i något konkret samarbete. Arbetsförmedlingen är överhuvudtaget inte inkopplade i arbetet med uppföljningsansvaret. Båda dessa aspekter uppfattas som en brist av flertalet informanter, som skulle vilja se mer samarbete med dessa aktörer.

#### *Finns det skillnader i hur långt de olika aktörerna har kommit i utvecklingen av arbetet inom uppföljningsansvaret? I så fall, vilka möjliga förklaringar kan finnas till det?*

Utifrån vårt resultat uppfattar vi det som att Utbildningsförvaltningen tillsammans med ett fåtal av stadsdelsförvaltningarna har kommit långt i utvecklingen med det kommunala uppföljningsansvaret. Med det menar vi att de har utfört en genomtänkt organisering och placering av uppföljningsansvaret inom respektive organisation, etablerat tydliga rutiner för att genomföra kartläggningen samt har ett antal åtgärder på olika nivåer att erbjuda ungdomarna. Flertalet stadsdelar har inte kommit så långt i denna utveckling,

vilket innebär att de har brister i en eller flera av dessa tre aspekter. Flera uttrycker att de kommit igång sent men befinner sig i en utvecklingsprocess just nu.

Att Utbildningsförvaltningen kommit långt kan bl.a. förklaras av att lagen om uppföljningsansvaret regleras inom skollagen samt att den såväl som uppdraget inom kommunen främst fokuserar på utbildning. Utbildningsförvaltningen har även huvudansvaret för registerhållningen och har därför "tvingats" upprätta rutiner för detta. Vidare finns uppföljningsansvaret explicit omnämnt i förvaltningens dokumentation såsom budget, och att resurser har avsatts vilket vi ser som att detta arbete är prioriterat inom Utbildningsförvaltningen. Dessutom arbetar man på bredare front med att även förebygga avhopp, och har genom detta samt att man givetvis arbetar mot hela kommunen en betydligt större målgrupp än vad stadsdelarna har i sammanhanget.

Det är svårare att ge en entydig förklaring till skillnaderna mellan stadsdelarna. Målgruppens storlek har betydelse för de stadsdelar med få ungdomar som omfattas av uppföljningsansvaret, dessa uppger detta som främsta orsak till att de inte har utvecklade rutiner och/eller åtgärder. Det är dock även flera stadsdelar med stort antal unga som inte har kommit så långt. Två av de stadsdelar vi uppfattar har kommit längst uppger att implementeringsprocessen fungerat bra d.v.s. att det inom stadsdelen förts en diskussion och därefter skett en genomtänkt organisering och tydligt placerat uppföljningsansvaret i en handläggares tjänst, att själva verksamhetens innehåll utarbetats av handläggare i samråd med chef, att man har diskuterat mål för verksamheten vilket sammantaget tyder på att uppgiften har viss prioritet. I några stadsdelar uppger informanterna att de befinner sig på planeringsstadiet i dessa avseenden, eller att den placering av uppföljningsansvaret som gjordes från början inte var så genomtänkt vilket gjort att arbetet inte fungerar så bra, och att man därför är på väg att revidera detta. Bristande förankring uppåt i organisationen verkar förekomma i flera av stadsdelarna, liksom att man inte fått resurser till verksamheten. I en av dem uppger informanten att uppföljningsansvaret inte placerats i tjänsten utan att det var på eget initiativ som handläggaren med kollegor började arbeta med det. Det är tänkbart att den bristande förankringen på högre nivå kan bero på motstånd mot uppdraget som sådant, då det är möjligt att detta har uppfattats som auktoritativt och/eller otydligt.

## 7.2 Diskussion

Det kommunala uppföljningsansvaret har snart pågått i två år sedan lagen trädde i kraft 1 juli 2005. Det har varit väldigt givande och intressant att närma sig uppföljningsansvaret utifrån ett organisatoriskt perspektiv. Vidare har det varit intressant att få ta del av vad de olika aktörerna har att erbjuda och hur de arbetar med de ungdomar som omfattas av uppföljningsansvaret. Genom vår studie har vi kunnat konstatera att Göteborgs Stad har kommit ganska långt i arbetet med uppföljningsansvaret där man har en relativt tydlig organisering och ansvarsfördelning samt etablerat rutiner och åtgärder för arbetet med uppföljningsansvaret. Vi uppfattar det som att lagändringen som sådan har haft betydelse då den tydligare satt ljuset på frågan kring unga utanför, flera av informanterna menar att man fått upp ögonen för detta. Vår studie visar dock även att arbetet fortfarande befinner sig i en utvecklingsfas och att det kvarstår mycket att göra för att förbättra det. Det är av största vikt att systemet fungerar så att man tidigt kan fånga upp de som riskerar att hamna i utanförskap, särskilt med tanke på att insatser som bidrar till att ungdomen återkommer till sysselsättning inom ett år ger goda förutsättningar för den

unge att undvika långvarigt utanförskap. Några av våra informanter tog upp att det kommit till deras kännedom att det finns ungdomar som inte går i skolan men som ändå inte finns med på uppföljningslistorna, vilket troligen beror på att de fortfarande är inskrivna på skolan. För att kunna erbjuda stöd på ett tidigt stadium är det avgörande att det finns tydliga rutiner hos gymnasieskolorna vad gäller deras inskrivningsregister. Många av de unga vet inte själva vart de ska vända sig, därför är det uppsökande arbetet viktigt.

Frågan är om den nuvarande organiseringen av uppföljningsansvaret är den ultimata med utgångspunkt utifrån de behov som finns. Att Utbildningsförvaltningen ansvarar för och arbetar med utveckling av mer anpassade vägar genom gymnasiet, och att olika sociala insatser finns lokalt hos stadsdelarna kan knappast ifrågasättas. Stadsdelarna har en unik uppgift som innebär att ge ett individuellt socialt stöd till de ungdomar i målgruppen som har behov av särskilda och riktade insatser. Här har man kommit olika långt inom respektive stadsdel. En delförklaring till att de olika stadsdelarna har kommit olika långt är att det finns en stor osäkerhet inom stadsdelsorganisationen kring vilka insatser som kan och bör genomföras. Vidare vem och inom vilken verksamhet som ansvarar för att initiera insatser för unga, som inte är aktuella enligt socialtjänstlagen, då de unga inte är motiverade till utbildning eller inte lyckats finna ett arbete för sin försörjning. Detta kan relateras till att det saknas ett samlat kommunalt grepp och nya initiativ att utveckla aktiviteter för ungdomar som inte vill studera och som inte får arbete. Vidare verkar frågan inte vara prioriterad i en del stadsdelar av olika orsaker. Genom vår undersökning fann vi att man i en del stadsdelar förklarade detta med att man har en liten målgrupp och att det inte fanns ett behov bland de unga i stadsdelarna. Vi anser det viktigt att även i dessa stadsdelar, där det inte handlar om så många eller ett par ungdomar, att arbetet bedrivs på ett bra sätt för att förebygga att tonåringar hamnar i riskzonen för ett långvarigt utanförskap. Som ung medborgare har man rätt till att få hjälp och stöd inom ramen för det kommunala uppföljningsansvaret, oavsett var man bor – lagen och rättigheten gäller för alla ungdomar. Här menar vi att samverkan över stadsdelsgränserna behöver utvecklas då man genom detta kan få tillräckligt stora volymer för att arbeta aktivt med frågan.

Vår undersökning visar att det krävs en högre grad av samordning och samarbete, främst vad gäller praktik och andra arbetsmarknadsåtgärder än vad som finns idag. Att det inte finns någon aktör med övergripande ansvar för praktksamordning och arbetsmarknadsinsatser för ungdomar i allmänhet och inom uppföljningsansvaret i synnerhet menar vi är en orsak till den glidande arbetsdelningen mellan de huvudansvariga parterna. Samverkan nämns ju inte minst i uppdraget som en ytterst viktig, och enligt vår mening kanske även avgörande, beståndsdel för att man ska kunna bedriva ett bra arbete för de ungdomar som omfattas av uppföljningsansvaret. Här ser vi nästa steg i form av en mer direkt samverkan kring individuellt anpassade åtgärder kan mynna ut i olika slag av skola/utbildning, arbete eller praktik samt sociala stödinsatser. En samverkansstruktur som inkluderar nuvarande berörda och involverade aktörer, men inom en snar framtid även Arbetsförmedlingen som finns omnämnd i uppdraget men som i dagsläget inte ingår i arbetet med det kommunala uppföljningsansvaret.

Den nya regeringen har satt igång ett omfattande förändringsarbete när det gäller arbetsmarknadspolitiken, inte minst riktat mot ungdomar. Den 1 december 2007 kommer en ny jobbgaranti för ungdomar mellan 16 och 24 år att införas. Den kommer att ersätta ungdomsinsatserna kommunala ungdomsprogram (KUP) samt ungdomsgarantin (UG)

som avskaffas. Jobbgarantin är tänkt att innebära tydliga krav på de unga arbetslösa genom att de måste delta i programmen och aktivt söka jobb varje dag för att inte mista rätten till ersättning. Ansvaret för jobbgarantin kommer att ligga på arbetsförmedlingarna, vilka måste förse varje arbetssökande i jobbgarantin med en personlig coach som hjälper till med kontakter och besök på arbetsplatser. Frågan är hur Arbetsförmedlingen kommer att organisera detta arbete. Tidigare har de i praktiken inte alls arbetat med de unga under 20 år, utan dessa har hänvisats till de kommunala åtgärderna såsom KUP, så den nya jobbgarantin är rimligtvis en stor utmaning för Arbetsförmedlingen. Det kommunala uppföljningsansvaret för ungdomar under 20 år kommer fortfarande att gälla. I förslaget om jobbgarantin betonas att det är viktigt att det sker en nära samverkan mellan arbetsförmedlingen och kommunen vad gäller ungdomar som avbrutit sina gymnasiestudier. Det ges dock inga konkreta förslag för hur detta ska gå till. Regeringen yttrar i förslaget att de avser att överväga behovet att återkomma i just denna fråga (Regeringskansliet 2007). Förutsättningarna för arbetet inom uppföljningsansvaret kan kanske komma att ändras i och med detta. De institutionella förändringar som också diskuteras, såsom förändringar i anställningsskydd för unga m.m. kan ju innebära en strukturell förändring där dagens åtgärder på individnivå måste anpassas.

Det är inte otänkbart att Arbetsförmedlingen kommer att söka samarbete med kommunerna i fråga om jobbgarantin för de unga. Genom att kommunerna tidigare haft arbetsmarknadsansvaret för de unga, och även uppföljningsansvaret, finns troligen betydligt mer resurser och kompetens att arbeta med detta hos kommunerna jämfört med hos Arbetsförmedlingen. En eventuell utökad samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen tror vi är något positivt, då man kan samla resurser och skapa mer verksamheter för unga inom arbetsmarknadsområdet. Vilket är just vad det enligt vår undersökning finns ett behov av för de unga som inte är intresserade av vidare skolgång. Samtidigt kan samarbetet mellan kommunen och Arbetsförmedlingen som sådant också innebära stora utmaningar, vilket de inblandade parterna bör vara beredda på och arbeta för att skapa goda förutsättningar för samverkan.

Uppföljningsansvaret syftar till att ungdomar ska erbjudas vägledning och stöd för att så fort som möjligt komma in i utbildningssystemet igen. Men som vi i det inledande kapitlet av uppsatsen konstaterade, att påbörja eller gå tillbaka till studier *är* inte ett alternativ för en del ungdomar. Kommunen måste därför erbjuda dem andra individuella åtgärder för att inte bryta mot lagen. Samtidigt kanske man måste fundera på vad det beror på att avhoppet ökar och att en del inte vill gå tillbaka till skolan. En del av svaret till det tror vi är att många unga inte är tillräckligt förberedda för gymnasiet, både de som är obehöriga men även bland de behöriga. Det är ju av denna orsak man inom gymnasieskolan startat preparandutbildning. Vi menar att man även i stadsdelarna bör sätta in uppföljningsansvaret i ett helhetsperspektiv, där arbetet i grundskolorna är en del i det förebyggande arbetet för att undvika att ungdomarna återkommer till stadsdelens ansvar inom ramen för uppföljningsansvaret. Det kommunala uppföljningsansvaret och organiseringen av denna fråga kan utifrån de ungas behov sägas befinna sig, direkt eller indirekt, i skärningspunkten mellan utbildnings-, social- och arbetsmarknadspolitik. Här ser vi en hög potential där man genom en samordnad kraft av resurser och kompetens kring arbetet med denna målgrupp kan utveckla och frambringa ett väldigt bra arbete. Ur ett organisatoriskt perspektiv är det dock viktigt att vara medveten om de svårigheter som kan uppstå vad gäller samverkan och ansvarsfördelning. Kanske behövs det ett tydligare uppdrag till alla de berörda och framtida aktörerna? För att återknyta till uppsatsens titel så verkar faktiskt uppföljningsansvaret ligga rätt långt ner i byrålådan i

vissa stadsdelar. Men det gäller definitivt inte alla, och särskilt inte Utbildningsförvaltningen där det tvärtom verkar högt prioriterat.

### *7.2.1 Förslag på vidare forskning*

Inom ramen för vår studie har vi utifrån våra avgränsningar endast undersökt organisationen av det kommunala uppföljningsansvaret i Göteborg. Det skulle vara intressant om det gjordes vidare forskning på det kommunala uppföljningsansvaret men utifrån andra infallsvinklar. Ett exempel på det är att göra en jämförelse av lagen och implementering av denna i två eller flera olika kommuner. Man skulle även kunna tänka sig att inkludera studier på högre nivåer i kommunen och stadsdelarna, både vad gäller politiker och/eller förvaltningsledningar. Detta skulle kunna ge en bild av om det ligger något i föreställningen om motstånd och bristande förankring som några informanter gav uttryck för. Det vore även intressant att göra en studie kring uppföljningsansvaret med andra teoretiska utgångspunkter för att analysera t.ex. åtgärder och relationen mellan handläggare och ungdomar för att förstå synen på de unga samt vad man definierar som problem. Här skulle man kunna pendla mellan individ- och strukturell nivå, samt göra en analys genom teorier på olika nivåer. Ett annat intressant forskningsområde vore att studera kommunala insatser såsom feriearbete och praktik ur ett genusperspektiv där man skulle kunna undersöka hur fördelning av feriearbeten sker. Vi ser även ett behov av forskning kring kopplingen mellan grundskolornas arbete och elevernas grundkunskaper och förutsättningar för att klara gymnasieskolan.

## 8. REFERENSER

### 8.1 Böcker

Beckne, R (1995) *Studieavbrott i svensk skola. En uppföljningsstudie av en årskull elever från 10 till 26 års ålder*. Stockholm: HLS Förlag.

Blomsterberg, M (1996) *Garanterade karriärer? Om social styrning och sysselsättningspolitik för ungdomar*. Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet. Göteborg: Kompendiet.

Börjesson, M och Gullberg, A (1999) ”Inledning” i Börjesson, M och Gullberg, A (red.): *I vuxenlivets väntrum*. Umeå: Boréa Bokförlag.

Christensen, T; Laegreid, P; Roness, P G och Røvik, K A (2005) *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber.

Danermark, B och Kullberg, C (1999) *Samverkan: Välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur.

Denscombe, M (2000) *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt*. Lund: Studentlitteratur.

Flaa, P; Hofoss, D; Holmer-Hoven, F; Medhus, T och Ronning, R (1998) *Introduktion till organisationsteori*. Lund: Studentlitteratur.

Forslund, A och Nordström Skans, O (2006) *(Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program?* IFAU: Forskningsrapport 2006:5.

Jacobsen, D I och Thorsvik, J (2002) *Hur moderna organisationer fungerar*. Lund: Studentlitteratur.

Kvale, S (1997) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.

Larsson, S (2005) ”Kvalitativ metod – en introduktion” i Larsson, S; Lilja, J och Mannheimer K: *Forskningsmetoder i socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.

Nordström Skans, O (2004) *Har ungdomsarbetslöshet långsiktiga effekter?* IFAU: Forskningsrapport 2004:13.

Petersson, O (2003) *Statsbyggnad – den offentliga maktens organisation*. Stockholm: SNS Förlag.

Sannerstedt, A (1997) ”Implementering” i Rothstein, B. (red.) *Politik som organisation*. Stockholm: SNS Förlag.

Schröder, L (2000) *Ungdomsarbetslösheten i ett internationellt perspektiv*. IFAU: Forskningsrapport 2000:4.

Soidre, T (1999) "Kön, generation och arbetslöshet" i Börjesson, M och Gullberg, A (red.): *I vuxenlivets väntrum*. Umeå: Boréa Bokförlag.

Svedberg, L (2003) *Gruppsykologi: om grupper, organisation och ledarskap* Lund: Studentlitteratur.

Thunqvist Persson, D (2003) *Samtal för arbete - Kommunikativa verksamheter i kommunala ungdomsprojekt*. Linköpings universitet: Tema Kommunikation.

Thunqvist Persson, D (2006) "Identitetsarbete i kommunala ungdomsprojekt" i Mäkitalo, Å (red): *Att hantera arbetslöshet. Om social kategorisering och identitetsformering i det senmoderna*. Arbetslivsinstitutet. Arbetsliv i omvandling 2006:16.

Wallenberg, J (2000) *Vardagskulturen. Ny arbetsorganisation i kommunerna*. Stockholm: SNS Förlag.

Widerberg, K (2002) *Kvalitativ forskning i praktiken*. Lund: Studentlitteratur.

Österberg, T (2000) *Economic perspectives on immigrants and intergenerational transmissions*. Kompendiet: Göteborg.

## 8.2 Artiklar

Murray, Å (2000) "Changes in the Labour Market for Young Adults without Further Education and Training". *Journal of Education and Work*, vol.13:3 s. 327-347.

Murray, Å och Skarlind, A (2003) "Ungdomar med och utan gymnasieutbildning på 1990-talets arbetsmarknad". *Arbetsmarknad och Arbetsliv*, årg. 9:1 s. 21-36.

## 8.3 Rapporter

Myndigheten för skolutveckling *Slutredovisning av uppdraget om kvalitetsutveckling inom gymnasieskolans individuella program*. Dnr 2006:16.

Skolverket (2002) *Det kommunala uppföljningsansvaret – finns det?*. Dnr 2002:2046.

Skolverket (2006a) *Barn, elever, personal och utbildningsresultat Kommunal nivå*. Rapport 276.

Skolverket (2006b) *Information av icke skolpliktiga ungdomar – det kommunala uppföljningsansvaret*. Dnr 2005:3341.

Ungdomsstyrelsens skrifter 2005:10 *Fokus05 En analys av ungas etablering och egen försörjning*.

## 8.4 Offentligt tryck

SOU 2000:40 *Välfärd och försörjning*

- Johansson, H. "Ungdomar med socialbidrag"

- Salonen, T. "Ungdomars socialbidragstagande och försörjningssvårigheter under 1990-talet".

SOU 2001:79 *Välfärdsbokslut för 1990-talet*.

SOU 2003:92 *Unga utanför*.

Regeringens proposition "Kunskap om kvalitet – elva steg för utveckling av gymnasieskolan" 2003/04:140.

Regeringens propositionen 2004/05:2 "Makt att bestämma – rätt till välfärd".

Regeringskansliet 2007: Promemorian *En jobbgaranti för ungdomar*.

RiR 2006:14. *Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen*. Riksrevisionen. Dnr 31-2005-0346 Riksdagstryckeriet, Stockholm.

## 8.5 Juridiska källor

Förordning (1983:583) om statsbidrag till uppföljningsinsatser för ungdomar under 18 år.

Lag (2004:1298) Information om icke skolpliktiga ungdomar.

## 8.6 Internetlänkar

<http://ledahistorik.ams.se/leda/kommun/vecko/klangungd.html> (2007-03-26).

<http://www.ams.se/GO.ASPX?AP=72558&A=72558> (2007-03-28).

<http://www.goteborg.se/statistik> (2007-03-15).

<http://www.skolverket.se/sb/d/610;jsessionid=8E0CC4BF2F4710E5A03B6C62A8B5BD34> (2007-04-04).

## 8.7 Material från Göteborgs Stad

Göteborgs Stads budget för 2007.

Göteborgs Stad Stadskansliet, Enheten för Välfärd och Utbildning: *Kommunalt uppföljningsansvar för ungdomar under 20 år*. Förslag 2005-05-10 Lill Backlund.

Göteborgs Stad Stadskansliet, Årsrapport 2006 för arbetsmarknadsinsatser.



Göteborgs Stad Utbildnings budget för 2007.

Göteborgs Stad Utbildning: *Kommunalt uppföljningsansvar för ungdomar under 20 år –samverkan kring insatser för ungdomar som inte går i gymnasieskolan.* Rapport 2006-10-24 Mats Ridelius.

Göteborgs Stad Utbildning: *Kommunalt uppföljningsansvar för ungdomar under 20 år.* Rapport 2007-04-03 Mats Ridelius.

Göteborgs Stad Utbildning: Uppföljning/Lägesbeskrivning 2007-03-13 Mats Ridelius.

Stadsrevisionens årsredogörelse år 2006.

## BILAGA 1: Tidigare lagstiftning kring kommunalt uppföljningsansvar

### *Bestämmelser före den 1 juli 1992*

Fram till 1 juli 1992 fanns det kommunala uppföljningsansvaret reglerat i 3 kap. 18 § skollagen:

*”Hemkommunen har skyldigheter enligt andra stycket (uppföljningsansvar) i fråga om ungdomar som har lämnat grundskolan eller motsvarande utbildning men som ännu inte har fyllt 18 år. Ansvaret omfattar dock inte ungdomar som avses i 19 §/.../*

*Genom skolstyrelsen skall hemkommunen hålla sig underrättad om hur ungdomarna är sysselsatta. Har de inte stadigvarande sysselsättning genom studier i gymnasieskolan eller fast anställning eller på annat sätt, skall kommunen själv eller genom andra erbjuda dem personlig studie- och yrkesvägledning samt kurser, praktik eller annan liknande verksamhet”.*

I förordningen (1983:583) om statsbidrag till uppföljningsinsatser för ungdomar under 18 år fanns vissa kompletterande bestämmelser om kommunernas arbete med uppföljningsansvaret. I förordningen fanns bl.a. bestämmelser om individuella planer som ska upprättas i syfte att hjälpa ungdomarna att så snart som möjligt övergå till reguljär utbildning eller stadigvarande arbete. Den individuella planen och insatserna inom ramen för denna omfattade hela den tid mellan grundskolan och 18-årsdagen och minst var tionde vecka skulle en omprövning av insatserna göras. Studie- och yrkesvägledning skulle ingå i alla planer. Därtill borde enligt förordningen anställning på ungdomsplats eller annan arbetslivspraktik växla mellan utbildning inom gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning (Skolverket 2002 s. 14).

### *Bestämmelser före den 1 juli 2005*

I 5 kap. 1, 5 och 13 § § skollagen fanns före den 1 juli 2005 bestämmelser om kommunens uppföljningsansvar.

*1 § I detta kapitel ges föreskrifter om sådan utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom som är avsedd att påbörjas av ungdomar efter avslutad grundskoleutbildning eller motsvarande fram till och med det första kalenderhalvåret det år de fyller tjugo år. Denna utbildning bildar gymnasieskolan.*

...

*5 § Varje kommun är skyldig att erbjuda utbildning på nationella program för samtliga de ungdomar som avses i 1 § första stycket förutsatt att de*

- 1. har slutfört sista årskursen i grundskolan eller motsvarande och har godkända betyg i svenska alternativt svenska som andra språk, engelska och matematik eller på annat förvärvat likvärdiga kunskaper, samt*
- 2. inte tidigare har gått igenom utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan eller en i förhållande därtill likvärdig utbildning eller avlagt International Baccalaureate (IB).*

...

*13 § Varje kommun är skyldig att erbjuda gymnasieutbildning i form av specialutformade program eller individuella program för de ungdomar i kommuner som avses i 1 § och som inte har tagits in på något nationellt program i gymnasieskolan eller likvärdig utbildning eller har avlagt International Baccalaureate (IB). Detsamma gäller den som har tagits emot på ett nationellt program i gymnasieskolan eller till en likvärdig utbildning men som har avbrutit utbildning där...*

...

Den viktiga förändringen som gjordes i dessa bestämmelser från tidigare lagstiftning är det tillägg i 13 § som gjordes från och med 1 juli 1993, mer exakt, den sista meningen som citerats ovan. Det innebar ett förtydligande av vilken skyldighet som kommunen har när en elev avbrutit sina studier på ett nationellt program eller motsvarande program. Kommunen är då skyldig att erbjuda gymnasieutbildning inte bara i form av ett nationellt program utan även specialutformade och individuella program (Skolverket 2002 s. 15).

## **BILAGA 2: Intervjuguider**

### **Intervjuguide stadsdelar**

#### **Presentation**

Kort presentation av respondentens position och arbetsuppgifter (med koppling till kommunalt uppföljningsansvar).

#### **Tema A: Verksamhetens utformning och praktiska arbete**

1. Har lagändringen 1 juli 2005 påverkat eller haft betydelse i arbetet med det kommunala uppföljningsansvaret? Hur arbetade man innan?
  - Förändringsprocess; plötslig eller successiv?
2. Hur arbetar ni med det kommunala uppföljningsansvaret i er stadsdel?
  - Riktlinjer, rutiner, metoder för att nå de unga?
  - Vilka åtgärder erbjuder er stadsdel? Individuellt anpassade?
  - Antal personal, personalomsättning, arbetsbelastning?
  - Hur länge har ni arbetat så här?
3. Har ni ett formulerat ett bestämt mål med denna verksamhet, och hur ser ert resultat ut i förhållande det?
4. Befinner sig er stadsdel i en utvecklingsfas? I så fall, vad planeras inför framtiden?
5. Hur fungerar arbetet i er stadsdel?
  - Möjligheter, positiva aspekter
  - Svårigheter, negativa aspekter
6. Hur ser det ut med resurser och ekonomi?

#### **Tema B: Organisering av det kommunala uppföljningsansvaret**

1. Var i stadsdelens organisation återfinns det kommunala uppföljningsansvaret?
2. Vem styr utformningen av verksamheten
  - utveckling och beslut om verksamhetens mål och arbetsmetoder
  - politiker, chefer, medarbetare?
3. Hur upplever du uppdraget och de förutsättningar som givits för att uppfylla det?
  - Hur förankrades det hos de berörda och påverkar den processen arbetet idag eller tidigare?
4. Hur ser du på fördelningen av ansvar och befogenheter inom detta område?
  - Tydligt eller otydligt?
  - Inom egna stadsdelen, mellan olika stadsdelar, utbildningsförvaltningen och kommunens arbetsmarknadsgrupp?
  - Betydelse har för verksamheten?
5. Har arbetet med uppföljningsansvaret påverkat er stadsdel/verksamhet ekonomiskt?

#### **Tema C: Samverkan**

1. Samarbetar ni med andra aktörer/förvaltningar? Vilka och hur?
2. Hur skulle du karaktärisera samarbetet? Vad fungerar respektive fungerar inte? Konkreta exempel på detta?

3. Hur tycker du att information och kommunikation mellan de olika förvaltningarna fungerar?
  4. Vad anser du om att kontaktpersonerna för uppföljningsansvaret innehar olika befattningar på olika nivåer i resp. förvaltning?
  5. Anser du att samarbetet är meningsfullt för det kommunala uppföljningsansvaret?
    - Utbildningsförvaltningen, kommunens olika stadsdelar, Stadskansliet (arbetsmarknadspolitik)?
    - Kan du dra för nytta av de olika kompetenser och kunskaper som samlats, i så fall vad och hur? Vad önskar du mer av/mindre av?
- Vad är dina förhoppningar för framtiden?
  - Har du något övrigt att tillägga?

## **Intervjuguide Utbildningsförvaltningen**

### **Presentation**

Kort presentation av respondentens position och arbetsuppgifter (med koppling till kommunalt uppföljningsansvar).

### **Tema A: Verksamhetens utformning och praktiska arbete**

1. Har lagändringen 1 juli 2005 påverkat eller haft betydelse i arbetet med det kommunala uppföljningsansvaret? Hur arbetade man innan?
  - Förändringsprocess; plötslig eller successiv?
2. Hur arbetar ni med det kommunala uppföljningsansvaret i förvaltningen?
  - Riktlinjer, rutiner, metoder för att nå de unga?
  - Vilka åtgärder erbjuder ni? Individuellt anpassade?
  - Antal personal, personalomsättning, arbetsbelastning?
  - Hur länge har ni arbetat så här?
3. Har ni ett formulerat ett bestämt mål med denna verksamhet, och hur ser ert resultat ut i förhållande det?
4. Befinner ni er i en utvecklingsfas? I så fall, vad planeras inför framtiden?
5. Hur fungerar arbetet i er förvaltning?
  - Möjligheter, positiva aspekter
  - Svårigheter, negativa aspekter
6. Hur ser det ut med resurser och ekonomi?

### **Tema B: Organisering av det kommunala uppföljningsansvaret**

1. Var i organisationen återfinns det kommunala uppföljningsansvaret?
2. Vem styr utformningen av verksamheten
  - utveckling och beslut om verksamhetens mål och arbetsmetoder
  - politiker, chefer, medarbetare?
3. Hur upplever du uppdraget och de förutsättningar som givits för att uppfylla det?
  - Hur förankrades det hos de berörda och påverkar den processen arbetet idag eller tidigare?
4. Hur ser du på fördelningen av ansvar och befogenheter inom detta område?
  - Tydligt eller otydligt?

- Inom och mellan olika stadsdelar, utbildningsförvaltningen och kommunens arbetsmarknadsgrupp?
  - Betydelse har för verksamheten?
5. Har arbetet med uppföljningsansvaret påverkat er stadsdel/verksamhet ekonomiskt?

### **Tema C: Samverkan**

1. Samarbetar ni med andra aktörer/förvaltningar? Vilka och hur?
  2. Hur skulle du karaktärisera samarbetet? Vad fungerar respektive fungerar inte? Konkreta exempel på detta?
  3. Hur tycker du att information och kommunikation mellan de olika förvaltningarna fungerar?
  4. Vad anser du om att kontaktpersonerna för uppföljningsansvaret innehar olika befattningar på olika nivåer i resp. förvaltning?
  5. Anser du att samarbetet är meningsfullt för det kommunala uppföljningsansvaret?
    - Inom egna förvaltningen, kommunens olika stadsdelar, Stadskansliet (arbetsmarknadspolitik)?
    - Kan du dra för nytta av de olika kompetenser och kunskaper som samlats, i så fall vad och hur? Vad önskar du mer av/mindre av?
- Vad är dina förhoppningar för framtiden?
  - Har du något övrigt att tillägga?

### **Intervjuguide Stadskansliet**

#### **Presentation**

Kort presentation av respondentens position och arbetsuppgifter (med koppling till kommunalt uppföljningsansvar).

#### **Tema A: Praktiskt arbete**

1. Har lagändringen 1 juli 2005 påverkat eller haft betydelse i arbetet med det kommunala uppföljningsansvaret? Hur arbetade man innan?
  - Förändringsprocess; plötslig eller successiv?
2. Hur arbetar ni med det kommunala uppföljningsansvaret från Stadskansliet?
3. Befinner ni er i en utvecklingsfas? I så fall, vad planeras inför framtiden?
4. Hur fungerar arbetet i er förvaltning?
  - Möjligheter, positiva aspekter
  - Svårigheter, negativa aspekter
5. Hur ser det ut med resurser och ekonomi?

#### **Tema B: Organisering av det kommunala uppföljningsansvaret**

1. Var i er organisation återfinns det kommunala uppföljningsansvaret?
2. Vem styr utformningen av verksamheten
  - utveckling och beslut om verksamhetens mål och arbetsmetoder?
  - politiker, chefer, medarbetare?
3. Hur upplever du uppdraget och de förutsättningar som givits för att uppfylla det?

- Hur förankrades det hos de berörda och påverkar den processen arbetet idag eller tidigare?
- 4. Hur ser du på fördelningen av ansvar och befogenheter inom detta område?
  - Tydligt eller otydligt?
  - Inom och mellan olika stadsdelar, utbildningsförvaltningen och kommunens arbetsmarknadsgrupp?
  - Betydelse har för verksamheten?
- 5. Har arbetet med uppföljningsansvaret påverkat er stadsdel/verksamhet ekonomiskt?

### **Tema C: Samverkan**

1. Samarbetar ni med andra aktörer/förvaltningar? Vilka och hur?
  2. Hur skulle du karaktärisera samarbetet? Vad fungerar respektive fungerar inte? Konkreta exempel på detta?
  3. Hur tycker du att information och kommunikation mellan de olika förvaltningarna fungerar?
  4. Vad anser du om att kontaktpersonerna för uppföljningsansvaret innehar olika befattningar på olika nivåer i resp. förvaltning?
  5. Anser du att samarbetet är meningsfullt för det kommunala uppföljningsansvaret?
    - Inom egna förvaltningen, kommunens olika stadsdelar, Utbildningsförvaltningen?
    - Kan du dra för nytta av de olika kompetenser och kunskaper som samlats, i så fall vad och hur? Vad önskar du mer av/mindre av?
- Vad är dina förhoppningar inför framtiden?
  - Har du något övrigt att tillägga?

## **BILAGA 3: Enkät**

### **Verksamhetens utformning och praktiska arbete**

1. Har lagändringen 1 juli 2005 påverkat eller haft betydelse i arbetet med det kommunala uppföljningsansvaret?
2. Hur arbetar ni med det kommunala uppföljningsansvaret i er stadsdel?
  - Rutiner eller metoder för att nå de unga?
  - Vilka åtgärder erbjuder er stadsdel? Är de individuellt anpassade?
3. Befinner sig er stadsdel i en utvecklingsfas? Vad planeras inför framtiden?
4. Hur fungerar arbetet i er stadsdel?

### **Organisering av det kommunala uppföljningsansvaret och samverkan**

5. Var i stadsdelens organisation återfinns det kommunala uppföljningsansvaret?
6. Hur ser du på fördelningen av ansvar och befogenheter inom detta område? Tydligt eller otydligt? (inom egna stadsdelen, mellan olika stadsdelar, utbildningsförvaltningen och kommunens arbetsmarknadsgrupp).
7. Samarbetar ni med andra aktörer? Vilka? Hur fungerar samarbetet?

## BILAGA 4: Information om och samtycke till medverkan i C-uppsats



**GÖTEBORGS UNIVERSITET**  
**Institutionen för socialt arbete**

---

### Information inför medverkan i uppsatsprojekt

Vi vill på detta sätt ge dig kortfattad information om vårt uppsatsarbete samt hur insamlade uppgifter handhålls och utnyttjas.

Uppsatsarbetet ingår som en del i utbildningen till socionom vid Göteborgs Universitet. Inom uppsatsarbetet följer vi de forskningsetiska principer för humaniora och samhällsvetenskap som utarbetats av Vetenskapsrådet. Dessa principer innebär i korthet att:

- De som medverkar i uppsatsprojektet skall få information om uppsatsens syfte
- Deltagaren har rätt att själv bestämma över sin medverkan
- De insamlade uppgifterna skall behandlas konfidentiellt och förvaras på ett sådant sätt att ingen obehörig kan ta del av dem

Du är när som helst välkommen att kontakta oss (kontaktuppgifter finns nedan).

Du har rätt att avstå från att svara på frågor eller avbryta intervjun, utan att lämna någon anledning till detta.

Vi vill gärna använda bandspelare vid intervjutillfället. Detta gör det lättare för oss att dokumentera det som sägs under intervjun samt underlättar vårt fortsatta arbete med uppsatsarbetet. Vid utskriften kan vissa uppgifter komma att ändras så att du inte kan identifieras av en utomstående. Allt insamlat material förvaras på ett sådant sätt att utomstående inte kommer åt uppgifterna.

Vårt syfte med uppsatsen är att visa hur lagen om det kommunala uppföljningsansvaret för ungdomar implementerats och omsatts i konkreta åtgärder i Göteborgs Stad, både centralt och i de olika stadsdelarna sedan lagändringen 1 juli 2005. Vidare vill vi belysa hur organiseringen av det kommunala uppföljningsansvaret i Göteborg ser ut utifrån ansvarsfördelning och samverkan, i förhållande till olika politiska ansvarsområden såsom utbildnings-, social- och arbetsmarknadspolitik.

Välkommen att kontakta oss om du har några frågor!

Mia Flyckt mia\_flyckt@hotmail.com tel. 0703-76 59 26

Izla Garis izla\_garis@hotmail.com, tel. 0739-482116

Handledare: Linda Lane linda.lane@socwork.gu.se  
Institutionen för socialt arbete, Göteborgs Universitet