

Mölndals stad

Granskning av det kommunala
aktivitetsansvaret



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Ansvarig nämnd och avgränsningar	3
2.4. Revisionskriterier.....	3
2.5. Metod	3
3. Styrning	4
3.1. Mål och måluppfyllelse	4
3.2. Organisation och ansvarsfördelning	5
3.3. Arbetsformer	6
3.4. Vår bedömning.....	8
4. Uppföljning och intern kontroll	9
4.1. Nämndens uppföljning.....	9
4.2. Register och insatsuppföljning.....	9
4.3. Vår bedömning.....	10
5. Samverkan avseende det kommunala aktivitetsansvaret	11
5.1. Samverkansformer	11
5.2. Vår bedömning.....	12
6. Samlad bedömning	13
6.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna	13
6.2. Slutsats	13

Bilagor

- Bilaga 1. Bakgrund
- Bilaga 2. Beskrivning av revisionsfrågorna
- Bilaga 3. Revisionskriterier
- Bilaga 4. Källförteckning

1. Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Mölndals stad har EY granskat hur utbildningsnämnden arbetar med att fullgöra det kommunala aktivitetsansvaret. Granskningens syfte har varit att bedöma om utbildningsnämnden har säkerställt att arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret bedrivs på ett ändamålsenligt sätt, det vill säga i enlighet med lagar och föreskrifter.

Granskningen visar att det finns utmaningar vad gäller arbetet med att identifiera elever som omfattas av aktivitetsansvaret. Personalen som arbetar med aktivitetsansvaret får inte alltid rapportering av skolor då elever gör studieavbrott. Det beror dels på problem med IT-system, dels på att rektorerna inte alltid rapporterar till systemet. Det finns även utvecklingsområden i arbetet med att erbjuda lämpliga individuella åtgärder till ungdomar inom aktivitetsansvaret, då de åtgärder som erbjuds i dagsläget är begränsade. Även arbetet med att dokumentera de insatser som görs för ungdomarna kan förbättras. Dokumentationen uppfyller inte alla de kriterier som finns i Skolverkets föreskrifter.

Vad gäller uppföljning visar granskningen att nämnden följer hur många ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret och vilka insatser som genomförts. Det görs dock ingen uppföljning av resultatet av de åtgärder som erbjudits ungdomar inom aktivitetsansvaret. Således saknas underlag för nämnden att bedöma vilka åtgärder som är framgångsrika och hur resurser ska riktas för att nå effekt med åtgärderna.

Granskningen visar att det finns ett antal samverkansgrupper som har i uppdrag att arbeta med det kommunala aktivitetsansvaret. Närvaron i samverkansgrupperna är låg och det finns aktörer som har en viktig roll i arbetet med aktivitetsansvaret, men som inte ingår i någon strukturerad samverkan. Det gäller framförallt grundskolan. Dessa utmaningar försvårar uppdraget att identifiera de ungdomar som ingår i aktivitetsansvaret och att erbjuda ungdomarna lämpliga åtgärder. Det finns även behov av samverkan kring aktivitetsansvaret mellan nämnder. Sådan samverkan är central för att tydliggöra samtliga nämnders och verksamheters roll i arbetet med aktivitetsansvaret.

Granskningens sammanfattande bedömning är att utbildningsnämnden delvis har säkerställt att arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Nämnden lever i stort upp till formella krav på registerföring, dokumentation och rutiner. Det finns dock utmaningar kopplade till styrning och uppföljning som begränsar möjligheterna att identifiera ungdomar samt att erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder.

Vi rekommenderar utbildningsnämnden att:

- Säkerställa att de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret erbjuds lämpliga åtgärder, som styrs av ungdomarnas behov. Det kan innebära att identifiera och inkludera fler åtgärder i det utbud som staden erbjuder.
- Säkerställa att insatser dokumenteras i enlighet med Skolverkets föreskrifter.
- Följa upp resultat av de åtgärder som vidtagits inom ramen för aktivitetsansvaret, så att uppföljningen kan ligga till grund för styrning och resursfördelning.
- Tillsä att tydliga rutiner för samverkan tas fram. Verka för att alla relevanta samverkansparter är involverade i framtagandet av rutinerna.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunrevisionen har mot bakgrund av sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är väsentligt att granska hur utbildningsnämnden arbetar med att fullgöra det kommunala aktivitetsansvaret¹. Bakgrunden till granskningen beskrivs i bilaga 1.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om utbildningsnämnden har säkerställt att arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret bedrivs på ett ändamålsenligt sätt, det vill säga i enlighet med lagar och föreskrifter. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- Har utbildningsnämnden säkerställt tillräcklig styrning för att fullgöra aktivitetsansvaret?
- Har utbildningsnämnden säkerställt tillräcklig uppföljning och intern kontroll avseende aktivitetsansvaret?
- Har utbildningsnämnden säkerställt tillräcklig samverkan avseende det kommunala aktivitetsansvaret?

I bilaga 2 finns en mer utförlig beskrivning av revisionsfrågorna.

2.3. Ansvarig nämnd och avgränsningar

Granskningen avser utbildningsnämnden och avgränsas i enlighet med ställda revisionsfrågor.

2.4. Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning utgörs av:

- Kommunallagen (2017:725)
- Reglemente för utbildningsnämnden
- Skollagen (2010:800)
- Skolverkets allmänna råd avseende det kommunala aktivitetsansvaret
- Mölndals stads föreskrifter, riktlinjer och rutiner inom området

Revisionskriterierna beskrivs närmare i bilaga 3

2.5. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och stickprov på insatsdokumentation. Käll- och intervjuförteckning framgår av bilaga 3. Samtliga intervjuade har getts tillfälle att sakfelsesgranska rapporten.

¹ Det kommunala aktivitetsansvaret regleras i Skollagens 29 kap. 9 §. Ansvaret innebär att hemkommunen ska erbjuda ungdomar som inte har fyllt 20 år, och som varken genomför eller har genomfört en gymnasieutbildning lämpliga individuella åtgärder.

3. Styrning

I avsnittet beskrivs de mål som finns avseende aktivitetsansvaret. Vidare redogörs för den organisation och de arbetsformer som finns för aktivitetsansvaret i kommunen. Avsnittet besvarar revisionsfrågan om utbildningsnämnden har säkerställt en tillräcklig styrning för att fullgöra aktivitetsansvaret.

3.1. Mål och målluppfyllelse

Stadens mål för aktivitetsansvaret fastställs i kommunfullmäktiges budget, utbildningsnämndens verksamhetsplan samt i utbildningsförvaltningens handlingsplan för aktivitetsansvaret.

I kommunens budget för 2018 finns ett övergripande fullmäktigemål avseende barns förutsättningar för goda livsvillkor samt skolresultat. I verksamhetsplan 2018-2020 har nämnden brutit ned fullmäktiges mål i ett nämndmål. Målet rör andelen folkbokförda elever som uppnår gymnasieexamen. Det finns även en indikator kopplad till det nämndspecifika målet i verksamhetsplanen.



*Ytterligare indikator finns för mätning av målluppfyllelsen, men rör inte uppföljning av gymnasieelever och utelämnas därför här.

I utbildningsnämndens verksamhetsberättelse kan utläsas att nämnden med stor marginal nått målet under 2017. Enligt verksamhetsberättelsen har arbetet med att nå ungdomar som har gjort avbrott i sin skolgång förbättrats. Det har även tillsatts fler personella resurser till arbetet.

	Indikator	Utfall 2016	Mål 2017	Utfall 2017	Mål 2018
Nämndspecifikt mål	Andel ungdomar i ålder 16-20 inom aktivitetsansvaret som är i studie- eller yrkesförberedande aktivitet ² .	34 %	20 %	41 %	38 %

Utbildningsförvaltningen har upprättat en handlingsplan för det kommunala aktivitetsansvaret. Handlingsplanen ska fungera som ett styrinstrument för kommunens hantering av aktivitetsansvaret. I handlingsplanen har följande övergripande målsättningar formulerats för perioden 2018-2020:

² Orsaken till att målsättningen är relativt låg är att alla ungdomar inom aktivitetsansvaret inte är aktuella för åtgärd. Det gäller exempelvis de ungdomar som är nyinflyttade eller studerar utomlands.

- Att i samverkan utveckla den uppsökande verksamheten. Rätt kompetens för åtgärden krävs.
- Att i samverkan öka och att anpassa utbudet av åtgärder för målgruppen.
- Att öka samverkan med de som arbetar med de yngre åldrarna och hitta former för överföringen av information.
- Att arbeta fram en dokumentationsmodell, ev. regiongemensam, som tar hänsyn till GDPR.
- Att förtydliga kraven för rapportering av skolfrånvaro från andra huvudmän och en organisation för hur den informationen hanteras skall fastställas³.

I handlingsplanen presenteras inga strategier eller aktiviteter kopplade till hur målen ska nås.

3.2. Organisation och ansvarsfördelning

I förvaltningens handlingsplan tydliggörs ansvarsfördelningen avseende det kommunala aktivitetsansvaret. Organisationen för arbetet med aktivitetsansvaret redovisas i figuren nedan.

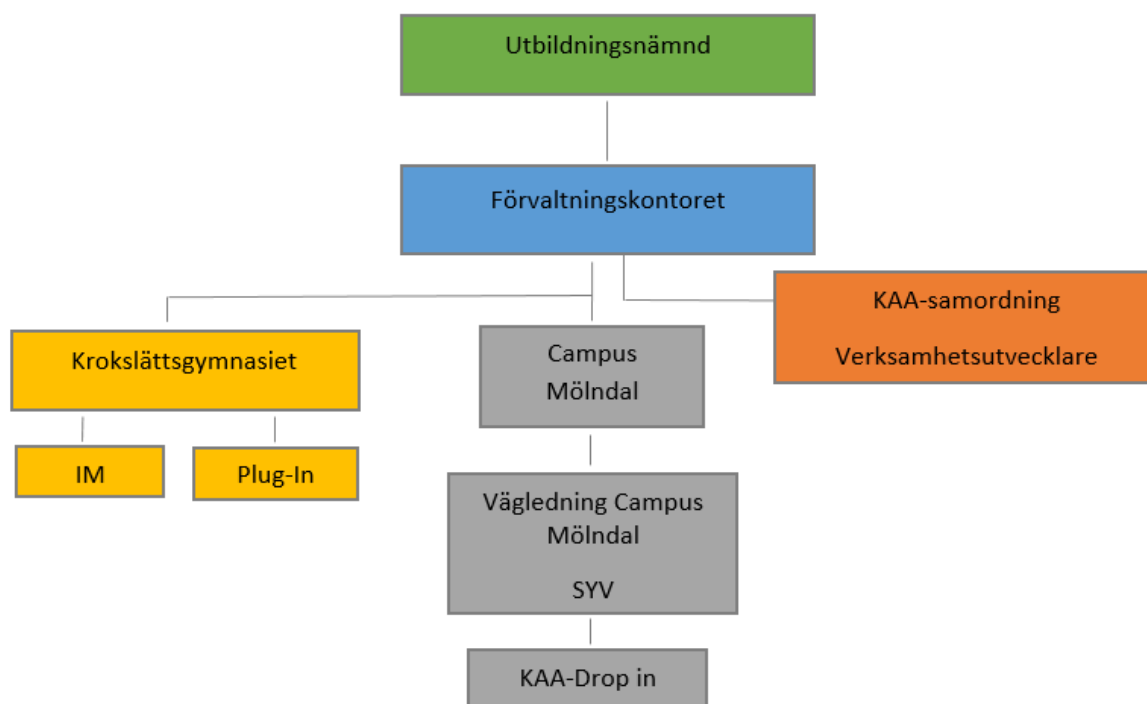


Bild: Organisation för arbetet med aktivitetsansvaret i kommunen.

Vid förvaltningens KAA-samordning (samordning avseende det kommunala aktivitetsansvaret) finns en verksamhetsutvecklare som ansvarar för stadens samlade KAA-verksamhet. Vid Vägledning Campus Mölndal⁴ finns en studie- och yrkesvägledare som i huvudsak ansvarar för den operativa verksamheten. De benämns i fortsättningen som KAA-personalen.

³ Målsättningarna är hämtade ur handlingsplanen för det kommunala aktivitetsansvaret.

⁴ Mölndal samlar all vuxenutbildning och studie- och yrkesvägledning inom Mölndals stad på en och samma plats. I Mölndals stad ingår all studie- och yrkesvägledning i Vägledning Campus Mölndal.

I handlingsplanen finns en uppdragsbeskrivning som tydliggör KAA-personalens roller. Både verksamhetsutvecklaren och studie- och yrkesvägledaren har i uppdrag att hålla kontakt med ungdomar och föräldrar samt att arbeta uppsökande. Tillsammans håller de i drop-in verksamheten en gång i veckan. Verksamhetsutvecklaren ansvarar för kontakten med rektorer, samverkansparter och skolor. Av genomförda intervjuer framgår att ansvarsfördelningen upplevs som tydlig. KAA-personalen anser att fördelningen inte är alltför detaljstyrd, vilket uppfattas som positivt. Detta eftersom arbetet med aktivitetsansvaret kräver flexibilitet.

3.3. Arbetsformer

3.3.1. *Rutiner för att identifiera och kontakta ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret*

Utbildningsförvaltningen har upprättat skriftliga rutiner för hur kommunen löpande under året ska identifiera och hålla sig informerad om hur de ungdomar som tillhör målgruppen för aktivitetsansvaret är sysselsatta⁵.

Enligt rutinerna sker arbetet med att identifiera ungdomar i flera steg. När en elev gör ett studieavbrott ska huvudmannen för utbildningen registrera det i Göteborgsregionens (GR) gemensamma elevinformationssystem. När registreringen görs får KAA-personalen en avisering om det. Utöver den information som tas emot genom elevinformationssystemet kan KAA-personalen också få information om aktuella ungdomars sysselsättning via myndigheter som varit i kontakt med ungdomen eller genom den drop-in verksamhet som hålls en gång i veckan vid Vägledning Campus Mölndal.

Efter att KAA-personalen identifierat de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret börjar arbetet med att kontakta ungdomarna. I de flesta fall tar KAA-personalen kontakt med ungdomarna genom att ringa eller skicka e-post för att i nästa steg bjuda in dem till ett möte vid Vägledning Campus Mölndal. Det finns en särskild process för att kontakta de ungdomar som inte svarar i telefon eller på e-post. Processen illustreras i figuren nedan.

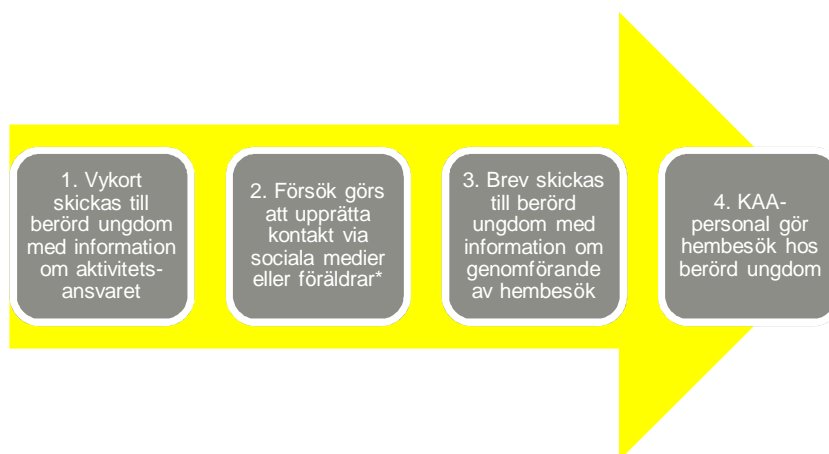


Bild: Processfigur som beskriver stegen i arbetet med att kontakta de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret.

**Kontakt med föräldrar sker om ungdomen är omyndig.*

⁵ Rutinerna har upprättats i samband med att revisionen efterfrågat dem inom ramen för granskningen.

Av genomförda intervjuer framgår att det finns ett antal utmaningar i arbetet med att identifiera och kontakta ungdomar inom aktivitetsansvaret. En försvårande omständighet är att kommunen måste förlita sig på att skolorna rapporterar in när en elev börjar eller slutar. Skolorna registrerar inte alltid avbrott. Det leder till att kommunen inte får information om att en ungdom blivit aktuell för aktivitetsansvaret i tid. Den uteblivna registreringen riskerar också resultera i att kommunen betalar elevpeng till skolor som ungdomen inte längre studerar vid.

De intervjuade uppger även att det finns behov av att komplettera KAA-personalens kompetens med en fältassistent vid hembesök. Anledningen är att de ungdomar som ingår i aktivitetsansvaret ofta lever under svåra hemförhållanden eller lider av psykisk ohälsa. Det kan uppstå situationer som kräver en socialarbetares kompetens och erfarenhet.

3.3.2. Erbjudna lämpliga åtgärder

När KAA-personalen kommit i kontakt med ungdomar inom aktivitetsansvaret ska lämpliga individuella åtgärder erbjudas. Följande åtgärder erbjuds i staden:

- Studier vid Plug-In
- Studier vid introduktionsprogrammet vid Krokslättsgymnasiet
- Praktik
- Studier vid Komvux eller folkhögskola
- Vägledande samtal och coaching

Plug-in⁶ är en verksamhet som erbjuder individuella studieplaner och stöd till ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret. Det är endast elever som är behöriga till gymnasieskolans nationella program som studerar vid Plug-In. De som saknar gymnasial behörighet erbjuds istället att studera vid introduktionsprogrammet vid Krokslättsgymnasiet⁷. Andra individuella åtgärder som erbjuds är praktikplatser som arbetsmarknadsenheten ordnar och studier vid Komvux eller folkhögskola. Studie- och yrkesvägledaren som är ansvarig för aktivitetsansvaret erbjuder även vägledande samtal och coaching. Av intervjuer framgår att tanken inom staden är att ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret i första hand ska återuppta studier och erhålla en gymnasieexamen. Därför har Plug-In varit en nyckelåtgärd. En stor andel av de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret studerar vid Plug-In.

Det finns behov av att i högre grad individanpassa och utöka utbudet av åtgärder. I intervjuer nämns behov av lärlingsutbildningar och stöd i jobbsökande. Det framgår också att verksamheten Plug-In har begränsade resurser och möjligheter att ta emot elever.

För att skapa en bild av hur många som omfattas av aktivitetsansvaret samt vilka åtgärder som är vanligast redovisas statistik sedan tre år tillbaka i tabellen nedan.

Åtgärd	Mars 2016	Mars 2017	Mars 2018
Uppgift saknas/Nyinflyttad/Studiebevis	69	80	58
Annan sysselsättning/Arbete/ Studier	34	35	46
Ingen sysselsättning	7	6	6
KAA-insats Plug-In	12	12	7
KAA-insats ej Plug In	2	19	11

⁶ Plug-In startade år 2012 som ett samverkansprojekt mellan SKL, GR och ett antal andra kommuner. Syftet var att motverka studieavbrott i gymnasieskolan. Från och med 2014 är Plug-In en permanent verksamhet som är en del av Krokslättsgymnasiet.

⁷ Från och med den 1 juli 2018 omfattar kommunens aktivitetsansvar inte ungdomar som studerar vid ett introduktionsprogram.

Totalt antal ungdomar	124	152	128
------------------------------	------------	------------	------------

3.4. Vår bedömning

Utbildningsnämnden har enligt kommunallagen ansvar för att säkerställa att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har beslutat, i det här fallet avseende att skapa förutsättningar för barn och unga att få goda livsvillkor. Skollagen ställer krav på att kommunen löpande under året ska hålla sig informerad om hur ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret är sysselsatta. Det ska även finnas ändamålsenliga rutiner för att hålla sig informerad om när en elev slutar vid en gymnasieskola med annan huvudman eller utan giltigt skäl är frånvarande i betydande utsträckning. Av Skolverkets allmänna råd framgår att kommunen bör se till att det finns en ändamålsenlig organisation med en tydlig ansvarsfördelning och en strukturerad handlingsplan för arbetet med aktivitetsansvaret.

Vi bedömer att utbildningsnämnden i huvudsak har säkerställt en tillräcklig styrning för att fullgöra aktivitetsansvaret. Nämnden har brutit ned fullmäktiges mål i sin verksamhetsplan. Åtgärder har vidtagits för att nå målet och måluppfyllelsen har varit god. Nämnden har även säkerställt att det finns en handlingsplan och en ansvarsfördelning för arbetet med aktivitetsansvaret.

Vi bedömer dock att det finns utmaningar vad gäller arbetet med att identifiera elever som omfattas av aktivitetsansvaret. KAA-personalen får inte alltid rapportering av skolor då elever gör studieavbrott. Det beror dels på problem med IT-system, dels på att rektorerna inte alltid rapporterar till systemet. Vi bedömer också att arbetet med att erbjuda lämpliga individuella åtgärder kan utvecklas. I dagsläget erbjuds ett begränsat antal åtgärder. Det innebär att åtgärderna inte alltid är individuellt anpassade, utan styrs av utbudet.

4. Uppföljning och intern kontroll

I avsnittet beskrivs vilken uppföljning och rapportering utbildningsnämnden får. Vidare beskrivs hur kommunen för register och dokumenterar insatser. Avsnittet besvarar frågan om utbildningsnämnden har säkerställt tillräcklig uppföljning och intern kontroll avseende aktivitetsansvaret.

4.1. Nämndens uppföljning

Nämnden följer upp arbetet med kommunfullmäktiges mål vid delårs- och årsuppföljning. Två gånger per år tar nämnden även del av statistik över hur många ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret samt de insatser, i april och november⁸. Enligt förvaltningschef sker dessutom månatlig rapportering till nämnden. Rapporteringen avser hur många ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret. Detta framgår dock inte av nämndens protokoll.

Nämnden gör ingen uppföljning av resultat och effekter av de åtgärder som erbjudits ungdomar inom aktivitetsansvaret. Det saknas utvärdering och dokumentation kring åtgärderna, exempelvis i vilken utsträckning ungdomar som deltagit i respektive aktivitet erhållit gymnasieexamen. De intervjuade menar att det är svårt att dra generella slutsatser kring effekter av åtgärder. Detta eftersom det rör sig om ett fåtal individer med olika individuella behov. Nämnden menar dock att utvärdering skulle kunna ske inom ramen för GR-samarbetet.

4.2. Register och insatsuppföljning

KAA-personalen för register över de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret. I registret finns information om nuvarande aktivitet, orsak till varför den aktuella ungdomen omfattas av aktivitetsansvaret samt vilken åtgärd som erbjudits.

Kommunernas insatser för ungdomar som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret ska dokumenteras. Vad kommunernas dokumentation ska innehålla anges närmare i Skolverkets föreskrifter:

1. Individuell planering och målet med insatserna
2. Vilka insatser som individen ansvarar för
3. Vilka insatser som kommunen ansvarar för
4. Vilka insatser som någon annan aktör ansvarar för
5. Vilka datum som insatsen ska påbörjas och avslutas
6. Orsaken till att insatsen upphört
7. Tidpunkter för uppföljning och utvärdering av insatsen

I syfte att avgöra om utbildningsnämnden har säkerställt att insatser dokumenteras i enlighet med Skolverkets krav har stickprov på insatsdokumentation genomförts. Av stickprovet framgår att det i dokumentationen saknas information som uppfyller de kriterierna 1-4 i listan ovan. Däremot uppfyller samtliga stickprov kriterierna 5-7.

Insatsdokumentationen styrs av uppbyggnaden av det GR-gemensamma dokumentationssystem som används i staden. I systemet ingår inte dokumentation av kriterierna 1-4. Det upprättas inte heller någon annan dokumentation som visar målsättningen med insatser samt ansvarsfördelning vad gäller insatserna, även om KAA-personalen diskuterar dessa aspekter med den enskilde.

⁸ Bekräftat genom granskning av protokoll för 2017 och 2018.

KAA-personalen menar att de har en god kännedom om merparten av de insatser som erbjuds. Även om insatsuppföljningen inte dokumenteras beskriver personalen att de följer upp insatserna som sker inom ramen för Plug-In och introduktionsprogrammet. Praktik följs upp både av KAA-personalen och arbetsmarknadsenheten. Däremot upplever KAA-personalen att möjligheten att följa upp insatser som social- och arbetsmarknadsförvaltningen ansvarar för är begränsad. Det beror till stor del på sekretesslagstiftningen.

4.3. Vår bedömning

Kommunallagen ställer krav på att nämnden ska ha en tillräcklig intern kontroll och tillse att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt. Enligt skollagen ska hemkommunen ha rutiner för att inhämta uppgifter om och föra register över de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret. De insatser som genomförs ska dokumenteras på lämpligt sätt.

Vår bedömning är att nämnden delvis har säkerställt en tillräcklig uppföljning och intern kontroll avseende aktivitetsansvaret. Nämnden har tillsett att förvaltningen för register över de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret. Stickprov visar att de insatser som genomförs dokumenteras. Däremot uppfyller dokumentationen inte alla de kriterier som finns i Skolverkets föreskrifter.

Nämnden följer upp hur många ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret och vilka insatser som genomförts. Det görs dock ingen uppföljning av resultatet av de åtgärder som erbjudits ungdomar inom aktivitetsansvaret. Enligt vår bedömning saknas således underlag för att bedöma vilka åtgärder som är framgångsrika och hur resurser ska riktas för att nå effekt med åtgärderna.

5. Samverkan avseende det kommunala aktivitetsansvaret

I avsnittet beskrivs de samverkansformer som finns internt i kommunen och med externa aktörer. Avsnittet besvarar revisionsfrågan om huruvida utbildningsnämnden har säkerställt en tillräcklig samverkan avseende det kommunala aktivitetsansvaret.

5.1. Samverkansformer

I utbildningsnämndens verksamhetsplan för 2018-2020 framgår långsiktiga strategier för styrning av dess verksamheter. En av strategierna är att öka samverkan för att stärka det kommunala aktivitetsansvaret. Detta ska ske i samverkan med både förvaltningar och andra aktörer i regionen. Grundskolan nämns som en särskilt viktig samverkanspart för att kunna arbeta mer förebyggande med frånvaro i tidig ålder.

Utbildningsförvaltningen har upprättat rutiner för samverkan⁹. Rutinerna beskriver endast översiktligt vilken samverkan som sker. Det framgår inte vilka som ska ingå i samverkan, hur ofta samverkansparterna ska sammanträda eller hur samverkan ska utvärderas.

Det finns i nuläget tre huvudsakliga samverkansgrupper inom ramen för arbetet med aktivitetsansvaret i staden. Den mest centrala samverkansgruppen är den som benämns som "ledningsgrupp kommunala aktivitetsansvaret och DUA¹⁰". Tabellen nedan visar de samverkansaktörer som ingår i gruppen. Ledningsgruppen sammanträder tre gånger per termin.

Ledningsgrupp kommunala aktivitetsansvaret och DUA
Utbildningsförvaltningen
Vård- och omsorgsförvaltningen
Social- och arbetsmarknadsförvaltningen
Samordningsförbundet Insjöriket
Arbetsförmedlingen i Mölndal
Kultur- och fritidsförvaltningen

Det finns även en samverkansgrupp som benämns som KAAM¹¹. KAAM-gruppen består av samma parter som ledningsgruppen. Skillnaden är att individärenden behandlas inom ramen för KAAM och att gruppen endast sammanträder en gång per termin. Verksamhetsutvecklaren vid utbildningsförvaltningen är sammankallande för ledningsgruppen och KAAM-gruppen.

Därtill finns samverkansgruppen NOSAM¹², som syftar till att stärka samverkan mellan kommun och sjukvård. Gruppen består av verksamhetsutvecklaren vid utbildningsförvaltningen samt valda områdes- och verksamhetschefer för primärvård, kommun och stadsdel.

Det framkommer vid intervju att det överlag är låg närvaro då grupperna sammanträder. Anledningen anses vara hög personalomsättning i de deltagande förvaltningarna. Ett annat hinder för fungerande samverkan uppges vara att samtliga parter inte betraktar aktivitetsansvaret som sitt ansvarsområde. Det är främst samverkan med vård- och

⁹ Rutinerna har upprättats i samband med att revisionen efterfrågat dem inom ramen för granskningen.

¹⁰ DUA står för delegationen för unga och nyanlända i arbete.

¹¹ KAAM står för kommunala aktivitetsansvaret i Mölndal.

¹² NOSAM står för närområdessamverkan.

omsorgsförvaltningen och socialtjänsten som anses brista av denna anledning. Det uppfattas som problematiskt, eftersom vård- och omsorgsförvaltningen och socialtjänsten är viktiga i arbetet med att identifiera ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret.

Av intervjuer framgår även att det saknas fungerande samverkan med grundskolan. Grundskolan informerar enbart KAA-personalen om elever som inte når behörighetskrav för att bli antagna vid gymnasieskolan. KAA får inte systematisk information om elever som befinner sig i riskzonen för att hamna inom aktivitetsansvaret, exempelvis elever med hög frånvaro. Det begränsar möjligheterna att arbeta förebyggande med elever samt möjligheterna identifiera ungdomar på ett tidigt stadium, men också förutsättningarna att bedriva ett proaktivt arbete.

Vid intervju med utbildningsnämndens presidium framgår att det finns ett behov av att tydliggöra alla nämnders roll i det kommunala aktivitetsansvaret. Även om utbildningsnämnden ansvarar för att fullgöra kommunens aktivitetsansvar krävs samverkan med andra nämnder. Utbildningsnämnden har bjudit in skolnämnden för att samtala kring aktivitetsansvaret, men det sker ingen kontinuerlig samverkan nämnderna emellan. Nämndens presidium menar att det är svårt att få andra nämnder att arbeta aktivt med aktivitetsansvaret, även om det är en kommunal angelägenhet som spänner över flera nämnders verksamhet.

5.2. Vår bedömning

Av Skolverkets allmänna råd framgår att kommunen bör identifiera vilka myndigheter och andra aktörer som kan vara aktuella att samverka med inom ramen för aktivitetsansvaret. Kommunen ska också skapa förutsättningar och ha ändamålsenliga rutiner för samverkan såväl inom kommunen som med berörda myndigheter och andra aktörer.

Vi bedömer att utbildningsnämnden delvis har säkerställt en tillräcklig samverkan avseende det kommunala aktivitetsansvaret. Det finns ett antal samverkansgrupper på plats. Närvaron i samverkansgrupperna är dock låg. Det finns också aktörer som har en viktig roll i arbetet med aktivitetsansvaret, men som inte ingår i någon strukturerad samverkan. Det gäller framförallt grundskolan. Dessa utmaningar försvårar uppdraget att identifiera de ungdomar som ingår i aktivitetsansvaret och att erbjuda ungdomarna lämpliga åtgärder. Det finns även behov av samverkan kring aktivitetsansvaret mellan nämnder. Sådan samverkan är central för att tydliggöra samtliga nämnders och verksamheters roll i arbetet med aktivitetsansvaret.

6. Samlad bedömning

6.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Svar på revisionsfrågor
Har utbildningsnämnden säkerställt tillräcklig styrning för att fullgöra aktivitetsansvaret?	Ja, i huvudsak. Det finns dock utmaningar vad gäller arbetet med att identifiera elever som omfattas av aktivitetsansvaret. KAA-personalen får inte alltid rapportering av skolor då elever gör studieavbrott. Arbetet med att erbjuda lämpliga individuella åtgärder kan också utvecklas. I dagsläget är åtgärderna inte alltid individuellt anpassade, utan styrs av utbudet.
Har utbildningsnämnden säkerställt tillräcklig uppföljning och intern kontroll avseende aktivitetsansvaret?	Delvis. Nämnden följer hur många ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret, men gör ingen uppföljning av resultatet av de åtgärder som erbjudits ungdomarna. De ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret registerförs, men insatsdokumentationen motsvarar inte Skolverkets krav fullt ut.
Har utbildningsnämnden säkerställt tillräcklig samverkan avseende det kommunala aktivitetsansvaret?	Delvis. Det finns ett antal samverkansgrupper, men närvaron i grupperna är låg. Med vissa nyckelaktörer, exempelvis grundskolan, sker ingen systematisk samverkan. Det sker inte heller någon systematisk samverkan mellan de olika nämnder som har en roll i aktivitetsansvaret.

6.2. Slutsats

Granskningen syfte har varit att bedöma om utbildningsnämnden har säkerställt att arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret bedrivs på ett ändamålsenligt sätt, det vill säga i enlighet med lagar och föreskrifter. Utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är vår sammanfattande bedömning att utbildningsnämnden delvis har säkerställt att arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Nämnden lever i stort upp till formella krav på registerföring, dokumentation och rutiner. Det finns dock utmaningar kopplade till styrning och uppföljning som begränsar möjligheterna att identifiera ungdomar samt att erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder.

Under granskningen har vi identifierat vissa förbättringsområden. Våra rekommendationer framgår nedan.

Vi rekommenderar utbildningsnämnden att:

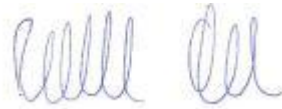
- Säkerställa att de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret erbjuds lämpliga åtgärder, som styrs av ungdomarnas behov. Det kan innebära att identifiera och inkludera fler åtgärder i det utbud som staden erbjuder.
- Följa upp resultat av de åtgärder som vidtagits inom ramen för aktivitetsansvaret, så att uppföljningen kan ligga till grund för styrning och resursfördelning.
- Säkerställa att insatser dokumenteras i enlighet med Skolverkets föreskrifter.

- Tillse att tydliga rutiner för samverkan tas fram. Verka för att alla relevanta samverkansparter är involverade i framtagandet av rutinerna.

Göteborg den 25 september 2018



Tova Gullberg
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Rebecka Rask
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Liselott Daun
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

Bilaga 1. Bakgrund

2015 förtydligades Skollagen (2010:800) avseende kommunernas ansvar för ungdomar som är folkbokförda i kommunen, som inte har fyllt 20 år, och som varken genomför eller har genomfört en gymnasieutbildning. Detta ansvar benämns i skollagen som kommunernas aktivitetsansvar. Av Skollagens 29 kap. 9 § framgår att hemkommunen, det vill säga den kommun där en ungdom är folkbokförd, ska erbjuda ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret lämpliga individuella åtgärder. Kommunen ska också dokumentera sina insatser på lämpligt sätt och föra ett register över de ungdomar som omfattas av ansvaret.

I Mölndals stad är det utbildningsnämnden som ansvarar för att verkställa stadens aktivitetsansvar om icke skolpliktiga ungdomar. Kommunfullmäktige har i budget för 2018 fastställt ett mål om att varje barns potential tidigt ska tas tillvara så att fler får förutsättningar för goda livsvillkor. De samlade skolresultaten ska förbättras samtidigt som fler får godkänt i alla ämnen. I årsredovisningen för 2017 anges att en av de satsningar som kan komma att ha stor påverkan på målet på sikt är utbildningsnämndens arbete med det kommunala aktivitetsansvaret. Vidare anges att utbildningsnämnden arbetar med fullmäktigemålet från två olika perspektiv. Det ena är att skapa möjligheter för de ungdomar som har hamnat utanför gymnasieskolan. Det andra är att skapa verktyg för uppföljning av elevernas studiegång. Det sistnämnda uppges vara en utmaning för nämnden då många elever studerar hos annan huvudman.

I utbildningsnämndens verksamhetsplan för 2018-2020 har nämnden formulerat långsiktiga strategier för styrning av verksamheten. Under 2018 avser nämnden öka samverkan för att stärka det kommunala aktivitetsansvaret. Det anges att en angelägen fråga är att hitta nya modeller för att nå ut till ungdomarna. Grundskolan nämns som en viktig samverkanspart för att kunna arbeta mer förebyggande med frånvaro i tidig ålder.

Kommunrevisionen har mot bakgrund av ovanstående och sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är väsentligt att granska hur utbildningsnämnden arbetar med att fullgöra det kommunala aktivitetsansvaret. I *God revisionssed* framkommer de grunder som revisorerna använder när de bedömer ansvars-tagande i styrelser och nämnder. Ansvarsgrunder som är aktuella i denna granskning är bland annat risker för bristande ledning, styrning, uppföljning och kontroll.

Bilaga 2. Beskrivning av revisionsfrågorna

Nedan finns en mer utvecklad beskrivning av de revisionsfrågor som denna granskning syftar att besvara.

- *Har utbildningsnämnden säkerställt en tillräcklig styrning för att fullgöra aktivitetsansvaret?*

Med tillräcklig styrning menas att nämnden har säkerställt en tydlig ansvars- och resursfördelning och att det finns tydliga mål och uppdrag avseende aktivitetsansvaret. En tillräcklig styrning förutsätter också att det finns tydliga riktlinjer och rutiner för hur arbetet med aktivitetsansvaret ska bedrivas. Det ska även finnas ändamålsenliga arbetsformer för att hålla sig informerad om de ungdomar som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret och lämpliga individuella åtgärder ska erbjudas.

- *Har utbildningsnämnden säkerställt tillräcklig uppföljning och intern kontroll avseende aktivitetsansvaret?*

Med tillräcklig uppföljning och intern kontroll menas att nämnden har säkerställt att det finns ett fungerande register över de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret samt att insatserna dokumenteras och följs upp. Även arbetet med aktivitetsansvaret som helhet ska följas upp och utvärderas regelbundet.

- *Har utbildningsnämnden säkerställt en tillräcklig samverkan avseende det kommunala aktivitetsansvaret?*

Med tillräcklig samverkan menas att det finns ändamålsenliga samverkansformer inom kommunen och med externa aktörer. Det ska även finnas tydliga rutiner för hur samverkansarbetet ska bedrivas.

Bilaga 3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- *Kommunallagen (2017:725)*
- *Reglemente för utbildningsnämnden*
- *Skollagen (2010:800)*
- *Skolverkets allmänna råd avseende det kommunala aktivitetsansvaret*
- *Mölnbalds stads föreskrifter, riktlinjer och rutiner inom området*

Kommunallagen (2017:725)

Enligt kommunallagens 6 kap. 6 § skall nämnderna/styrelsen inom sitt område tillse att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Reglemente för utbildningsnämnden

Enligt reglementet är det utbildningsnämnden som verkställer stadens aktivitetsansvar om icke skolpliktiga ungdomar, i enlighet med 29 kap 9 § skollagen.

Skollagen (2010:800)

Skollagens 29 kap. § 9 handlar om kommunens aktivitetsansvar. Enligt den omfattar en kommuns aktivitetsansvar ungdomar i kommunen som:

- *Har fullgjort sin skolplikt*
- *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 ingås således inte i det kommunala aktivitetsansvaret. Studiebevis utfärdas till en elev som inte uppfyller kraven för en examen.

Enligt det kommunala aktivitetsansvaret ska en kommun:

- *Löpande under året hålla sig informerad om hur de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret är sysselsatta*
- *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 ett 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 en annan huvudman än hemkommunen snarast meddela hemkommunen när en elev som inte fyllt 20 år är frånvarande i betydande utsträckning utan giltiga skäl. Skolans skyldighet att ge stöd eller särskilt stöd till elever påverkas inte av skyldigheten att upplysa kommunen om frånvaro.

Skolverkets allmänna råd avseende det kommunala aktivitetsansvaret

För att precisera kraven i de lagar och föreskrifter har Skolverket tagit fram allmänna råd kring ett antal frågor. Råden är rekommendationer kring tillämpning av lagar, förordningar och föreskrifter.

1. Att styra och leda arbetet

Hemkommunen bör:

- *Se till att det finns en ändamålsenlig organisation med en tydlig ansvarsfördelning och en strukturerad handlingsplan för arbetet med aktivitetsansvaret*
- *Identifiera vilka myndigheter och andra aktörer som kan vara aktuella att samverka med inom ramen för aktivitetsansvaret*
- *Skapa förutsättningar och ha ändamålsenliga rutiner för samverkan såväl inom kommunen som med berörda myndigheter och andra aktörer*

2. Löpande identifiera, informera och kontakta

Hemkommunen bör:

- *Se till att det finns förutsättningar och rutiner förberörd personal att löpande under året identifiera och hålla sig informerad om hur de ungdomar som tillhör målgruppen för aktivitetsansvaret är sysselsatta*
- *Se till att tillvägagångssätten för att komma i kontakt med ungdomar anpassas utifrån deras situation och behov*
- *Se till att det finns ändamålsenliga rutiner för att ta emot information när en elev börjar eller slutar vid, eller utan giltigt skäl är frånvarande i betydande utsträckning från, en gymnasieskola eller gymnasiesärskola med en annan huvudman*

Huvudmannen för utbildningen bör:

- *Se till att det finns ändamålsenliga rutiner för att informera hemkommunen när en elev börjar eller slutar vid, eller utan giltiga skäl är frånvarande i betydande utsträckning från, en gymnasieskola eller gymnasiesärskola*

3. Lämpliga individuella åtgärder ska erbjudas

Hemkommunen bör:

- *Se till att det finns förutsättningar och förankrade rutiner för berörd personal att aktivt och löpande kunna erbjuda lämpliga individuella åtgärder till de ungdomar som tillhör målgruppen för aktivitetsansvaret*
- *Se till att samverka med berörda myndigheter och andra aktörer för att samordna lämpliga individuella åtgärder*

4. Dokumentationsansvar

Hemkommunen bör:

- *Se till att det finns förutsättningar och rutiner så att berörd personal kan dokumentera insatser till ungdomar som tillhör målgruppen för aktivitetsansvaret*

5. Förande av register

Hemkommunen bör:

- *Ha rutiner för att inhämta uppgifter om och föra register över de ungdomar som tillhör målgruppen för aktivitetsansvaret*
- *Ha rutiner för att lämna uppgifter till skolverket för uppföljning och utvärdering av hur kommunen uppfyller sina skyldigheter i fråga om de ungdomar som tillhör målgruppen för aktivitetsansvaret*

Skolverkets föreskrifter om innehållet i dokumentationen av insatser för de ungdomar som omfattas av kommunernas aktivitetsansvar (SKOLFS 2015:61)

Dokumentationens innehåll, 3 §

Föreskrifterna anger att insatser ska dokumenteras. Dokumentationen om insatser för de ungdomar i kommunen som omfattas av aktivitetsansvaret ska, om det är aktuellt, innehålla uppgifter om

- *individuell planering och målet med insatserna,*
- *vilka insatser som individen ansvarar för,*
- *vilka insatser som kommunen ansvarar för,*
- *vilka insatser som någon annan aktör ansvarar för,*
- *vilka datum som insatsen ska påbörjas och avslutas,*
- *orsaken till att insatsen upphört, och*
- *tidpunkter för uppföljning och utvärdering av insatsen.*
- *Vid ändring av insatserna ska dokumentationen enligt första stycket revideras.*

Bilaga 4. Källförteckning

Intervjuer

- 2018-05-23: Lärare inom Plug-In
- 2018-05-23: Studie- och yrkesvägledare vid Vägledning Campus Mölndal
- 2018-05-24: Rektor vid Krokslättsgymnasiet
- 2018-05-24: Förvaltningschef vid utbildningsförvaltningen
- 2018-05-29: Verksamhetsutvecklare utbildningsförvaltningen
- 2018-09-10: Utbildningsnämndens presidium

Dokumentation

- Ansvarsfördelning och intern handlingsplan KAA, inklusive uppdragsbeskrivningar
- Anvisning rörande samverkan vid elevärenden som berör flera förvaltningars ansvar
- Broschyr – ”hur tar jag mig vidare?”
- Elevstatistik 2015
- Elevuppföljning ELIN och KAA – GR:s rutiner
- Handlingsplan för Kommunala Aktivitetsansvaret i Mölndals Stad (KAAM) inför 2018-2020
- Handlingsplan för NOSAM – barn och unga
- Handlingsplaner och aktiviteter nämndmål 3, KAA 2018 - utdrag från Hypergene
- KAA-statistik, tjänsteskrivelser för åren 2015,2016,2017, 2018
- Kommunövergripande budget 2018
- Löpande rutin för KAA och samverkan under året
- Organisationskarta KAA UTF
- Protokoll utbildningsnämnden 2017,2018
- Redovisning av åtgärder i tjänsteskrivelser från 2016, 2017 och 2018
- Reglemente för utbildningsnämnden
- Samtyckesblankett
- Uppföljning nämndmål 3 tertial 1, 2018 - Utdrag från hypergene
- Utbildningsnämndens verksamhetsberättelse 2017
- Verksamhetsplan utbildningsnämnden 2017-2019
- Verksamhetsplan utbildningsnämnden 2018-2020
- Verksamhetsuppföljning KAA 2016, 2017 och 2018.
- Västbus – Riktlinjer
- Årsredovisning 2017