

Revisionsrapport - 1509

Kommunala aktivitets- ansvaret för ungdomar mellan 16-19 år

Vänersborgs kommun

Lars Näsström
Josefine Palmqvist
Schultz
My Nyström

Maj 2016

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och Revisionsfråga.....	4
1.3. Revisionskriterier	4
1.3.1. Skollag (2010:800)	4
1.3.2. Skolverkets föreskrifter SKOLFS 2015:28	5
1.3.3. Skolverkets föreskrifter SKOLFS 2015:62	5
1.4. Kontrollmål	5
1.5. Metod och avgränsning	6
2. Granskningsresultat	7
2.1. Organisation	7
2.2. Dokumenterade rutiner, riktlinjer, handlingsplaner samt ansvarsfördelning8	
2.2.1. Iakttagelser	8
2.2.2. Bedömning.....	10
2.3. Tillräckliga resurser.....	11
2.3.1. Iakttagelser	11
2.3.2. Bedömning.....	11
2.4. Kartläggning och registerhållning	11
2.4.1. Iakttagelser	11
2.4.2. Bedömning.....	12
2.5. Kontakt med ungdomarna	12
2.5.1. Iakttagelser	12
2.5.2. Bedömning.....	13
2.6. Tillfredsställande samverkan internt och externt	13
2.6.1. Iakttagelser	13
2.6.2. Bedömning.....	14
2.7. Tydlighet i erbjudna insatser/åtgärder	15
2.7.1. Iakttagelser	15
2.7.2. Bedömning.....	15
2.8. Utvärdering sker för att identifiera och åtgärda förbättringsområden.....	16
2.8.1. Iakttagelser	16
2.8.2. Bedömning.....	16
3. Revisionell bedömning.....	17
3.1. Rekommendationer.....	17

Sammanfattning

Aktivitetsansvaret reglerar att ungdomar under 20 år som av någon anledning inte studerar eller arbetar ska erbjudas lämpliga individuella åtgärder. Kommunerna ska dokumentera sina insatser på lämpligt sätt och föra ett register över de ungdomar som omfattas av ansvaret.

Revisorerna har utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att genomföra en granskning avseende hur kommunen fullgör sitt aktivitetsansvar.

Revisionsfrågan

- Har ansvarig nämnd säkerställt ändamålsenliga rutiner och en handlingsplan för det kommunala aktivitetsansvaret i enlighet med skollagens krav?

Revisionell bedömning

Vår samlade bedömning är att socialnämnden inte helt säkerställer att det kommunala aktivitetsansvaret bedrivs på ett ändamålsenligt sätt i enlighet med skollagens krav. Som grund för vår bedömning ligger iakttagelser avseende kontrollmålen. Vi har sammanställt ett antal rekommendationer som kan vara en vägledning för fortsatt utvecklingsarbete.

Kontrollmål 1 –Det finns dokumenterade rutiner, riktlinjer, handlingsplaner samt ansvarsfördelning för aktivitetsansvaret

- Det saknas en övergripande struktur för det kommunala aktivitetsansvaret i Vänersborgs kommun inklusive dokumenterade rutiner och riktlinjer. Till viss del finns en ansvarsfördelning framtagen på tjänstemannanivå men det saknas ett formellt samverkansavtal.

Kontrollmål 2 –Det finns tillräckliga resurser för arbetet

- I Vänersborgs kommun fanns under 2015 inga avsatta resurser för arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret. Utifrån lagens skärpta krav togs ett tjänstemannabeslut om tillsättande av tjänst trots avsaknad av budgetmässiga medel. En tjänst som var tillsatt i oktober 2015. Inga finansiella resurser fanns dock kopplat till insatser/åtgärder inom det kommunala aktivitetsansvaret.

Kontrollmål 3–Det sker en kartläggning och registrering av vilka som omfattas av aktivitetsansvaret

- Registrering sker i enlighet med SCB:s direktiv en gång per halvår av ansvarig handläggare utifrån de inrapporterade uppgifterna. Däremot saknas rutin för kontinuerlig kartläggning över målgruppens sammansättning.

Kontrollmål 4–Kontakt sker med berörda ungdomar

- Kontakt tas på olika sätt med berörda ungdomar, fr.a. brevledes men också med hjälp av samverkanspartners och genom förebyggande arbete. En relativt hög andel av målgruppen inkommer dock inte med information om sysselsättning och det saknas en nedskreven, beslutad rutin över hur kontakt ska tas samt inom vilka tidsintervall.

Kontrollmål 5–Det finns ett tillfredsställande samarbete med andra aktörer både internt och externt

- Det finns olika arenor för samverkan, inte minst på ledningsnivå, men givet att antalet aktörer som är involverade på något sätt i det kommunala aktivitetsansvaret är stort samt att det saknas samverkansavtal finns det utmaningar kopplat till roller och ansvarsfördelning. Det finns också risker för parallella verksamheter, såväl internt som externt.

Kontrollmål 6–Det är tydligt vilka insatser/åtgärder som kan erbjudas

- Det finns nedskrivet vilka insatser/åtgärder som erbjuds inom det kommunala aktivitetsansvaret men avsaknaden av finansiella medel medför att utbudet är begränsat. Det görs inga uppföljningar kring vilka insatser/åtgärder som haft bäst effekt, vare sig på individnivå eller gruppnivå, och individens process följs heller inte upp.

Kontrollmål 7–Arbetet utvärderas så att förbättringsområden kan identifieras och åtgärdas

- Det genomförs ingen utvärdering av verksamheten inom det kommunala aktivitetsansvaret, vare sig på tjänstemannanivå eller på politisk nivå. Det saknas därmed en formell politisk styrning och viljeriktning kopplat till det kommunala aktivitetsansvaret.

Rekommendationer

Socialnämnden bör säkerställa ändamålsenlig dokumentation samt att fastställda rutiner och riktlinjer, inklusive mål, finns för det kommunala aktivitetsansvaret.

Socialnämnden bör även säkerställa att skriftligt samverkansavtal tas fram för att tydliggöra roller, reglera ansvarsförhållanden och minska riskerna för ineffektiva parallella verksamheter kopplat till det kommunala aktivitetsansvaret.

Socialnämnden bör därutöver säkerställa att det finns budgetmässiga förutsättningar för att genomföra det lagstadgade kommunala aktivitetsansvaret.

Socialnämnden bör likaså utveckla system, med syfte att öka den interna kontrollen, för kartläggning och registerhållning av målgruppen.

Socialnämnden bör vidare utreda vilka insatser/åtgärder som når önskad effekt på individ- och gruppnivå.

Socialnämnden bör även utreda och åtgärda bristen på formell styrning av det kommunala aktivitetsansvaret, samt säkerställa en ändamålsenlig struktur för rapportering till nämnden avseende uppföljning och analys av det kommunala aktivitetsansvaret.

Socialnämnden bör dessutom säkerställa att hänsyn tas till föreskrifter och allmänna råd från Skolverket.

Socialnämnden bör även mer aktivt ge kommunstyrelsen information rörande det kommunala aktivitetsansvaret så att kommunstyrelsen kan ge nämnden stöd i arbetet.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Från och med 1 januari 2015 skärptes skollagen och det blev tydligare att en kommun löpande under året ska hålla sig informerad om hur ungdomar i kommunen är sysselsatta. Det finns ett så kallat aktivitetsansvar som reglerar att ungdomar under 20 år som av någon anledning inte studerar eller arbetar ska erbjudas lämpliga individuella åtgärder. Kommunerna ska dokumentera sina insatser på lämpligt sätt och föra ett register över de ungdomar som omfattas av ansvaret.

Revisorerna har utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att genomföra en granskning avseende hur kommunen fullgör sitt aktivitetsansvar.

1.2. Syfte och Revisionsfråga

Syftet med granskningen är att besvara följande revisionsfråga:

Har ansvarig nämnd säkerställt ändamålsenliga rutiner och en handlingsplan för det kommunala aktivitetsansvaret i enlighet med skollagens krav?

I Vänersborgs kommun ligger ansvaret för det kommunala aktivitetsansvaret på socialnämnden.

1.3. Revisionskriterier

1.3.1. Skollag (2010:800)

Skollagens 29:e kapitel 9 paragraf handlar om kommunens aktivitetsansvar. Enligt den omfattar en kommuns aktivitetsansvar ungdomar i kommunen som

- har fullgjort sin skolplikt (gått ut grundskolan)
- inte har fyllt 20 år
- inte genomför utbildning på nationella program i gymnasieskola eller gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning
- inte har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola eller gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning

För att det ska anses att en elev har fullföljt ett nationellt program ska det ha utfärdats ett examensbevis. För att få ett examensbevis ska eleven ha betyg från alla kurser, och på det gymnasiearbete, som ingår i elevens individuella studieplan. En elev som endast erhållit ett studiebevis ingår således i det kommunala aktivitetsansvaret. Studiebevis utfärdas till en elev som inte uppfyller kraven för examen.¹

Enligt det kommunala aktivitetsansvaret ska en kommun:

- löpande under året hålla sig informerad om hur de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret är sysselsatta

¹ www.skolverket.se (avläst 2016-01-05)

- erbjuda de ungdomar som berörs lämpliga individuella åtgärder
- i första hand erbjuda åtgärder som syftar till att motivera den enskilde att påbörja eller återuppta en utbildning
- dokumentera sina insatser på lämpligt sätt
- föra ett register över de ungdomar som omfattas av ansvaret

I 15:e och 18:e kapitlet finns allmänna bestämmelser om gymnasieskolan respektive gymnasiesärskolan. Enligt dessa ska en skola med annan huvudman än hemkommunen snarast meddela hemkommunen när en elev börjar eller slutar vid skolan. Skolan ska även meddela hemkommunen om en elev som inte fyllt 20 år är frånvarande i betydande utsträckning utan giltigt skäl. Skolans skyldighet att ge stöd eller särskilt stöd till elever påverkas inte av skyldigheten att upplysa kommunen om frånvaro.

1.3.2. Skolverkets föreskrifter SKOLFS 2015:28

Skolverkets föreskrifter om insamling av uppgifter för uppföljning och utvärdering av det kommunala aktivitetsansvaret, SKOLFS 2015:28, trädde ikraft den första juli 2015.

Föreskrifterna innehåller bestämmelser om vilka uppgifter som en kommun ska lämna till Skolverket avseende det kommunala aktivitetsansvaret. Syftet är att följa upp och utvärdera hur kommunen uppfyller sina skyldigheter. Två gånger per år ska uppgifter lämnas, senast den 1 september för årets första halvår och senast den 1 februari för föregående års andra halvår. För varje individ som omfattas av aktivitetsansvaret ska ett antal uppgifter lämnas kring aktuella individers sysselsättning eller vilka åtgärder som erbjudits eller pågår.

1.3.3. Skolverkets föreskrifter SKOLFS 2015:62

Skolverkets allmänna råd om kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar, SKOLFS 2015:62, beslutades i december 2015 och ska därefter följas så till vida att det inte går att visa att verksamheten uppfyller kraven i lagstiftningen på annat sätt.

Syftet med de nya råden är att aktivitetsansvaret ska bli likvärdigt och av hög kvalitet. De allmänna råden anger vad hemkommunen bör göra kopplat till styrande lagar och förordningar. I föreskriften anges att kommunen ska arbeta med att styra och leda arbetet genom en ändamålsenlig organisation med tydlig ansvarsfördelning och en strukturerad handlingsplan för arbetet med aktivitetsansvaret. Kommunerna ska även skapa förutsättningar för intern och extern samverkan. Kommunerna ska därutöver löpande identifiera, informera och kontakta de ungdomar som ingår i det kommunala aktivitetsansvaret och skapa fungerande rutiner för att identifiera målgruppen. Lämpliga individuella åtgärder ska likaså erbjudas till målgruppen. Dessa ska även dokumenteras. Avslutningsvis ska kommunerna också ha rutiner för att inhämta uppgifter och föra register över de ungdomar som tillhör målgruppen för aktivitetsansvaret.

1.4. Kontrollmål

1. Det finns dokumenterade rutiner, riktlinjer, handlingsplaner samt ansvarsfördelning för aktivitetsansvaret
2. Det finns tillräckliga resurser för arbetet

3. Det sker en kartläggning och registrering av vilka som omfattas av aktivitetsansvaret
4. Kontakt sker med berörda ungdomar
5. Det finns ett tillfredsställande samarbete med andra aktörer både internt och externt
6. Det är tydligt vilka insatser/åtgärder som kan erbjudas
7. Arbetet utvärderas så att förbättringsområden kan identifieras och åtgärdas

1.5. Metod och avgränsning

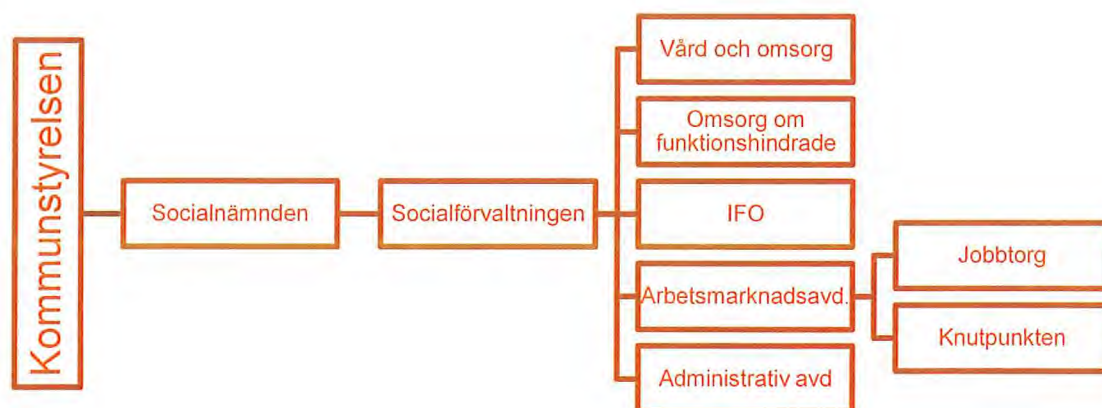
Granskningen har genomförts genom:

- Analys av relevanta styrande/stödjande dokument avseende det kommunala aktivitetsansvaret i form av rutiner, riktlinjer, handlingsplan m.m.
- Intervju med kommundirektör
- Intervju med socialchef
- Intervju med avdelningschef Arbetsmarknad
- Intervju med ansvarig handläggare

Rapporten har faktakontrollerats i verksamheten och kvalitetssäkrats internt enligt vår modell för att säkerställa god kvalitet. Granskningen avgränsas till socialnämndens kommunala aktivitetsansvar för 2015.

2. Granskningsresultat

2.1. Organisation



Det övergripande ansvaret för kommunens arbetsmarknadspolitik ligger hos kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen ska sätta mål för verksamheten. 1 januari 2015 förändrades kommunens informationsansvar till aktivitetsansvar, för unga under 20 år. Enligt mål- och resursplan 2016-2020 ska arbetet utföras av arbetsmarknadsavdelningen i samarbete med Kunskapsförbundet Väst.²

Tidigare återfanns kommunens arbetsmarknadsenhet inklusive det dåvarande informations- och uppföljningsansvaret inom gymnasieförvaltningen i Vänersborgs kommun. När ett kommunalförbund med ansvar för de frivilliga skolformerna i Trollhättans stad och Vänersborgs kommun skapades (som sedermera benämndes Kunskapsförbundet Väst) genomfördes en utredning. Den resulterade i att arbetsmarknadsavdelningen, samt informations- och uppföljningsansvaret, flyttade till socialförvaltningen 2013. Inga budgetmässiga medel kopplat till arbetet med informations- och uppföljningsansvaret flyttades från gymnasieförvaltningen till socialförvaltningen. Enligt mål- och resursplan 2016-2020 bedöms också budgetmedel saknas inför 2016 med 0,5 Mkr.

Socialnämnden ansvarar för att planera verksamheten och genom arbetsmarknadsavdelningen utförs åtgärder och insatser för att uppnå de övergripande målen. De två enheterna inom arbetsmarknadsavdelningen är Jobbtorg och Knutpunkten.

² Kunskapsförbundet Väst är ett samarbete mellan Trollhättans stad och Vänersborgs kommun i form av ett kommunalförbund kring de frivilliga skolformerna i kommunen, d.v.s. gymnasium och vuxenutbildning. <http://www.kunskapsforbundet.se/om-oss/kunskapsforbundet-vast-2/> (avläst 2016-03-11).

Jobbtorg

I socialförvaltningens verksamhetsplan framgår att det är enheten Jobbtorg som har ansvaret för det kommunala aktivitetsansvaret (KAA). Enhetens huvudsakliga uppgift är att arbeta med personer som står långt från arbetsmarknaden med försörjningsstöd samt unga med funktionsnedsättning som har behov av stöd i syfte att nå arbete eller utbildning.

Enheten för de praktiska verksamheterna - Knutpunkten

Enhetens uppdrag är att tillhandahålla sysselsättning och anställningar till personer som bedöms ha en svag ställning på arbetsmarknaden till följd av långvarig arbetslöshet och/eller funktions- eller arbetshinder samt tidigare missbruk. Knutpunkten erbjuder praktiska verksamheter som ska rusta personer för kommande arbetsliv. Grunduppdraget är att tillhandahålla kompetensutveckling genom praktik, arbetsträning eller språkträning.

I Socialnämndens Mål- och resursplan för 2016-2018 beskrivs att ungdomsarbetslösheten i Vänersborg är bland de högsta i länet. En orsak anges vara den förhållandevis låga utbildningsnivån bland ungdomar, där en hög andel har högst grundskoleutbildning. I planen beskrivs att den psykiska ohälsan bland ungdomar är hög. Det finns en utmaning i att öka antalet elever som fullföljer gymnasieutbildning med godkända slutbetyg.

I statistikbilagan till verksamhetsberättelsen 2015 presenteras statistik från arbetsmarknadsavdelningen. Som framgår av tabell 1 har antal personer inom det kommunala aktivitetsansvaret ökat under perioden 2013-2015. Från att nästan halverats 2014 till en kraftig ökning med drygt 800 procent (224 personer) 2015. Ökningen av antal personer beror till stor del på det utökade uppdraget enligt skollagen som trädde i kraft 1 januari 2015. Totalt antal individer som är mellan 16 och 19 år i Vänersborgs kommun år 2015 var 887 män och 834 kvinnor, d.v.s. 1721 personer.

Tabell 1, Antal personer inom kommunalt aktivitetsansvar, 2013-2015

	2013	2014	2015
Antal personer	58	31	255

2.2. Dokumenterade rutiner, riktlinjer, handlingsplaner samt ansvarsfördelning

2.2.1. Iakttagelser

I socialnämndens reglemente (antaget av KF 2000-12-12 och reviderat 2009-11-18) framgår inget ansvar enligt Skollagen, vilket är den lag där aktivitetsansvaret bland annat regleras. Barn- och utbildningsnämnden är den nämnd som enligt sitt reglemente (giltigt från 2015-01-01) ansvarar för grundskolan, däremot inte gymnasieskolan eftersom det ansvaret återfinns inom Kunskapsförbundet Väst.

Kommunfullmäktige har utifrån sin vision för kommunen tagit fram totalt 14 inriktningsmål. Målen sorteras under fem områden: invånare, samhällsutveckling, ekonomi,

verksamhetsutveckling och medarbetare. Utifrån de övergripande inriktningsmålen tar nämnderna fram förväntat resultat, till vilka aktiviteter ska kopplas.

Socialnämnden har i sin verksamhetsplan för år 2015 23 stycken förväntade resultat som är kopplade mot fullmäktiges inriktningsmål. Av dessa har arbetsmarknadsavdelningen två förväntade resultat samt en aktivitet på avdelningsnivå för respektive förväntat resultat. Inget av dessa är direkt hänförligt till det kommunala aktivitetsansvaret.³

I samtliga genomförda intervjuer framkommer också en samstämmig bild om att inga interna mål satts på avdelnings- eller verksamhetsnivå kopplat till det kommunala aktivitetsansvaret. Det görs heller ingen resultatuppföljning av verksamheten.

I Jobbtorgs verksamhetsplan för 2015 beskrivs vad som erbjuds enligt det kommunala informationsansvaret (då aktivitetsansvaret ej beslutats). I uppdraget för Jobbtorg ingår att kartlägga var ungdomar befinner sig, motivera till fortsatt skolgång och erbjuda praktikplatser.

Under perioden januari 2015 fram tills oktober 2015 fanns en tjugoprocentig del av en tjänst inom arbetsmarknadsavdelningen avsatt för att arbeta med det kommunala aktivitetsansvaret. I oktober 2015 var den person på plats som har i uppgift att på heltid arbeta med det kommunala aktivitetsansvaret. Enligt uppgift från den nuvarande ansvariga handläggaren startades tjänsten med en två veckors introduktion där fokus var bredvidgång med övriga kollegor inom enheten. Inga dokumenterade rutiner, riktlinjer eller handlingsplaner fördes över under introduktionen. Den ansvariga handläggaren fick ta del av två mötesanteckningar och ett uppföljningsbrev. Mötesanteckningarna innehåller en uppdelning om vad arbetsmarknadsavdelningen inom socialförvaltningen i Vänersborgs kommun, samt Arbetsmarknadsavdelningen inom arbetsmarknads- och socialförvaltningen i Trollhättans stad respektive Kunskapsförbundet Väst ska utföra för att ha information om de olika undermålgrupperna som ingår i det kommunala aktivitetsansvaret (kopplat till registrering hos SCB). De genomförda intervjuerna bekräftar att det saknas ett skriftligt samverkansavtal mellan de berörda parterna.

Inom ramen för granskningen har ett dokument *Rutiner – Kommunala aktivitetsansvaret* mottagits från kommunen. Av det odaterade dokumentet framgår inte om det är beslutade rutiner eller ett arbetsdokument. Om dessa rutiner är giltiga och används är därmed oklart. Av rutinen beskrivs att:

- De ungdomar som läser ett gymnasieprogram utanför Fyrbodal läggs in i listan först i början av nästkommande år. (Kunskapsförbundet Väst, administrationen)
- Ungdomarna på listan sorteras och märks genom att IFO ger KAA-ansvariga information om vilka som är aktiva hos dem. (1:e soc.sekr på Försörjningsstöd IFO)
- Arbetsförmedlingen anger vilka som är inskrivna som arbetssökande (AF)

³ Förväntat resultat 1: ökat arbete med mångfaldsperspektiv. Aktivitet på avdelningsnivå: information om mångfaldsfrågor till personalen på en temadag. Förväntat resultat 2: ökad tillgänglighet. Aktivitet på avdelningsnivå: uppdatera hemsidan två gånger per år. Övrigt förväntat resultat med bäring på området från socialnämnden: andel som når egen försörjning ökar.

- Introduktionsprogrammet (IM), Studie- och yrkesvägledaren, får listan och markerar vilka som är inskrivna elever hos dem. Främst Språkintrouktionseleverna kan vara med i listorna.
- Antagningskansliet Fyrbodals skickar listor över vilka elever som sökt men inte kommit in på gymnasiet.
- Studie- och yrkesvägledarna i kommunen kontaktas då de ofta har kännedom om elever. Dessa i sin tur kontaktar KAA när avhopp sker.
- Grundskolans Mobila skolteam rapporterar till KAA främst vad gäller hemmasittare.
- Administratörerna (skolassistenterna) inom Kunskapsförbundet Väst rapporterar kontinuerligt till KAA när avhopp sker.
- Varje halvår skickas en datafil in med redovisning av KAA till SCB.

I övrigt bekräftar uppgifter från ledning och ansvarig handläggare att det under år 2015 saknades dokumenterade rutiner, riktlinjer och handlingsplaner för arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret. Ledningen är tydlig med att de anser sig arbeta utifrån de riktlinjer som Skolverket har satt upp. Enligt uppgift från avdelningschefen pågår även en dialog inom förvaltningen för att inhandla ett it-systemstöd som kommer att möjliggöra dokumentation av varje individs individuella handlingsplan. Därutöver finns en broschyr framtagen som skickas ut till målgruppen, skolor i andra kommuner, friskolor och andra samverkansaktörer såsom BUP och ungdomsmottagningen. Det finns även påminnelsebrev (när ungdomen inte återkopplar till ansvarig handläggare om sysselsättning skickas två skriftliga påminnelser ut) och ett samtyckesavtal som inte är implementerat ännu. Ansvarig handläggare har även kartlagt interna och externa samverkansparter.

2.2.2. Bedömning

Det saknades politiskt beslutade mål för aktivitetsansvaret år 2015. Vidare saknas det mål (förväntat resultat) och handlingsplaner för arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret på enhetsnivå. Det finns heller inga individuellt anpassade handlingsplaner. Då tydliga handlingsplaner saknas anser vi att alla delar av arbetet kan försvåras och risken för otydlighet i roller och ansvarsfördelning ökar. Dessutom blir det svårare att följa individernas utveckling och mäta verksamheternas resultat utifrån det övergripande målet för all KAA-verksamhet, d.v.s. återgång till skola.

Vi ser avsaknaden av dokumenterad uppföljning som en brist i det löpande och kontinuerliga arbetet. Vi anser vidare att avsaknaden av ett skriftligt samverkansavtal mellan socialförvaltningens arbetsmarknadsavdelning samt Kunskapsförbundet Väst ytterligare försvårar tydlighet i roller och ansvarsfördelning.

Det saknas även en upprättad rutin för arbetet. Det dokument som finns saknar datum för upprättande och framgår vara ett arbetsdokument.

Genom de nya allmänna råden från Skolverket finns stöd för kommunen i att utveckla och systematisera arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret.

Vi bedömer att kontrollmålet inte är uppfyllt.

2.3. Tillräckliga resurser

2.3.1. Iakttagelser

När verksamheten flyttade till socialförvaltningen från gymnasieförvaltningen år 2013 överfördes inga budgetmedel för det kommunala informations- och uppföljningsansvaret. Inför att den skärpta lagstiftningen trädde i kraft 1 januari 2015 insåg förvaltningsledningen att de personella resurserna (som då uppgick till 20 procent av en tjänst) inte skulle räcka till för att utföra det utökade uppdraget. Ett tjänstemannabeslut fattades då om att anställa en person på heltid trots att det saknades budgetmässiga medel för en sådan tjänst. Personen var på plats i oktober 2015 och arbetar sedan dess heltid med det kommunala aktivitetsansvaret.

I intervjuerna framkommer att socialchefen inför år 2016 sökt en halv miljon kronor (för att täcka upp personalkostnaderna) från centralt avsatta medel för insatser riktade mot arbetslösa ungdomar. Förfrågan är vid granskningstillfället inte bevarad. Inför år 2017 har socialchefen ansökt om mer beständig finansiering för kostnaderna relaterade till det kommunala aktivitetsansvaret. Inga finansiella medel tillkommer från interna eller externa samverkansparter.

Avsaknaden av budget för att genomföra det kommunala aktivitetsansvaret har enligt uppgift från förvaltningen inneburit att det finns begränsningar i det som kan erbjudas den unge som ingår i insatsen. Det finns exempelvis inga medel att bekosta busskort för ungdomar som behöver ta sig till- och från praktiken. Vidare finns inte resurser till praktikersättning som skulle kunna vara ett ekonomiskt incitament för att genomföra den erfarenhets- och kompetenshöjande insatsen.

Det finns heller inga resurser för att erbjuda målgruppen möjligheten att läsa enstaka kurser på gymnasial nivå, utanför de nationella programmen.

2.3.2. Bedömning

Vi konstaterar att det inte finns några avsatta medel för utförandet av det kommunala aktivitetsansvaret i Vänersborgs kommun. Vi anser att detta är problematiskt. De olika delarna som ska genomföras kräver personella resurser. Vidare behövs resurser för att ha möjlighet att erbjuda individuellt anpassad planering som gagnar den enskildes väg tillbaka till skolan. Att på tjänstemannanivå fatta beslut som innebär ett budgetunderskott kan dessutom medföra oro för såväl arbetsledning som personal.

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

2.4. Kartläggning och registerhållning

2.4.1. Iakttagelser

Sedan sommaren 2015 ska kommunen redovisa statistik kopplat till det kommunala aktivitetsansvaret till Statistiska Centralbyrån, SCB. Syftet med att samla in statistiken är att få en ökad nationell kunskap om de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret.⁴ Det ska göras två gånger per år. Inför insamlingen av information skickar SCB ut mallar i excel till kommunen.

⁴ <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/om-skolverkets-statistik/vad-hander-kring-statistiken/uppfoljning-av-kommunernas-aktivitetsansvar-1.229137> (avläst 2016-03-11)

I Vänersborg finns en på tjänstemannanivå diskuterad struktur kring hur insamlandet av material ska gå till inför den halvårsvisa rapporteringen till SCB. Strukturen framkommer dels i de mötesanteckningar som dokumenterats 2015-04-01 och 2016-06-30 mellan Kunskapsrådet Väst samt socialförvaltningen Vänersborgs kommun och Trollhättans stad, samt i det dokument som benämns *Rutiner – Kommunala aktivitetsansvaret*. Bilden från förvaltningen är att den första rapporteringen till SCB var en utmaning utifrån att de inte hade skapat en övergripande struktur för hur detta skulle gå till. Därefter är bilden som förmedlas i intervju med ansvarig handläggare att rapporteringen har fungerat väl men att det är ett tidskrävande arbete att rapportera in uppgifterna i filen utifrån de uppgifter som inkommit från de olika samverkansparterna.

Det fanns ingen beslutad rutin för en kontinuerlig kartläggning och uppföljning av målgruppens sammansättning under 2015 utöver de uppgifter som skickas till SCB en gång i halvåret. Däremot har PwC tagit del av ett mejl kring aktuella siffror från slutet av 2015. Av detta dokument framkommer att 209 personer vid detta tillfälle var registrerade inom det kommunala aktivitetsansvaret.

2.4.2. Bedömning

De allmänna råden som Skolverket har gett ut avseende dokumentation gäller från den 15 januari 2016. De har inte kunnat användas som stöd för verksamheten för den period som granskningen avser.

Däremot kan kraven på information som ska lämnas till SCB visa miniminivå på vilken information som ska dokumenteras för varje ungdom. Eftersom inrapporteringen till SCB uppges fungera väl finns troligtvis alla efterfrågade uppgifter dokumenterade. Vi konstaterar att det saknas en beslutad rutin som säkerställer att ansvarig handläggare för det kommunala aktivitetsansvaret får aktuell information kontinuerligt från alla inrapporterande parter.

Det saknas även en beslutad rutin av hur kartläggningen av målgruppen ska gå till och hur ofta den ska uppdateras vilket innebär att uppföljningen av målgruppen och det kommunala aktivitetsansvaret försvåras.

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

2.5. Kontakt med ungdomarna

2.5.1. Iakttagelser

För att ta kontakt med de aktuella ungdomarna skickas bland annat ett brev ut. Där uppmanas de att fylla i information om gymnasieutbildning är avslutad med slutbetyg, nuvarande sysselsättning och kontaktuppgifter. Avsändare är ansvarig handläggare. Enligt den dokumentation som finns skickades 209 brev ut i slutet av år 2015.

Enligt dokumentet *Rutiner- Kommunala aktivitetsansvaret* skickas två påminnelser ut vid uteblivet svar samt att de svar som inkommer registreras i it-stödsystemet Accorda. För de som saknar komplett gymnasiebetyg eller inte har någon sysselsättning skickas en kallelse till möte ut, enligt samma rutin. I dokumentet finns ingen tidsaspekt angivet vare sig för den första kontakten eller för eventuella efterföljande påminnelser.

Det finns även en folder/informationsblad med kort information om kommunens aktivitetsansvar (skollagens kap 20 § 9) samt kontaktuppgifter till den ansvariga handläggaren i kommunen. Av foldern framgår vad Vänersborgs kommun bistår med. Foldern skickas ut till ungdomarna och till identifierade samverkansparter för att sprida kunskap om det kommunala aktivitetsansvaret.

Ansvarig handläggare har utifrån uppgifter i intervjuer kontakter med olika samverkande parter, internt såväl som externt. Handläggaren arbetar även med förebyggande insatser mot skolelever i yngre åldrar.

Utifrån de uppgifter som tillhandahållits oss under granskningen är det svårt att säkerställa hur många personer som hade en aktiv individuell planering inom ramen för det kommunala aktivitetsansvaret under 2015. Det finns angivelser från oktober 2015 som visar på att 209 personer blivit kontaktade och att 12 av dessa hade en aktiv planering. I siffror från mars 2016 var det 9 personer som hade en aktiv planering. I intervju med ansvarig handläggare framförs att det finns ett större behov än vad som redovisas. Det är oklart hur stort behovet är. Delvis eftersom det saknas information om en relativt stor andel inom målgruppen. I uppgifterna från mars 2016 handlade det om 13 personer som har ett studiebevis från gymnasiet men oklar sysselsättning därefter, 2 personer där posten kommer i retur samt 26 personer som inte svarat på brev och påminnelser. Totalt 41 personer av 262 personer, d.v.s. 15 procent.

Att inte få kontakt eller svar från en relativt hög andel av målgruppen lyfts som problematiskt i de genomförda intervjuerna. Det förekommer även att föräldrar sätter stopp för kontakt och insatser. Ansvarig handläggare anser samtidig att det är förenat med för stora utmaningar att arbeta uppsökande.

2.5.2. Bedömning

Vi konstaterar att kontakter tas på olika sätt för att nå målgruppen. Dels skriftligen adresserat till ungdomarna, dels via interna och externa samverkansparter. Vi konstaterar vidare att det saknas en nedskreven och beslutad rutin för hur kontakter ska ske och inom vilka tidsintervall. Det dokument som nu finns anser vi har mer karaktären av ett internt arbetsmaterial.

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

2.6. Tillfredsställande samverkan internt och externt

2.6.1. Iakttagelser

Efter att den nya lagen trädde i kraft i januari 2015 hölls som tidigare förts fram möten mellan representanter för Kunskapsförbundet Väst, socialförvaltningen Vänersborgs kommun samt arbetsmarknads- och socialförvaltningen i Trollhättans stad. Syftet med mötet var att tydliggöra vem som skulle göra vad. Enligt mötesanteckningarna från 2015-04-01 och 2015-06-30 framgår inte vilka som närvarat mer än namnen. I anteckningarna beskrivs vissa strukturer som har koppling till inrapportering av uppgifter till SCB. Där emot finns inte något formellt beslutat skriftligt samverkansavtal mellan de huvudsakliga två parter som ska samverka kring det kommunala aktivitetsansvaret i Vänersborgs

kommun, d.v.s. arbetsmarknadsavdelningen inom socialförvaltningen och Kunskapsförbundet Väst.

Utöver Kunskapsförbundet Väst finns flera interna samverkansparter för verksamheten inom det kommunala aktivitetsansvaret. Det handlar till exempel om försörjningsstödet inom individ- och familjeomsorgen och personal på arbetsmarknadsavdelningen. Ett antal externa samverkansparter finns i form av exempelvis antagningskansliet i Fyrbodalen och Samordningsförbundet Vänersborg och Mellerud.

Ledningen anser att det på chefsnivå finns väl utarbetade strukturer för samverkansfrågor kopplat till målgruppen som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret.

När det gäller intern samverkan längre ner i organisationen finns det olika uppfattningar. Den ena bilden är att personal inom arbetsmarknadsavdelningen hjälps åt med att identifiera exempelvis praktikplatser åt de olika målgrupperna, inklusive ungdomar i det kommunala aktivitetsansvaret. I denna bild förs även fram att fokus är att identifiera kommunala praktikplatser och att det snarare är Arbetsförmedlingen som identifierar praktikplatser hos privata arbetsgivare. Den andra bilden som förs fram är att inga andra anställda inom arbetsmarknadsavdelningen förutom ansvarig handläggare arbetar med att identifiera praktikplatser åt KAA-ungdomarna samt att alla hittills identifierade praktikplatser varit hos privata näringslivet.

Det förs likaså fram en bild att det är ett stort antal aktörer i Vänersborg som på något sätt är involverade i det kommunala aktivitetsansvaret. Det finns en utmaning kopplat till ansvarsområden (som tidigare nämnts finns inga skriftliga samverkansavtal). Därutöver finns en risk rörande parallella verksamheter, såväl internt som externt. Exempelvis kopplat till ett pågående projekt som ägs av Samordningsförbundet Vänersborg och Mellerud och ska kartlägga KAA-ungdomarna, insatserna i den framtagna DUA-överenskommelsen⁵ och aktiviteterna som görs av arbetsmarknadsavdelningen och Kunskapsförbundet Väst.

2.6.2. Bedömning

Vi anser att det finns risk att den interna samverkan inte fungerar optimalt och att resursineffektiva parallella verksamheter växer fram. Inom arbetsmarknadsavdelningen bör arbetsgivarekontakterna samordnas för att undvika att flera olika funktioner från kommunen tar kontakt för praktik- och sysselsättningsplatser av olika slag.

Vi konstaterar att det även i den externa samverkan finns risk för parallella verksamheter.

Vi anser att en orsak till den bristande interna och externa samverkan kan vara den otydliga ansvarsfördelningen. Den kan utvecklas genom skriftliga samverkansavtal mellan berörda parter.

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

⁵ Delegationen för Unga till arbete (DUA) har regeringens uppdrag att främja statlig och kommunal samverkan och utveckla nya samverkansformer för att minska ungdomsarbetslösheten. I linje med detta tas lokala överenskommelser mellan Arbetsförmedling och kommun fram i kommuner över hela landet. <https://www.dua.se/article/om-delegationen> (avläst 2016-03-11)

2.7. Tydlighet i erbjudna insatser/åtgärder

2.7.1. Iakttagelser

Av den framtagna foldern framgår vad Vänersborgs kommun bistår med inom ramen för det kommunala aktivitetsansvaret: kartläggning, motiverande samtal till utbildning eller praktik/arbete, råd och stöd, etablera kontakt med arbetsförmedlingen, skolor eller andra, skriva cv, studiebesök och information om skolor, praktik och information om volontär. I intervju med ansvarig handläggare framkommer att det saknas möjligheter för ungdomar att kunna läsa gymnasiala kurser.

Utifrån det som tidigare förts fram i intervjuer kopplat till avsaknad av avsatta budgetresurser för det kommunala aktivitetsansvaret finns inga resurser för att täcka några kostnader relaterat till insatser/åtgärder.

I intervju med ansvarig handläggare framkommer att det inte finns någon tidsgräns för hur länge en ungdom kan ha insatser/åtgärder inom ramen för det kommunala aktivitetsansvaret i Vänersborg (förutom åldersgränsen 20 år).

Ingen processkarta finns framtagen för att beskriva processen för ungdomen när han eller hon har insatser/åtgärder inom det kommunala aktivitetsansvaret. Det finns ingen officiell metodik. Däremot framkommer i intervjuer och i mejlkonversationer att ansvarig handläggare generellt utgår från den så kallade Empowerment-metoden. Den innebär att individen ska bli så självständig som möjligt och att individen har makten att förändra sitt liv. Enligt ansvarig handläggare finns även mycket inslag av motiverande samtal eftersom ungdomarna är i stort behov av stöttande, motiverande insatser.

Under år 2015 fanns ingen dokumentationsmall för den individuellt anpassade handlingsplanen. Det fanns heller ingen typ av resultatuppföljning kopplat till insatser för att se vilka insatser som hade bäst effekt på det övergripande målet (att ungdomarna återgår i studier). Individens process följdes heller inte upp genom exempelvis enkätmätning vid ingång, uppföljning och utgång från insatserna/åtgärderna.

2.7.2. Bedömning

Vi konstaterar att Vänersborgs kommun erbjuder individuellt anpassade insatser inom det kommunala aktivitetsansvaret. Vidare konstaterar vi att det är en utmanande situation att det inte finns några budgetmässiga förutsättningar för att bedriva verksamheter.

Vi anser att det är av vikt att ta fram en processkarta som beskriver verksamhetens olika steg. Vidare behöver det fattas beslut om implementering av evidensbaserade metoder samt att implementera en individuellt anpassad handlingsplan. Slutligen behöver ansvarig nämnd följa upp vilka insatser som når avsedd effekt samt att följa upp vilka effekter verksamheterna har på individens process.

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

2.8. Utvärdering sker för att identifiera och åtgärda förbättringsområden

2.8.1. Iakttagelser

I de genomförda intervjuerna framkommer att det finns en generell bild av att resultatuppföljning av det kommunala aktivitetsansvaret är ett utvecklingsområde. Inom förvaltningen finns inte tillräckligt goda strukturer för att mäta effekterna av de utförda insatserna. Det innebär att det finns svårigheter i att se vad som ska finnas kvar och vad som behöver utvecklas. Vidare eftersöks en tydligare politisk styrning i vad politiken efterfrågar kopplat till arbetsmarknadspolitiska insatser i stort i Vänersborg och specifikt kring det kommunala aktivitetsansvaret, d.v.s. vilka mål och förväntningar finns från politiskt håll.

Ledningen anser att avsaknaden av den politiska styrningen från Kommunfullmäktige, via Kommunstyrelsen till socialnämnden medför att det finns en otydlighet och osäkerhet på förvaltningsnivå rörande vad som ska utföras och hur det ska följas upp. Den osäkerhet ledningen känner har bidragit till att styrningen av det kommunala aktivitetsansvaret, inklusive möjligheterna att identifiera och åtgärda förbättringsområden, är otydlig.

De intervjuade cheferna förmedlar därutöver att mål och medel hänger ihop. Otydligheten från politiken rörande vad det är som ska utföras inom de arbetsmarknadspolitiska insatserna och det kommunala aktivitetsansvaret har en direkt koppling till avsaknaden av finansiella medel.

Ledningen anser att det kommunala aktivitetsansvaret behöver få en tydligare koppling till socialförvaltningens kvalitetsledningssystem och därigenom till årshjulet. På så sätt skapas en naturlig process för hur verksamheterna följs upp. Vidare framförs att det kommunala aktivitetsansvaret skulle kunna ingå i internkontrollen.

2.8.2. Bedömning

Vi konstaterar att det saknas strukturer som möjliggör utvärdering för att identifiera och åtgärda förbättringsområden på såväl politisk som tjänstemannanivå. Som en följd av detta har det inte genomförts några förändringar av verksamheten.

Ingen resultatuppföljning eller utvärdering sker av verksamheten, vare sig på aggregerad eller individnivå och varken på tjänstemannanivå eller riktat mot ansvariga politiker. Vi anser därmed att det saknas en formell styrning av det kommunala aktivitetsansvaret.

Vi bedömer att kontrollmålet inte är uppfyllt.

3. *Revisionell bedömning*

Vår samlade bedömning är att socialnämnden inte helt säkerställer att det kommunala aktivitetsansvaret bedrivs på ett ändamålsenligt sätt i enlighet med skollagens krav.

3.1. *Rekommendationer*

Socialnämnden bör säkerställa ändamålsenlig dokumentation samt att fastställda rutiner och riktlinjer, inklusive mål, finns för det kommunala aktivitetsansvaret.

Socialnämnden bör även säkerställa att skriftligt samverkansavtal tas fram för att tydliggöra roller, reglera ansvarsförhållanden och minska riskerna för ineffektiva parallella verksamheter kopplat till det kommunala aktivitetsansvaret.

Socialnämnden bör därutöver säkerställa att det finns budgetmässiga förutsättningar för att genomföra det lagstadgade kommunala aktivitetsansvaret.

Socialnämnden bör likaså utveckla system, med syfte att öka den interna kontrollen, för kartläggning och registerhållning av målgruppen.

Socialnämnden bör vidare utreda vilka insatser/åtgärder som når önskad effekt på individ- och gruppnivå.

Socialnämnden bör även utreda och åtgärda bristen på formell styrning av det kommunala aktivitetsansvaret, samt säkerställa en ändamålsenlig struktur för rapportering till nämnden avseende uppföljning och analys av det kommunala aktivitetsansvaret.

Socialnämnden bör dessutom säkerställa att hänsyn tas till de allmänna råden från Skolverket.

Socialnämnden bör även mer aktivt ge kommunstyrelsen information rörande det kommunala aktivitetsansvaret så att kommunstyrelsen kan ge nämnden stöd i arbetet.

2016-06-01

Lars Näsström
Projektledare



Håkan Olsson
Uppdragsledare
