

Revisionsrapport

Det kommunala informations- ansvaret

Johan Cöster

december 2013

Surahammars
kommun



Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning och revisionell bedömning.....	1
2.	Inledning och bakgrund.....	2
2.1.	Bakgrund	2
2.2.	Revisionsfråga	2
2.2.1.	Revisionskriterier	2
2.3.	Metod och avgränsning	3
2.4.	Bakgrund kommunala informationsansvaret	3
2.4.1.	Förslag till ny lagstiftning	4
3.	Resultat av granskningen.....	5
3.1.	Övergripande ansvarsfördelning, mål och riktlinjer.....	5
3.1.1.	Bedömning och rekommendation.....	5
3.2.	Riktlinjer, rutiner och samverkan på verksamhetsnivå.....	5
3.2.1.	Bedömning och rekommendation.....	7
3.3.	Uppföljning och utvärdering	8
3.3.1.	Bedömning och rekommendation.....	8

1. **Sammanfattning och revisionell bedömning**

PwC har av de förtroendevalda revisorerna i Surahammar fått uppdraget att granska kommunstyrelsens styrning av det kommunala informationsansvaret. Informationsansvaret innebär en lagstadgad skyldighet att löpande hålla sig informerade om sysselsättningen hos ungdomar mellan 16 och 20 år som varken studerar på gymnasiet eller arbetar, i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder.

Revisionsfrågan som besvaras är:

Har kommunstyrelsen säkerställt ändamålsenliga rutiner och en handlingsplan för det kommunala informationsansvaret för unga 16 till 19 år i enlighet med skollagens krav?

Vår samlade revisionella bedömning är att kommunstyrelsen inte har säkerställt att det finns ändamålsenliga rutiner och en fastställd handlingsplan för det kommunala informationsansvaret. Granskningen visar dock att det kommunala informationsansvaret verksamhetsmässigt hanteras tillfredsställande.

Vi baserar det på följande iakttagelser:

- Det saknas en tydlig styrning från kommunstyrelsens sida där det bland annat inte finns några övergripande mål eller riktlinjer. Granskningen visar vidare att ansvarsbiten behöver ses över. Det framgår inte på ett tydligt sätt av reglementet att kommunstyrelsen har ansvaret för det kommunala informationsansvaret. Utifrån genomförda intervjuer görs bedömningen att resurstilldelningen är tillfredsställande då samtliga ungdomar inom berörd målgrupp följs upp.
- Det är positivt att Surahammars kommun har slutit ett avtal kring det kommunala informationsansvaret med Västerås stads enhet Arenan. Avtalet reglerar på ett tydligt sätt respektive parts åtaganden. Det finns dock områden som inte behandlas i avtalet och som bedöms utvecklingsbara. Det rör framför allt rutiner för samverkan mellan företrädare för Surahammars kommun och Arenan. De ungdomar som kontaktas av kommunen via Arenan erbjuds ändamålsenliga och individuellt anpassade insatser och det finns tydliga rutiner och arbetssätt för hur aktuella ungdomar ska kontaktas.
- Det är viktigt att rutiner och former för avstämning kring de ungdomar som tackar nej till aktiviteter tas fram och fastställs. Granskningen visar vidare att det behöver tas fram rutiner för samkörning av register.
- Kommunstyrelsen behöver säkerställa en tillfredsställande uppföljning och utvärdering av kommunens arbete med informationsansvaret.

2. Inledning och bakgrund

2.1. Bakgrund

Enligt skollagen (2010:800, 29 kap § 9), har kommunerna en skyldighet att löpande hålla sig informerade om sysselsättningen hos ungdomar 16–19 år som inte går i gymnasieskolan, i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. Det kallas det kommunala informationsansvaret eller uppföljningsansvaret. Skollagen innehåller även en bestämmelse som fastslår att då en elev påbörjar eller avslutar en gymnasieutbildning i en annan kommun än hemkommunen har skolan en skyldighet att rapportera detta till hemkommunen.

Informationsansvaret är på flera sätt ett komplext uppdrag. Det spänner ofta över flera verksamhetsområden och kräver därmed samverkan mellan olika aktörer. Ungdomar som omfattas kan också vara i behov av omfattande stödinsatser.

Under 2011 genomförde Skolverket en uppföljning av en tidigare undersökning (2006) avseende det kommunala informationsansvaret - ”Vad gör kommunerna för ungdomar som inte går i gymnasieskolan?”. Skolverkets uppföljning visar att kommunernas arbete med informationsansvaret har utvecklats i positiv riktning sedan 2006. Det är fler kommuner som arbetar aktivt och strukturerat med informationsansvaret nu än tidigare. Närmare två tredjedelar av kommunerna har en handlingsplan för arbetet med ungdomar 16–19 år jämfört med mindre än hälften år 2006. Det är också en något högre andel kommuner som har ett register över ungdomarna och som kontakter ungdomar med anledning av informationsansvaret. Fortfarande finns det dock kommuner som inte alls arbetar med frågan.

Revisorerna har utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att genomföra denna granskning.

2.2. Revisionsfråga

Har kommunstyrelsen säkerställt ändamålsenliga rutiner och en handlingsplan för det kommunala informationsansvaret för unga 16 till 19 år i enlighet med skollagens krav?

2.2.1. Revisionskriterier

- Det finns dokumenterade rutiner, riktlinjer eller handlingsplan för informationsansvaret.
- Det finns en tydlig ansvarsfördelning inom kommunen och det finns tillräckliga resurser för arbetet.
- Det sker en kartläggning av vilka som ingår i gruppen som omfattas av informationsansvaret.
- Kontakt sker med berörda ungdomar.

- Det finns ett tillfredsställande samarbete med andra aktörer både internt och externt
- Det är tydligt vilka insatser/åtgärder som kan erbjudas
- Arbetet utvärderas så att förbättringsområden kan identifieras och åtgärdas.

2.3. Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts genom intervjuer med förvaltningschef, ungdomscoach/ungdomsbehandlare samt administratör vid Surahammars kommun samt handläggare vid Västerås stads enhet Arenan.

Jag har även granskat dokument i form av *reglemente för kommunstyrelsen, reglemente för barn- och bildningsnämnden, kvalitetsrapport avseende kalenderåret 2012 pedagogiska verksamheten, samverkansavtal mellan Surahammars kommun och Västerås stad för konceptet Arenan och kommunens informationsansvar* samt bilaga 1 till avtalet, *Arbetsplan för Arenan*. Därutöver har samtliga protokoll för kommunstyrelsen och barn- och ungdomsnämnden granskats under innevarande år.

Granskningen avgränsas till barn- och bildningsnämnden och kommunstyrelsen.

2.4. Bakgrund kommunala informationsansvaret

Det kommunala informationsansvaret infördes i skollagen 2005 och är densamma i skollagen från 2010. I skriften *Kommunernas informationsansvar* (SKL 2012) ges en bakgrund och vägledning hur kommunerna kan arbeta med informationsansvaret. Enligt SKL har det utifrån lagstiftningen funnits en osäkerhet för hur bestämmelsen ska tolkas.

Enligt SKL och innebär det kommunala informationsansvaret att kommunen i första hand ska hålla sig uppdaterad om vad kommunens ungdomar gör och erbjuda dessa olika aktiviteter ”*inom ramen för kommunens befintliga verksamhet*” (SKL 2012). Det finns därmed inget krav att erbjuda ungdomar aktiviteter utan snarare en möjlighet.

För att lyckas med arbetet med det kommunala informationsansvaret lyfter SKL fram förekomsten av politiskt förankrade mål, en fungerande samverkan inom kommunen samt mellan kommunen, arbetsförmedlingen (AF) och andra aktörer. Och till slut vikten av uppföljning och utvärdering.

Informationsansvaret balanserar mellan kommunens skyldighet att erbjuda alla ungdomar gymnasieutbildning och AF ansvar för arbetsmarknadsinsatser för personer över 16 år. När en elev hoppar av gymnasiet träder kommunens informationsansvar liksom AF:s ansvar in.



Figur; Samverkan kring det kommunala informationsansvaret.

Elev som avbryter sina studier hanteras därmed av kommunens ansvar inom ramen för det kommunala informationsansvaret, socialtjänstlagstiftning samt AF som ansvar för arbetsmarknadsinsatser.

2.4.1. Förslag till ny lagstiftning

I SOU 2013:13, *Ungdomar utanför gymnasieskolan-ett förtydligt ansvar för stat och kommun*, finns förslag på ett förtydligt uppdrag för såväl stad som kommun. Det rör sig framför allt om ett utökat ansvar för AF som även föreslås hantera ungdomar i ålder 16-17 år. Det handlar bland annat om att utöka utbudet av arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt former för ekonomisk ersättning. När det gäller det kommunala ansvaret så föreslås det skärpas då informationsansvaret omvandlas till ett aktivitetsansvar. Rent konkret handlar det om att kommunen ska vara aktiv i *"uppsökande och åtgärdande verksamhet"* (SOU 2013:13). Andra nyheter är att arbetet ska ske strukturerat vilket bland annat innebär ökade krav på dokumentation (register) samt att uppföljning och kontakt ska ske löpande under året.

Även studie- och yrkesvägledningen föreslås få ett tydligare uppdrag att uppmärksamma och identifiera elever som riskerar att avbryta sin utbildning. Tanken är att detta tillsammans på kraven om snabbare återkoppling från ansvarig skola (huvudman) ska leda till att fler som riskerar att avbryta, eller har avbrutit, sina gymnasiestudier upptäcks snabbare.

3. Resultat av granskningen

3.1. Övergripande ansvarsfördelning, mål och riktlinjer

Kommunstyrelsen och dess förvaltning har ansvaret för elever i gymnasieskolan. Enligt reglemente fastställt av kommunfullmäktige 2008-01-28 har kommunstyrelsen enligt 2§ ansvar för ”gymnasieverksamheten och vuxnas lärande”. I samband med intervjuerna har det framkommit att det inte finns några övergripande politiska mål för verksamhet knuten till det kommunala informationsansvaret. Det finns heller inga tydliga separata riktlinjer till berörd förvaltning. Däremot finns ett avtal mellan Surahammars kommun och Västerås stad som reglerar det dagliga arbetet med det kommunala informationsansvaret. Av granskningen framgår vidare att kommunen hanterar samtliga ungdomar som berörs av det kommunala informationsansvaret.

3.1.1. Bedömning och rekommendation

Av granskningen framgår att det inte fastställts några övergripande mål eller riktlinjer för ungdomar kopplade till det kommunala informationsansvaret. Med tanke på att SKL understryker vikten av övergripande mål och riktlinjer bör kommunstyrelsen överväga att ta fram detta. Tydligare mål och riktlinjer ger förutsättningar för en bättre styrning som tillsammans med avtalet med Västerås stad och Arenan skapar en röd tråd från mål till verkställighet. När det gäller ansvarsbiten är det tydligt att kommunstyrelsen har ansvaret för gymnasieverksamheten men något otydligt om de tar ansvar för det kommunala informationsansvaret. Av vad som framkommit av granskningen finns inget som tyder på otillräckliga resurser då samtliga ungdomar som berörs av det kommunala informationsansvaret hanteras enligt upprättat avtal.

3.2. Riktlinjer, rutiner och samverkan på verksamhetsnivå

Centralt i arbetet med det kommunala informationsansvaret är det avtal som är upprättat mellan Surahammars kommun och Västerås stads enhet Arenan. Avtalet, som gäller från och med 2012-01-01 och tillsvidare, reglerar åtgärder inom ”konceptet Arenan och kommunens informationsansvar”. Arenan, som är ett så kallat Navigatorcenter, arbetar med olika typer av motivationshöjande aktiviteter för ungdomar som riskerar att hamna i utanförskap eller långt från arbetsmarknaden. Arenan vänder sig primärt till ungdomar i åldern 16-20 år och som inte går på något av de nationella programmen på gymnasiet.

Uppdraget består i att:

”Arenan informerar samtliga elever i år nio om Arenans verksamhet

Arenan har enskilda samtal med de lever som är obehöriga till nationella program under vårterminen i åk 9 för information och alternativ

Samtliga elever som inte blir behöriga till nationella program erbjuds introduktionsprogram, enligt särskilt avtal mellan Västerås stad, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden, och Surahammars kommun, eller erbjuds individuellt upplägg utifrån de enskilda samtalen i åk 9.

Arenan kvalitetssäkrar elevplaceringar på introduktionsprogram genom uppföljningar två ggr per läsår.

Arenan kartlägger de ungdomar som avbryter sina gymnasiestudier och coachar de som så önskar.”

Surahammars kommun åtar sig i samma avtal att förse Arenan med uppgifter om vilka elever som riskerar att inte uppnå behörighet till gymnasiet, tillhandahålla information om vilka ungdomar som inta antas till nationella gymnasieprogram och kontinuerligt förse Arenan med underlag om vilka elever som avbryter sina gymnasiestudier. Dessutom ska Surahammars kommun möjliggöra för Arenan att genomföra sina informationsinsatser till elever på grundskolan.

I samband med intervjuerna har det framkommit att den nuvarande organisationen är relativt ny. Fram till och med 2011 låg det praktiska ansvaret för det kommunala informationsansvaret på Kolbäcksådalens gymnasieförbund som kommunen drev tillsammans med Hallstahammars kommun.

Det nuvarande upplägget med ett avtal mellan Arenan i Västerås och Surahammars kommun tydliggör vad respektive part ska göra. Det har dock i samband med intervjuerna framkommit att det inte finns några interna rutiner kring olika arbetsuppgifter kopplade till avtalet. Exempelvis upplevs det som otydligt hur ofta avstämning av elevdata ska ske samt vilka kontakter som dels ska finnas mellan berörda tjänstemän inom Surahammars kommun men även med tjänstemän vid Arenan. Det kan exempelvis röra sig om formaliserade avstämningsmöten, diskussioner kring rutiner eller årligen återkommande Workshops kring ungdomar, utbildning och utanförskap. Löpande kontakt sker dock mellan handläggare i Surahammars kommun och handläggare på Arenan. Dessa kontakter är dock inte reglerade i avtalet eller via skriftliga rutiner. I intervjuerna har det även framkommit att det saknas rutiner för återkoppling på individnivå. Det vill säga återkoppling kring hur enskilda elever utvecklas.

En utmaning som framkommit i flera intervjuer är den eftersläpning som sker när fakturaunderlag från olika huvudmän samkörs med folkbokföringen. Det kan exempelvis dröja ända till mitten av oktober innan alla fakturaunderlag är inne från olika huvudmän. Det innebär att det gått cirka två månader från skolstart innan Surahammar får vetskap om att en elev inte är i skolan. Enligt skollagen anses en elev ha hoppat av sin utbildning om han/hon är borta mer än fyra veckor i följd på grund av otillåten frånvaro. I samband med intervjuerna har det framkommit att det finns en muntlig rutin att samköra listorna en gång per termin. En annan målgrupp som är svår att följa är de ungdomar som inte har ett fullständigt personnummer. Här finns, enligt vad som framkommit i intervjuerna, inte några fastställda rutiner. För att säkerställa att dessa ungdomar inte faller mellan stolarna tas en kontakt med IFO och ungdomsboendet Global.

Surahammars kommun har ett arbete som är förebyggande. Bland annat finns det så kallade kommunteamet, som bland annat består av socialsekreterare, familjestödjare, BUP och personal knuten till skolan. Därutöver finns ungdomscoach knuten till Familjecentralen. Ungdomscoachen är rent organisatoriskt knuten till IFO men arbetar brett över hela Surahammars kommun. Även skolorna arbetar förebyggande genom insatser av bland annat specialpedagoger och speciallärare. I det förebyggande arbetet kan även Arenans besök på våren i årskurs nio sägas utgöra. Besöket, som inriktas på elever som riskerar att inte komma in på de nationella programmen, syftar till att berätta om Arenans verksamhet och vad de kan erbjuda i form av exempelvis introduktionsprogram och praktik.

När det gäller Arenans arbete så berättar företrädare för verksamheten att det till stor del handlar om att bygga upp en persons självbild och att hitta en sysselsättning som passar. När en ungdom anmäls till Arenan från Surahammars kommun börjar Arenan med att skicka ett brev där de berättar om verksamheten och vad den har att erbjuda. Om de inte lyckas få kontakt följs brevet upp av ett telefonsamtal och eventuellt ett hembesök.

I samband med intervjuerna har det framkommit att det finns en svårighet att närma sig ungdomar som tackar nej, så kallade hemmasittare. Enligt representanter för Arenan görs då en notering och man följer upp med en kontakt efter tre månader. I samband med att ungdom tackat nej görs även en anmälan till Surahammars kommun. I samband med intervjuerna har det framkommit att denna rutin endast finns muntligt.

Totalt hanterar Arenan cirka fem till tio ungdomar från Surahammar samtidigt. Av de ungdomar som hanteras inom ramen för avtalet är det ett fåtal som till slut blir inskrivna. Mycket av arbetet handlar om att söka rätt på en person som kanske har flyttat eller bytt till friskola. Relativt ofta handlar det om elevens nya skola helt enkelt inte hunnit med att registrera eleven i deras system. Av intervjuerna framkommer det att för de allra flesta ungdomar räcker det med ett eller ett par besök innan man kommer överens om ny skola eller sysselsättning. De som skrivs in går oftast något av de introduktionsprogram som erbjuds. Samtliga elever har individuell planering och det är inte heller ovanligt att det erbjuds praktik genom så kallat arbetsplatsförlagt lärande. När en ungdom skrivs ut och återgår till ordinarie skolverksamhet följs eleven upp efter tre respektive sex månader.

3.2.1. Bedömning och rekommendation

Granskningen visar att det sker en kartläggning av vilka som ingår i gruppen som berörs av det kommunala informationsansvaret. Dessutom tas kontakt med samtliga ungdomar men det är något oklart hur ungdomar som tackar nej hanteras. Här behöver rutiner och riktlinjer mellan Arenan och IFO säkerställas. Det behöver även tas fram generella rutiner och riktlinjer för berörd personal inom Surahammars kommun. Det kan röra sig om handlägningsrutiner, rutiner för samkörning av register, rutiner för kontakt och uppföljning av enskilda ärenden. Granskningen visar att det finns ett tillfredsställande samarbete med andra aktörer både internt och externt men att den löpande kontakten mellan Surahammars

kommun och Arenan kan förbättras. Det kan röra sig om avstämningsmöten, Workshops med mera. Vidare visar granskningen att det är tydligt för berörda ungdomar vad Arenan kan erbjuda för typ av verksamhet.

Det är vidare vår bedömning att kartläggning och register över aktuella ungdomar behöver ses över. För närvarande sker samkörning av register en gång per termin vilket är minsta laget om Surahammar ska kunna fullfölja avtalet där Arenan *”tillhandahåller kontinuerligt underlag för vilka elever som avbryter sina gymnasiestudier”*.

3.3. Uppföljning och utvärdering

Arenan ska enligt deras arbetsplan utvärdera och rapportera deras resultat internt till Västerås stad. Det har av intervjuerna framkommit att uppföljning och utvärdering inte sker på ett strukturerat sätt till Surahammars kommun, varken på tjänstemannanivå eller på politisk nivå.

Enligt avtalet med Arenan ska de *”kvalitetssäkra eleverplaceringarna på introduktionsprogram genom uppföljningar två gånger per år.”* Det står dock inget, om, hur och i vilken omfattning detta ska återspeglas till Surahammars kommun.

3.3.1. Bedömning och rekommendation.

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte följer upp och utvärderar arbetet med det kommunala informationsansvaret på ett tillfredsställande sätt. Med tanke på att det handlar om ungdomar från Surahammar är det rimligt att kommunstyrelsen följer upp och håller sig informerad om hur det går för dem.

2013-12-10

Johan Cöster

Projektledare

Thomas Lidgren

Uppdragsledare