



Datum

2019-02-07

Vår referens

Alexander Blümke

Utvecklingssamordnare

alexander.blumke@malmö.se

## Tjänsteskrivelse

### **Begäran om yttrande avseende granskning av Malmö stads arbete med arbetsmarknadsinsatser ASN-2018-22109**

#### **Sammanfattning**

PwC har på uppdrag av stadsrevisionen genomfört en granskning av arbetsmarknadsinsatser. Syftet med granskningen var att bedöma om kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden säkerställer att det finns en ändamålsenlig styrning och ledning, samverkan och uppföljning av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna. Granskningen innefattar även en uppföljning av slutsatserna i granskningsrapporten "Ungdomsarbetslösheten och arbetsmarknadsinsatser" som genomfördes av stadsrevisionen år 2016.

För arbetsmarknads- och socialnämndens del har granskningen utmynnat i en bedömning att nämnden inte har en helt ändamålsenlig styrning och ledning, samverkan och uppföljning av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna. Bedömningen görs mot bakgrund av en bristande måluppfyllelse inom arbetsmarknadsområdet samt att de brister som i tidigare granskning identifierats rörande uppföljning på individnivå kvarstår. PwC bedömer vidare att arbetet med risker inom arbetsmarknadsområdet skulle stärkas om det hanterades inom ramen för nämndens internkontrollplan istället för att hanteras på avdelningsnivå, vilket bedöms försvåra nämndens sammantagna uppföljning och kontroll.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen instämmer i flera av PwCs rekommendationer och slutsatser. I tjänsteskrivelsen redovisas ett antal åtgärder som kommer att genomföras utifrån PwCs rekommendationer.

#### **Förslag till beslut**

1. Arbetsmarknads- och socialnämnden godkänner yttrandet avseende granskning av Malmö stads arbete med arbetsmarknadsinsatser, enligt förvaltningens förslag.
2. Arbetsmarknads- och socialnämnden skickar yttrandet till revisorskollegiet.

#### **Beslutsunderlag**

- Revisionsrapport, granskning av arbetsmarknadsinsatser inom Malmö stad
- Missiv, begäran om yttrande avseende granskning av Malmö stads arbete med arbetsmarknadsinsatser
- G-Tjänsteskrivelse ASN 190222 Begäran om yttrande avseende Malmö stadsrevisions

- granskning av arbetsmarknadsinsatser
- Yttrande ASN 190222 Begäran om yttrande avseende granskning av Malmö stads arbete med arbetsmarknadsinsatser

### **Beslutsplanering**

ASN presidieberedning 2019-02-06

Arbetsmarknads- och socialnämndens arbetsutskott 2019-02-14

Arbetsmarknads- och socialnämnden 2019-02-22

### **Beslutet skickas till**

Revisorskollegiet

### **Ärendet**

#### **Bakgrund**

PwC har på uppdrag av stadsrevisionen genomfört en granskning av arbetsmarknadsinsatser. Syftet med granskningen var att bedöma om kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden säkerställer att det finns en ändamålsenlig styrning och ledning, samverkan och uppföljning av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna. Granskningen innefattar även en uppföljning av slutsatserna i granskningsrapporten "Ungdomsarbetslösheten och arbetsmarknadsinsatser" som genomfördes av stadsrevisionen år 2016.

För arbetsmarknads- och socialnämndens del har granskningen utmynnat i en bedömning att nämnden inte har en helt ändamålsenlig styrning och ledning, samverkan och uppföljning av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna. Bedömningen görs mot bakgrund av en bristande måluppfyllelse inom arbetsmarknadsområdet samt att de brister som i tidigare granskning identifierats rörande uppföljning på individnivå kvarstår. PwC bedömer vidare att arbetet med risker inom arbetsmarknadsområdet skulle stärkas om det hanterades inom ramen för nämndens internkontrollplan istället för att hanteras på avdelningsnivå, vilket bedöms försvåra nämndens sammantagna uppföljning och kontroll.

Revisorskollegiet behandlade revisionsrapporten vid sammanträdet 2018-12-12 och beslutade att översända den till kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden för yttrande. Yttrandet ska ge svar på vilka åtgärder kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden avser att vidta med anledning av de synpunkter och rekommendationer som redovisas i rapporten. Det ska även framgå när åtgärderna senast ska vara genomförda. Svaret ska vara revisorskollegiet tillhanda 2019-02-25.

Kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ska även redovisa vilka åtgärder som vidtagits och redogöra för vilken effekt dessa haft i verksamheten. Detta yttrande ska vara revisorskollegiet tillhanda senast 2019-09-30.

#### **Avgränsningar**

Förvaltningen har i sin bedömning och i sitt förslag till yttrande avgränsat yttrandet till att i

huvudsak omfatta de synpunkter och rekommendationer som riktar sig antingen enbart till arbetsmarknads- och socialnämnden eller som riktar sig både till arbetsmarknads- och socialnämnden och kommunstyrelsen eller gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden.

### **PwCs rekommendationer**

#### Tydliggör gränsdragningar och innebörden av kommunstyrelsens strategiska roll inom arbetsmarknadsområdet

PwC lyfter fram att det finns otydligheter mellan det strategiska ansvar för arbetsmarknadsfrågor som åligger stadskontorets näringslivsavdelning och det strategiska ansvar som åligger arbetsmarknads- och socialförvaltningens arbetsmarknadsavdelning och rekommenderar att gränsdragningar och innebörden av kommunstyrelsens strategiska roll inom arbetsmarknadsområdet tydliggörs.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen delar PwCs bedömning att det finns ett behov av att förtydliga ansvarsfördelningen mellan stadskontorets näringslivsavdelning och arbetsmarknads- och socialförvaltningens arbetsmarknadsavdelning. Förvaltningen välkomnar rekommendationen att tydliggöra gränsdragningar och tydliggöra innebörden av kommunstyrelsens strategiska roll inom arbetsmarknadsområdet.

Stadskontorets näringslivsavdelning och arbetsmarknads- och socialförvaltningen har beslutat att hålla gemensamma workshoppar under våren 2019, med syftet att tydliggöra ansvarsfördelning och gränsdragningar i uppdragen. Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen kommer också att bjudas in till dessa träffar. Rekommendationen om att tydliggöra syftet med samverkan och se över befintliga samverkansstrukturer utifrån effektivitet, resultat och funktion kommer att behandlas under dessa workshoppar. Ambitionen är att arbetet ska vara slutfört i juni 2019. Stadskontorets näringslivsavdelning och arbetsmarknads- och socialförvaltningen har vidare beslutat att ta fram en ny modell för kontinuerliga dialogmöten där också gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen kommer att bjudas in.

#### Kommunstyrelsen bör definiera och tydliggöra gränserna för de olika målvärdena i stadens måluppföljning.

I de anvisningar för måluppföljning som förvaltningarna utgick från under 2018 ska varje mål vid delårs- eller årsuppföljning ges en färgmarkering för förväntad måluppfyllelse vid årets slut. Grön markering visar att målet är uppnått eller kommer att uppnås under året. Gul markering visar att målet är delvis uppnått eller kommer att delvis uppnås under året. Röd markering visar att målet inte kommer att uppnås under året.

I granskningen görs en gemensam bedömning för samtliga nämnder gällande att det inte framgår tydligt hur graderingen av nämndsmålens uppfyllelse går till. PwC föreslår att gränserna för de olika målvärdena tydliggörs och sätts i samband med att budgeten beslutas. På så sätt underlättas uppföljningen när det gäller hur målvärdet ska bedömas.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen följer kommunstyrelsens anvisningar för planering och uppföljning av mål. Bedömningen av nämndsmålens uppfyllelse är en sammanvägd bedömning

av resultatet för målkategorierna och hur arbetet med åtagandena har bidragit till målets uppfyllnad. Kvantitativa målkategorier bedöms i förhållande till ett målvärde som nämnden beslutat om i budgeten och har antingen uppnåtts eller inte.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen bedömer att det hade underlättat för nämnderna om det fanns målkategorier till kommunfullmäktigemålen för att tydliggöra riktningen och vilken förflyttning som kommunfullmäktige vill se under mandatperioden. Målkategorierna hade underlättat bedömningen av måluppfyllelsen av kommunfullmäktigemålen.

Ett tydliggörande bör göras av hur målgruppen försörjningsstödstagare ska prioriteras av andra nämnder utöver arbetsmarknads- och socialnämnden.

PwC beskriver att arbetet med att få försörjningsstödstagare vidare till arbete eller studier är en prioriterad fråga i staden och bedömer att ett tydliggörande behövs kring hur denna målgrupp ska prioriteras av andra nämnder utöver arbetsmarknads- och socialnämnden. Som exempel lyfts frågan om hur tydligt gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens uppdrag är att i sin verksamhet bidra och prioritera försörjningsstödstagare.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen välkomnar detta förslag och står beredd att aktivt samverka med andra nämnder kring praktikplatser, arbetsmarknadsanställningar, utbildningar, rekryteringar m.m. Dessutom ser förvaltningen behovet av att bedriva ett intensivt samarbete med gymnasie- och utbildningsförvaltningen, för att öka möjligheten till kombinationer av arbetsmarknadsinsatser och utbildning för att fler Malmöbor med försörjningsstöd ska komma i arbete.

Arbetsmarknads- och socialnämnden bör beakta riskerna rörande arbetsmarknadsfrågor i sin internkontrollplan för att stärka nämndens uppföljning och kontroll.

PwC bedömer att arbetsmarknads- och socialnämnden har en välutvecklad process för internkontroll och löpande arbetar med de risker som identifierats inom ramen för riskanalyserarbetet. Däremot bedömer man att det är en innehållsmässig svaghet att identifierade brister avseende arbetsmarknadsinsatser inte lyfts in i nämndens riskanalys, då dessa har en påverkan på hela arbetsmarknadsarbetet inom staden och uppfyllelsen av uppställda övergripande mål. PwC noterar att dessa risker ska hanteras av arbetsmarknadsavdelningen inom arbetsmarknads- och socialförvaltningen, men menar att uppföljningen och kontrollen från nämndens sida försvåras genom att detta ligger utanför nämndens övergripande internkontroll.

Avdelningarna, förvaltningsledningen och nämndens arbetsutskott genomför riskanalyser inför kommande års interna kontrollplan. Det genomförs även riskanalyser utifrån tvärområden såsom självförsörjningsuppdraget. Den utvärdering som genomfördes efter höstens riskanalyser visade att arbetet behöver förstärkas och till hösten 2019 kommer riskanalyser även att genomföras inom varje fokusområde. Syftet är att bättre kunna identifiera förvaltningsövergripande risker utifrån nämndens tvärprocesser.

Med utgångspunkt i riskanalyserna och det riskvärde som konstaterats görs en bedömning av hur varje risk ska hanteras. Enligt Malmö stads anvisningar är det endast de risker som ska granskas eller åtgärdas inom ramen för arbetet med intern kontroll som samlas i nämndens interna kontrollplan. Risker som redan är föremål för utvecklingsarbete och inte behöver utredas mer genom granskning, hanteras inom ordinarie system för verksamhetsutveckling t.ex. det

systematiska kvalitetsarbetet.

I riskanalysen för 2018 var det flera av riskerna som omfattade arbetsmarknadsområdet, liksom många andra verksamhetsområden, som placerades i kategorin *befintliga åtgärder/inbyggda kontroller bedöms tillräckliga*. Det framgick dock inte alltid vilka åtgärder som det handlade om. Detta har nämnden arbetat vidare med och i 2019 års riskanalys finns det kortfattade förklaringar till de risker som bedömts tillhöra denna kategori.

Det är ett stort antal verksamheter som ingår i nämndens ansvarsområde. För att kunna hantera den mängd risker som årligen identifieras inom ramen för intern kontroll har nämnden utarbetat en modell där en del risker hanteras på avdelningsnivå, det vill säga att de inte ingår i nämnden riskanalys. Det handlar om risker som är avdelningsspecifika och handlar om avdelningens interna arbete.

När avdelningarna, förvaltningsledningen och nämndens arbetsutskott genomfört sina riskanalyser prioriterar förvaltningsledningen vilka direktåtgärder och granskningar som ska vidare till nämndens interna kontrollplan. De åtgärder och granskningar som inte blir en del av den interna kontrollplanen hanteras på avdelningsnivå, det vill säga att de planeras, genomförs och följs upp av respektive avdelning.

#### Arbetsmarknads- och socialnämnden bör utveckla effektivare flöden för individen och i högre utsträckning möjliggöra mätning av insatsernas kvalitet.

I granskningen konstateras att arbetsmarknads- och socialförvaltningen ännu inte har effektiva deltagarflöden när det gäller olika arbetsmarknadsinsatser. PwC beskriver också att arbetsmarknadsinsatserna i Malmö fortsatt uppvisar bristande måluppfyllelse och ej tillfredställande resultat på flera områden. Vidare lyfter PwC fram att det är fortsatt svårt att följa insatsernas kvalitet och resultat, särskilt kring enskilda verksamheter samt att kunna följa individens väg genom arbetsmarknads- och socialförvaltningens organisation. Man tar också upp att förvaltningens verksamhetssystem för arbetsmarknadsinsatser inte är tillräckligt effektivt. Begränsningarna i verksamhetssystemet gör det svårt att korrelera vilka insatser som lett till positiva avslut och vilka bakgrundsvariabler personer som har skrivits ut har haft.

I början av 2018 infördes en ny deltagarprocess för anvisning av ärenden inom ekonomiskt bistånd till en arbetsmarknadsplanering på arbetsmarknadsavdelningen. Den nya processen, samt att arbetsmarknadsinsatser har öppnats upp för personer som står längre ifrån arbetsmarknaden, har lett till att antalet arbetslösa Malmöbor som har fått ta del av arbetsmarknadsavdelningens insatser under 2018 har ökat med 48 procent jämfört med 2017. Arbetet med att förbättra förvaltningens interna processer fortsätter. Under våren 2019 kommer t.ex. en reviderad inflödesprocess för anvisning av ungdomar 18-24 år från ekonomiskt bistånd till Ung Malmö att implementeras.

Under 2018 har fler Malmöbor avslutats från arbetsmarknadsinsatser till arbete eller studier jämfört med 2017. Målen för hur stor andel av de avslutade som avslutats till arbete eller studier har dock ej uppnåtts. Arbetsmarknadsavdelningen har vid årsskiftet genomfört en omorganisation. Den nya organisationen syftar till att skapa processer som gör att fler Malmöbor blir självförsörjande genom arbete och studier. I arbetet med den nya organisationen betonas vikten av att erbjuda kontinuitet, individuellt anpassade kedjor av insatser samt tät coaching

och uppföljning av deltagare. Arbetsmarknadsavdelningen fortsätter att fokusera på arbetet med att vägleda deltagare till studier samt arbetet med att utveckla en rekryteringsservice riktad mot arbetsgivare.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen bedriver ett löpande analysarbete kopplat till verksamhetens resultat. Utvecklingsinsatser har genomförts för att ta fram tillförlitliga analysunderlag i form av arbetsmarknadsstatistik kring deltagarflöden och resultat. Att hitta bra metoder och system för att kunna analysera flöden, resultat och effekter av arbetsmarknadsinsatser är en utmaning som Malmö stad delar med andra kommuner i Sverige. Arbetsmarknads- och socialförvaltningens utvecklingsarbete kopplat till uppföljningen av insatser och resultat fortsätter under 2019. I arbetet ingår att se över användningen av verksamhetssystemet.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden bör skyndsamt utveckla en tydlig process för att fånga upp målgruppen för det kommunala aktivitetsansvaret, erbjuda adekvata insatser samt följa upp att dessa insatser har avsedd effekt.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen kommer att föra en diskussion med gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen kring behov och samverkan om insatser för målgruppen för det kommunala aktivitetsansvaret.

De granskade nämnderna bör tydliggöra syftet med samverkan och se över befintliga samverkansstrukturer utifrån effektivitet, resultat och funktion.

PwC konstaterar att det finns ett antal interna samverkansforum när det gäller arbetsmarknadsfrågor. Vissa av dessa möten dokumenteras, andra inte, vilket gör det svårt att i efterhand ta del av vad som har diskuterats och beslutats. PwC ser en risk för ineffektivitet i arbetet där likartade frågor berörs i flera sammanhang medan andra frågor riskerar att hamna mellan stolarna.

I granskningen lyfts det också fram att samverkan mellan arbetsmarknads- och socialförvaltningen och gymnasie- och vuxenutbildningen har blivit sämre över tid. Som exempel nämns bl.a. att samverkan inom ramen för DUA inte fungerar helt ändamålsenligt och att den interna samverkan kring målgruppen korttidsutbildade måste bli bättre.

Befintliga samverkansstrukturer kommer att ses över utifrån effektivitet, resultat och funktion genom de gemensamma workshoppas som stadskontorets näringslivsavdelning och arbetsmarknads- och socialförvaltningen har beslutat att hålla under våren 2019. Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen kommer också att bjudas in till dessa träffar. Frågan kring gränsdragningar och innebörden av kommunstyrelsens strategiska roll inom arbetsmarknadsområdet kommer också att behandlas under dessa workshoppas. Arbetet ska vara slutfört i juni 2019.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningens och gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningens direktörer har gett ansvariga chefer i förvaltningarna i uppdrag att göra en genomgång av samverkan som bedrivs mellan de två förvaltningarna och föreslå utvecklingsområden och åtgärder. Dialogmöten har planerats in under våren 2019. Ambitionen är att arbetet ska vara slutfört i juni 2019.

## **PwCs övriga synpunkter**

### Målstyrningskedja och antal mål

Granskningen visar att arbetsmarknads- och socialnämnden har en tydlig målstyrningskedja och att denna har utvecklats sedan granskningen 2016. PwC bedömer att det är positivt att det har tagits fram en specifik genomförandeplan för jobbpakten och nämndsmålen. Därmed har förvaltningen agerat utifrån behov att tydliggöra mål och uppdrag. Detta behov påvisar samtidigt en utmaning med antalet mål och PwC föreslår att de olika målen bör gås igenom och att målfloran om möjligt minskas ned i syfte att öka styrbarheten med verksamheten.

När det gäller arbetsmarknadsinsatser arbetar arbetsmarknads- och socialförvaltningen med nämndsmål som utgår från kommunfullmäktigemålen, mål enligt Jobbpakten, mål kopplade till samverkansöverenskommelser, mål i projekt m.m. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen delar bedömningen att det är en utmaning att hantera de parallella målstrukturerna i staden och måste därför hitta funktionellt samverkande sätt att hantera de olika styrsignalerna.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen kommer att fortsätta sammanställa en gemensam genomförandeplan för Jobbpakten och nämndsmålen och kommunicera den till medarbetarna. Detta för att skapa en översiktsbild och en medvetenhet om målen som verksamheten arbetar mot.

I kommunfullmäktiges budget 2019 fick kommunstyrelsen i uppdrag att se över strukturen för styrning, ledning och utveckling med mål inför budget 2020. Utifrån resultatet av kommunstyrelsens arbete kommer nämnden och förvaltningen att arbeta med att utveckla målstrukturen inför 2020.

### Extern samverkan

PwC rekommenderar att nämnderna i högre grad tydliggör syftet med samverkan och ser över befintliga samverkansstrukturer utifrån effektivitet, resultat och funktion. Detta bör även göras när det gäller extern samverkan. PwC har noterat att det finns en struktur för uppföljning av extern samverkan som bedöms fungera i de fall där det finns tecknade avtal med tydlig beskrivning av uppföljningsprocessen.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen uppfattar att förvaltningens befintliga samarbeten med olika externa parter är tydliga genom tecknade överenskommelser och avtal. Det är dock viktigt att bevaka att även framtida överenskommelser med externa parter blir tydliga utifrån effektivitet, resultat, funktion och uppföljning.

En diskussion ska initieras med Arbetsförmedlingen för att uppnå samsyn kring olika begrepp och terminologi samt om hur resultat ska mätas vid samarbeten. Målet är att hitta ett enhetligt sätt att beskriva måluppfyllelse.

### Brister gällande statistksamordning

PwC lyfter fram att de brister som påtalades i Stadsrevisionens granskning 2016 rörande statistksamordning kvarstår. Försörjningsstöd och arbetsmarknadsinsatser följs upp i olika system, vilket innebär att det inte går att se om en person som tar del av arbetsmarknadsinsatser även uppbär försörjningsstöd.

Ett arbete med att möjliggöra samkörning av data kring försörjningsstöd och deltagande i arbetsmarknadsinsatser pågår. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen bedömer att samkörningar för att undersöka om deltagande i kommunala arbetsmarknadsinsatser resulterat i minskade utbetalningar av försörjningsstöd kommer att kunna påbörjas under våren 2019.