

Handläggare: Sonja Sandberg
Tfn: 08- 508 14 019

Till Enskede- Årsta stadsdelsnämnd

Stadsdelsnämndernas insatser för arbetslösa - yttrande över revisionsrapport

Förslag till beslut

Förvaltningens tjänsteutlåtande överlämnas som svar till kommunstyrelsen.

Ulla Thorslund
Stadsdelsdirektör

Bengt Stenström
Chef socialtjänstavdelningen

Sammanfattning

Revisionskontoret har granskat insatser för arbetslösa i Kista, Rinkeby, Vantör och Skärholmen. Den bedömning som revisionen gör är att vissa stadsdelsnämnder har ett mer eller mindre permanent behov av att kunna erbjuda arbetsmarknadsinriktade insatser. Förbättringsområden finns i bättre uppföljning, styrning av insatserna och klarare rollfördelning mellan kommunens och arbetsförmedlingens insatser. Kommunens insatser ska vara ett komplement till statens insatser och ej ersätta det statliga uppdraget.

Förvaltningen anser att rapporten väl speglar stadsdelsnämndernas arbete med insatser för arbetslösa och dess förutsättningar. De erfarenheter förvaltningen har av insatser för arbetslösa i projekt är positiva. Förvaltningen instämmer i att förbättrad statistik behövs och ett gemensamt uppföljningssystem för att få likartade uppföljningar och för att kunna göra jämförelser.

Projekten med insatser för arbetslösa är många. De resurser som ställts till stadsdelarnas förfogande genom Kompetensfonden och andra aktörer har varit positivt för insatserna.

Ärendets beredning

Detta ärende har beretts inom socialtjänstavdelningen.

Remissunderlaget

Grund för stadsdelsnämndernas insatser riktade till arbetslösa

Kommunen har ett huvudansvar för kommuninvånarnas försörjning. Det innebär att arbetslöshet bland kommuninvånarna får både ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser. Stadens statistik visar att antalet personer med försörjningshindret arbetslöshet ökat under senare år. Trots kommunernas begränsade skyldigheter på arbetsmarknadsområdet finns en tydlig utveckling där kommunerna i praktiken tagit allt större ansvar för arbetsmarknadsåtgärder i takt med att arbetslösheten ökat.

Fullmäktiges budget

Mål och inriktning för stadens insatser är fastlagda i fullmäktiges budget. Fullmäktiges mål är att sysselsättningsgraden ska öka bland dem som står långt från arbetsmarknaden och att staden ska främja utbildning av arbetskraft inom vissa bristyrken. Enligt fullmäktiges budget har stadsdelsnämnderna ansvar för samarbetet med arbetsförmedling och försäkringskassa. Stadsdelsnämnderna har också i uppdrag att halvera antalet vuxna bidragstagare mellan 1999 och 2004, där tidsfristen förlängts till och med 2006.

Arbetsmarknadspolitiska riktlinjer

I stadens arbetsmarknadspolitiska riktlinjer beskrivs målgrupper och inriktning närmare. Insatserna ska främst riktas till ungdomar och personer som har ekonomiskt bistånd. Det betonas att stadens åtgärder inte ska ersätta utan endast komplettera den statliga arbetsmarknadspolitiken.

Reglemente

Stadsdelsnämnderna ska enligt reglementet ha hand om arbetsförberedande insatser till arbetslösa med behov av försörjningsstöd, stödinsatser i form av lönebidrags- och OSA-anställningar samt integration av flyktingar och invandrare, när det inte ankommer på annan nämnd.

Lagstiftning

Åtgärder på arbetsmarknaden är i första hand en statlig angelägenhet. Kommunerna får dock "främja kommunala åtgärder för att förebygga arbetslöshet eller minska verkningarna därav". Enligt socialtjänstlagen (SoL) ska socialnämnden främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning. För ungdomar under 25 år som har ekonomiskt bistånd finns enligt 4 kap 4 § SoL en lagenlig möjlighet att ställa krav på deltagande i aktiviteter.

Granskningen i de utvalda stadsdelsnämnderna

Revisionskontoret har granskat insatserna för arbetslösa i stadsdelsnämnderna Kista, Rinkeby, Skärholmen och Vantör i syfte att övergripande kartlägga och beskriva de arbetsmarknadsinsatser som stadsdelsnämnderna erbjuder sina invånare. Ett annat syfte har varit att granska kommunstyrelsens och stadsdelsnämndernas styrning och uppföljning av verksamheten samt belysa stadens former för samverkan inom arbetsmarknadsområdet.

Tre huvudsakliga frågeställningar

För att granska styrningen och uppföljningen av stadens arbetsmarknadsinsatser har tre frågor formulerats:

- Kompletterar stadens insatser de statliga åtgärderna
- Samverkar stadsdelsnämnderna med arbetsförmedling och försäkringskassan
- Följer stadsdelsnämnderna och kommunstyrelsen upp stadens arbetsmarknadsinsatser

Revisionskontorets slutsatser

Vid en jämförelse mellan stadens och arbetsförmedlingens målgrupper fann revisionskontoret att de till viss del sammanfaller. Båda riktar sig till arbetslösa och till dem som har svårast på arbetsmarknaden. När det gäller aktiviteter är arbetsförmedlingens uppgift tydligt formulerad som matchning dvs. att koppla ihop arbetssökande med arbetsgivaren. Stadens uppdrag att bidra till ökad sysselsättning är helt inriktad på den arbetssökande. När det gäller samverkan har stadsdelsnämnderna ett ansvar för att inleda diskussioner med arbetsförmedlingen i syfte att sluta lokala samverkansöverenskommelser. För att avgöra om stadens arbetsmarknadsinsatser leder till egen försörjning, ska stadsdelsnämnderna följa upp sina insatser. I ansvaret som nämnderna och bolagen har, ingår att dokumentera aktiviteter av strategisk karaktär och redovisa dem till kommunstyrelsen.

Stadens nämnder och bolag ska bidra till uppfyllelse av integrationsmålen. Samtliga arbetsenheter och bolag ska bland annat kontinuerligt tillhandahålla praktikplatser, där målet är 1500 platser. Kommunstyrelsen ansvarar för uppföljning och utvärdering av stadens övergripande arbetsmarknadspolitik. I detta ansvar ingår bland annat att redovisa resultat och effekter av insatser inkom Kompetensfonden.

Kompetensfonden ska inom ramen för stadens mål finansiera insatser som bidrar till ökad sysselsättning bland människor som står utanför eller har svårt att komma in på arbetsmarknaden.

Resultat av granskningen, revisionskontorets synpunkter

Stadens centrala riktlinjer är det huvudsakliga styrdokumentet för stadsdelsnämndernas arbetsmarknadsåtgärder. Granskningen visar att det vanli-

gen finns en nära koppling mellan verksamheten med ekonomiskt bistånd och verksamheten med arbetsmarknadsåtgärder. Revisionskontoret bedömer att det är en fördel eftersom en stor del av målgruppen har försörjningsstöd.

Målgruppen för insatserna följer i huvudsak de arbetsmarknadspolitiska riktlinjerna men varierar något i de granskade stadsdelsnämnderna. Arbetsförmedlingens tillgång på resurser har stor betydelse för stadsdelsnämnderna enligt de intervjuade tjänstemännen. Stadsdelsnämndernas målgrupp utgörs till stor del av personer som arbetsförmedlingen bedömer som ”icke förmedlingsbara”. Enligt revisionskontorets mening finns anledning att diskutera arbetsförmedlingens grunder för att kategorisera en person som ”icke förmedlingsbar. Det gäller till exempel till vilken grad språkförståelse förhindrar en person att försörja sig.

Lokala samverkansavtal

I stadens riktlinjer framhålls att stadens respektive statens ansvar ska regleras i de lokala samverkansavtalen. Det ger ett visst utrymme för olika tillämpningar i stadsdelsnämnderna. Olika tillämpningar innebär en risk för att likställigheten för individen inte kan garanteras och att diskriminerande strukturer befasts.

Arbetsmarknadsinsatser genom statliga åtgärdsprogram

Stadsdelsnämnderna kan använda sig av de statliga åtgärdsprogrammen, men de statliga åtgärderna måste anvisas av arbetsförmedlingen. De tre mest omfattande åtgärdsprogrammen är Skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare (OSA), Kommunala ungdomsprogrammet (KUP) en insats för ungdomar 18- 20 år och Ungdomsgarantin (UNG) för ungdomar 20-24 år. Omfattningen av KUP och UNG regleras i avtal mellan arbetsförmedling och kommunen. Utöver dessa program får stadsdelsnämnderna statligt stöd i form av ersättning för feriearbeten, anställningsstöd, rekryteringsbidrag, aktivitetsstöd och lönebidrag.

Stadsdelsnämndernas arbetsmarknadsinsatser

I de granskade stadsdelsnämnderna finns en rad egna verksamheter, mestadels i projektform. Många av dessa projekt är riktade till språksvaga grupper och utbildning inom bristyrken och för ungdomar.

Revisionskontoret fann i sin granskning att det pågår ett omfattande och engagerat arbete med olika arbetsmarknadsinsatser i de granskade stadsdelsnämnderna. Eftersom projekten är många är det svårt att få en samlad bild av stadens arbetsmarknadsinsatser. Ordinarie verksamhet och projektverksamhet går in i varandra och olika finansieringskällor finns. Att bedriva en stor del av denna verksamhet i projektform försvårar möjligheterna till uppföljning, erfarenhetsöverföring och metodutveckling. Enligt revi-

sionskontorets bedömning har vissa stadsdelsnämnder ett mer eller mindre permanent behov att kunna erbjuda arbetsmarknadsinriktade insatser.

Jobbsökarverksamhet och matchning på arbetsmarknaden förekommer i alla de granskade stadsdelsnämnderna men revisionskontoret anser att det är en uppgift i första hand för arbetsförmedlingen. Det är inte rimligt att arbetsförmedlingen arbetar med matchning till personer som inte har försörjningsstöd och staden arbetar med matchning av personer som har försörjningsstöd. En tydlig rollfördelning och välfungerande samverkan mellan stadsdelsnämnderna och arbetsförmedlingen krävs.

Samverkan

Enligt stadens arbetsmarknadspolitiska riktlinjer ska stadsdelsnämnderna ha samverkansavtal och överenskommelser med arbetsförmedlingen och försäkringskassan. Sådana lokala avtal fanns i de granskade stadsdelsnämnderna plus samverkansavtal gällande flyktingar och nyanlända. Revisionskontoret anser att det är svårt att med utgångspunkt från granskningen uttala sig om den faktiska kvaliteten i den samverkan som sker mellan stadsdelsnämnderna, arbetsförmedlingen och andra aktörer. Det är angeläget att samverkansöverenskommelserna utvecklas och ansvarsfördelningen förtydligas.

Uppföljning

I rapporten redogörs för kommunstyrelsens övergripande uppföljning och informeras om att ett arbete har påbörjats för att ta fram ett gemensamt system för uppföljning av nämndernas arbetsmarknadsinsatser.

Den uppföljning som stadsdelsnämnderna svarar för sker i tertiärrapporter och verksamhetsberättelser. Projekt redovisas i särskilda projektuppföljningar och rapporter till nämnden. Rutiner för ekonomisk uppföljning av finns och stöd ges av controllers och regelbundna avstämningar av ekonomin görs. Riktlinjer för dokumentation och uppföljning på individnivå av arbetsmarknadsinsatser finns inte. I de granskade stadsdelsnämnderna registreras statistik över deltagandet i de egna insatserna men uppföljningen ser olika ut.

Utrednings- och statistikkontoret sammanställer statistik för området ekonomiskt bistånd. Uppgifterna hämtas ur akthanteringssystemet Paraplyet, som inte ger någon närmare kartläggning och beskrivning av personer med långa bidragstider. Alla som har en bidragstid över nio månader redovisas i samma kategori i statistiken. I december 2005 uppgick denna grupp till 62 procent av dem som fick ekonomiskt bistånd. Det är således svårt att följa en av de viktigaste målgrupperna för stadens arbetsmarknadsinsatser - personer med långvarigt ekonomiskt bistånd.

Revisionskontoret anser att tillgång till statistik och annan jämförbar information är en förutsättning för att bedöma om verksamheten är effektiv. Långvarigt bidragsberoende innebär stora kostnader och ska enligt fullmäktiges mål minskas, bland annat genom arbetsmarknadsinsatser. Det är viktigt att det sker en utveckling av uppföljningssystemet så att det går att följa definierade målgrupper.

Halveringsmålet

Uppföljning av det s.k. halveringsmålet utgår från antagandet att antalet vuxna med ekonomiskt bistånd är direkt kopplat till nämndens insatser för att minska det ekonomiska biståndet. Revisionskontoret vill framhålla att det finns flera andra faktorer som påverkar antalet vuxna bidragstagare. Som uppföljningsverktyg av effektiviteten i nämndernas arbetsmarknadsinsatser är verktyget inte tillräckligt.

Stadsdelsnämnderna måste enligt revisionskontoret utforma sin uppföljning av de egna arbetsmarknadsinsatserna så att den svarar mot stadens målgrupper. Målgrupper som definieras av fullmäktige och stadens arbetsmarknadspolitiska riktlinjer.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen anser att rapporten speglar stadsdelsnämndernas arbete med insatser för arbetslösa och förutsättningar för arbetet.

Arbetslöshet var försörjningshinder för 172 personer som hade försörjningsstöd i Enskede- Årsta stadsdelsförvaltning i februari 2006. Dessutom var 80 personer arbetslösa i praktikåtgärder. Sammantaget utgjorde de arbetslösa 37 procent av alla med försörjningsstöd.

Samarbete med arbetsförmedlingen är viktigt och lokalt samverkansavtal har slutits i Enskede- Årsta. Avtal om KUP och Ung har också träffats med ett utökat antal platser mot tidigare år. Förvaltningen har ett drygt 30- tal personer i OSA- anställningar och ett fåtal personer med lönebidrag och förstärkt anställningsstöd. Förvaltningen har regelbundet träffar med arbetsförmedlingen såväl på direktörs-, avdelningschefs- och handläggarnivå.

I rapporten finns en redovisning av projekten i de granskade stadsdelsnämnderna. I projekten i Vantör samverkar Enskede-Årsta i Arbetsforum sydost och använder insatserna i ”Intensiv mobilisering” och ”Mobilisering hälsa”. Förvaltningen har vidare projektet ”arbete.nu” tillsammans med stadsdelsförvaltningen i Skarpnäck med målgrupp arbetssökande ungdomar 18 – 24 år. Arbetsförmedlingen medverkade i projektet fram till 1 januari 2006. Förvaltningen har också ”Fram -projektet” genom kompetensfonden där målgruppen är unga upp till 30 år som har svårt att komma

in på arbetsmarknaden. Samtliga projekt har bedömts framgångsrika och permanentas vid projekttidens utgång.

Revisionskontoret har jämfört arbetsförmedlingens uppdrag med stadens. Målgrupperna sammanfaller till en del varför revisionskontoret anser att förtydliganden måste göras då stadens insatser ska vara ett komplement till statens insatser. Förvaltningen delar denna uppfattning, men anser att dessa förtydliganden måste göras på riksplanet för att få effekt på lokal nivå. En lokal arbetsförmedling följer direktiv från sin överordnade myndighet före att följa ett lokalt avtal med en stadsdelsförvaltning. Det har till exempel Enskede-Årsta stadsdelsförvaltning tidigare fått erfara, när arbetsförmedlingens beslut om aktivitetsstöd till deltagare i ett projekt togs tillbaka, när andra prioriteringar skulle göras.

Människor som saknar arbete och försörjning får inte alltid stöd från arbetsförmedlingen. De kan behöva mer än den matchning arbetsförmedlingen ska arbeta med. På människor som varit arbetslösa länge, ställs också ofta kravet att visa att de kan fungera på en arbetsplats innan arbetsförmedlingen är beredd att komma in med egna insatser. Det blir då kommunens uppgift att tillhandahålla arbetsförberedande insatser till exempel praktik eller arbetsträning. Möjligheterna för den enskilde att sedan få ett arbete är beroende av hur arbetsmarknaden med lediga jobb ser ut.

Revisionskontoret fann i sin granskning att det var svårt att få någon samlad bild av stadens arbetsmarknadsinsatser och mäta resurseffektiviteten. Projekten är många och en samlad bild kan knappast fås genom att granska några stadsdelsnämnder. I rapporten tas upp att uppföljningen inte är helt anpassad till målgrupperna för stadens arbetsmarknadsinsatser. Som exempel nämns att det inte är möjligt att följa upp bidragstider som överstiger nio månader. Förvaltningen delar denna uppfattning.

Samtidigt har förvaltningarna uppföljning på individnivå med varje deltagare, medan de har insatser och är aktuella för försörjningsstöd. När en persons ärende har avslutats görs ingen ytterligare uppföljning. I ungdomsprojektet arbete.nu kommer en extern utvärdering med stöd av Kompetensfonden att göras av hur många som kommit i arbete och effekterna på försörjningsstöd.

Förvaltningen välkomnar att ett arbete inletts för att ta fram ett gemensamt system för uppföljning av nämndernas arbetsmarknadsinsatser.

Stadsdelsförvaltningarna har som uppdrag att minska antalet personer som uppbär försörjningsstöd till hälften från 1999, där tidsfristen är förlängd till 2006 års utgång. Med den svåra situation som varit på arbetsmarkna-

den med hög arbetslöshet, har stadsdelsförvaltningarna tagit de möjligheter som stått till buds för att rusta arbetslösa för att komma i arbete. Budgeten har inte gett utrymme för några större satsningar. I stället har de centrala satsningarna genom Kompetensfonden gjort det möjligt att i flera projekt utarbeta modeller och ge insatser till olika grupper arbetslösa med försörjningsstöd. Stadsdelar har gått ihop i gemensamma projekt och ett aktivt kunskapsutbyte mellan stadsdelar har kommit i gång. Det har varit ett positivt och engagerande samarbete.

Revisionskontoret anser att stadens verksamhet med arbetsmarknadsåtgärder hittills bedrivits utan långsiktighet och utan tydlig ekonomisk styrning och uppföljning. Enligt förvaltningens mening har ett målmedvetet arbete skett i de projekt förvaltningen deltagit i. Bristen på långsiktighet ligger till en del i att projekten är tidsbegränsade. En klar medvetenhet och ambition finns dock om att de arbetsmetoder som gett goda resultat ska fortsätta i ordinarie verksamhet efter projekttidens slut. Med goda resultat menas då resultat på individnivå som den interna statistiken visar. Planering pågår för detta arbete.

Bilaga: revisionsrapporten