



Granskning av det kommunala uppföljningsansvaret för ungdomar 16- 20 år

Ljusdals kommun

December 2010

David Emanuelsson



Sammanfattning	2
Inledning	1
Bakgrund	1
Revisionsfråga och metod	1
Resultat från granskningen	2
Finns en ändamålsenlig organisation för uppföljningsansvaret?.....	2
Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljningsansvaret?.....	3
Vilka åtgärder erbjuds till unga inom uppföljningsansvaret?.....	4
Hur många elever finns inom uppföljningsansvaret?	5
Fungerar samverkan mellan skola, socialtjänst, näringsliv samt andra externa aktörer tillfredsställande?.....	7



Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Ljusdals kommun har PwC genomfört en granskning om det finns en ändamålsenlig verksamhet för det kommunala uppföljningsansvaret för ungdomar mellan 16 och 20 år.

Utifrån att Ljusdals kommun startat upp en verksamhet för att möta upp det kommunala uppföljningsansvaret är vår bedömning att:

- En ändamålsenlig organisation för uppföljningen av ungdomarna är på god väg att skapas. För att arbetet med kommunens uppföljningsansvar ska fortsätta att utvecklas bör styrningen av verksamheten tydliggöras. Barn- och utbildningsnämnden bör fastställa ambitionsnivå och målsättning med det kommunala uppföljningsansvaret. Det bör även tydligt framgå vilka åtgärder som ska erbjudas till ungdomar 16-20 år i Ljusdals kommun och i vilken prioritetsordning.
- Vi bedömer att det är viktigt att följa upp flöden av elever in och ut i kommunen. Rutinerna bör dokumenteras för hur en återkommande och ändamålsenlig uppföljning av ungdomarna ska genomföras. Bland annat är det viktigt att rutinerna stärks avseende kontakten mellan de uppföljningsansvariga och gymnasieskolan, grundskolan, Arbetsförmedlingen och socialtjänsten. Rutiner för avrapportering till nämnd bör även specificeras.
- Barn- och Utbildningsnämnden bör se över möjligheten att utvidga antalet sysselsättningsalternativ för ungdomar som inte fyllt 18 år, till exempel möjligheten att utvidga UNIK till att gälla från 16 år.
- Vår bedömning är att uppföljningsverksamheten har bra uppsyn över de ungdomar som är inom verksamheten. Barn- och utbildningsnämnden bör fortsätta införandet av ett IT-baserat verksamhetsstöd för att underlätta dokumenthantering och framtagandet av statistik på området.
- Vår bedömning är utvecklingen av samarbetet som tagit form under försöksperioden bör fortsätta för att effektivisera uppföljningen av den aktuella målgruppen ungdomar. En struktur för samverkan på ledningsnivåerna möjliggör nödvändiga överenskommelser, bland annat om ansvarsfördelning, samordnad uppföljning och utvärdering av samverkan och dess effekter. Rutiner för inrapportering till uppföljningsansvarig från övriga aktörer såväl intern som externt bör snarast komma på plats, dels för att förenkla uppföljningen samt där det är möjligt underlätta hantering av sekretesskyddad information.

Inledning

Bakgrund

Sedan den 1 juli 2005 är kommunerna skyldiga att följa upp de ungdomar i åldern 16-20 år som inte går i gymnasieskolan och att erbjuda dem åtgärder. Ansvaret regleras i 1 kap 18 § i skollagen:

En hemkommun skall löpande hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen som fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år är sysselsatta, i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder.

Kommunens skyldighet enligt första stycket omfattar inte de ungdomar som genomför eller har fullföljt utbildning på nationella eller specialutformade program i gymnasieskola, gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att kommunen skall kunna genomföra sin skyldighet enligt första stycket.

Skolverket benämner kommunernas skyldighet som "det kommunala uppföljningsansvaret".

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Ljusdals kommun genomför PwC en granskning av rutinerna för uppföljningsansvaret.

Revisionsfråga och metod

Har kommunstyrelsen en ändamålsenlig verksamhet för det kommunala uppföljningsansvaret för unga upp till 20 år som säkerställer att skollagens krav uppfylls?

Kontrollmål/granskningsmål

- Finns en ändamålsenlig organisation för uppföljningsansvaret?
- Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljningsansvaret?
- Vilka åtgärder erbjuds till unga inom uppföljningsansvaret?
- Hur många elever finns inom uppföljningsansvaret?
- Fungerar samverkan mellan skola, socialtjänst, näringsliv samt andra externa aktörer tillfredsställande?

Granskningen har genomförts genom intervjuer med Utbildningschef, tjänstemän inom studie- och yrkesvägledningensheten Framtidsljus och ordföranden för Barn- och utbildningsnämnden. Dessutom har en genomgång skett av de dokument som är styrande och stödjande avseende uppföljningsansvaret. Revisionsrapporten har sakgranskats av de personer som intervjuats.

Resultat från granskningen

Finns en ändamålsenlig organisation för uppföljningsansvaret?

Iakttagelser:

Sedan 2005 har kommunerna i Sverige ansvar att löpande hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen som fullgjort sin skolplikt men som inte fyllt 20 år är sysselsatta, i syfte att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. I Ljusdals kommun är det sedan 2009 Barn- och utbildningsnämndens ansvar att följa upp de ovan nämnda ungdomar. I februari 2010 skapade Barn- och utbildningsnämnden en tillfällig tjänst på 100 % fram till årets slut, för att påbörja arbetet med uppföljningen av ungdomarna samt att sätta upp en struktur för arbetet. Ansvarig för verksamheten är verksamhetsansvarige för studie och yrkesvägledarna inom verksamheten Framtidsljus, men personalansvaret för uppföljaren har dock chefen för elevhälsan (där Framtidsljus ingår).

Kontinuerlig uppföljning av ungdomarna har ej skett under åren 2005 till 2009. Som en följd av detta har kommunen inte levt upp till de lagkrav som finns. Detta påpekades också av skolinspektionen som under hösten 2009 granskade skolverksamhet i Ljusdals kommun. Under sommaren 2009, innan Skolinspektionens granskning, gjordes en punktinsats av tjänstemän inom Barn- och utbildningsförvaltningen och omsorgsförvaltningen för att kartlägga hur många ungdomar som var aktuella inom kommunens uppföljningsansvar.

Skolinspektionen skriver i sin rapport: ” I samtal med förvaltningsledningen framkommer att kommunen har kunskap om vilka ungdomar under 20 år som fullgjort sin skolplikt. Vid tiden för den regelbundna tillsynen fanns fortfarande ett tiotal ungdomar vilka kommunen ännu inte varit i kontakt med för att få reda på deras sysselsättning.

Skolinspektionen bedömer att kommunen behöver vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att uppföljningsansvaret iakttas i enlighet med författningarna.”

Beslutet att starta upp verksamheten togs i den samverkansgrupp som startats mellan Barn- och utbildningsnämnden och Omsorgsnämnden, den så kallade SKOS-gruppen (SKOS). I SKOS ingår förvaltningscheferna samt nämndsordföranden för de nämnda nämnderna. I mars 2010 meddelades Barn- och utbildningsnämnden att beslut tagits i SKOS om att kommunens enhet för studie- och yrkesvägledning ansvarar för kommunens uppföljningsansvar under en försöksperiod fram till och med december 2010. Försöksverksamheten kommer att pågå fram till att beslut om den nya organisationen tagits och det är klarlagt vem som bär ansvaret.

Det framkommer genom intervjuer inom granskningen att det saknas någon form av styrdokument för uppföljningsverksamheten. Det saknas även dokument som visar på några mål för verksamheten eller vilken inriktning den ska ha. Det som styr verksamheten är enligt de intervjuade skollagen som fastställer att kommunen ska hålla sig informerad om vilken sysselsättning ungdomarna i fråga har, i syfte att erbjuda dem individuella åtgärder. Det förekommer dock enligt utsago ingen dokumenterad styrning i frågan vilken verksamhet eller åtgärder som ska erbjudas.

Verksamhetsstöd i form av ett dokumenthanteringsprogram håller för närvarande på att testas och kommer enligt utsago att sättas i bruk snarast. Detta system är menat att underlätta uppföljningen av ungdomarna samt framtagandet av statistik. Under försöksperioden har det inte funnits något stöd för verksamheten och hanteringen av dokument kring ungdomarna har varit svårarbetad.

Barn- och utbildningsnämnden har under december 2010 fått en avstämningsrapport för hur arbetet fortlöpt under försöksperioden. Enligt vad som framkommit under granskningen är nämnden nöjd

med hur arbetet utvecklats och har fattat beslut om en fortsättning. Dock kommer uppföljningen efter årsskiftet 2010-2011 att utföras av en av kommunens studie- och yrkesvägledare inom ramen för dennes ordinarie tjänst inom enheten Framtidsljus. Den tillfälliga tjänsten som tillsats för att driva verksamheten under försöksperioden försvinner.

Kommentarer och bedömning

Det kommunala uppföljningsansvaret har funnits sedan 2005 inom skollagen. Den senaste lagstiftningen på området är ett förtydligande av kommunernas ansvar. Det är dock först 2010 som det organiseras en verksamhet för att möta lagkraven.

Vår bedömning är att en ändamålsenlig organisation för uppföljningen av ungdomarna är på god väg att skapas. För att arbetet med kommunens uppföljningsansvar ska fortsätta att utvecklas bör styrningen av verksamheten tydliggöras. Barn- och utbildningsnämnden bör fastställa ambitionsnivå och målsättning med det kommunala uppföljningsansvaret. Det bör även tydligt framgå vilka åtgärder som ska erbjudas till ungdomar 16-20 år i Ljusdals kommun och i vilken prioritetsordning.

Finns ändamålsenliga rutiner för uppföljningsansvaret?

Iakttagelser:

Vid granskningen framkommer som nämnts ovan att kartläggning och uppföljning av ungdomar mellan 16 – 20 år sker vid enheten Framtidsljus inom Elevhälsan på Barn- och utbildningsförvaltningen.

Arbetet har under försöksperioden varit inriktat på att knyta kontakter och skapa en struktur för uppföljningen samt att följa upp de aktuella ungdomarna. Samarbete har startats upp med Arbetsförmedlingen, grundskolan, gymnasieskolan, socialtjänsten, studie- och yrkesvägledare, individuella programmet och integrationsenheten inom arbetsmarknadsenheten. Detta för att sätta upp strukturer och rutiner för att få in signaler från dessa olika parter om vad som händer med ungdomarna. Arbeta pågår även med att knyta kontakter med och skapa förtroende hos ungdomarnas föräldrar och vänner.

Kartläggningen av ungdomarna går till så att ungdomar på folkbokföringslistor matchas mot dem som är registrerade på någon intern eller extern gymnasieutbildning. De kvarvarande på listan stäms av med andra aktörer. De i målgruppen som blivit utsållade får hembrev och/eller bli kontaktade via telefon. Signal kan även komma från skolan, socialtjänst, Arbetsförmedlingen, föräldrar eller vänner om att personen i fråga inte längre befinner sig inom gymnasieskolans verksamhet.

Med de ungdomar där kontakt etablerats har enligt uppgift uppföljaren haft flera samtal. Samtalen syftar till att försöka etablera en förtroendefull relation. Ungdomarna erbjuds sedan delta i första hand i kommunal verksamhet eller att i samarbete med Arbetsförmedlingen hitta arbete eller praktikplats. Den kommunala verksamhet som erbjuds är i första hand individuella programmet på gymnasiet.

Rutinerna för kartläggningen ovan finns dokumenterade i ett ej ännu offentligt arbetsdokument. Några överenskomna rutiner med andra aktörer inom detta område har till dags datum inte

dokumenterats. Det saknas med andra ord rutiner för till exempel skolan, Arbetsförmedlingen eller socialtjänsten om hur och när signaler ska skickas till uppföljaren.

Inom uppföljningsverksamheten har det inte funnits några dokumenterade rutiner gällande en prioritetsordning för de åtgärder eller sysselsättning som ska erbjudas ungdomarna. Dock framkommer vid intervjuer under granskningen att första åtgärden ska vara att erbjuda en plats i det individuella programmet i gymnasieskolan. Det framkommer att tydligare riktlinjer för detta hade underlättat arbetet med ungdomarna och samarbetet med andra aktörer.

Det framkommer under granskningen att det inte funnits någon rutin för rapportering av verksamheten till nämnden under försöksperioden. Det uppges dock att verksamhetsansvarige svarar till SKOS och inte till Barn- och utbildningsnämnden.

Kommentarer och bedömning:

Vi bedömer att det är viktigt att följa upp flöden av elever in och ut i kommunen. Rutinerna bör dokumenteras för hur en återkommande och ändamålsenlig uppföljning av ungdomarna ska genomföras. Bland annat är det viktigt att rutinerna stärks avseende kontakten mellan de uppföljningsansvariga och gymnasieskolan, grundskolan, Arbetsförmedlingen och socialtjänsten. Rutiner för avrapportering till nämnd bör även specificeras.

Vilka åtgärder erbjuds till unga inom uppföljningsansvaret?

Iakttagelser:

När ungdomsuppföljningen kommer i kontakt med ungdomarna ser de enligt uppgift till att träffa de ungdomar som är intresserade av ett möte för att skapa en relation och hitta ett möjligt samarbete kring ungdomarnas framtidsfrågor. En kartläggning utförs utifrån studienivå och ambitionsnivå. Ungdomarna erbjuds också studie- och yrkesvägledning inom avdelningen Framtidsljus där ungdomsuppföljningen är en del av verksamheten.

De ungdomar som idag följs upp genom kommunens uppföljningsansvar erbjuds först och främst individuella programmet på gymnasiet. Önskemål framkommer under granskningen att dessa ungdomar ska, inom det individuella programmet, kunna erbjudas studier inom endast ett eller två ämnen för att öka möjligheterna för dem att klara av studierna. Det framkommer dock tveksamheter kring om detta är genomförbart. I och med gymnasiereformen kommer stora förändringar att ske med individuella programmet som kan innebära vissa positiva förändringar för vilken inriktning som kan erbjudas de aktuella ungdomarna. Vuxenutbildning i form av Komvux, yrkeshögskola eller folkhögskola är också åtgärder som erbjuds ungdomarna.

Den person som genomför ungdomsuppföljningen förmedlar även kontakt med Arbetsförmedlingen till dessa ungdomar, där de kan erbjudas praktik, studier på folkhögskola, arbete eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Inom Arbetsförmedlingen kan ungdomarna även arbetsutredas för att se om de är fullt arbetsföra.

I sista hand förmedlas enligt uppgift de ungdomar som är över 18 år till socialtjänsten där de kan erhålla socialbidrag och då placeras i verksamheten UNIK (Ung Nyfiken Intresserad och Kapabel). I

UNIK får varje ungdom en egen coach som tillsammans med ungdomen sätter upp en individuell handlingsplan som ungdomen äger. Inom UNIK arbetar de motivationsstärkande och stöttar ungdomarna att sätta och arbeta mot egna mål.

Det framkommer önskemål på att utvidga verksamheten inom UNIK till att gälla från 16 år och uppåt.

Kommentarer och bedömning:

Barn- och Utbildningsnämnden bör se över möjligheten att utvidga antalet sysselsättningsalternativ för ungdomar som inte fyllt 18 år, till exempel möjligheten att utvidga UNIK till att gälla från 16 år.

Hur många elever finns inom uppföljningsansvaret?

Iakttagelser:

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av statistik från ungdomsuppföljningen. I uppföljningsgruppen är åldersfördelningen något ojämn där det största antalet ungdomar är mellan 18 och 20 år. Hela åldersspannet sträcker sig från 16 år till 24 år. Undantaget är de som är inom UNIK som är äldre, från 18 år och upp till 32 år.

Nedan följer tabeller som visar på de olika verksamheter eller åtgärder som ungdomarna gått vidare till (tabell 1), hur många ungdomar som är aktuella inom ungdomsuppföljningen just nu (tabell 2) samt en könsfördelning av de totalt 80 ungdomar som har följts upp under försöksperioden (tabell 3).

Tabell 1

Vidare till	Antal
Arbete	13
Arbetsförmedling	5
Flytt till annan kommun	3
Föräldraledig	1
Socialförvaltningen/UNIK	10
Studier helt, praktik via IV	18
Totalt antal som gått vidare	50

Tabell 2

Ungdomsuppföljningen nuläge	Antal
Helt inne	4
Hel eller delvis studier eller praktik med stödkontakt	12
Ska återkontakts	8
Nya, kommer att kontaktas	2
Ingen kontakt ännu, trots flera försök (Nytt brevutskick förberett till dessa)	16
Retur - Inskriven, utskriven och inskriven på nytt	1
Totalt	43

*Summan av dessa stämmer inte överens med totala antalet, eftersom några ungdomar faller in och förekommer under flera rubriker samtidigt.

Tabell 3

Totalt antal som uppföljningen följt upp	Antal
Tjejer	27
Killar	53
Totalt perioden 2010-02-25 - 2010-11-24	80

Kommentarer och bedömning:

Vår bedömning är att uppföljningsverksamheten har bra uppsyn över de ungdomar som är inom verksamheten. Barn- och utbildningsnämnden bör fortsätta införandet av ett IT-baserat verksamhetsstöd för att underlätta dokumenthantering och framtagandet av statistik på området.

Fungerar samverkan mellan skola, socialtjänst, näringsliv samt andra externa aktörer tillfredsställande?

Iakttagelser:

Genom de intervjuer som genomförts under granskningen framkommer att samverkan kring ungdomarna generellt förefaller fungera bra. Genom att de båda nämnderna, Barn- och utbildningsnämnden och Omsorgsnämnden, redan har en etablerad samverkan genom SKOS underlättas förståelse och samarbetet mellan de olika nämndernas verksamheter. Framförallt är det med Omsorgsnämndens verksamhet UNIK som samverkan förekommer.

Det framkommer också att samverkan mellan uppföljningsverksamheten och skolorna fungerar bra, framförallt med anställda på individuella programmet där tät samverkan förekommer.

Samverkan med Arbetsförmedlingen fungerar också bra. Ungdomsuppföljningsverksamheten får signaler från Arbetsförmedlingen när de, enligt sekretess, har möjlighet att meddela om att de har kommit i kontakt med en ungdom som hamnar inom ramen för ungdomsuppföljningens ansvar.

Under ungdomsuppföljningens försöksperiod har mycket arbete gått åt till att knyta kontakter och träffa representanter för verksamheter där det finns behov av samverkan. Det har dock inte funnits några beslut från berörda nämnder eller externa verksamheter om att samarbete ska ske i frågan. Det framkommer under intervjuer att arbetet hade underlättats om det hade funnits utpekade från beslutsfattare att samarbete ska ske och att rutiner för samarbetet ska sättas upp.

Sekretessfrågan är också något som under intervjuerna framhålls som ett hinder i arbetet med ungdomsuppföljningen. Det finns förslag på lösningar kring detta men det saknas även här beslut från beslutsfattare att rutiner kring detta ska prioriteras eller införas.

Kommentarer och bedömning:

Vår bedömning är utvecklingen av samarbetet som tagit form under försöksperioden bör fortsätta för att effektivisera uppföljningen av den aktuella målgruppen ungdomar. En struktur för samverkan på ledningsnivåerna möjliggör nödvändiga överenskommelser, bland annat om ansvarsfördelning, samordnad uppföljning och utvärdering av samverkan och dess effekter. Rutiner för inrapportering till uppföljningsansvarig från övriga aktörer såväl intern som externt bör snarast komma på plats, dels för att förenkla uppföljningen samt där det är möjligt underlätta hantering av sekretesskyddad information.