



Malmö stad

Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen

Tjänsteskrivelse

Datum

2025-09-18

Vår referens

Ghazal Delafrouz

Utredningssekreterare

ghazal.delafrouz@malmo.se

Missiv revisorskollegiet - granskning av det kommunala aktivitetsansvaret

GYVF-2025-3496

Sammanfattning

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har fått i uppdrag att yttra sig över stadsrevisionens granskning av nämndens arbete med det kommunala aktivitetsansvaret.

Malmö stadsrevision har granskat om gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens arbete med det kommunala aktivitetsansvaret är ändamålsenligt. Den sammanfattande bedömningen är att gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens arbete med det kommunala aktivitetsansvaret inte är helt ändamålsenligt. Revisionen presenterar rekommendationer för nämndens fortsatta arbete med det kommunala aktivitetsansvaret. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden svarar i yttrandet på revisionens synpunkter och presenterar åtgärder som svarar mot revisionens rekommendationer.

Förslag till beslut

1. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden godkänner förvaltningens förslag till yttrande och skickar detsamma till stadsrevisionen.

Beslutsunderlag

- Följebrev till missiv revisorskollegiet - Det kommunala aktivitetsansvaret
- Det kommunala aktivitetsansvaret
- Missiv revisorskollegiet - granskning av det kommunala aktivitetsansvaret
- G-Tjänsteskrivelse GVN 2025-09-25 Missiv revisorskollegiet - Granskning av det kommunala aktivitetsansvaret
- Förslag till yttrande över Missiv revisorskollegiet - Granskning av det kommunala aktivitetsansvaret

SIGNERAD



- Protokollsutdrag §126 GVNAU 2025-09-17 Missiv revisorskollegiet - granskning av det kommunala aktivitetsansvaret

Beslutsplanering

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens arbetsutskott 2025-09-17

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden 2025-09-25

Beslutet skickas till

Stadsrevisionen

Ärendet

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har fått i uppdrag att yttra sig över stadsrevisionens granskning av nämndens arbete med det kommunala aktivitetsansvaret. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ska yttra sig vid två tillfällen. Det första yttrandet ska inkomma senast 2025-11-28. Det uppföljande yttrandet ska inkomma senast 2026-11-30.

Bakgrund

Malmö stadsrevision har granskat om gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens arbete med det kommunala aktivitetsansvaret är ändamålsenligt. Den sammanfattande bedömningen är att gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens arbete med det kommunala aktivitetsansvaret inte är helt ändamålsenligt. Utifrån granskningens resultat lämnas följande rekommendationer till gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden:

- Öka kännedomen om och kontakten med målgruppen.
- Få fler individer i åtgärd, förbättra effekterna av åtgärderna och erbjud fler åtgärder.
- Genomför dokumentation i enlighet med Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2015:61) om innehållet i dokumentationen av insatser för de ungdomar som omfattas av kommunernas aktivitetsansvar.

Förslag till yttrande

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har tagit del av granskningen av det kommunala aktivitetsansvaret men ifrågasätter delar av granskningens analyser och vissa slutsatser. Nämndens synpunkter följer nedan.

Övergripande synpunkter

Enligt stadsrevisionen har syftet med granskningen varit att bedöma om gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens arbete med det kommunala aktivitetsansvaret är ändamålsenligt. Verksamheten ska ha bedömts utifrån de krav som är reglerade i skollag och föreskrifter (Fördjupad granskning 2025, Det kommunala aktivitetsansvaret, s. 3).

Nämnden anser att stadsrevisionen i föreliggande rapport har gjort en bedömning att arbetet med det kommunala aktivitetsansvaret inte är helt ändamålsenligt utifrån



synpunkter angående ledning och fördelning av arbetsuppgifter, användning av digitala system eller andra myndigheters ansvarsområden. Dessa parametrar regleras inte i skollag och föreskrifter. Stadsrevisionen överskrider således i delar av granskningen omfattningen för sitt uppdrag. Stadsrevisionens analys grundar sig dessutom vid flertalet tillfällen på kontextuellt felanvända statistiska underlag, trots förvaltningens kommentarer vid den sedvanliga faktakontrollen. Stadsrevisionens förståelse av verksamhetens resultat blir därför i vissa fall inte helt korrekt. Mot bakgrund av det, bedömer nämnden att vissa delar av stadsrevisionens granskning brister i sitt genomförande.

Övergripande synpunkter avseende underlag och metod

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ser vissa brister i stadsrevisionens användning av, och förståelse för, de underlag som granskningen hänvisar till. I granskningen använder stadsrevisionen bland annat den totala målgruppens storlek som utgångspunkt för sin analys. I den totala målgruppen inkluderas även ungdomar som exempelvis är föräldralediga, i militärtjänstgöring, sjukskrivna, studerar sfi, studerar grundläggande vuxenutbildning inom Komvux eller folkhögskola, placerade på SIS (Statens institutionsstyrelse) eller placerade i andra kommuner av andra myndigheter. Dessa ungdomar är inte aktuella för KAAs insatser men kontaktas ändå kontinuerligt av KAA för uppföljning. Den tid som ungdomar befinner sig inom målgruppen kan variera från ett par veckor till flera månader. Eftersom stadsrevisionen grundar delar av sin analys på antalet för den totala målgruppen bedömer nämnden att granskningens slutsatser inte helt korrekt återspeglar verksamhetens ändamålsenlighet. Istället bör bemanning och insatser som erbjuds, relateras till antalet ungdomar som är aktuella för en insats. Insatser som dessutom är helt frivilliga.

Nämnden vill även förstärka att KAA är en frivillig verksamhet. Ungdomar har ingen skyldighet att vara i kontakt med KAA. Man behöver således inte svara på meddelande, sms, telefon eller att ta del av åtgärder inom KAA. Kommunens lagstyrda skyldighet är däremot att hålla sig informerad om hur ungdomar, som är folkbokförda i kommunen och som har avslutat grundskolan men inte har fyllt 20 år, är sysselsatta samt att erbjuda lämpliga individuella åtgärder. Målet med åtgärderna är att ungdomen ska påbörja eller återuppta studier.

Organisation och ansvarsfördelning

Stadsrevisionens bedömning är att det inte finns en ändamålsenlig organisation med hänvisning till verksamhetens bemanning och fördelning av arbetsuppgifter.

Kapacitet

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden anser att granskningens beräkning av verksamhetens kapacitet är felaktig.



Stadsrevisionens bedömning utgår från det genomsnittliga totalantalet för målgruppen första kvartalet 2025, 1301 ungdomar, samt verksamhetens rutin som fastställer ett riktmärke på 15 pågående ärenden per studie- och yrkesvägledare. Revisionen beräknar verksamhetens kapacitet till 135 pågående ärenden och ställer antalet mot den totala målgruppen på 1301 personer. Nämnden vill understryka att det totala antalet för målgruppen inte är aktuell för insatser inom KAA (se ovan) och kan därför inte användas som utgångspunkt för analysen. Det kommunala aktivitetsansvaret har inget maxtak för hur många ungdomar som tas emot och man nekar aldrig någon i målgruppen att få stöd eller kontakt. Nämnden vill understryka att verksamheten erbjuder individuella åtgärder till samtliga i målgruppen som vill ha stöd. Stödets omfattning och karaktär formas utifrån ungdomens individuella behov. Därför återfinns olika professioner i arbetsgruppen.

Arbetsfördelning

Stadsrevisionen påstår i granskningen att specialiserade yrkesgrupper ägnar tid åt okvalificerat arbete på bekostnad av samtal och åtgärder för ungdomar. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden anser att granskningens påstående är felaktigt. Nämnden ifrågasätter om det är stadsrevisionens uppdrag att ta ställning till nämndens medarbetares arbetsuppgifter och dela upp dem i kvalificerade respektive okvalificerade uppgifter. Nämnden ställer sig också frågande till grunden för stadsrevisionens påstående om att detta sker på bekostnad av arbetet med ungdomarna.

En av studie- och yrkesvägledarnas tjänst består av att ansvara för sammanställning av statistik och rensning i registret (50%). Det ingår också i två andra medarbetares tjänster att administrera IST-IKE. Det administrativa uppdraget är alltså en delmängd i dessa tjänsters uppdrag och påverkar inte fördelningen av resurser som finns i kontakten med ungdomarna. Det är arbetsgivaren som leder och fördelar arbetet för att möta lagkravet om att hålla sig informerad om målgruppen. Att hålla registret för målgruppen uppdaterat är därför en del av verksamhetens lagstadgade uppdrag. Uppdraget medför även att dessa personer utför mycket kvalificerade analyser i relation till registrets statistiska material.

Kunskap om målgruppen

Stadsrevisionen bedömer att nämnden inte helt har hållit sig informerad om ungdomar inom målgruppen. Nämnden har enligt stadsrevisionen fört ett register med flera brister. De menar att det uppsökande arbetet inte når hela målgruppen.

Register

Stadsrevisionen anmärker på att det av registret inte framgår vilket antal inom målgruppen som inte är sysselsatta. I statistiken åtskiljs nämligen inte de ungdomar som inte gått att nå från de ungdomar som inte längre tillhör målgruppen.



Det finns i dagsläget inget enhetligt nationellt verksamhetssystem för ändamålet. Därför är statistik för målgruppen en nationell utmaning. Målgruppen är rörlig och dynamisk samt heterogen. Det finns därför inget system som kan förutse vilka ungdomar som verksamheten kommer kunna komma i kontakt med eller inte. Registret som KAA Malmö använder för ungdomar som tillhör målgruppen förvaltas av Skånes Kommuner och ligger i IT-systemet IST-IKE. Samtliga 37 kommuner i samverkansområdet Skåne och västra Blekinge använder IST-IKE-systemet.

De brister som stadsrevision påtalar är att folkbokföringsadressen inte stämmer för vissa ungdomar (folkbokföringsbrott), att en elev på en fristående gymnasieskola inte har varit inskriven på sin skola och att gymnasieskolor inte har registrerat avbrott på ett korrekt sätt. Rapporten hänvisar alltså delvis till brister inom andra verksamheter såsom Skatteverket och fristående gymnasieskolor vilka har annan huvudman. Nämnden kan inte påverka att den initiala listan från systemet innehåller ungdomar som inte är aktuella för KAA. När KAA däremot får kännedom om en ungdom, registrerar handläggare på KAA informationen. Nämnden informeras därefter utifrån den uppdaterade statistiken.

Nämndens register över ungdomar inom KAA tas alltså fram med stöd av ett digitalt system och manuell korrigerings i samband med uppsöksarbetet. Nämnden vill framhålla att gällande regelverk inte reglerar vilket system och/eller arbetssätt som kommuner ska använda.

Uppsökande arbete

Stadsrevisionen bedömer att KAAs uppsökande arbete inte når hela målgruppen. Granskningen lyfter att antalet ungdomar som det finns kännedom om har ökat, men att ungdomar som är aktuella i insats har minskat.

Nämnden anser att det är felaktigt att bedöma verksamhetens resultat genom en jämförelse mellan den totala gruppens antal och antalet för de som är aktuella för insats i KAA. Det beror på att det finns en mängd olika orsaker till att ungdomar finns med i det totala antalet för målgruppen men inte tar del av insats. En del ungdomar har exempelvis annan sysselsättning såsom militärtjänstgöring, sjukskrivning, föräldraledighet (se ovan). Verksamheten är dessutom frivillig och ungdomen har ingen skyldighet att delta i KAAs insatser. Det är självklart att fler ungdomar skulle kunna komma i insats men att kontakt bör ske mycket tidigt under deras grundskoletid.

Det framgår av granskningen att medarbetarna upplever att de inte hinner upprätta kontakt med alla i målgruppen genom alla de sätt som verksamhetsplanen beskriver. Granskningen drar slutsatsen att det påverkar möjligheten till att ha information om, och sätta in åtgärder för ungdomarna. Nämnden ställer sig frågande till grunden för en



sådan slutsats och hur målgruppen ska kunna nås utöver de kontaktvägar som beskrivs nedan.

Samtliga ungdomar inom KAA:s totala målgrupp får ett myndighetsbrev utskickat av förvaltningen. Därutöver finns en välutvecklad uppsöksverksamhet samt möjlighet för drop-in. Det direkt uppsökande arbetet pågår enligt följande rutin: (1) register tas fram från IST-IKE systemet; (2) brevutskick; (3) uppsök via telefon (3 kontaktförsök); (4) sms ett flertal gånger; (5) ”knacka-på-kort” skickas postalt; (6) hembesök genomförs. Uppsöksarbetet och uppföljningsarbetet utförs så länge som ungdomen är aktuell för KAA även om ungdomen tackat nej till stöd tidigare. Om målgruppen inte går att nå finns de fortfarande kvar i systemet så länge de tillhör målgruppen för KAA och kontaktförsök upprepas kontinuerligt. Om kontaktuppgifter och/eller adress inte tycks stämma (brev i retur,) lämnas information till Skatteverket.

Därtill har implementering av ett nytt arbetssätt inletts under 2025 som kombinerar indirekt och direkt uppsök. Studie- och yrkesvägledare tilldelas ansvar för ett geografiskt område och arbetar med målgruppen inom det området. Det möjliggör fördjupad kunskap om individer i området inom målgruppen genom direkta kontaktförsök. Kontakt etableras även genom att bygga nätverk med andra aktörer i lokalområdet, exempelvis grundskolor, fritidsgårdar, polis och civilsamhällsorganisationer för att nå ut till en större del av ungdomarna i målgruppen. Nämnden har informerats om dessa insatser under våren 2025. Förvaltningen vill även lyfta att det uppsökande arbetet dessutom sker i samverkan inom Ung Malmö-plattformen där arbetsmarknads- och socialförvaltningens enhet Uppsök Ung Malmö har ett stort antal fältarbetare. Informationsdelning kring ungdomar i målgruppen inom Ung Malmö-plattformen sker systematiskt.

Stadsrevisionen återger i granskningen att det i verksamhetsplanen för 2025 formuleras en målsättning om att systematiskt och strukturerat utveckla uppsöksarbetet på fält samt ta fram en modell. Stadsrevisionen anmärker dock på att det inte anges önskat resultat eller plan för uppföljning av uppsöksarbetet. Nämnden ämnar nå samtliga ungdomar inom målgruppen. En plan för en systematisk uppföljning av uppsöksarbetet kommer att tas fram under 2025.

Intervjuade medarbetare på KAA-enheten beskriver att kommunen behöver samarbeta mer kring det kommunala aktivitetsansvaret än vad som görs i dagsläget. Stadsrevisionen lyfter själv verksamhetens systematiska samverkan med socialtjänstens ekonomiska bistånd, lokal överenskommelse med Arbetsförmedlingen (LÖK), Ung-Malmöns enhet Uppsök ung-Malmö och samarbetet med grundskolorna. Nämnden arbetar kontinuerligt med att utöka samarbeten med olika aktörer internt och externt i staden. KAA har varit del av ESF projekt 'Mind the gap' i samarbetet med



grundskoleförvaltning, arbetsmarknads- och socialförvaltning, och flera andra samhällsaktörer. Samarbetet som utvecklats inom ramen för projektet har nu integrerats inom ordinarie verksamhet. Även ett samarbete med kulturförvaltningen har upprättats.

Lämpliga individuella åtgärder

Stadsrevisionens bedömning är att det inte helt genomförs lämpliga, individuella åtgärder med dokumenterade insatser. För att kunna erbjuda individuella åtgärder behöver en kartläggning genomföras och åtgärder anpassas till den enskilde ungdomens behov, enligt skollagen och Skolverkets allmänna råd. Granskningen visar att kartläggning inte alltid dokumenteras och att framtaget kartläggningsmaterial inte alltid används.

Kartläggning

Nämnden vill understryka att de åtgärder som erbjuds är anpassade utifrån ungdomens egna önskemål och behov. Det genomförs alltid en kartläggning efter att ungdomen tackat ja till kontakt med KAA/träffat handläggare. Vissa ungdomar har redan en egen planering och uttrycker egna önskemål som bedöms relevanta. I de fallen finns inte behov av en djupare kartläggning. Kartläggningsmaterialet finns sparat digitalt. Nämnden planerar däremot för en systematisk utveckling av KAAs arbete avseende kartläggning och dokumentation.

Åtgärder

I intervjuerna beskrivs de olika åtgärderna som för begränsade. Intervjuade medarbetare efterfrågar större flexibilitet i form av vilka typer av åtgärder som kan erbjudas, vilka lokaler som kan användas och efterfrågar ett utökat samarbete i staden för att få till fler och mer varierade åtgärder.

För att kunna arbeta strukturerat och systematisk i samverkan behöver man ha en initial lista med åtgärder att utgå från och som därefter kan utvecklas efter ungdomarnas behov. De åtgärder som listas i granskningen är de insatser som KAA själv genomför. I de fall som ungdomen har andra behov, inleds samverkan med andra aktörer såsom Region Skåne, Arbetsförmedlingen eller arbetsmarknad- och socialförvaltningen. Skulle ungdomen vara i behov av exempelvis psykiatrisk bedömning, missbruksbehandling eller stödperson, förmedlar KAA kontakt till adekvat instans. I de fall som behov bedöms finnas, initierar KAA lämplig samverkan och nätverk runt ungdomen.

Nämnden vill tydliggöra att ämnesstudier erbjuds både i KAAs lokaler och på distans samt att det är en åtgärd som har utökats under 2025 och som i dagsläget möter efterfrågan.

Stadsrevisionen påstår att statistik visar att endast en mindre andel av ungdomarna som KAA har i åtgärd, går vidare till studier. Påståendet utgår från en jämförelse som



granskningen gör mellan det totala antalet inom målgruppen 2024 på 1816 individer och antalet som gick vidare till studier efter avslutad insats hos KAA 2024 som var 206 individer. Det innebär cirka 11%. Nämnden anser att granskningen brister i sin användning av statistik i detta fall och därmed innebär det felaktiga slutsatser. Det blir missvisande att använda antalet för den totala målgruppen då inte hela målgruppen är aktuell för insats inom KAA (se ovan). Under 2024 var det sammanlagt 466 ungdomar i åtgärd hos KAA. Efter avslutad åtgärd hos KAA slussades 318 ungdomar vidare till annan sysselsättning, alltså 78%. Av dessa gick 206 ungdomar vidare till studier. Det betyder att andelen som efter avslutad åtgärd gått vidare till studier 2024 är 64% (206 av 318 ungdomar).

Dokumentation

Enligt stadsrevisionen visar granskningen att en kartläggning av ungdomens behov inte alltid dokumenteras och sparas. De bedömer att det inte heller finns något formellt krav på att använda materialet eller att dokumentera kartläggningen skriftligt, vare sig i pappersform eller i det digitala verksamhetssystemet.

Nämnden vill påpeka att det finns en rutin för dokumentation inom KAAs verksamhet. Stadsrevisionen har informerats om rutinerna för dokumentation. Nämnden anser att det är otvetydigt vad som menas med formellt krav.

Stadsrevisionen bedömer att dokumentationen av åtgärderna är bristfällig. Bedömningen baseras på en genomgång av ärenden inom ramen för granskningen utifrån Skolverkets föreskrifter om innehållet i dokumentationen av insatser för de ungdomar som omfattas av KAA. Stadsrevisionen menar att det på grund av den bristfälliga dokumentationen finns risk för att arbetet med ungdomarna blir personberoende.

Verksamheten har på grund av sekretess inte kunnat dokumentera vissa uppgifter digitalt och har nyligen övergått till systemet Edlevo. Just nu undersöks möjligheten att synkronisera Edlevo och Prorenata för en säker digital ärendehantering och dokumentation. Dessutom pågår en upphandling via Skånes Kommuner av ett nytt system för IKE-hantering. Det kan påverka möjligheter för dokumentation i framtiden. Nämnden planerar att systematiskt följa upp efterlevnaden av rutinerna för dokumentation.

Individuell uppföljning och utvärdering

Stadsrevisionen lyfter att KAA har tagit fram en rutin för att ange uppföljningsdatum i IKE. Rutinen syftar till att alla handläggare ska hantera uppföljningsdatum på samma sätt i systemet. För att förhindra att ärenden tappas bort ska alla handläggare ange vissa förutbestämda datum i systemet. Alla insatser följs upp och de är kopplade till enskilda individer. Att förutbestämda datum används innebär, enligt stadsrevisionen, att inget



ärende försvinner men att det också innebär att uppföljningsdatum inte kopplas till uppföljning och utvärdering av en insats för en enskild individ.

Nämnden vill tydliggöra att stadsrevisionens beskrivning avser uppsöksverksamhet (uppföljning av upprättande av kontakt) och inte uppföljning av insatser för de ungdomar som är i åtgärd inom KAA. Samtliga insatser inom KAA följs upp och det finns inget lagkrav på att utvärdera insatser utifrån ungdomarnas upplevelse eller effektivitet. Nämnden planerar dock för att systematiskt utveckla verksamhetens uppföljning och utvärdering av insatser för enskilda för att kunna fokusera och prioritera de insatser som har bästa förutsättningar för att främja ungdomarnas övergång till studier.

Uppföljning och utvärdering

Nämnden har inga synpunkter på stadsrevisionens bedömning.

Redovisning av stadsrevisionens rekommendationer och nämndens planerade åtgärder

Öka kännedomen om och kontakten med målgruppen.

Nämnden arbetar kontinuerligt med att utveckla och utöka det direkta och indirekta uppsökande arbetet. Nämnden kommer att systematiskt utvärdera de insatser för uppsök som genomförs under 2025 och planera för insatser inför budget 2026.

Få fler individer i åtgärd, förbättra effekterna av åtgärderna och erbjud fler åtgärder.

Nämnden planerar för att systematiskt utveckla verksamhetens uppföljning och utvärdering av individuella åtgärder. Det kan bidra till att fler ungdomar kommer ta del av åtgärder. Dock kan nämnden inte förutse effekterna av åtgärder, särskilt med tanke på att KAA är en frivillig verksamhet.

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

Verksamheten har nyligen övergått till systemet Edlevo och arbetar i dagsläget med att undersöka möjligheten att synkronisera Edlevo och Prorenata för en säker digital ärendehantering och dokumentation. Dessutom pågår en upphandling via Skånes Kommuner av ett nytt system för IKE-hantering. Det kan påverka möjligheter för dokumentation i framtiden. Nämnden planerar att systematiskt följa upp efterlevnaden av rutiner för dokumentation.

Ansvariga

Elena Zukauskaitė Avdelningschef



Anneli Schwartz Förvaltningschef