

Kommunrevisionen
Falukommun

2016-05-09

För yttrande:
~~Kommunstyrelsen~~

För kännedom:
Kommunfullmäktige

Revisionsrapport – Granskning av Kommunens organisation och rutiner beträffande aktivitetsansvar för ungdomar

På uppdrag av Falukommuns revisorer har KPMG gjort en granskning av kommunens organisation och rutiner beträffande aktivitetsansvar för ungdomar i gymnasieåldern.

I revisionsrapporten som bifogas framgår några väsentliga iakttagelser och rekommendationer. Vår förhoppning är att kommunstyrelsen snarast möjligt följer de lämnade rekommendationerna.

Några rekommendationer är:

- Kommunen bör tydliggöra kommunstyrelsens aktivitetsansvar gentemot ungdomar.
- Kommunen bör skapa en rutin där det tydligt framgår hur arbetet ska bedrivas från modell för att upptäcka ungdomar som berörs av aktivitetsansvaret, genom registrering, åtgärder mm till uppföljning och avregistrering.

Revisionen önskar att kommunstyrelsen lämnar ett yttrande över bifogad revisionsrapport senast den 24 augusti 2016.

Med vänlig hälsning

Leif Bergh
Ordf. Kommunrevisionen

På uppdrag av kommunens revisorer



Marita Castenhag
Kommunal Yrkesrevisor
KPMG AB



Falu kommun

**Kommunens organisation och rutiner
beträffande aktivitetsansvar
för ungdomar**

Revisionsrapport

KPMG AB
Offentlig sektor
Antal sidor: 11
2016-04-11

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	3
4.	Avgränsning	3
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvarig nämnd/styrelse	3
7.	Metod	3
8.	Projektorganisation	4
9.	Om aktivitetsansvar	4
10.	Iakttagelser	4
10.1	Organisation för fullföljandet av aktivitetsansvaret	5
10.2	Riktlinjer och rutiner för aktivitetsansvaret	7
10.3	Resurser för aktivitetsansvaret	8
10.4	Samverkan med aktörer	8

1. Sammanfattning

Vi har av Falu kommuns revisorer fått i uppdrag att granska hur kommunen tar sitt aktivitetsansvar för ungdomar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Fr.o.m. den 1 januari 2015 har, genom en ändring i skollagen, det kommunala ansvaret för ungdomar utanför gymnasieskolan förtydligats. En kommun ska löpande under året hålla sig informerad om hur vissa ungdomar i kommunen är sysselsatta. Det gäller ungdomar som gått ut grundskolan eller motsvarande men inte fyllt 20 år och som varken går eller har fullföljt utbildning på ett nationellt program i gymnasieskola eller gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning. I ansvaret ingår att kommunerna ska erbjuda de ungdomar som berörs lämpliga individuella åtgärder. Målet ska i första hand vara att motivera den enskilde att påbörja eller återuppta en utbildning.

Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma hur styrelsen genom sin styrning och uppföljning säkerställer att aktivitetsansvaret fullföljs enligt gällande lagstiftning.

- Organisation

Det kommunala aktivitetsansvaret (KAA) åvilar kommunstyrelsen och arbetsmarknads-, integrations- och kompetensförvaltningen. Chefen för arbetsmarknadsenheten leder arbetet som utförs av verksamhetsledare och studie- och yrkesvägledare samt andra tjänstemän indirekt kopplade till KAA.

Arbetet inom KAA är kopplat till Ungdomsslussen som arbetar med ungdomar i ett 15-24-års perspektiv. Berörda ungdomar kontaktas och kartläggs. Varefter lämpliga åtgärder sätts in. Åtgärderna kan vara av olika slag, till exempel motivationshöjande, social träning, deltidsundervisning och praktik. Över ungdomar inom KAA, även över elever på introduktionsprogram, förs register, dock i två olika system.

- Riktlinjer och rutiner

Det finns inga fastställda riktlinjer eller rutiner för arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret. Ett årshjul har skapats på tjänstemannanivå.

- Resurser

1 300 tkr ställs till KAA:s förfogande från barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden. Det motsvarar i stort två tjänster jämte diverse administrativa kostnader.

- Samverkan med nämnder och andra aktörer

Det kommunala aktivitetsansvaret tar Falun kommun genom samverkan med en rad olika parter, främst genom Ungdomsslussen. Tjänstemän inom KAA träffar kontinuerligt, en gång i veckan, representanter för andra delar av arbetsmarknadsenheten, socialtjänsten, arbetsförmedlingen och försäkringskassan.

KAA har inget eget samarbete med näringslivet utan tar del av de kontakter som finns inom Ungdomsslussen.

Efter att ha granskat kommunens organisation och rutiner beträffande aktivitetsansvar för ungdomar bedömer jag att

- kommunfullmäktige skulle kunna tydliggöra kommunstyrelsens ansvar för det kommunala aktivitetsansvaret i reglementet.
- styrelsen i sitt systematiska kvalitetsarbete ska inhämta information och analysera densamma för att få en bild av verksamheten och vilka faktorer som påverkar utvecklingen positivt mot högre måluppfyllelse. Denna kunskap som huvudmannen därmed får ska ligga till grund för huvudmannens styrning av verksamheten. (4 kap, 3, 5-6 §§ SkoL)
- Falun kommuns organisation för fullföljandet av aktivitetsansvaret är både ändamålsenlig och effektiv.
- en rutin bör skapas där det tydligt framgår hur arbetet ska bedrivas från modell för att upptäcka ungdomar som berörs av aktivitetsansvaret, genom registrering, åtgärder mm till uppföljning och avregistrering. Det bör också framgå vem som ansvarar (funktion) och där det är möjligt tidpunkt.
- det finns resurser för att möjliggöra fullföljandet av aktivitetsansvaret både vad gäller ekonomiska medel och kompetens.
- Falun kommun tar sitt aktivitetsansvar för ungdomar i samverkan med ett brett spektrum av aktörer till gagn för ungdomarna och för uppfyllande av aktivitetsansvarets syfte.

2. Bakgrund

Vi har av Falun kommuns revisorer fått i uppdrag att granska hur kommunen tar sitt aktivitetsansvar för ungdomar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Fr.o.m. den 1 januari 2015 har, genom en ändring i skollagen, det kommunala ansvaret för ungdomar utanför gymnasieskolan förtydligats. En kommun ska löpande under året hålla

sig informerad om hur vissa ungdomar i kommunen är sysselsatta. Det gäller ungdomar som gått ut grundskolan eller motsvarande men inte fyllt 20 år och som varken går eller har fullföljt utbildning på ett nationellt program i gymnasieskola eller gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning. I ansvaret ingår att kommunerna ska erbjuda de ungdomar som berörs lämpliga individuella åtgärder. Målet ska i första hand vara att motivera den enskilde att påbörja eller återuppta en utbildning.

3. Syfte

Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma hur styrelsen genom sin styrning och uppföljning säkerställer att aktivitetsansvaret fullföljs enligt gällande lagstiftning. Utifrån syftet har följande revisionsfrågor besvaras:

- Hur ser organisationen för fullföljandet av aktivitetsansvaret ut?
- Har styrelsen fastställt riktlinjer och rutiner för aktivitetsansvaret?
- Vilka resurser är avsatta för aktivitetsansvaret?
- Hur sker samverkan mellan styrelsen och andra aktörer?

4. Avgränsning

Granskningen omfattar ungdomar i gymnasieåldern.

5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om verksamheten uppfyller

- skollagen (2010:800) och
- tillämpbara interna regelverk och policyer.

6. Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen avser kommunstyrelsen.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom

- studier av relevanta dokument och

- intervjuer med förvaltningschef och tjänstemän ansvariga för aktivitetsansvaret vid arbetsmarknads-, integrations och kompetensförvaltningen.

8. Projektorganisation

Granskningen har utförts av Joakim Nertryk, verksamhetsrevisor. Magnus Larsson har deltagit i granskningen i sin roll som kundansvarig.

Förvaltningschefen har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

9. Om aktivitetsansvar

En hemkommun ska enligt 29 kap. 9 § skollagen ”löpande under året hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen är sysselsatta som har fullgjort sin skolplikt men inte har fyllt 20 år och inte genomfört eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola eller gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning (aktivitetsansvar)”. Aktivitetsansvaret omfattar alltså även de ungdomar som går på introduktionsprogram.

Skrivningen om aktivitetsansvar har gällt sedan den 1 januari 2015, då lagen skärptes och ersatte det som förut kallades informationsansvar. Det åvilar nu hemkommunen att, inte bara veta vad dessa ungdomar gör, utan också erbjuda de som berörs ”lämpliga individuella åtgärder”. Åtgärderna ska primärt syfta till att ”motivera den enskilde att påbörja eller återuppta en utbildning”. Kommunen ska också enligt lagen föra register över dessa ungdomar och dokumentera gjorda insatser.

10. Iakttagelser

På Falu kommuns hemsida, under rubriken ”Näringsliv och arbete” kan man, genom att klicka sig vidare genom ”Arbetsmarknad”, ”Kommunens arbetsmarknadsinsatser” och ”För-ungdomar” få information om Ungdomsslussen och kommunalt aktivitetsansvar (KAA).¹

På AIK har också producerats en broschyr om Ungdomsslussen och det kommunala aktivitetsansvaret.

¹ <http://www.falun.se/naringsliv--arbete/arbetsmarknad/kommunens-arbetsmarknadsinsatser/for-ungdomar-ungdomsslussen.html>, 2016-02-22 kl. 13:45

10.1 Organisation för fullföljandet av aktivitetsansvaret

Ansvar för det kommunala aktivitetsansvaret åvilar i praktiken kommunstyrelsen och arbetet sker sedan 1 januari 2015 inom arbetsmarknads-, integrations- och kompetensförvaltningen (AIK). I kommunfullmäktiges reglemente för kommunstyrelsen står dock inget om aktivitetsansvaret. I barn- och utbildningsnämndens reglemente står att nämnden ansvarar för det offentliga skolväsendet i kommunen om inget annat är beslutat och att nämnden ska verka för att skollagstiftningens mål kommer att uppfyllas.

I verksamhetsrapport för 2015 motiveras placeringen av aktivitetsansvaret, eller som det hette då informationsansvaret, inom AIK med att ”organisationsförändringen ger bättre överblick och möjlighet till samordning av arbetsmarknadsåtgärder. Därmed skapas synergieffekter och en effektivare resursanvändning blir möjlig.” Ansvar för aktivitetsansvaret ska åvila AIK fram till 2017, varefter organisationen ska utvärderas.

Förvaltningschefen rapporterar muntligen en gång per år till kommunstyrelsen hur många elever som berörs av aktivitetsansvaret, vilka åtgärder som har satts in och hur många som återgår till utbildning.

Inom AIK som leds av förvaltningschefen ligger ansvaret för det kommunala aktivitetsansvaret på arbetsmarknadsenheten. Enhetschefen leder arbetet. Det dagliga arbetet med KAA leds av en verksamhetsledare. Direkt knuten till KAA är också en studie- och yrkesvägledare. I realiteten är dock betydligt fler tjänstemän inblandade i verksamheten att stödja ungdomar i åldern 15-24 år.

Det kommunala aktivitetsansvaret är en del av Ungdomsslussen, som alltså lyder under arbetsmarknadsenheten på AIK. ”Ungdomsslussen omfattar en rad olika verksamheter som riktar sig till dig som är arbetslös och mellan 15 och 24 år”, enligt hemsidan. På hemsidan ges också information om vad aktivitetsansvaret innebär. Kommunen beskriver hur de arbetar för att ungdomar ”ska kunna leva ett självständigt liv”.²

”Det gör vi genom att

- Förebygga

Vi arbetar med att förebygga avhopp från grund- och gymnasieskolan, genom möten på skolan med ungdom, förälder och skolpersonal. Vi informerar då om Kommunala Aktivitetsansvaret och vad det innebär. Vi informerar även per post.

- Kartlägga

Vi följer upp de ungdomar i åldern 16-20 år i Falu kommun som inte har någon form av sysselsättning.

² <http://www.falun.se/naringsliv--arbete/arbetsmarknad/kommunens-arbetsmarknadsinsatser/for-ungdomar-ungdomsslussen/kommunala-aktivitetsansvaret.html>, 2016-02-22 kl. 14:00

•Vägleda

Vi erbjuder vägledning till ungdomar i åldern 16-20 år i Falu kommun. Hos oss träffar du vägledare för att prata om din framtid. Det kan till exempel handla om utbildning, arbete eller praktik.

•Motverka utanförskap

Att inte studera, arbeta eller aktivt söka arbete eller annan sysselsättning leder ofta till utanförskap. Därför sätter vi snabbt in åtgärder för att undvika passivisering.

•Samverka

Vi arbetar för att skapa goda kontakter med många olika samarbetspartners: ungdom, förälder, skolförvaltningen, socialtjänsten, arbetsförmedlingen, landstinget, elevantagningen, arbetsmarknads, integrations- och kompetensförvaltningen med flera.”

Det kommunala aktivitetsansvaret får kännedom om elever som berörs genom information från gymnasieskolornas antagningskansli, introduktionsprogrammen (IM) och genom månadsvisa kontroller mot kommunens befolkningsregister. Skulle KAA inte få kontakt med en elev under 18 år görs orosanmälan till socialtjänsten. Inom Gysam har en blankett framställts, som ska användas då elever avslutar sina studier vid en gymnasieskola inom samverkansområdet. Blanketten används dock inte på alla skolenheter. Tjänstemännen upplever att verksamheten är känd i kommunen och att den har en positiv klang bland ungdomar. Någon särskild information riktad mot vårdnadshavare görs inte förutom i de fall rektor kallar till konferens om en enskild elev och KAA bjuds in. Tjänstemännen på KAA har dryftat frågan, men efter att ha lyssnat till skolledarnas synpunkter har de kommit fram till att de bara ska informera de som berörs. Det är ingen ungdom som tackar nej när aktivitetsansvaret tar kontakt, enligt tjänstemän. Kontakt tas med ungdomar på många olika sätt, till exempel genom brev, sms, facebook, men om det behövs också genom hembesök.

Ungdomarna har olika skäl för att inte gå i gymnasieskolan. Det kan handla om skoltrötthet, bristande psykiskt välmående med mera. Alla elever bemöts efter sina behov. Vissa elever kan inledningsvis behöva undervisning i hemmet eller behöva hämtas med bil, för att de av olika skäl inte kan ta sig till verksamheten. Alla elever kartläggs inom Entré (ingången till Ungdomsslussen). Här möter eleverna bland annat studie- och yrkesvägledare, men också representanter för socialtjänst, arbetsförmedling och försäkringskassa finns tillgängliga. Tillsammans med ungdomen skrivs en handlingsplan, varefter åtgärder börjar vidtas.

I Falu kommun vidtas en mängd olika åtgärder för att få berörda elever tillbaka i utbildning eller i arbete.

Det kan handla om:

- stödjande samtal, t.ex. kognitiv beteendeterapi, studieteknik,
- social träning,

- begränsad utbildning inom KAA och i deras lokaler,
- annan form av utbildning inom t.ex. vuxenutbildning eller folkhögskola,
- steg 1 (steget före praktik, men på en riktig arbetsplats), eller
- praktikplats.

I enlighet med skollagen förs register över elever som berörs av det kommunala aktivitetsansvaret. Sedan hösten 2015 används programmet Accorda, i vilket både ungdomarna och de åtgärder som vidtas registreras. Elever inom introduktionsprogrammen registreras i det elevregisterprogram som används vid gymnasieskolorna, Procapita. Tjänstemän på KAA har tillgång även till detta register.

Kommentar och bedömning

Jag föreslår att kommunfullmäktige tydliggör kommunstyrelsens ansvar för det kommunala aktivitetsansvaret i reglementet. Idag kan reglementena för kommunstyrelsen och barn- och utbildningsnämnden tolkas så att ansvaret ligger på Barn- och utbildningsnämnden.

Det kommunala aktivitetsansvaret berörs av skollagens skrivningar om systematiskt kvalitetsarbete på enhets- och huvudmannanivå. Styrelsen ska i sitt systematiska kvalitetsarbete inhämta information och analysera densamma för att få en bild av verksamheten och vilka faktorer som påverkar utvecklingen positivt mot högre måluppfyllelse. Denna kunskap som styrelsen därmed får ska ligga till grund för styrelsens styrning av verksamheten.

För övrigt bedömer jag att Falu kommuns organisation för fullföljandet av aktivitetsansvaret är både ändamålsenlig och effektiv.

10.2 Riktlinjer och rutiner för aktivitetsansvaret

Huvudmannen har inte satt upp mål för verksamheten och inte heller beslutat om riktlinjer eller rutiner för verksamheten. Inte heller på enhetsnivå finns det fastställda rutiner, men däremot årshjul som innehåller bland annat uppgifter om när ansökan till gymnasieskola och folkhögskola ska vara gjorda och när ansvariga tjänstemän för KAA ska informera studie- och yrkesvägledare, socialtjänst, arbetsförmedling och försäkringskassa.

I årshjulet anges också vilket löpande och uppsökande arbete som ska ske vecko- och månadsvis.

Kommentar och bedömning

Det finns inga egentliga riktlinjer eller rutiner för arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret. Tjänstemännen har sammanställt ett årshjul. Jag föreslår att en rutin skapas där det

tydligt framgår hur arbetet ska gå till från att upptäcka ungdomar som berörs av aktivitetsansvaret, genom registrering, åtgärder mm till uppföljning och avregistrering. Det bör också framgå vem som ansvarar (funktion) och där det är möjligt tidpunkt.

10.3 Resurser för aktivitetsansvaret

Verksamheten finansieras genom anslag från barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden till en summa om 1 300 tkr. Större delen av anslaget går till löner för verksamhetsledare och studie- och yrkesvägledare. För att fullgöra uppdraget finns även personella resurser inom Ungdomsslussen. Det kan handla om kompetens inom kognitiv beteendeterapi, drogberoende och specialpedagogik. Intervjuade tjänstemän upplever att de kan utföra sina uppdrag med de resurser som står till deras förfogande.

Kommentar och bedömning

I granskningen har inte framkommit annat än att resurser, både i form av medel och kompetens, finns för fullföljandet av aktivitetsansvaret.

10.4 Samverkan med aktörer

Kommunstyrelsens allmänna utskott beslutade i februari 2014 att uppdraga åt AIK att "teckna överenskommelse gällande ungdomar i gymnasieskolan" "för att göra insatser för att förhindra avhopp".³ Tjänstemännen på KAA deltar kontinuerligt i elevvårdande möten vid gymnasieskolan som ett stöd för rektor att visa på olika vägar mot en examen utan att avbryta studierna.

Det kommunala aktivitetsansvaret tar Falukommun genom samverkan med en rad olika parter, främst genom Ungdomsslussen. Tjänstemän inom KAA träffar kontinuerligt, en gång i veckan, representanter för andra delar av arbetsmarknadsenheten, socialtjänsten, arbetsförmedlingen och försäkringskassan.

Direkt från gymnasieskolans antagningskansli får KAA information om vilka elever som inte har sökt gymnasieskola. Primärt är detta introduktionsprogrammets (IM) ansvar, men om en elev uteblir från utbildning inom IM kontaktas KAA.

Samarbetet med socialtjänsten fungerar bra. De möts kontinuerligt och inom socialtjänsten har KAA en särskild kontaktperson även om kontakt finns med flera tjänstemän. Socialtjänsten kontaktar KAA om de får in ansökningar om försörjningsstöd av personer som berörs av det kommunala aktivitetsansvaret. Samverkan sker också med socialtjänsten missbruksenhet.

³ KS0275/13

KAA har inget eget samarbete med näringslivet utan tar del av de kontakter som finns inom Ungdomsslussen. Intervjuade tjänstemän upplever att deras kolleger inom arbetsmarknadsenheten har goda kontakter med näringslivet och att det är lätt att få ut elever på praktik.

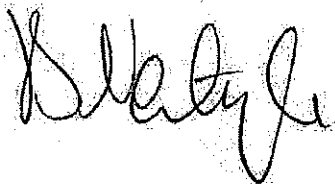
För att utveckla verksamheten deltar tjänstemännen inom KAA i olika nätverk, bland annat med de andra kommunerna i Dalarna.

Trycket på landstingets barn- och ungdomspsykiatri är stort. Vid intervjuerna framgår dock att landstingets samtalsmottagning, vilket är den första kontakt som en person får med barn- och ungdomspsykiatrin, snabbt tar emot.

Kommentar och bedömning

Samverkan sker mer en rad olika aktörer. Det kommunala aktivitetsansvarets koppling till kommunens arbete för unga i perspektivet 15-24 år, Ungdomsslussen, har möjliggjort breda kontaktytor till gagn för berörda ungdomar. Såvitt jag kan bedöma fungerar samarbetet bra med socialtjänsten och i intervjuer har också framkommit att ungdomar snabbt kan få en kontakt med barn- och ungdomspsykiatrin även om det sedan kan dröja länge innan några egentliga insatser kan göras.

KPMG, dag som ovan



Joakim Nertyk
verksamhetsrevisor