

Uppföljande granskning av det kommunala aktivitetsansvaret

Stadsrevisionen. Borås

Kortrapport

2020-10-19

20
20

Inledning

Utbildning är en av de viktigaste faktorerna för hur en ung människas liv kommer att utvecklas. En ungdom som aldrig har påbörjat, har avbrutit eller inte fullföljt sin gymnasieutbildning på ett nationellt program eller motsvarande kan hamna i en situation, där vägen till vidare utbildning eller arbete begränsas. Det är därför viktigt att samhällets insatser för ungdomar sätts in, så att ungdomarnas utvecklingsprocess kan fortgå utan längre avbrott. Det är också viktigt att insatser som görs tar sin utgångspunkt i ungdomarnas behov, förutsättningar och mål. Kommunerna har skyldigheter och ett viktigt ansvar genom sitt så kallade aktivitetsansvar för ungdomar.¹

Stadsrevisionen granskade 2014 det kommunala aktivitetsansvaret i Borås Stad. Granskningen identifierade följande utvecklingsområden för att förstärka en ändamålsenlig hantering inom området:

- En tydlig målsättning för verksamheten behövs formuleras.
- Arbetslivsnämndens uppdrag inom ramen för informationsansvaret tydliggjordes och dokumenteras och att gränsdragningen gentemot Utbildningsnämndens uppdrag förtydligades.
- Dokumenterade rutiner skulle fastställas för hur målgruppen skall kontaktas samt vilka åtgärder som skall erbjudas.
- Effekter av åtgärder följs upp och utvärderas på individ- och organisationsnivå.

Syfte och frågeställningar

Uppföljningens övergripande syfte är att följa upp granskningsresultaten från 2014 års granskning och genomföra en nulägesanalys av hur arbetet inom området ser ut 2020 i Borås Stad.

Följande revisionsfrågor har formulerats:

- Vilka åtgärder har genomförts inom området i Borås Stad sedan 2014?
- Vilka styrdokument och rutiner har Borås Stad antagit inom området?
- Hur ser Arbetslivsnämndens uppdrag ut inom området?

- Hur ser gränsdragningen ut gentemot Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden och Individ- och familjeomsorgsnämnden?
- Genomförs uppföljningar av åtgärder och hur mäter man effekterna av dessa?

Granskningen avgränsas till att endast omfatta det kommunala aktivitetsansvaret.

Revisionskriterier i granskningen är i första hand skollagen (2010:800), SL och övrig tillämplig lagstiftning. Övriga revisionskriterier är Borås Stads styrdokument, riktlinjer och rutiner.

Bakgrund

Kommunernas aktivitetsansvar (KAA) för ungdomar förtydligades i skollagen den 1 januari 2015. Sedan 2015 är det inte längre ett informationsansvar utan ett aktivitetsansvar. Kommunerna har enligt skollagen ett aktivitetsansvar för ungdomar som är folkbokförda i kommunen och som har fullgjort sin skolplikt.²

Aktivitetsansvaret gäller bara ungdomar som har fullgjort sin skolplikt eller som skulle ha haft skolplikt om de varit i skolpliktig ålder när de blev folkbokförda i Sverige. Asylsökande och papperslösa ungdomar har inte skolplikt och omfattas inte av det kommunala aktivitetsansvaret.

Rapporten som skrevs 2014 handlade om informationsansvaret för åldersgruppen 16-19 åringar. Det kommunala aktivitetsansvaret 2020 omfattar ungdomar som:

- inte har fyllt 20 år.
- har fullgjort sin skolplikt eller har blivit folkbokförda i landet efter skolpliktig ålder.
- inte går i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller motsvarande utbildning.
- inte har en gymnasieexamen, ett gymnasiesärskolebevis eller fullföljd motsvarande utbildning med godkänt resultat.

Enligt Skolverket ska arbetet med aktivitetsansvaret pågå året runt. Kommunerna kan organisera arbetet på ett lämpligt sätt, så länge de uppfyller kraven i skollagen. Skolverket har i uppdrag att erbjuda stöd till kommunerna i genomförandet av aktivitetsansvaret.

¹ Skolverket; Skolverkets allmänna råd med kommentarer om kommunernas aktivitetsansvar

² Skolverket; Skolverkets allmänna råd med kommentarer om kommunernas aktivitetsansvar

Det bör enligt Skolverket finnas en tydlig ansvarsfördelning och tydliga rutiner. Det kan till exempel handla om rutiner för att hantera information om elever avbryter sin utbildning, rutiner för hur ofta och på vilket sätt ungdomar som tillhör målgruppen ska kontaktas och rutiner för hur man tillvaratar ungdomarnas åsikter och erfarenheter.

Ur Skolverkets allmänna råd framkommer det att kommunernas aktiviteter omfattar allt från kartläggning, uppsökande verksamhet till olika insatser för att motivera ungdomar att återuppta eller påbörja en utbildning. Aktivitetsansvaret innebär att kommunen ska:³

- hålla sig informerad om vilka som omfattas av ansvaret
- vid behov bidra med insatser för att unga ska starta eller återuppta sina studier och fullfölja sin utbildning
- dokumentera och föra register över de unga som omfattas
- rapportera in dokumenterade uppgifter till SCB.

Skolverket menar att finansieringen av aktivitetsansvaret behöver vara långsiktig och kommunerna behöver ompröva resurserna utifrån de behov som finns. Arbetet behöver följas upp och utvärderas regelbundet. Det är också viktigt att kommunerna samverkar med andra berörda myndigheter och aktörer, till exempel Arbetsförmedlingen.

Enligt skollagen ska kommunerna föra ett register över de ungdomar som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret. Kommunerna måste också dokumentera de insatser som görs på ett lämpligt sätt.

Introduktionsprogrammen ska ge obehöriga elever möjlighet att komma in på ett nationellt program. Introduktionsprogrammet räknas som en del av gymnasieskolan och de ungdomar som studerar där omfattas inte av aktivitetsansvaret.⁴

Organisationen

Borås har fått ett statligt bidrag från Tillväxtverket för att under en treårsperiod (2019-2021) komma igång med insatser som kan stärka den sociala hållbarheten. I första skedet kommer insatserna att rikta in sig mot barn och unga och falla under målområdet Vi tar gemensamt ansvar för barn och unga som är en del av visionen Borås 2025.

³ SKR, <https://skr.se/naringslivarbetedigitalisering/arbetsmarknadvuxenutbildning/ungassyssetning/kommunaltaktivitetsansvar.4514.html>

⁴ 29 kapitlet 9 § skollagen, Skolverkets allmänna råd med kommentarer om kommunernas aktivitetsansvar sidan 13 och 29–30

Kommunstyrelsen fattade beslut om Socialt hållbart Borås den 2 september 2019. Ett beslut som gäller tre år framåt. Beslutet består av två delar: ett strategiskt inriktningsdokument och en handlingsplan. Handlingsplanen pekar ut sju områden varav ett område avser det kommunala aktivitetsansvaret.

Kommunstyrelsen fattade den 7 september 2020 beslut om målbilden för Socialt hållbart Borås.⁵

I Borås Stad finns sedan den 1 april 2020 en förvaltningsövergripande KAA-enhet mellan Arbetslivsförvaltningen, Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen och Individ- och familjeomsorgsförvaltningen.

Före införandet genomförde en arbetsgrupp omvärldsbevakning och studiebesök för att ta reda på den bästa organisationsformen avseende det kommunala aktivitetsansvaret.

De tre förvaltningscheferna utgör en styrgrupp där också chefen med samordningsansvaret för det kommunala aktivitetsansvaret ingår. Styrgruppen har utarbetat organisationen och utrett frågor om personal, lokaler samt sekretess för att kunna samverka gällande de ungdomar som är föremål för det kommunala aktivitetsansvaret. KAA-enheten är organiserad under Arbetslivsförvaltningen och chefen har ett samordnade chefsansvar för enheten.

Borås Stad vill med denna organisation skapa ett systematiskt arbetssätt kring det kommunala aktivitetsansvaret. Staden ska föra ett register över de ungdomar som är aktuella för det kommunala aktivitetsansvaret samt erbjuda åtgärder. I Borås finns det 430 individer registrerade i KAA registret den 29 september, enligt uppgift från de intervjuade. I den analys som genomförts av Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen framkommer att ungdomarna inom det kommunala aktivitetsansvaret har en varierad, ofta komplex, problematik som pågått längre tid. De intervjuade framhåller att de olika kompetenserna som anställda vid KAA-enheten besitter är viktiga. Enheten består av socialrådgivare från Individ- och familjeomsorgsförvaltningen, handläggare från Arbetslivsförvaltningens Jobb Borås, studie- och yrkesvägledare från Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen. En administratör från Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen samarbetar med KAA-enheten gällande att överföra uppgifter om skolavhopp.

⁵ Kommunstyrelsen, Dnr KS 2019-00665 1.4.2.0

Den nya KAA-enheten startade sin verksamhet i provisoriska lokaler och beräknas vara i full drift under hösten 2020 som en del av de tre förvaltningarnas ordinarie verksamhet.

Granskningsresultat

Stadsrevisionen har genomfört en uppföljande granskning av kommunala aktivitetsansvaret. I materialet nedan är bedömningarna från år 2014 i kursiv stil och nedanför dessa redovisas granskningsresultat och bedömningar för 2020.

Målsättning

För att förstärka och säkerställa en ändamålsenlig hantering av informationsansvaret bedömde Stadsrevisionen att en tydlig målsättning för verksamheten bör fastställas och dokumenteras.

I verksamhetsplanen för KAA-enheten 20 april 2020 framkommer att:

KAA-enhetens organisation bygger på Borås Stads gemensamma målbild av ett Socialt hållbart Borås. En styrgrupp bestående av förvaltningscheferna från respektive förvaltning som är involverade i projektet är tillsatt.

Målen för verksamheten är att KAA-enheten ska ha kännedom om 100 % av målgruppen. Minst 25 % av målgruppen ska tacka ja till insatser i KAA-enheten. Ytterst ska detta handla om att motivera målgruppen att återgå till studier i någon form och omfattning. 80 % av målgruppen som tagit del av KAA-enhetens insatser ska uppleva att insatserna har gjort skillnad. KAA-enheten ska verka för att målgruppen kan erbjudas studier under mer flexibla former.

Stadsrevisionens bedömning är att målsättningarna med verksamheten är tydligt formulerade. Området bedöms i huvudsak vara ändamålsenligt.

Ansvarsfördelning

För att tydliggöra ansvarsfördelning mellan Utbildningsnämnden och Arbetslivsnämnden ansåg Stadsrevisionen att ett tydligt uppdrag och ansvar för Arbetslivsnämnden behöver dokumenteras och fastställas.

Enligt KAA-enhetens verksamhetsplan är det en tvärsektorieell enhet med totalt 5,25 tjänster från Arbetslivsförvaltningen, Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen samt Individ- och familjeomsorgsförvaltningen. Dessa tjänstepersoner är fysiskt placerade tillsammans i lokaler tillhörande Jobb Borås. Den samordnande

chefen (25 % av en heltidstjänst) tillhör organisatoriskt Arbetslivsförvaltningen. Själva personalansvaret för de anställda äger respektive förvaltning.

Eftersom KAA-enheten finansieras med projektpengar som Staden erhållit under tre år (2019-2021) menar det intervjuade att det är viktigt att enheten långsiktigt tillförs medel från de tre berörda förvaltningarna. Intervjuade menar att det är viktigt att det blir en långsiktig permanent KAA-enhet som kan arbeta med målgruppen.

Stadsrevisionens bedömning är att området ansvarsfördelning har tydliggjorts i beslutsförslag och verksamhetsplanen för KAA-enheten. Området bedöms i huvudsak vara ändamålsenligt.

Rutiner och arbetsformer

Stadsrevisionen noterade att det saknas fastställda och dokumenterade rutiner för hur arbetet med målgruppen skall bedrivas, och vilken förvaltning och funktion som skall genomföra vilken uppgift.

Vid uppföljande intervjuer 2020 framkommer det att det tagits fram en verksamhetsplan för KAA-enheten. I verksamhetsplanen beskrivs organisationen, mål för verksamheten, genomförande, förväntat resultat och uppföljning.

Utöver verksamhetsplan har det arbetats fram en process- och rutinbeskrivning för verksamheten. I materialet framkommer bland annat hur KAA-enheten planerat att arbeta systematiskt med det uppsökande arbetet samt vilka aktiviteter KAA-enheten planerat att införa. Aktiviteterna är bland annat avbrottsförebyggande arbete på skolor, praktiskanslagning samt olika flexibla lösningar för målgruppen. Ett exempel som de intervjuade framhåller är hur man arbetar med de ungdomar som går ut grundskolan och inte söker till gymnasiet alls. Dessa får en kallelse till introduktionsprogrammet (IM). Introduktionsprogrammet ska ge obehöriga elever möjlighet att komma in på ett nationellt program, eller leda till att de kan få ett arbete.

Från och med i våras kan grundskoleelever göra en intresseanmälan till vilket gymnasium de vill läsa introduktionsprogram på. Därutöver finns möjligheten att få en kartläggning av utbildningsbehov på en verksamhet som kallas Slussen. Här kartläggs vilken skolbakgrund eleven har och placering sker utifrån programönskemål, betygsläge och behörighet till språkintrouktion.

Slussen erbjuder även utbildning för elever som flyttar till Borås och ska gå på introduktionsprogrammet.

Tidigare blev alla som skulle läsa ett introduktionsprogram placerade på en skola. Numera finns introduktionsprogram på alla kommunala gymnasieskolor. De intervjuade menar att denna förändring kan ha lett till att fler börjat läsa på introduktionsprogrammet, över 50 % av de som var aktuella för introduktionsprogrammet höstterminen 2020 har påbörjat studier på programmet.

Vid intervju framkommer att man har mycket kontakt med studie- och yrkesvägledarna på grund- och gymnasieskolorna, även vid de privata skolorna. Man har även varit och presenterat sin verksamhet för det lokala Brottsförebyggande rådet (BRÅ).

Stadsrevisionen noterar att enheten är i ett uppstartsskede. Stadsrevisionens bedömning är att området rutiner och arbetsformer, utifrån det material som presenterats, i huvudsak är ändamålsenligt.

Utvärdering

Stadsrevisionen bedömde att utvärdering saknas av effekter av tillämpade åtgärder på individ- och organisationsnivå vilket medför att information saknas om verksamhetens resultat.

Vid uppföljning 2020 framkommer det att det förs ett register över vilka ungdomar som ingår i det kommunala aktivitetsansvaret. Registret uppdateras löpande. Registervården sköts av Gymnasie- och Vuxenutbildningsförvaltningen. Kommunen ska föra ett register över de ungdomar som omfattas av kommunala aktivitetsansvaret enligt skollagen.

Enligt verksamhetsplanen ska effekter av åtgärder följas upp och utvärderas på individ- och organisationsnivå. Arbetet har precis inletts och inför 2021 räknar man med att kunna genomföra de uppföljningar man planerat.

Enligt de intervjuade har KAA-enhetens arbete inneburit att man redan nu har ökat kännedomen om målgruppen. Genom den uppsökande verksamheten har kännedom om sysselsättning (vad målgruppen sysselsätter sig med på dagarna) gått från ca 60 procent till 93 procent.⁶ KAA-enheten planerar uppföljning på individnivå för målgruppen. Enligt de intervjuade ska uppföljning ske på individnivå där man följer upp hur många som avslutats till studier eller jobb. KAA-enheten planerar även att genomföra en uppföljning via enkät med de ungdomar som tagit del av KAA-enhetens aktiviteter.

Stadsrevisionen noterar att enheten är i ett uppstartsskede och att de uppföljningar som är tänkta att ske ännu är på planeringsstadiet. Då området utvärdering är i ett uppstartsskede kan Stadsrevisionen därför inte uttala sig om områdets ändamålsenlighet.

Övrigt

I Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden budget 2021 framgår att ett realistiskt scenario innebär att om 30 av de individer som i dagsläget finns i KAA-enhetens register börjar i gymnasieskolan, skulle det kräva resurser om 3 mnkr för ett år. Detta baserat på en genomsnittlig programpeng. Sett över en tioårsperiod kommer ett framgångsrikt arbete enligt Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden kräva en nivåhöjning av budgetramen med 3 mnkr per år, under en tioårsperiod. Nämnden hävdar vidare i budget 2021 att det, utöver elevperspektivet, är viktigt att det tillförs medel till KAA-enheten långsiktigt för att omhänderta denna grupp. Inte minst ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.⁷

De intervjuade beskriver att regeringen har skjutit till statsbidrag för sommarjobb för ungdomar och även utökat beloppet och förlängt tidsperioden till 31 december 2020. Dessa pengar riktar sig till ungdomar som samma år gått ut gymnasiet och som deltar i insatser inom det kommunala aktivitetsansvaret.⁸ De intervjuade menar att statsbidragen precis har kommit och gör en uppskattning att det skulle räcka till cirka 30 anställningar. De intervjuade framhäver att det för tillfället är svårt att hitta praktikplatser på grund av coronapandemin. De intervjuade påtalar att KAA-enheten behöver ges större möjligheter att kunna anskaffa praktikplatser.

De intervjuade betonar vikten av det avbrottsförebyggande arbetet. Avbrottsförebyggande arbete innebär att öka andelen elever med fullföljda gymnasiestudier. Det är ett samarbete mellan olika professioner som tillsammans arbetar för att fler ska fullfölja sina studier. Detta förebyggande arbete är en viktig del i KAA-strategin.

Verksamhetsplanen innehåller en skrivelse om betydelsen av framtida viktiga samverkanspartners såsom Fritids- och folkhälsoförvaltningen och Grundskoleförvaltningen. Stadsrevisionen noterar dock att Sociala omsorgsförvaltningen inte omnämns som en möjlig samverkanspartner. Detta trots att målgruppen enligt de intervjuade kan tillhöra Sociala omsorgsförvaltningens organisatoriska ansvarsområde.

⁷ Ibid

⁸ www.skr.se/digitalisering

⁶ Budget 2021, Gymnasie- och Vuxenutbildningsnämnden

Stadsrevisionens sammanfattande bedömning

Stadsrevisionen har genomfört en uppföljande granskning av det kommunala aktivitetsansvaret i Borås Stad. Uppföljningens övergripande syfte är att följa upp granskningsresultaten från 2014 och genomföra en nulägesanalys av hur arbetet inom området i Borås Stad ser ut 2020.

De huvudsakliga revisionsfrågorna är att belysa vilka åtgärder som Borås Stad har genomfört inom området sedan 2014 och vilka styrdokument och rutiner finns antagna. Vidare är revisionsfrågorna att beskriva hur Arbetslivsnämndens uppdrag ser ut inom området samt vilka uppföljningar av åtgärder och hur effekten av dessa mäts.

En viktig förändring sedan granskningen 2014 är att de kommunala informationsansvaret numera har övergått till ett kommunalt aktivitetsansvar. Vid den uppföljande granskningen visar det sig att en tvärssektoriell KAA-enhet inrättats under våren 2020.

Stadsrevisionens bedömning i förhållande till de brister som konstaterades 2014 är att dessa till största delen är åtgärdade.

Områdena målsättning, ansvarsfördelning, rutiner och arbetsformer bedöms i huvudsak vara ändamålsenliga. Stadsrevisionen noterar att KAA-enheten är i ett uppstartsskede. Stadsrevisionen kan därför inte bedöma om området utvärdering är ändamålsenligt.



BORÅS
STAD

STADSREVISIONEN

Besöksadress Sturegatan 42 **Postadress** 501 80 Borås
Telefon 033-35 71 56 **E-post** revisionskontoret@boras.se
Webbplats boras.se/stadsrevisionen