

Granskning av samverkan i arbetet för att motverka socialt utanförskap bland unga

TROLLHÄTTANS STAD



Building a better
working world

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor	4
1.3. Revisionskriterier	4
1.4. Metod	4
1.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd.....	4
2. Organisation och ansvarsfördelning mellan nämnderna.....	5
2.1. Bakgrund och styrning på kommunövergripande nivå.....	5
2.2. Mål och resursplan.....	5
2.3. Nämndernas verksamhetsplaner	5
2.4. Färdplan för social hållbarhet.....	6
2.4.1. Det finns utrymme för utveckling i arbetet med färdplan.....	6
2.5. Strategisk samverkansgrupp Social hållbarhet och trygghet	7
2.6. Det saknas dokumenterad struktur för hur samverkan ska bedrivas mellan nämnderna	7
2.7. De olika nämnderna och förvaltningarna har olika uppdrag.....	8
2.8. Vår bedömning	9
3. Vidtagna åtgärder för att minska utanförskap bland unga	10
3.1. Det görs insatser i samverkan mellan förvaltningar och andra aktörer	10
3.2. Insatser görs också inom enskilda förvaltningar.....	11
3.3. Det är en utmaning att driva förebyggande arbete med kortsiktig finansiering.....	11
3.4. Vår bedömning	11
4. Uppföljning och analys av insatser	13
4.1. Det är en utmaning att följa upp effekten av enskilda insatser.....	13
4.2. Respektive verksamhet följer relevanta nyckeltal.....	13
4.3. Vår bedömning	14
5. Samlad bedömning.....	15
5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna.....	15
5.2. Slutsatser.....	16
Bilaga 1. Bakgrund	17
Bilaga 2. Revisionskriterier.....	18
Bilaga 3. Källförteckning.....	20

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Trollhättans Stad genomfört en granskning avseende samverkan i arbetet för att motverka socialt utanförskap bland unga. Syftet med granskningen har varit att bedöma om arbetsmarknads- och socialnämnden, kultur- och fritidsnämnden och utbildningsnämnden bedriver ett strukturerat och samordnat arbete för att bryta socialt utanförskap hos unga.

Granskningen visar att det finns stadsövergripande styrdokument som pekar ut den övergripande riktningen för stadens arbete. Det finns en dokumenterad struktur för samverkan kopplad till stadens Färdplan för social hållbarhet, men utanför färdplansarbetet saknas dokumenterad struktur för det övergripande arbetet. Ansvarsfördelning mellan nämnder avseende arbetet tydliggörs i specifika projekt. I vissa fall riskerar samverkan mellan olika nämnder och förvaltningar att vara personberoende. Samverkan försvåras också av att de olika förvaltningarna har olika syn på varandras roller och ansvar.

Det genomförs flera insatser och projekt i syfte att främja social hållbarhet och motverka utanförskap, både internt i staden och i samverkan med externa aktörer. Det finns dock inte någon samlad bild över pågående insatser och projekt. Ett flertal insatser sker på operativ nivå, både nämndvis och i samverkan med andra. En otillräcklig styrning på strategisk nivå gör det svårare att få en samlad bild över arbetet. Vidare finansieras vissa insatser av stadsbidrag. Det är utmanande att bedriva förebyggande arbete med tillfälliga medel. Eventuella effekter av arbetet riskerar att utebli om arbetet avbryts.

Då det finns utmaningar med att följa upp effekten av specifika insatser använder sig nämnderna och förvaltningarna av flera beprövade metoder och arbetssätt i arbetet att motverka utanförskap. Uppföljning av arbetet sker främst nämndvis och inte övergripande i staden. Samtliga förvaltningar följer relevanta nyckeltal. Även Högskolan Väst involveras i visst uppföljningsarbete. Att prioritera och planera för uppföljning av insatser är viktigt för att synliggöra resultatet av arbetet och för att veta om staden satsar resurser på rätt saker.

Utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är vår sammanfattande bedömning att arbetsmarknads- och socialnämnden, kultur- och fritidsnämnden och utbildningsnämnden delvis bedriver ett strukturerat och samordnat arbete för att bryta socialt utanförskap hos unga.

Vi rekommenderar arbetsmarknads- och socialnämnden, utbildningsnämnden och kultur- och fritidsnämnden att:

- ▶ Tillse att respektive nämnds och förvaltnings roll och ansvar för arbetet definieras och görs kända hos varandra.
- ▶ Prioritera uppföljning och i de fall det är möjligt, planera för hur uppföljning av en insats ska ske redan i planeringsfasen av insatsen.
- ▶ Stärk den strategiska styrningen av samverkansarbetet. Exempelvis genom att utse processägare eller tydligare knyta insatser och projekt till färdplanens fokusområden.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunrevisionen har bedömt att det är väsentligt att under 2024 göra en fördjupad granskning avseende arbetet mot utanförskap bland unga i staden. Bakgrunden till granskningen beskrivs närmare i bilaga 1.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte har varit att bedöma om arbetsmarknads- och socialnämnden, kultur- och fritidsnämnden och utbildningsnämnden bedriver ett strukturerat och samordnat arbete för att bryta socialt utanförskap hos unga. I granskningen ingår också att kartlägga vilken samverkan som bedrivs med externa aktörer.

Granskningen inriktas på följande revisionsfrågor:

- ▶ Har arbetsmarknads- och socialnämnden, kultur- och fritidsnämnden samt utbildningsnämnden säkerställt en tydlig organisation och ansvarsfördelning för arbetet?
- ▶ Har nämnderna säkerställt att relevanta åtgärder vidtas för att minska utanförskapet?
- ▶ Har nämnderna säkerställt en uppföljning och analys som visar vilka insatser som är verkningsfulla?

1.3. 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 6 kap. 6 § om nämnders ansvar
- ▶ Socialtjänstlag (2001:453) 3 kap. 4 § om uppsökande verksamhet och samverkan
- ▶ Reglemente för nämnderna
- ▶ Mål- och resursplan för 2024
- ▶ TSI-boken – Stöd i arbetet med tidiga och samordnade insatser för barn och unga

Revisionskriterierna beskrivs närmare i bilaga 2.

1.4. Metod

Granskningen har genomförts som en dokument- och intervjustudie. Källförteckning återfinns i bilaga 3. Samtliga intervjuade har fått möjlighet att faktagranska rapporten.

1.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd

Granskningen avser arbetsmarknads- och socialnämnden, kultur- och fritidsnämnden och utbildningsnämnden och avgränsas i enlighet med ställda revisionsfrågor.

2. Organisation och ansvarsfördelning mellan nämnderna

2.1. Bakgrund och styrning på kommunövergripande nivå

I stadens Mål- och resursplan beskrivs Trollhättan som en segregerad stad med påtagliga skillnader i livsvillkor, såsom utbildningsnivå, inkomst och sysselsättning. Social hållbarhet är det begrepp som staden använder för att beskriva arbetet som bland annat syftar till att motverka utanförskap bland unga. I staden finns ett antal styrande dokument för arbetet med social hållbarhet.

2.2. Mål och resursplan

Stadens styrmodell bygger på den av kommunfullmäktige beslutade mål- och resursplanen (MRP) inklusive budget.

MRP:n innehåller ett fokusområde för år 2024–2027 med tre tillhörande prioriterade mål. Ett av de prioriterade målen lyder *Vi stärker invånarnas jämlika och jämställda livsvillkor för ökad tillit och trygghet* vilket kan kopplas till arbetet med att motverka utanförskap.

Nämnderna ska utifrån kommunfullmäktiges prioriterade mål besluta om nämndspecifika mål med tillhörande indikatorer/aktiviteter.

2.3. Nämndernas verksamhetsplaner

Nämnderna har i sina respektive verksamhetsplaner med budget 2024 beslutat om mål med koppling till kommunfullmäktiges prioriterade mål. Nedan presenteras de mål som har bäring på arbetet för att motverka utanförskap.

Arbetsmarknads- och socialnämndens mål

- Nämnden ska arbeta mer förebyggande och med tidigare insatser.
- Nämndens insatser ska leda till att fler kan leva ett tryggt, värdigt och självständigt liv, det vill säga "Rätt insats i rätt tid till rätt individ"
- Nämnden ska arbeta för ett Trollhättan fritt från hot och våld genom att i högre grad upptäcka våld eller risk för våld samt motverka att våld uppstår eller upprepas.
- Nämndens arbete ska leda till att fler kommuninvånare når självförsörjning samt bidra till näringslivets och stadens kompetensförsörjning.

Kultur- och fritidsnämndens mål

- Mer jämlika och jämställda livs- och uppväxtvillkor som präglas av tillit och trygghet.
- Öka tillgängligheten till attraktiva, positiva och trygga mötesplatser och miljöer, som främjar tolerans och allas lika värde.
- Medverka till det demokratiska samhällets utveckling för ökad tillit och samhällsgemenskap.

Utbildningsnämndens mål

- Ökad likvärdighet avseende barns och elevers utveckling och lärande.
- Ökad andel elever med fullföljda studier.

I samtliga verksamhetsplaner nämns vikten av samverkan både med interna och externa aktörer i arbetet med att nå nämndens mål. I utbildningsnämndens verksamhetsplan framgår exempelvis att de förebyggande och hälsofrämjande insatserna i de tidiga åldrarna ska stärkas i samverkan med andra verksamheter och aktörer. Detta för att åstadkomma ett tidigt kompensatoriskt arbete som syftar till en ökad likvärdighet och ett tryggt och självständigt liv fritt från, våld, missbruk och kriminalitet. I arbetsmarknads- och socialnämndens verksamhetsplan framgår att fortsatta möjligheter till metodutveckling och samverkan med utbildningsaktörer och stadens förvaltningar är nödvändiga för att möta behoven och bidra till att flerkommuninnevånare blir självförsörjande. I verksamhetsplanerna framgår inte på vilket sätt samverkan ska bedrivas mellan olika aktörer. Nämnderna har heller inte beslutat om mål avseende samverkan.

2.4. Färdplan för social hållbarhet

Kommunstyrelsen har beslutat om en Färdplan för social hållbarhet. Färdplanen är ett resultat av ett koncernövergripande fördjupningsarbete som påbörjades under 2021. Arbetet syftade till att stärka stadens arbete inom Agenda 2030-målet *Minskad ojämlikhet*. Syftet med fördjupningsarbetet var vidare att skapa en gemensam överblick över nuläget inom social hållbarhet, diskutera vilka prioriteringar som behövde göras och utifrån denna analys ta fram en färdplan. Färdplanen beskriver mål, strategier och insatser för det gemensamma arbetet framåt.

I december 2021 beslutade kommunstyrelsen om fem prioriterade områden. Under 2023 reviderades formuleringen av område nummer fem. Val av prioriterade områden grundade sig i vilka utmaningar som identifierats under fördjupningsarbetet.

1. Samverka så att fler hittar vägen till jobb - särskilt fokus unga
2. Föräldraskapsstöd - föräldrar som resurs
3. Tidiga insatser för att förebygga alkohol, narkotika, dopning och tobak
4. Främja jämställdhet och förändra normer som stödjer våld
5. Samverkan blandstad

Inom varje prioriterat område genomförs fördjupningsarbeten av stadsövergripande arbetsgrupper för att ta fram delmål och insatser som i sin tur ska utgöra en plan för förvaltningarnas arbete i respektive prioriterat område.

I intervju framgår att färdplanen vid tiden för granskningen genomgår en uppföljning och aktualitetsprövning. Beslut om uppdaterad färdplan förväntas tas efter årsskiftet 2024/2025.

2.4.1. Det finns utrymme för utveckling i arbetet med färdplan

I intervju uppges att färdplanen inte är lika förankrad ute i verksamheterna som MRP är. Arbetet med färdplanen och dess prioriterade områden bedrivs i en parallell process bredvid nämndernas egna beslutade mål. De prioriterade områdena i färdplanen berör inte heller alla förvaltningars verksamheter i lika stor utsträckning. De intervjuade menar att de prioriterade områdena är mer kopplade till socialtjänstens ansvarsområde än den typ av främjande arbete som är en mer naturlig del av exempelvis kultur- och fritidsförvaltningens arbete. Från intervju

framgår också att det till viss del sker dubbelarbete i de olika prioriterade områdena. Områdena har olika mål och olika arbetsgrupper knutna till sig, men jobbar till viss del med samma insatser vilket har identifierats som ett förbättringsområde av stadsdirektörens ledningsgrupp. Tydligare portföljstyrning uppges kunna vara ett alternativ att jobba med framöver.

Socialstyrelsen och Skolverket publicerade i oktober 2023 TSI-boken. Publikationen är ett stöd i kommuners arbete med tidiga och samordnade insatser för barn och unga. I publikationen sammanfattar Socialstyrelsen och Skolverket ett antal framgångsfaktorer i arbetet med samordnade insatser för barn och unga. En framgångsfaktor som lyfts är just att undvika dubbelarbete. Socialstyrelsen och Skolverket lyfter som exempel att det brottsförebyggande arbetet och det allmänt förebyggande arbetet ofta organiseras i parallella strukturer. Till exempel kan det finnas flera styrgrupper och arbetsgrupper, trots att målgrupperna är desamma. Genom att samordna strukturen för arbetet kan man undvika onödigt dubbelarbete.

2.5. Strategisk samverkansgrupp Social hållbarhet och trygghet

Den strategiska samverkansgruppens syfte är att i samverkan utveckla det interna arbetet med social hållbarhet och trygghet utifrån framtagna styrdokument. I gruppen medverkar representanter från samtliga förvaltningar samt från de kommunala bolagen AB Eidar Trollhättans Bostadsbolag, Trollhättan Energi AB och Kraftstaden Fastigheter AB, representanter från Kunskapsförbundet Väst, polismyndigheten och Norra Älvsborgs Räddningstjänstförbund. Avdelningschef Trygghet och säkerhet samt avdelningschef Hållbarhet på kommunstyrelsens förvaltning är sammankallande. Gruppen träffas två gånger per termin. Med stöd av kunskap från respektive deltagare och dess förvaltning/verksamhet arbetar gruppen med att skapa lägesbilder, både på kort och lång sikt, över social hållbarhet, trygghet och brott inom kommunen. Arbetet syftar också till att genomföra tvärprofessionella analyser till grund för att formulera förslag på strategier och åtgärder på kort och lång sikt.

2.6. Det finns en dokumenterad struktur för hur samverkan ska bedrivas mellan nämnderna i specifika projekt

I både utbildningsnämndens, arbetsmarknads- och socialnämndens samt kultur- och fritidsnämndens verksamhetsplaner lyfts frågan om socialt utanförskap och vikten av samverkan för att på bästa sätt få genomslag i arbetet för att motverka utanförskap. På en kommunövergripande nivå pekar den sociala färdplanen ut riktningen för arbetet med social hållbarhet. På nämnd- och förvaltningsnivå sker en formaliserad samverkan mellan utbildningsnämnden, arbetsmarknads- och socialnämnden och kultur- och fritidsnämnden i specifika projekt och insatser. Ett exempel på detta är arbetet på Kronan Kulturhus där samtliga förvaltningar har medarbetare på plats. Målet är att i samverkan bidra till att öka känslan av gemenskap och samhörighet i hela Trollhättan. Det finns upprättade servicedeklarationer på förvaltningsnivå som beskriver hur medarbetarna på Kronans Kulturhus ska arbeta för att nå målet. Det finns dock ingen dokumenterad struktur eller överenskommelse mellan nämnderna som på en övergripande nivå slår fast hur nämnder och förvaltningar ska samverka och fördela verksamhets- och budgetmässigt ansvar kring frågan.

Förvaltningarna samverkar också som deltagare i den strategiska samverkansgruppen för social hållbarhet.

I intervju framgår att ytterligare samverkan över förvaltningsgränser bedrivs men att den i många fall drivs av engagerad personal och riskerar att vara personberoende. Samverkan mellan vissa nämnder upplevs vara enklare än andra just på grund av vissa nyckelpersoner med rätt kontakter.

I intervju framgår också att det saknas politiska forum för nämnderna att träffas i som underlättar samverkan. De intervjuade lyfter avsaknaden av politiska arenor för att diskutera frågan som en brist. Arbetet mot utanförskap tas visserligen upp i kommunstyrelsens utskott Agenda 2030, men där finns inte nämndsledamöter från alla nämnder representerade. Vidare uppges att stadens styrmodell försvårar ett horisontellt arbete över flera nämnder då beslut om samverkan måste fattas i respektive nämnd.

2.7. De olika nämnderna och förvaltningarna har olika uppdrag

Utbildningsnämnden, arbetsmarknads- och socialnämnden och kultur- och fritidsnämnden har alla olika uppdrag och kommer därmed i kontakt med socialt utanförskap på olika sätt. De har också olika metoder och mandat för att arbeta med frågan. I intervju framgår att det i vissa fall kan finnas en viss okunskap om varandras uppdrag och ansvar vilket kan ge en skev förväntansbild på varandra. Att förstå varandras uppdrag och bygga tillit är ytterligare en framgångsfaktor listad av Socialstyrelsen och Skolverket. Att ta tid för att lära känna varandra och få kunskap om verksamheternas olika uppdrag och arbetssätt bidrar till att öka förtroendet och tilliten mellan verksamheterna. Det underlättar för möten som sker i de organisatoriska mellanrummen. För att lära känna varandra behöver verksamheterna ha utrymme för samverkan och att kunna mötas där den egna verksamhetens ansvar slutar.

I intervju framgår att utbildningsnämnd och förvaltning främst kopplar socialt utanförskap till måluppfyllelse och närvaro i skolan. Det är också genom att följa elever utifrån dessa aspekter som risk för utanförskap främst upptäcks. Flera intervjuade från olika förvaltningar lyfter skolan som stadens viktigaste aktör för att motverka utanförskap då skolan har kontinuerlig kontakt med alla stadens barn och ungdomar. Samtidigt upplevs det finnas utmaningar i att bibehålla en långvarig och strukturerad samverkan mellan skolan och andra förvaltningar. Detta eftersom skolan behöver prioritera sina resurser till grundverksamheten.

Intervjuade från arbetsmarknads- och socialnämnd och förvaltning uppger att de till viss del kommer i kontakt med unga när utanförskap redan har blivit ett faktum. Förebyggande arbete bedrivs men arbetsmarknads- och socialnämndens uppdrag är utformat på ett sätt som gör det svårare att upptäcka riskfaktorer lika tidigt som exempelvis skolans verksamheter kan göra. När arbetsmarknads- och socialförvaltningen kopplas in befinner sig ungdomen i fråga generellt redan i någon grad av utanförskap, vilket arbetsmarknads- och socialförvaltningen med olika insatser försöker bryta.

Kultur- och fritidsnämnd med förvaltningen uppger att de som förvaltning har ett viktigt uppdrag i att motverka utanförskap genom att ge ungdomar ett sammanhang och en meningsfull fritid. Kultur- och fritidsverksamheten är inte lagstyrd på samma sätt som andra verksamheter är och de jobbar främst med främjande och relationsbyggande arbete. De intervjuade lyfter att det i

vissa fall kan finnas olika uppfattningar om specifika individer mellan olika förvaltningar. Exempelvis kan socialsekreterare från arbetsmarknads- och socialförvaltningen kontakta medarbetare på kultur- och fritidsförvaltningen för att diskutera problematiken kring en specifik individ, medan medarbetarna på kultur- och fritidsförvaltningen inte upplever individen som problematisk då hen fungerar väl i kultur- och fritids verksamheter. Samtidigt finns individer på fritidsgårdar med behov som personalen inte alltid kan möta, exempelvis vålds- och drogproblematik. Personalen arbetar med individerna så gott de kan, men i likhet med skolan tar åtgärdande arbete tid och resurser från en långsiktig och strukturerad samverkan.

2.8. Vår bedömning

Vi bedömer att arbetsmarknads- och socialnämnden, kultur- och fritidsnämnden samt utbildningsnämnden delvis har säkerställt en tydlig organisation och ansvarsfördelning för arbetet. Vår bedömning grundas på att det finns en tydlig organisation kopplat till den sociala färdplanen men att det utanför färdplansarbetet saknas dokumenterad struktur för samverkan. Vi noterar att roller och ansvar för samverkan finns dokumenterat inom ramen för specifika projekt.

I socialtjänstlagen framgår att socialtjänsten i den uppsökande verksamheten ska upplysa om socialtjänsten och erbjuda grupper och enskilda sin hjälp. När det är lämpligt skall nämnden samverka med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar. I Socialstyrelsens och Skolverkets stödmaterial för arbetet med tidiga samordnade insatser för barn och unga framgår att där flera verksamheter är inblandade behöver finnas en samsyn över problembilden och vad som behöver förändras. Åtgärder som behövs vidtas för att förbättra arbetet kan grundas på gemensamma kartläggningar.

Vi konstaterar att det finns styrdokument, såsom den sociala färdplanen, som pekar ut den övergripande riktningen för stadens arbete. Vi ser positivt på att såväl den sociala färdplanen som respektive nämnds mål- och resursplan anger vad som behöver förändras. Granskningen visar dock att det inte finns någon dokumenterad struktur för hur utbildningsnämnden, arbetsmarknads- och socialnämnden och kultur- och fritidsnämnden ska samverka och fördela verksamhets- och budgetmässigt ansvar kring frågan. Detta trots att vikten av samverkan lyfts i samtliga nämnders verksamhetsplaner. Det saknas också dokumenterad struktur eller överenskommelse på förvaltningsnivå som fastslår hur förvaltningarna ska samverka och fördela ansvar kring frågan. Vi noterar dock att det i specifika projekt finns en dokumenterad och formaliserad samverkan. Vidare riskerar samverkan i vissa fall att vara personberoende och i vissa fall försvåras den av att de olika förvaltningarna har olika syn på varandras roller och ansvar.

3. Vidtagna åtgärder för att minska utanförskap bland unga

3.1. Det görs insatser i samverkan mellan förvaltningar och andra aktörer

Det bedrivs en rad olika projekt och insatser i staden för att främja social hållbarhet och motverka utanförskap. Både i samverkan mellan förvaltningar och med externa aktörer. Nedan presenteras ett urval av exempel på insatser.

På Framtidscentrum arbetar staden i samverkan med andra aktörer med unga som varken arbetar eller studerar. Arbetet är ett samarbete mellan vårdnadshavare (om individen ej är myndig), skola, socialtjänst, vård, arbetsförmedling och Försäkringskassan. På Framtidscentrum kan individer få hjälp med exempelvis studie- och yrkesvägledning, körkortsteori, praktik och arbetsträning. Det finns också möjlighet att delta i aktiviteter kopplade till hälsa eller kultur. Framtidscentrum erbjuder också socialt stöd i form av exempelvis coachning eller hjälper till i kontakten med myndigheter och vårdgivare.

Sedan hösten 2022 har arbetsmarknads- och socialförvaltningen och kultur- och fritidsförvaltningen arbetat tillsammans med polis och räddningstjänsten med metoden Människan bakom uniformen (MBU). Metoden går ut på att skapa positiva möten mellan ungdomar och yrkesverksamma inom uniformsbärande yrken. Detta för att skapa tillit och förståelse för blåljuspersonal och andra samhällsbärande yrken i syfte att förebygga brottslighet. Metoden kommer ursprungligen från Göteborgs stad och bedrivs i dagsläget i ett tjugotal kommuner i landet. Nationella utvärderingar visar att MBU bidrar till ökad tillit till de deltagande aktörerna bland ungdomarna samt ett ökat intresse att arbeta inom uniformsbärande yrken.

Staden arbetar sedan i början av året med SSPF. SSPF är en arbetsmetod som utvecklats nationellt för att upptäcka ungdomar i risk att begå brott. Samverkansformen bygger på samverkan mellan socialtjänst, skola, polis och fritid. Syftet med SSPF är att i samverkan förebygga och förhindra att barn och unga begår brott. Detta genom att tidigt identifiera unga personer i riskzon och ge snabbt och samordnat stöd.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen och utbildningsförvaltningen har tillsammans med polisen ingått i ett samverkansavtal avseende föräldraskapsutbildning. Avtalet gäller brottsförebyggande föräldraskapsstöd utifrån ett samhällsorienterat och tillitsbyggande perspektiv och riktar sig till föräldrar i förskolan.

De tre förvaltningarna har också ingått ett avtal med Kunskapsförbundet Väst, Folkuniversitetets gymnasium, Ljud- och bildskolan Kreativa gymnasium, Nya skolan samt Nordic International School avseende drogförebyggande. Avtalet syftar till att säkerställa att elever i Trollhättan på grund- och gymnasienivå samt besökare på fritidsgårdar får lämplig och modern information kring droger och i synnerhet cannabis. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen åtar sig genom avtalet att anställa och arbetsleda drogförebyggare/koordinator på 75 procents tjänst. Koordinatören har som uppdrag att erbjuda alla parter i avtalet utbildningsinsatser riktat mot elever och personal samt till föräldrar.

De intervjuade upplever att det i staden görs fler insatser än vad medarbetare i de olika förvaltningarna känner till. Det finns ingen samlad helhetsbild över arbetet.

3.2. Insatser görs också inom enskilda förvaltningar

Utöver ovan beskrivna exempel på insatser i samverkan arbetar även varje förvaltning och nämnd med egna insatser för att motverka utanförskap.

Kultur och fritid beviljar exempelvis föreningsstöd till föreningar som bedriver verksamhet gentemot barn och unga och som arbetar med underrepresenterade grupper.

Arbetsmarknads- och socialnämnden arbetar exempelvis med föräldrastöd i föräldragrupper samt driver workshops för ungdomar i syfte att hjälpa till inför sökande av sommarjobb.

Utbildningsnämnd och förvaltning har drivit ett arbete för en likvärdig skola under fler år. I synnerhet sedan 2020 då beslut fattades om strukturella förändringar vad gäller stadens skolenheter. Trots det arbete som gjorts bedömer utbildningsförvaltningen att det fortsatt kvarstår stora utmaningar vad gäller skolsegregation och likvärdighet i Trollhättan. I slutet av 2023 gav därför utbildningsnämnden förvaltningen i uppdrag att fortsatt utreda förutsättningar för förskola och skola i syfte att utveckla en mer likvärdig skolorganisation på kort och lång sikt. Vidare arbetar utbildningsförvaltningen med uppsökande verksamhet för att nå föräldrar som inte har sina barn inskrivna på förskola. Förvaltningen har även en mobil öppen förskola som arbetar relationsbyggande med familjer ute i deras bostadsområden. För utbildningsförvaltningens del är också respektive skolas elevhälsoteam en viktig aktör i det förebyggande arbetet.

3.3. Det är en utmaning att driva förebyggande arbete med kortsiktig finansiering

I intervju lyfts problematiken med att delar av utvecklingsarbetet och projekt drivs av kortsiktiga tilläggsanslag och stadsbidrag. Det uppges vara utmanande att bedriva ett arbete utifrån långsiktiga strategier för social hållbarhet när det inte finns långsiktig budgettäckning. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen exemplifierar problematiken med ett projekt som syftat till att stoppa unga från att hamna i kriminalitet. Under projektets gång har arbetsmarknads- och socialförvaltningen haft fältarbetare som fokuserat på en yngre målgrupp samt särskilda profilsocialsekreterare som arbetat med frågan. De intervjuade uppger att arbetet har varit lyckat och uppskattat. Nu är dock stadsbidraget för detta projekt slut. Förvaltningen uppger att det inför 2025 inte finns täckning för arbetet.

3.4. Vår bedömning

Vi bedömer att nämnderna delvis har säkerställt att relevanta åtgärder vidtas för att minska utanförskapet. Vår bedömning grundas på att det pågår flera projekt och insatser i staden för att främja social hållbarhet och motverka utanförskap, både internt i staden och i samverkan med externa aktörer. Flera av de insatser som genomförs bygger på nationella arbetssätt och beprövade metoder. Det uppges dock inte finnas någon samlad bild över pågående insatser och projekt.

Socialstyrelsen och Skolverket har identifierat tvärprofessionella team som en framgångsfaktor i samordnade insatser för barn och unga. Teamen kan bestå av representanter från skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård och vid brottsförebyggande arbete även polis och fritidsverksamheter. Flera av ovan nämnda insatser involverar samverkan mellan dessa aktörer.

Socialstyrelsens och Skolverkets lyfter också att en framgångsfaktor i arbetet med samordnade insatser för barn och unga är att prioritera det förebyggande arbetet. Omfattande forskning har visat på positiva effekter av tidiga insatser både för individen och för samhällsekonomin. Trots detta prioriteras det förebyggande arbetet många gånger ner av ekonomiska skäl. En orsak är att budgetar är kortsiktiga och att effekterna av förebyggande arbete visar sig först efter en längre tid.

I granskningen noterar vi två övergripande risker. Vi konstaterar att ett flertal insatser sker på operativ nivå, både nämndvis och i samverkan. Vi ser risk för otillräcklig styrning på strategisk nivå. Även om visst strategiskt arbete sker inom ramen för den sociala färdplanen sker en väsentlig del av arbetet utanför färdplansarbetet vilket också försvårar att få en samlad bild över arbetet. Vi ser i detta hänseende positivt på att stadsdirektörens ledningsgrupp identifierat ett behov av tydligare portföljstyrning. Därutöver noterar vi även att den statliga styrningen riskerar påverka stadens långsiktiga styrning. Vi konstaterar att det är utmanande att bedriva förebyggande arbete med tillfälliga medel. Eventuella effekter av arbetet riskerar att utebli om arbetet avbryts.

4. Uppföljning och analys av insatser

4.1. Det är en utmaning att följa upp effekten av enskilda insatser

Granskningen visar att samtliga nämnder och förvaltningar vidtar flera åtgärder både enskilt och i samverkan för att motverka utanförskap bland unga. Samtliga intervjuade uppger dock att det är en utmaning att följa upp vilken effekt vidtagna åtgärder och pågående arbete har på antalet ungdomar i utanförskap i staden. Förebyggande arbete uppges vara särskilt svårt att utvärdera då det är ett långsiktigt arbete. Det uppges vara svårt att veta hur många individer som inte har hamnat eller kommer att hamna i utanförskap tack vare insatser som görs i staden. Projekt som finansierats externt uppges vara lättare att följa upp då det finns en tydlig uppföljningsmall och frågor som besvaras efter projektets genomförande. Projektmallen är dock svår att tillämpa i det dagliga arbetet i verksamheterna. De intervjuade ser det som en utmaning att analysera det som medarbetarna ser och känner när de möter ungdomarna i det dagliga arbetet.

Mot bakgrund av svårigheterna i att mäta effekter framgår i intervju att staden använder sig av flera beprövade nationella metoder i arbetet. Exempelvis SSPF, MBU och Föräldraskapsstöd. Detta med syfte att få en bättre struktur och spårbarhet i arbetet. Då det finns svårigheter med att följa upp effekten av insatser uppger de intervjuade att det är extra viktigt att metoderna som används är välgrundade.

Vidare uppger de intervjuade att ett nytt arbete har påbörjats vad gäller färdplanen för social hållbarhet. Kommunen samarbetar med RISE för att arbeta med effektlogik i vardera av färdplanens prioriterade områden. Arbetet syftar till att identifiera en kedja av insatser att jobba med för att få önskad effekt inom färdplanens prioriterade områden. Arbetet uppges vara för nytt för att det ska vara möjligt att utvärdera än.

4.2. Respektive verksamhet följer relevanta nyckeltal

Kultur- och fritidsförvaltningen uppger att de genomför en enkät årligen för 12–17 åringar som deltar i någon form av ungdomsverksamhet. Enkäten handlar bland annat om det fysiska och psykiska måendet och skolresultat. Resultatet av enkäten hjälper förvaltningen att peka ut i vilken riktning insatser behöver sättas in. Förvaltningen testar även att utveckla sitt uppföljningsarbete genom att implementera en effektmodell inom ett av förvaltningens område. Modellen kan komma att appliceras på fler områden om den visar sig fungera bra.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen följer aktiviteter som genomförs på Framtidscentrum. Uppföljningen är dock till viss del i form av lägesrapporter över pågående arbete och inte en analys av effekten av arbetet. Vidare mäter arbetsmarknads- och socialförvaltningen antalet ungdomar inom det kommunala aktivitetsansvaret, andelen arbetslösa samt andelen som fått feriepraktik eller sommarjobb vilket ger en indikation på om det arbete som bedrivs inom området ger effekt.

Utbildningsförvaltningen följer elevers måluppfyllelse och närvaro i skolan. De intervjuade uppger också att Högskolan Väst följer resultaten av vissa insatser och projekt där de exempelvis intervjuat ungdomar som tagit del av insatserna.

Vidare följer respektive nämnd upp sina mål beslutade i verksamhetsplan vid delårs- respektive helårsbokslut.

4.3. Vår bedömning

Vi bedömer att nämnderna har säkerställt en uppföljning och analys som visar vilka insatser som är verkningsfulla. Vi noterar dock att uppföljning främst sker nämndvis och inte övergripande i staden.

Socialstyrelsen och Skolverket menar att uppföljning är centralt för att synliggöra resultat. Genom att följa upp det förebyggande arbetet får beslutsfattare underlag för diskussioner om resursfördelning och prioriteringar. Förutom att uppföljningarna kan ge insikter kring om barn och vårdnadshavare verkligen får det stöd de behöver och ge lärdomar som bidrar till förbättringar i arbetet så kan ett aktivt uppföljningsarbete också skapa engagemang i samverkansarbetet.

Vidare lyfter Socialstyrelsen och Skolverket två viktiga aspekter som bidrar till att göra uppföljning till en integrerad del i verksamheten. För det första behövs ett starkt intresse från verksamheten. Intresset kan handla om att verksamheterna vill veta mer om hur det går för målgruppen eller att det finns ett behov av att visa på vad verksamheterna faktiskt åstadkommer. För det andra behövs en tydlig efterfrågan på uppföljningar från högre ledning. När ledningsnivån är intresserad och efterfrågar hur verksamheten fungerar i andra aspekter än ekonomi eller arbetsmiljö, och därtill ger verksamheten förutsättningar i form av tid och tekniskt stöd, så hjälper det verksamheten att prioritera uppföljningen. Det kan ta tid innan uppföljningsarbetet har en tillfredställande struktur. Därför menar Socialstyrelsen och Skolverket att det är bra att planera för uppföljningen i ett tidigt skede. För att kunna visa på resultat av arbetet är det värdefullt att veta hur situationen ser ut innan arbetet kommer i gång. Då finns det en utgångspunkt och ett riktvärde att förhålla sig till.

Granskningen visar att nämnderna använder sig av flera beprövade metoder och arbetssätt i arbetet att motverka utanförskap. Detta mot bakgrund av att det finns svårigheter med att följa upp effekten av specifika insatser. Uppföljning av olika relevanta nyckeltal sker i samtliga förvaltningar vilket ligger i linje med Socialstyrelsens och Skolverkets exempel på uppföljning. Exempelvis följs andel arbetslösa ungdomar, skolresultat och barn och ungas fysiska och psykiska mående upp. Högskolan Väst involveras i vissa fall för att fånga individens upplevelse av insatser.

Vi vill betona vikten av att prioritera uppföljning och att planera för uppföljning i ett tidigt skede av arbetet. Synliga resultat av arbetet ger inte bara vägledning i huruvida staden satsar resurser på rätt saker, de kan också bidra till att säkerställa att arbetet får fortsatt finansiering i de fall budgetmässiga prioriteringar behöver göras.

5. Samlad bedömning

5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
<p>Har arbetsmarknads- och socialnämnden, kultur- och fritidsnämnden samt utbildningsnämnden säkerställt en tydlig organisation och ansvarsfördelning för arbetet?</p>	<p>Delvis. Det finns stadsövergripande styrdokument som pekar ut riktningen för arbetet med social hållbarhet och för att motverka utanförskap. I specifika projekt framgår ansvarsfördelningen mellan förvaltningarna, men det finns inte någon dokumenterad struktur för hur aktuella nämnder och förvaltningar på en övergripande nivå ska bedriva samverkan och fördela ansvar kring frågan. Vi noterar även att samverkan mellan förvaltningar i vissa fall riskerar att vara personberoende och försvåras av att förvaltningarna har olika syn på varandras roller och ansvar.</p>
<p>Har nämnderna säkerställt att relevanta åtgärder vidtas för att minska utanförskapet?</p>	<p>Delvis. Vi bedömer att nämnderna delvis har säkerställt att relevanta åtgärder vidtas för att minska utanförskapet. Flera insatser genomförs både internt i staden och i samverkan med andra aktörer för att främja social hållbarhet och motverka utanförskap. Flera insatser bygger på nationella metoder.</p> <p>I granskningen noteras dock två risker. Dels en risk för otillräcklig styrning på strategisk nivå, dels att den statliga styrningen riskerar att påverka stadens långsiktiga styrning när förebyggande arbete bedrivs med tillfälliga medel.</p>
<p>Har nämnderna säkerställt en uppföljning och analys som visar vilka insatser som är verkningsfulla?</p>	<p>Ja. Staden använder sig av flera beprövade metoder och arbetssätt i arbetet med att motverka utanförskap. Det är en utmaning att följa upp resultatet av specifika insatser, men arbetet i stort följs upp genom relevanta nyckeltal, enkäter och i vissa fall med hjälp av Högskolan Väst. Uppföljning sker dock främst nämndvis och inte övergripande i staden.</p> <p>Vi betonar vikten av att prioritera uppföljning. Både för att synliggöra resultatet ger vägledning i om staden satsar resurser på rätt saker, och för att synliga resultat kan bidra till att säkerställa finansiell täckning för arbetet i de fall budgetmässiga prioriteringar behöver göras.</p>

5.2. Slutsatser

Granskningens syfte har varit att bedöma om arbetsmarknads- och socialnämnden, kultur- och fritidsnämnden och utbildningsnämnden bedriver ett strukturerat och samordnat arbete för att bryta socialt utanförskap hos unga. Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att arbetsmarknads- och socialnämnden, kultur- och fritidsnämnden och utbildningsnämnden delvis bedriver ett strukturerat och samordnat arbete för att bryta socialt utanförskap hos unga.

Vår bedömning grundas på att samverkan för att motverka utanförskap sker mellan förvaltningarna. I samverkan mellan förvaltningar och externa aktörer vidtas relevanta åtgärder för att motverka utanförskap. Uppföljning av arbetet sker på en övergripande nivå med hjälp av relevanta nyckeltal, enkäter och i vissa fall med hjälp av Högskolan Väst. På nämnds- och förvaltningsnivå finns dock inte en tydlig organisation och ansvarsfördelning för arbetet. Samverkan försvåras även av att de olika förvaltningarna har olika förväntansbild på varandra och av varandras uppdrag. Vi ser även risker för en otillräcklig styrning på strategisk nivå samt att förebyggande arbete i vissa fall bedrivs med tillfälliga medel. Slutligen noterar vi utmaningen att följa upp resultat av enskilda insatser. Vi betonar vikten av att planera för och prioritera uppföljning.

Utifrån granskningen lämnar vi nedanstående rekommendationer. Vi rekommenderar arbetsmarknads- och socialnämnden, utbildningsnämnden och kultur- och fritidsnämnden att:

- ▶ Tillse att respektive nämnds och förvaltnings roll och ansvar för arbetet definieras och görs kända hos varandra.
- ▶ Prioritera uppföljning och i de fall det är möjligt, planera för hur uppföljning av en insats ska ske redan i planeringsfasen av insatsen.
- ▶ Stärk den strategiska styrningen av samverkansarbetet. Exempelvis genom att utse processägare eller tydligare knyta insatser och projekt till färdplanens fokusområden.

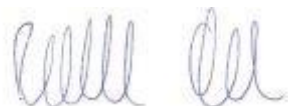
Göteborg 27 november 2024



Fanny Nilsson
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Aron Larsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Ernst & Young AB



Rebecka Rask
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

Bilaga 1. Bakgrund

Socialt utanförskap kan förklaras som ett utvidgat fattigdomsbegrepp. Vid sidan av utestängning från arbete och konsumtion kan socialt utanförskap till exempel innebära brister i utbildning, hälsa och sociala relationer. Riskfaktorer är bland annat att inte ha en slutförd gymnasieutbildning, psykisk ohälsa, funktionsnedsättningar eller att ha vuxit upp i ett område med socioekonomiska utmaningar.

Kommunfullmäktige har i Mål- och resursplan 2024 beslutat om ett fokusområde med tillhörande prioriterade mål. Ett av de prioriterade målen lyder; Vi stärker invånarnas jämlika och jämställda livsvillkor för ökad tillit och trygghet. Vidare framgår i mål- och resursplan att Trollhättan är en segregerad stad med påtagliga skillnader i livsvillkor, såsom utbildningsnivå, inkomst och sysselsättning. Både mellan olika grupper och mellan Trollhättebor som lever i olika delar av staden. Dessa skillnader ger upphov till ojämlik hälsa i befolkningen. Med jämlika och jämställda livsvillkor menar fullmäktige att alla har lika möjligheter oavsett förutsättningar eller kön.

I Trollhättans stad arbetar både arbetsmarknads- och socialnämnden, kultur- och fritidsnämnden och utbildningsnämnden med insatser för att motverka socialt utanförskap bland unga. I samtliga nämnders verksamhetsplaner lyfts också vikten av samverkan för att på bästa sätt få genomslag i detta arbete. För att nå personer som riskerar att hamna i socialt utanförskap krävs även samverkan med externa aktörer. Exempelvis myndigheter, Kunskapsförbundet Väst och polisen.

Under 2024 ska en ny socialtjänstlag presenteras och arbetet påbörjas för omställningen till en långsiktigt hållbar, mer förebyggande och kunskapsbaserad socialtjänst. Den nya socialtjänstlagen planeras att börja gälla 1 juli 2025 och ställer ökade krav på ett förebyggande arbete.

Bilaga 2. Revisionskriterier

Kommunallagen 6 kap. 6 § om nämnders ansvar

Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

Socialtjänstlag (2001:453) 3 kap. 4 § om uppsökande verksamhet och samverkan

Socialnämnden skall i den uppsökande verksamheten upplysa om socialtjänsten och erbjuda grupper och enskilda sin hjälp. När det är lämpligt skall nämnden härvid samverka med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.

Reglemente för nämnderna

Arbetsmarknads- och socialnämnden ansvarar för:

- Förebyggande och uppsökande verksamhet med undantag för den del som åvilar Omsorgsnämnden.
- Kommunens uppgifter som rör skydd och stöd till barn, hjälp och vård till missbrukare, försörjningsstöd, familjerådgivning, stöd till brottsoffer, bostadslösa med undantag för målgrupper inom Omsorgsnämndens ansvarsområde, arbetsmarknadsåtgärder och skyldigheter enligt lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.
- Kommunens konsumentrådgivning samt det kommunala aktivitetsansvar (KAA) för ungdomar mellan 18 - 20 år.

Kultur- och fritidsnämnden ansvarar för:

- Kultur- och fritidsverksamheten inom kommunen. Ansvaret omfattar kommunens folkbibliotek, N3 med kommunens kulturskola, Kronan kulturhus, fritidsgårdsverksamheten, frågor kring det rörliga friluftslivet samt idrotts- och fritidsanläggningarna.
- Kultur- och fritidsnämnden har hand om bidrag till föreningar, organisationer och studieförbund, med undantag av de bidrag som tillagts annan nämnd.

Utbildningsnämnden ansvarar för:

- det offentliga skolväsendet för barn och ungdom vad avser förskola, fritidshem, pedagogisk omsorg, förskoleklass, grundskola och anpassad grundskola. Utbildningsnämnden ansvarar för de uppgifter inom det offentliga skolväsendet som enligt skollag samt relevanta förordningar åvilar kommunen.

Mål- och resursplan för 2024

Trollhättans stad arbetar koncernövergripande utifrån Agenda 2030 och syftet är att fortsätta stärka den hållbara utvecklingen. Fokus läggs på fördjupningsområden där samverkan mellan stadens förvaltningar, kommunala bolag och övriga samhället behöver utvecklas. Fördjupningsområdena är "Bred samverkan för biologisk mångfald", "Gemensam färdplan social hållbarhet", "Handlingsplan för trygghet" och kommande färdplan för klimatet.

Med en gemensam plattform i Agenda 2030 är målet att sammanfoga ekonomi, ekologi och social hållbarhet till ett hållbart växande Trollhättan. Arbetet sker målmedvetet och systematiskt när steg för steg tas i Trollhättans gemensamma hållbarhetsarbete

TSI-boken – Stöd i arbetet med tidiga och samordnade insatser för barn och unga

Skolverket och Socialstyrelsen har under åren 2017–2023 genomfört en nationell satsning för att förbättra samverkan så att alla barn och unga som riskerar en ogynnsam utveckling ska få tidiga och samordnade insatser (TSI). TSI-boken är ett sätt att sprida dessa erfarenheter till fler.

Bilaga 3. Källförteckning

Dokument

- ▶ Framtidscentrum flödesschema
- ▶ Social färdplan Effektlogik
- ▶ Färdplan för social hållbarhet
- ▶ SSPF syfte, målgrupp, implementering
- ▶ Överenskommelse gällande MBU
- ▶ Statistik framtidscentrum mars 2024
- ▶ Uppföljning aktiviteter framtidscentrum
- ▶ Strategisk samverkansgrupp social hållbarhet trygghet
- ▶ Social hållbarhetsstrategi
- ▶ Servicedeklaration för Kronan Kulturhus
- ▶ Åtterrapportering av uppdrag för samverkan på Kronan
- ▶ Beslut färdplan uppföljning och aktualisering
- ▶ Förteckning över samverkan social hållbarhet – föreningsstöd
- ▶ Överenskommelse utb, polis och asf
- ▶ Tjänsteskrivelse Förutsättningar för fortsatt utveckling av likvärdig skola
- ▶ Föräldraskapsstöd
- ▶ Mål- och resursplan 2024-2027
- ▶ TSI-boken. Stöd i arbetet med tidiga och samordnade insatser för barn och unga

Intervjuer

- ▶ Presidiet i arbetsmarknads- och socialnämnd
- ▶ Presidiet i utbildningsnämnden
- ▶ Presidiet i kultur- och fritidsnämnden
- ▶ Förvaltningschef och ansvarig avdelningschef i kultur- och fritidsförvaltningen
- ▶ Förvaltningschef och ansvarig avdelningschef i utbildningsförvaltningen
- ▶ Förvaltningschef och ansvarig avdelningschef i arbetsmarknads- och socialförvaltningen
- ▶ Medarbetare som arbetar med målgruppen i kultur- och fritidsförvaltningen
- ▶ Medarbetare som arbetar med målgruppen i utbildningsförvaltningen
- ▶ Medarbetare som arbetar med målgruppen i arbetsmarknads- och socialförvaltningen