

Revisionsrapport

Granskning av arbetsmarknadsinsatser

Malmö Stad

*Lena Salomon
Certifierad kommunal
revisor
Tobias Björn
Certifierad kommunal
revisor
Ola Johnsson
Helena Richardsson*

November 2018

Innehåll

SAMMANFATTNING	2
1. INLEDNING.....	4
1.1. BAKGRUND	4
1.2. SYFTE OCH REVISIONSFRÅGOR	4
1.3. REVISIONSKRITERIER	5
1.4. AVGRÄNSNING	5
1.5. METOD	5
1.6. TIDIGARE GRANSKNING AV ARBETSMARKNADSINSATSER 2016.....	7
1.6.1. Slutsatser i Stadsrevisionens granskning 2016.....	7
1.6.2. Nämndens yttrande över granskningen 2016.....	7
1.6.3. Uppföljning av granskningen	9
2. GRANSKNINGSRESULTAT	10
2.1. STYRNING OCH LEDNING.....	10
2.1.1. Kommunstyrelsens roll och ansvar	10
2.1.2. Kommunstyrelsens mål och måluppfyllelse	11
2.1.3. Kommunstyrelsens arbete med riskanalyser	12
2.1.4. Arbetsmarknads- och socialnämndens roll och ansvar	13
2.1.5. Arbetsmarknads- och socialnämndens mål och måluppfyllelse	15
2.1.6. Arbetsmarknads- och socialnämndens arbete med riskanalyser.....	17
2.1.7. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens roll och ansvar	17
2.1.8. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens mål och måluppfyllelse.....	18
2.1.9. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens arbete med riskanalyser	21
2.1.10. Bedömning.....	22
2.2. SAMVERKAN	24
2.2.1. Bedömning.....	26
2.3. UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING	27
2.3.1. Kommunstyrelsens uppföljnings- och utvärderingsarbete.....	27
2.3.2. Arbetsmarknads- och socialnämndens uppföljnings- och utvärderingsarbete	28
2.3.3. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens uppföljnings- och utvärderingsarbete	31
2.3.4. Uppföljning och utvärdering av samverkan med externa aktörer.....	32
2.3.5. Bedömning.....	33
2.4. ÅTGÄRDER.....	34
2.4.1. Iakttagelser.....	34
2.4.2. Bedömning.....	35
3. SAMLAD BEDÖMNING	37

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Malmö Stad genomfört en granskning av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna. 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.

Efter genomförd granskning är bedömningarna följande:

- Bedömningen är att *kommunstyrelsen* delvis säkerställer att det finns en ändamålsenlig styrning och ledning, samverkan och uppföljning av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna. Bedömningen grundas på att kommunstyrelsens ansvar för stadens strategiska arbetsmarknadspolitik behöver förtydligas i syfte att undvika gränsdragningsproblem mot övriga berörda nämnder samt att riskanalysen avseende kommunala arbetsmarknadsinsatser kan utvecklas och hanteras inom ramen för övrig riskanalys och internkontrollarbete. Vidare kan konstateras att nämndstrukturen har förändrats sedan granskningen 2016 och målstyrningen har utvecklats men vi ser behov av tydliggörande av gränsvärden för målnivåerna samt brister i måluppfyllelsen inom arbetsmarknadsområdet i staden.
- Bedömningen är att *arbetsmarknads- och socialnämnden* delvis säkerställer att det finns en ändamålsenlig styrning och ledning, samverkan och uppföljning av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna. Bedömningen görs mot bakgrund av en bristande måluppfyllelse inom arbetsmarknadsområdet samt att uppföljning på individnivå fortfarande uppvisar brister och behöver vidareutvecklas. Nämnden arbetar även med att förbättra flödena för individen inom verksamheterna. Målstyrningen och uppföljningen har dock utvecklats sedan granskningen 2016, likväl som mätningen av mål. Arbetet med risker inom arbetsmarknadsområdet skulle stärkas om det hanterades inom ramen för nämndens internkontrollplan istället för att hanteras på avdelningsnivå, vilket vi bedömer försvårar nämndens sammantagna uppföljning och kontroll.
- Bedömningen är att *gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden* delvis säkerställer att det finns en ändamålsenlig styrning och ledning, samverkan och uppföljning av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna. Bedömningen görs mot bakgrund av att de brister som tidigare identifierats rörande det kommunala aktivitetsansvaret kvarstår. Ett omtag har gjorts men förbättringar behövs ännu kring bl a struktur för arbetet och uppföljning av insatsernas effekter. Nämndens mål kring KAA uppnås ej. Vidare kan konstateras att målstyrningen inom verksamhetsområdet har utvecklats sedan granskningen 2016. Rörande samverkan bedömer vi att brister föreligger som försvårar en ändamålsenlig samverkan inom arbetsmarknadsområdet. Dessa brister påverkas av nämndens problem med SFI-verksamheten.

Utifrån dessa bedömningar lämnar vi följande *rekommendationer*:

- Tydliggör gränsdragningar och innebörden av kommunstyrelsens strategiska roll inom arbetsmarknadsområdet
- Kommunstyrelsen bör beakta riskerna rörande arbetsmarknadsfrågor och jobbpakten i den övergripande riskanalysen och internkontrollplanen.
- Kommunstyrelsen bör definiera och tydliggöra gränserna för de olika målvärdena i stadens måluppföljning.
- Ett tydliggörande bör göras av hur målgruppen försörjningsstödstagare ska prioriteras av andra nämnder utöver arbetsmarknads- och socialnämnden.
- Arbetsmarknads- och socialnämnden bör beakta riskerna rörande arbetsmarknadsfrågor i sin internkontrollplan för att stärka nämndens uppföljning och kontroll.
- Arbetsmarknads- och socialnämnden bör utveckla effektivare flöden för individen och i högre utsträckning möjliggöra mätning av insatsernas kvalitet.
- Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden skyndsamt bör 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.
- De granskade nämnderna bör tydliggöra syftet med samverkan och se över befintliga samverkansstrukturer utifrån effektivitet, resultat och funktion.

Granskningens revisionsfrågor bedöms nedan:

Revisionsfrågor	Bedömning		
	KS	ASN	GVN
Finns det en tydlig ansvarsfördelning avseende de kommunala arbetsmarknadsinsatserna?	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt
Finns det tydliga och förankrade mål samt en tillräcklig måluppfyllelse avseende de kommunala arbetsmarknadsinsatserna?	Uppfyllt	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt
Finns det en fungerande samverkan avseende de kommunala arbetsmarknadsinsatserna mellan kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden?	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt
Har kommunstyrelsen och nämnderna riskanalyser där de största riskerna avseende de kommunala arbetsmarknadsinsatserna framgår?	Delvis uppfyllt	Uppfyllt	Delvis uppfyllt
Vilken dokumentation och uppföljning finns det på individnivå avseende de kommunala arbetsmarknadsinsatserna?	Ej tillämpligt	Delvis uppfyllt	Ej tillämpligt
Finns det en dokumenterad och fungerande uppföljning, utvärdering och återrapportering av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna och dess resultat?	Uppfyllt	Uppfyllt	Uppfyllt
Vilken uppföljning och utvärdering finns det av samverkan med externa aktörer och olika branscher?	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt
Vidtas det förbättrande åtgärder vid identifierade brister?	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Stadsrevisionen genomförde under år 2016 granskningen ”Ungdomsarbetslösheten och arbetsmarknadsinsatser”. Granskningen var avgränsad till den dåvarande arbetsmarknads-, gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens verksamhet avseende arbetsmarknadsinsatser riktade mot åldersgruppen 16-24 år. Verksamheten bedömdes inte som ändamålsenlig. Granskningsresultatet visade att det fanns brister i uppföljningsstrukturen som medförde begränsningar i möjligheten till styrning, ledning, uppföljning och kontroll.

Enligt skollagen ska en hemkommun löpande under året hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen är sysselsatta som har fullgjort sin skolplikt men inte har fyllt 20 år och inte genomför eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola, gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning (det kommunala aktivitetsansvaret). Ungdomarna ska erbjudas lämpliga individuella åtgärder, vilka i första hand ska motivera ungdomarna att påbörja eller återuppta en utbildning. Granskningsiakttagelserna förmedlade en bild av att skollagens krav avseende det kommunala aktivitetsansvaret var svåra att uppfylla till fullo.

I samband med omorganisationen den 1 maj år 2017 övergick ansvaret för arbetsmarknadsfrågor från arbetsmarknads-, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden till arbetsmarknads- och socialnämnden. Arbetsmarknads- och socialnämnden ansvarar för utförande och uppföljning av Malmö stads arbetsmarknadsinsatser. Kommunstyrelsen ansvarar dock för den strategiska kommunala arbetsmarknadspolitiken. Det kommunala aktivitetsansvaret är organiserat under gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden.

Utifrån genomförd riskanalys har de förtroendevalda revisorerna beslutat att under år 2018 granska de kommunala arbetsmarknadsinsatserna.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är 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.

Syftet har brutits ned i följande revisionsfrågor:

- Finns det en tydlig ansvarsfördelning avseende de kommunala arbetsmarknadsinsatserna?
- Finns det tydliga och förankrade mål samt en tillräcklig måluppfyllelse avseende de kommunala arbetsmarknadsinsatserna?
- Finns det en fungerande samverkan avseende de kommunala arbetsmarknadsinsatserna mellan kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden?

- Har kommunstyrelsen och nämnderna riskanalyser där de största riskerna avseende de kommunala arbetsmarknadsinsatserna framgår?
- Vilken dokumentation och uppföljning finns det på individnivå avseende de kommunala arbetsmarknadsinsatserna?
- Finns det en dokumenterad och fungerande uppföljning, utvärdering och återrapportering av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna och dess resultat?
- Vilken uppföljning och utvärdering finns det av samverkan med externa aktörer och olika branscher?
- Vidtas det förbättrande åtgärder vid identifierade brister?

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
- Skollagen
- Socialtjänstlagen
- Samverkansavtal och överenskommelser
- Malmö stads budget 2018
- Skolverkets allmänna råd ”Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar”
- Kommunala styrdokument och beslut av fullmäktige

1.4. Avgränsning

Granskningen har avgränsats till att omfatta kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden. Granskningen avser år 2018 och innefattar även en uppföljning av slutsatserna i granskningsrapporten ”Ungdomsarbetslösheten och arbetsmarknadsinsatser” som genomfördes av stadsrevisionen år 2016.

1.5. Metod

Nedanstående moment har genomförts inom ramen för granskningen.

Analys av relevanta styrande och stödjande dokument avseende kommunens arbetsmarknadsinsatser som exempelvis nämndernas budget och verksamhetsplaner, nämndernas reglementen och nämndernas delårsrapporter.

Granskning av protokoll avseende 2018 för kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden.

Intervju med ett flertal chefer och tjänstepersoner vid de tre nämndernas förvaltningar, enligt följande:

- Näringslivsdirektör, Näringslivsavdelningen, Stadskontoret.
- Chefen för arbetsmarknadsenheten, Näringslivsavdelningen, Stadskontoret.
- Planeringssekreterare, Näringslivsavdelningen, Stadskontoret.
- Förvaltningsdirektör, Arbetsmarknads- och socialförvaltningen.
- Förvaltningscontroller, Strategiska avdelningen, Arbetsmarknads- och socialförvaltningen.
- Utvecklingsamordnare, Strategiska avdelningen, Arbetsmarknads- och socialförvaltningen.
- Avdelningschef, Arbetsmarknadsavdelningen, Arbetsmarknads- och socialförvaltningen.
- Planeringssekreterare, Arbetsmarknadsavdelningen, Arbetsmarknads- och socialförvaltningen.
- Enhetschef Ungdomsenheten, Arbetsmarknadsavdelningen, Arbetsmarknads- och socialförvaltningen.
- Enhetschef Insatsenheten, Arbetsmarknadsavdelningen, Arbetsmarknads- och socialförvaltningen.
- Sektionschef Kartläggning- och vägledningseenheten, Arbetsmarknadsavdelningen, Arbetsmarknads- och socialförvaltningen.
- Sektionschef Insatsenheten, Arbetsmarknadsavdelningen, Arbetsmarknads- och socialförvaltningen.
- Handläggare Ungdomsenheten, Arbetsmarknadsavdelningen, Arbetsmarknads- och socialförvaltningen.
- Handläggare Kartläggning- och vägledningseenheten, Arbetsmarknadsavdelningen, Arbetsmarknads- och socialförvaltningen.
- Handläggare Aktivitetscenter, Arbetsmarknadsavdelningen, Arbetsmarknads- och socialförvaltningen.
- Utbildningschef Vuxenutbildningsförvaltningen, Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen.
- Enhetschef/rektör UngMalmö, Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen

De intervjuade har getts möjlighet att sakgranska ett utkast av rapporten innan färdigställande.

1.6. Tidigare granskning av arbetsmarknadsinsatser 2016

1.6.1. Slutsatser i Stadsrevisionens granskning 2016

Stadsrevisionen genomförde 2016 granskningen "Ungdomsarbetslösheten och arbetsmarknadsinsatser". Syftet med granskningen var att bedöma om arbetsmarknads- gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens verksamhet avseende arbetsmarknadsinsatser bedrevs på ett ändamålsenligt sätt. Särskilt fokus riktades på insatser mot ungdomsarbetslöshet. Nedan följer en kortfattad sammanfattning av granskningens slutsatser:

- Nämndens verksamhet avseende arbetsmarknadsinsatser riktade mot åldersgruppen 16-24 år bedömdes inte som ändamålsenlig.
- Det fanns brister i uppföljningsstrukturen som medförde begränsningar i nämndens möjlighet till styrning, ledning, uppföljning och kontroll.
- Nämnden hade svårt att följa insatsernas resultat, effektivitet samt kvalitet. Nämnden hade exempelvis inte följt upp om nämndens arbete med arbetsmarknadsinsatser och insatser mot ungdomsarbetslösheten bidragit till minskad arbetslöshet och att fler malmöbor har blivit självförsörjande.
- Iakttagelserna avseende administration, systemstöd, samverkan och deltagarflöden indikerade bristande effektivitet.
- Nämnden påvisade inte en fullgod måluppfyllelse när det gäller kommunfullmäktigemål och nämndsmål. Flera enheter och insatser redovisade likaså en bristande måluppfyllelse.
- Det fanns en hög medvetenhet om brister samt utvecklingsområden inom nämnden och förvaltningen. Inom flera områden hade åtgärder vidtagits för att förbättra verksamhetens ändamålsenlighet, effektivitet och interna kontroll. Stadsrevisionen ansåg att det var positivt att åtgärder vidtagits.

Sammantaget bedömde Stadsrevisionen att nämnden bör vidta ytterligare åtgärder för att förbättra måluppfyllelsen samt tillse att det finns tillfredsställande system för styrning, ledning, uppföljning och kontroll. Likaså föreslogs att nämnden bör följa de vidtagna åtgärdernas resultat.

1.6.2. Nämndens yttrande över granskningen 2016

Arbetsmarknads-, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden återkom med ett yttrande 2017-03-06. Nämnden valde att kommentera den kritik som framställdes utifrån granskningsrapportens övergripande avsnitt: Myndighetsavdelningen, UngMalmö, Arbetsmarknadsområdet och samverkan med andra aktörer. I det följande summerar vi innehållet i yttrandet.

Vad gäller myndighetsavdelningen poängterar nämnden att lagstiftningen kring registerhållning av 16–19-åringar inom Kommunala aktivitetsansvaret (KAA), personuppgiftslagen samt sekretesslagstiftning har en tydlig inverkan på det arbete som bedrivs med målgruppen 16-24 år. Verksamhetssystemen svarar mot verksamheter med olika inriktning (skola respektive arbetsmarknadsåtgärder samt arbetsförmedlingens system) med olika sekretesslagstiftning, vilket innebär att systemen inte får samordnas. Nämnden hänvisar till att en systemöversyn har påbörjats, men poängterar att detta inte kommer att få till följd att systemen samkörs, utan snarare att data kommer att behöva registreras i mer än ett system för att en relevant uppföljning av den totala verksamheten ska kunna genomföras. Vad gäller arbetet med rutiner för registrering i syfte att ur system kunna få relevant data anges att det är ett prioriterat område. Nämnden hänvisar även till att nya bestämmelser kring vad som får registreras för ungdomar inom KAA förväntas träda i kraft 1 juli 2017 vilket bör leda till förbättrade möjligheter till uppföljning av verksamheten.

Vad gäller UngMalmö anges att den nya ungdomsenheten UngMalmö inte var etablerad vid tiden för stadsrevisionens granskning. UngMalmös verksamhet uppges vara igång och en samlokalisering av ungdomsenheten/KAA och ESF-projekt Reboot uppges vara beslutad i syfte att effektivisera samverkan, öka transparensen och skapa tydligare struktur för målstyrning och uppföljning. Det uppges att ett utvecklingsarbete har påbörjats med att formulera processbeskrivningar av hela uppdraget samt med att ta fram handlingsplaner för de olika arbetsområdena där KAA utgör ett av dem. Det anges även att en plan för det systematiska kvalitetsarbetet kopplas till dessa handlingsplaner. Sedan granskningen anges även att enheten har förstärkts med en administratör, en studie- och yrkesvägledare samt en specialpedagog. Inom ramen för DUA anges att ESF-projekt Reboot ska utvärderas. Lärandet från projektet ska lyftas in i UngMalmö och utifrån det ska den framtida verksamheten formos.

Det anges även att handlingsplaner och rutiner för KAA ska upprättas och att det uppsökande arbetet ska bl.a. utvecklas i samarbete med de olika stadsområdena. Det uppges att det redan har initierats ett samarbete med stadsområde Öster och Tegelhuset på Rosengård. Även uppsökande arbete för ungdomar som är mellan 20-24 ska utvecklas, bl.a. inom ramen för ett kluster-IOP. Nämnden förtydligar att det alltid kommer att vara ett relativt stort antal ungdomar 16-19 år som vid ett givet datum inte har känd sysselsättning trots en utökad bemanning. Detta beror på att det konstant fylls på med nya ungdomar som flyttar till staden eller avbryter utbildningar. Antalet med okänd sysselsättning är som störst under hösten då många ungdomar flyttar till Malmö för att studera på högskola eller universitet. Det anges att uppföljning av resultat därför måste göras över tid. Nämnden förtydligar även en felskrivning i ett av nämndens mål för 2016.

Vad gäller arbetsmarknadsområdet påtalades att dåvarande uppföljningsstruktur innebar att det var svårt att följa insatsernas resultat, effektivitet samt kvalitet. Nämnden valde därför att i nämndsmålen för 2017 särskilt specificera resultaten för målgruppen 20-24 år. Det anges att nämndsmålen att brytas ner på enhetsnivå i Stratsys och därmed redovisas till nämnden. Inom arbetsmarknadsområdet har det nu säkerställts att för målgruppen kan relevant information levereras ur verksamhetssystemen. Nämnden uppger att den under 2017 avsåg att utreda i vilken mån verksamhetssystemet också kan användas på

sektionsnivå i form av verksamhetsmått - nedbrutna mått och aktiviteter som syftar till att nå nämndsmålen.

En särskild arbetsgrupp uppges vara tillsatt för att säkerställa gränssnitten gällande verksamhetssystemen relaterat till UngMalmö. Ett antal KOLL-rapporter ska enligt yttrandet utvecklas för att följa upp resultat i de enskilda insatser som syftar till att slussa till arbete eller studier, i jämförelse med föregående år, som kan jämföras med kostnader för dessa insatser.

I den nya förvaltningen arbetsmarknads- och socialförvaltningen kommer att utredas om oidentifierad samkörning av försörjningsstödstagare och verksamhetssystem för arbetsmarknad kan genomföras, i syfte att följa upp arbetsmarknadsinsatsernas påverkan på försörjningsstödet. Brister i uppföljning gäller även externfinansierade projekt som nämnden fattat beslut om. Rapporter från dessa projekt kommer framgent redovisas löpande till nämnden.

Vad gäller samverkan med andra aktörer framhålls i yttrandet att målformuleringar, regelbunden uppföljning och rapportering möjliggör för nämnden att följa upp resultat, effektivitet samt kvalitet för samverkan inom ramen för IOP. Samtidigt ligger uppföljningen till grund för kontinuerlig avstämning i styrgruppen för respektive IOP. Som påvisats i granskningsrapporten har inte alla mål som finns formulerade för partnerskapen uppnåtts. I styrgrupperna, med representanter för föreningarna och AGVF (staben), diskuteras och beslutas åtgärder för ökad måluppfyllelse. Det anges att dialogen och samverkan mellan kommunen och föreningarna är viktiga för fortsatt utveckling för att målen ska nås.

1.6.3. Uppföljning av granskningen

Bristerna som konstaterades i granskningen 2016 spänner över ett stort antal områden men summerades av Stadsrevisionen till att dåvarande nämnden bör vidta ytterligare åtgärder för att förbättra måluppfyllelsen samt tillse att det finns tillfredsställande system för styrning, ledning, uppföljning och kontroll.

I granskningen som nu genomförts har dessa centrala delar, samt det som sammanfattades ovan under 2.1 (brister rörande uppföljningsstrukturen, att kunna följa insatserns kvalitet och resultat, deltagarflöden, bristande måluppfyllelse, samt insatser för unga och kommunala aktivitetsansvaret, KAA) följts upp. Dessa områden behandlas löpande i de olika avsnitten i kapitel 2.

I den samlade bedömningen som utgör kapitel 3 sammanfattas särskilt bedömningar avseende de delar som berördes i granskningen 2016 och som summerats ovan.

2. Granskningsresultat

I detta avsnitt anges de iakttagelser och bedömningar som gjorts utifrån intervjuerna och dokumentstudierna i förhållande till revisionskriterierna. Granskningsresultatet är indelat i fyra områden; (1) Styrning och ledning, (2) Samverkan, (3) Uppföljning och utvärdering, samt (4) Åtgärder. Under respektive rubrik återfinns de uppställda revisionsfrågorna.

2.1. Styrning och ledning

- *Finns det en tydlig ansvarsfördelning avseende de kommunala arbetsmarknadsinsatserna?*
- *Finns det tydliga och förankrade mål samt en tillräcklig måluppfyllelse avseende de kommunala arbetsmarknadsinsatserna?*
- *Har kommunstyrelsen och nämnderna riskanalyser där de största riskerna avseende de kommunala arbetsmarknadsinsatserna framgår?*

2.1.1. Kommunstyrelsens roll och ansvar

Kommunstyrelsen har med anledning av de senaste årens förändringar av stadens nämndorganisation ett nytt reglemente sedan maj 2017. Det nya reglementet utgår från att det primära ansvaret för olika sakfrågor ligger hos de enskilda facknämnderna och att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för ledning och samordning av kommunens verksamheter, ekonomiska ställning och utveckling. Vad gäller näringsliv och arbetsmarknadsfrågor framgår av reglementet att kommunstyrelsen ansvarar för stadens *strategiska arbetsmarknadspolitik*, och för att skapa goda förutsättningar för en positiv tillväxt inom näringslivet.

I intervjuer beskrivs att kommunstyrelsens strategiska ansvar för arbetsmarknadsfrågor hanteras av arbetsmarknadsenheten, som tillhör stadskontorets näringslivsavdelning. Arbetsmarknadsenheten är, enligt näringslivsavdelningens avdelningsplan för 2018, kommunens centrala enhet för arbetsmarknads-, sysselsättnings- och kompetensförsörjningsfrågor. Inom ramen för detta uppdrag genomförs omvärldsbevakning, utredningar och analyser, framtagning och bearbetning av statistik samt beredning av ärenden till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Enheten driver även strategiska utvecklingsfrågor och leder olika projekt inom arbetsmarknads- och näringslivsområdet. Därutöver medverkar enheten i olika samverkans- och styrgrupper på lokal, regional, nationell och internationell nivå för att främja sysselsättning och tillväxt.

Under intervjuerna beskrivs att näringslivsavdelningen arbetar med arbetsmarknadsfrågorna på en övergripande nivå medan arbetsmarknadsavdelningen som tillhör arbetsmarknads- och socialförvaltningen främst arbetar med frågorna på individ- och insatsnivå. Det beskrivs att avdelningarna har kompletterande roller och när frågor befinner sig i gränslandet hanteras detta genom avstämning med parter från båda avdelningar. I intervjuer med företrädare för fackförvaltningarna framkommer dock att kommunstyrelsens strategiska ansvar för arbetsmarknadsfrågorna i delar inte är helt tydligt då det inte är definierat exakt vad det strategiska ansvaret innefattar och hur gränsdragningen till arbetsmarknads- och socialnämnden görs.

2.1.2. Kommunstyrelsens mål och måluppfyllelse

För 2018 har kommunstyrelsen 17 nämndmål inom nio målområden, vilka är kopplade till kommunfullmäktiges mål. Av kommunstyrelsens nämndbudget för 2018 framgår att målen är oförändrade i förhållande till 2017. Inom ramen för målområde två *En stad för näringsliv och arbete* anges två mål som explicit är kopplade till kommunstyrelsens ansvar för strategisk arbetsmarknadspolitik:

- En ökad tillväxt och växande företag i Malmö.
- Öka andelen förvärvsarbetande i Malmö.

Företrädare för arbetsmarknadsenheten uppger att kommunstyrelsens målformulering för målområde två är tillräckligt bred för att kunna inrymma många olika typer av aktiviteter och samtidigt ger en tydlig riktning om vad som ska prioriteras. Under intervjuerna beskrivs att det årligen genomförs ett omfattande arbete med att säkerställa att mål och aktiviteter/processer överensstämmer. Som exempel anges att det finns en specifik arbetsgrupp för vardera av kommunfullmäktiges målområden där företrädare från de förvaltningar som berörs deltar. Under intervjuerna beskrivs att målkedjan förankras på samtliga styr- och ledningsnivåer genom kontinuerlig dialog mellan nämnd och förvaltning, och inom förvaltningen genom löpande dialog mellan medarbetare och ledning.

I budgeten för 2017 gavs kommunstyrelsen i uppdrag av kommunfullmäktige att i samarbete med kommunens nämnder genomföra ett uppdrag vid namn Jobbpakt. Satsningen på Jobbpakten innebar bland annat att kommunens egna verksamheter skulle användas som en dörr in för Malmöbor som tar emot försörjningsstöd genom att kommunala arbetsmarknadsanställningar tas fram i samarbete med Arbetsförmedlingen och de fackliga organisationerna. Målet är att Jobbpakten ska leda till upp till 1 100 anställningar riktade till försörjningsstödstagare under 2018. Arbetsmarknadsanställningarna förväntas leda till att personer blir självförsörjande eller att deras behov av försörjningsstöd minskar.

I kommunstyrelsens delårsrapport januari-augusti 2018 anges att kommunstyrelsen inom ramen för sitt uppdrag och sin verksamhet kan bidra till måluppfyllelsen inom två av kommunfullmäktiges målområden; Målområde två *En stad för näringsliv och arbete* och målområde sex *En trygg stad*. För övriga målområden har kommunstyrelsens verksamhet ingen direkt påverkan på måluppfyllelsen, men en indirekt påverkan genom att samordna, stödja och följa upp facknämndernas arbetsinsatser. I delårsrapporten rapporteras följande måluppfyllelse för målområde två; *En stad för näringsliv och arbete*:

- En ökad tillväxt och växande företag i Malmö

För uppföljning av nämndsmålet har nämnden beslutat om två indikatorer varav dessa två bedöms som gröna. Av nämndens fem åtaganden bedömdes fyra som gröna och ett åtagande som gult.

- Öka andelen förvärvsarbetande i Malmö

För uppföljning av nämndsmålet har nämnden beslutat om två målandikatorer varav en bedömdes som grön. Den andra målandikatorn följs upp på helårsbasis. Av nämndens fyra åtaganden bedömdes samtliga som gröna.

I nämndsbudgeten anges ett målvärde för att kunna bedöma om målandiktatorn uppnås eller inte. Det beskrivs dock inte i budgeten för år 2018 vilket målvärde som krävs för att målandikatorn ska bedömas som grön, gul eller röd.

2.1.3. *Kommunstyrelsens arbete med riskanalyser*

Kommunstyrelsens internkontrollplan för 2018 har utarbetats i enlighet med riktlinjerna som framgår av styrdokumentet *Intern kontroll – Regler och anvisningar*. Inför 2018 års arbete med intern kontroll genomförde medarbetare på stadskontoret riskanalyser där flera riskområden identifierades där de eventuella konsekvenserna bedömdes bli så pass allvarliga att direktåtgärder är nödvändigt. Följande risker med koppling till detta granskningsområde identifierades för 2018:

- Leda, samordna och följa upp
Det finns en risk att stadskontorets ansvar för att leda, samordna och följa upp verksamhet i staden uppfattas och utförs på olika sätt på olika avdelningar på stadskontoret.
- Mål och mening
Det finns en risk för att syfte och mål för stadskontorets verksamhet är oklar, vilket kan leda till att arbete på en enhet eller avdelning motverkar arbete på en annan och att fokus för verksamheten ligger på fel saker.

I relation till varje riskområde anges även vilken åtgärd som ska vidtas, vem som bär ansvaret för att åtgärden vidtas och tidpunkt för återrapportering till nämnd/styrelsen. Av interkontrollplanen framgår även att huvuddelen av den interna kontrollen sker löpande under året på stadskontoret och framgår inte av den antagna planen.

Exempel på områden där det genomförs löpande kontroller är ärendeberedning, kommunikation och ekonomi. För kommunstyrelsens del finns inga specifika risker identifierade för just arbetsmarknadsområdet, men vi har noterat att det även har genomförts riskanalyser inom ramen för Jobbpakten. I dokumentet *Genomförandeplan för Jobbpakt*, framtagen av stadskontoret i oktober 2017, framhålls i ett avsnitt (s. 6) ett antal risker som särskilt bör beaktas vid genomförandet av Jobbpakten:

- *”Samverkan med de fackliga organisationerna.*
Det avser verksamheternas förmåga att skapa platser som inte medför undanträngningseffekter. Eftersom den övervägande delen av de kommunala arbetsmarknadsanställningarna ska skapas i stadens olika verksamheter finns många kontaktytor med företrädare för de fackliga organisationerna där det också finns en risk med att den stadsövergripande överenskommelsen tolkas på olika sätt.
- *Statens arbetsmarknadspolitiska program.*
Historiskt har förutsättningarna kring finansieringen av olika arbetsmarknadspolitiska insatser ibland förändrats med kort framförhållning vilket

inneburit stora effekter på de medel kommunen budgeterat för de lönedelar som inte täcks av staten.

- *Verksamheternas möjligheter att ta emot elever/studenter i praktik*
Med en stor ökning av kommunala arbetsmarknadsanställningar i stadens verksamheter kan kapacitet minska vad avser andra praktikanter.
- *Rättighetsbaserad vuxenutbildning*
En ökad efterfrågan på utbildningsplatser som är rättighetslagstiftade kan innebära att de kommunala resurser i mindre omfattning kan användas för andra utbildningsinsatser som talangutbildningar.
- *Minskat utrymme för andra målgrupper*
Ett stort fokus på extratjänster minskar utrymmet för andra anställningsstöd vilket innebär att anställningar för funktionsnedsatta minskar något och att ungdomsanställningar inte prioriteras.
- *Återgång till försörjningsstöd*
En extratjänst ger inte den enskilde rätt till ersättning från a-kassan. Det är därför viktigt att de kommunala arbetsmarknadsanställningarna utformas så att individen får möjlighet till arbetslivserfarenhet som leder till jobb eller väcker intresse för yrkesutbildning.

2.1.4. Arbetsmarknads- och socialnämndens roll och ansvar

I samband med omorganisationen den 1 maj år 2017 övergick ansvaret för arbetsmarknadsfrågor från arbetsmarknads-, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden till arbetsmarknads- och socialnämnden. Nämndens verksamheter är organiserade i 12 avdelningar:

Bild 1: Arbetsmarknads- och socialnämndens organisation



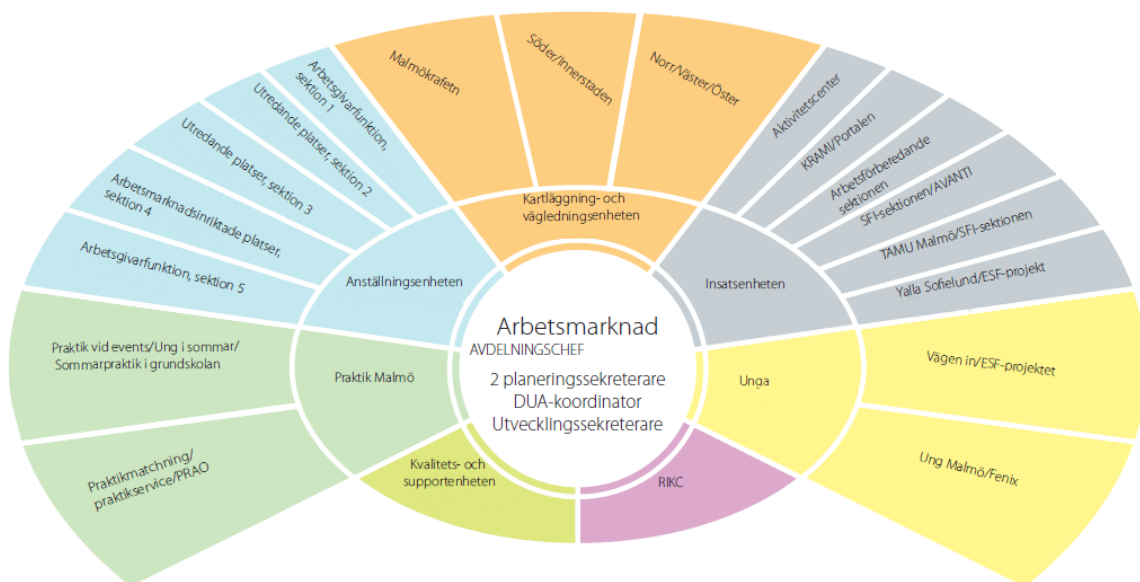
Källa: Organisationsskiss (PDF-fil erhållen från arbetsmarknads- och socialförvaltningen)

Enligt nämndens reglemente ansvarar nämnden för utförande och uppföljning av Malmö stads arbetsmarknadsinsatser samt samordning, samverkan och samråd med övriga nämnder i arbetsmarknadsfrågor. Vad gäller samverkan framgår att nämnden ansvarar för överenskommelser mellan kommun och stat inom arbetsmarknadsområdet samt att nämnden ska driva aktiv samverkan med andra relevanta aktörer. Arbetsmarknads- och socialnämnden samlar kunskap och kompetens i arbetsmarknadsfrågor och nämnden strävar efter att möjliggöra självförsörjning för människor i Malmö stad.

I intervjuer med företrädare för arbetsmarknads- och socialförvaltningen framkommer att det finns otydligheter mellan det strategiska ansvar som åligger stadskontorets näringslivsavdelning och det strategiska ansvar som åligger arbetsmarknadsavdelningen. Arbetsmarknadsavdelningen uppges främst arbeta med arbetsmarknadsfrågor på individnivå, men hanterar även frågor av strategisk karaktär utifrån planeringen av arbetsmarknadsinsatser och dess utformning och inriktning. Denna otydlighet har inneburit att avdelningarna behövt hantera frågor som befunnit sig i gränslandet mellan nämnderna och bestämma vem som ska göra vad. Även ansvaret att driva överenskommelser mellan kommun och stat, som åläggs nämnden utifrån reglementet, innebär att avdelningen måste arbeta strategisk med dessa frågor.

Arbetsmarknadsavdelningen inom arbetsmarknads- och socialförvaltningen var vid tidpunkten för granskningen organiserad enligt följande:

Bild 2: Arbetsmarknadsavdelningens organisation



Källa: Organisationsskiss (PDF-fil erhållen från arbetsmarknads- och socialförvaltningen)

Organisationsbilden av Arbetsmarknadsavdelningen visar verksamhet som består av 7 enheter med 18 underliggande sektioner.

2.1.5. Arbetsmarknads- och socialnämndens mål och måluppfyllelse

För 2018 har arbetsmarknads- och socialnämnden 17 mål inom nio målområden, vilka är kopplade till kommunfullmäktiges mål. Av budgeten för 2018 framgår att nämnden har valt att behålla befintliga mål och endast gjort mindre justeringar av de mål som beslutades för 2017 trots att kommunfullmäktige genomfört förändringar i budgeten för nämndens ansvarsområden. Av budgeten framgår även att nämnden har valt att samla mål som rör ekonomiskt bistånd och arbetsmarknad under målområde två *En stad för näringsliv och arbete*. Inom ramen för detta målområde anges följande fyra mål:

- Fler Malmöbor ska bli självförsörjande.
- Fler ungdomar i Malmö ges förutsättningar för arbete och utbildning.
- Fler Malmöbor 25 år och äldre ska ges förutsättningar för arbete och utbildning.
- Fler Malmöbor ska erbjudas kommunala arbetsmarknadsanställningar med statligt stöd i Malmö stads verksamheter i linje med Jobbpaktens intentioner.

I förhållande till varje mål framgår ett antal målindikatorer samt en beskrivning kring hur målet bedöms bidra till måluppfyllnad för kommunfullmäktiges mål, samt hur samverkan med andra nämnder ska genomföras. Det anges även en planeringskommentar till varje målindikator och förvaltningens åtagande i förhållande till nämndmålet.

I arbetsmarknadsavdelningens verksamhetsplan för 2018 konkretiseras arbetet med arbetsmarknadsinsatser ytterligare. Av dokumentet framgår bland annat vad förvaltningen angett för åtaganden i förhållande till kommunfullmäktigemålen och nämndsmålen, samt vilka aktiviteter som ska genomföras för att fullgöra åtagandena. Inom ramen för målområde två anges ett flertal åtaganden och aktiviteter i förhållande till arbetsmarknads- och socialnämndens fyra mål. Som exempel anges för målet *Fler Malmöbo med ekonomiskt bistånd ska bli självförsörjande* följande åtagande och aktiviteter;

Tabell 1: Arbetsmarknadsavdelningens målkedja

Mål-område	Nämndsmål	Åtagande	Aktivitet	Förtydligande
En stad för näringsliv och arbete.	Fler Malmöbo med ekonomiskt bistånd ska bli självförsörjande.	Arbetsmarknads- och socialförvaltningen ska utveckla den interna samverkan för att skapa effektiva flöden där Malmöbor som har behov av arbetsmarknadsinsatser snabbt ska få tillgång till sådana och därmed ges förutsättningar för arbete och utbildning.	Arbetsmarknadsavdelning en ska utveckla och dimensionera aktiviteterna efter behoven i målgruppen.	Målgruppsanalys ska göras två gånger per år.
			Arbetsmarknadsavdelning en ska utveckla ökad samsyn kring deltagarnas behov.	Samma metod för kartläggning och planering ska användas inom avdelningen.
			Arbetsmarknadsavdelning en ska utveckla fördjupad kunskap kring särskilda målgrupper.	Samordningsfunktioner för vissa specifika områden ska implementeras.

Källa: Arbetsmarknadsavdelningens verksamhetsplan 2018

Under intervjuerna påtalas att det förekommer många mål på olika nivåer och i olika planer, vilket gör att det kan vara svårt att ha en fullständig överblick över samtliga mål och samtidigt ha en förståelse för varje enskilt mål. Det förekommer bland annat kommunövergripande mål, nämndsmål, mål i särskilda överenskommelser och mål i projekt. För att hantera detta valde arbetsmarknadsavdelningen att ta fram en gemensam genomförandeplan för Jobbpakten och nämndmålen. I den gemensamma genomförandeplanen presenteras arbetsmarknadsavdelningens verksamheter och samarbeten kopplat till de uppsatta målen för att skapa en tydlig översiktsbild och för att påvisa att målen inte är motstridiga. Arbetsmarknadsavdelningen har sedan arbetat aktivt med att förankra den gemensamma genomförandeplanen genom att samtliga medarbetare har fått en genomgång av den. Cheferna har även fått information om nämndmålen i samband med ledardagar för att sedan förankra dessa hos medarbetarna.

Vid intervjuerna med förvaltningen framkommer det att kommunstyrelsens kravställning blivit tydligare genom åren och att arbetsmarknadsfrågorna ligger högt på agendan. Som exempel lyfts är det tydligt att nämnderna ska samverka för att hitta lösningar som leder till att fler Malmöbor kommer i sysselsättning. Det beskrivs att det skett ett skifte från ett socialt och omhändertagande perspektiv till ett tydligare arbetsmarknadsperspektiv med huvudfokus att skapa egenförsörjning för fler. Den nya inriktningen anges vara förankrad inom hela förvaltningen.

I arbetsmarknads- och socialnämndens delårsrapport januari-augusti 2018 bedöms att fem av nämndens 17 mål kommer att kunna uppnås och att tolv mål delvis kommer att uppnås under året. Följande måluppfyllelse rapporteras för målområde två *En stad för näringsliv och arbete* (enligt stadens redovisning används färger för redovisning av måluppfyllelse: grönt = uppnås, gult = delvis, rött = uppnås ej):

- ◆ Fler Malmöbor ska bli självförsörjande.
För uppföljning av nämndsmålet har nämnden beslutat om fyra målindikatorer varav en bedöms som gul och tre bedöms som röda.
- ◆ Fler ungdomar i Malmö ges förutsättningar för arbete och utbildning.
För uppföljning av nämndsmålet har nämnden beslutat om två målindikatorer varav en bedöms som grön och en bedöms som gul.
- ◆ Fler Malmöbor 25 år och äldre ska ges förutsättningar för arbete och utbildning.
För uppföljning av nämndsmålet har nämnden beslutat om två målindikatorer varav en bedöms som gul och för den andra målindikatorn finns inget målvärde eller någon bedömning eftersom 2018 är ett basår för den målindikatorn.
- ◆ Fler Malmöbor ska erbjudas kommunala arbetsmarknadsanställningar med statligt stöd i Malmö stads verksamheter i linje med Jobbpaktens intentioner.
För uppföljning av nämndsmålet har nämnden beslutat om en målindikatorer och denna bedöms som gul.

I nämndsbudgeten anges ett målvärde för att kunna bedöma om målindikatorn uppnås eller inte. Det beskrivs dock inte i budgeten för år 2018 vilket målvärde som krävs för att målindikatorn ska bedömas som grön, gul eller röd.

Nämndens åtaganden följs också upp i samband med delårsrapporten och ligger som en bilaga till rapporten.

2.1.6. Arbetsmarknads- och socialnämndens arbete med riskanalyser

Inför 2018 års arbete med intern kontroll genomförde samtliga avdelningar, förvaltningsledningen samt nämndens arbetsutskott riskanalyser. Riskanalyserna genomförs årligen och är ett verktyg för att identifiera och hantera nämndens potentiella risker. I nämndens internkontrollplan för 2018 ingår inga kontrollpunkter som rör arbetsmarknadsområdet, men i dokumentet *Riskanalys 2018* framgår ett antal riskområden som har identifierats. Kopplat till varje riskområde anges en beskrivning av risken, verksamhetsansvarig samt hur risken ska hanteras inom varsamheten. Följande risker identifierades för 2018 kopplat till arbetsmarknadsavdelningens verksamheter:

- Bristande metoder
- Långvarigt utanförskap
- Svårt att bli självförsörjande
- Dimensionering för att möta ökade volymer och ändrade målgrupper

Anledningen till att dessa risker inte lyftes in i interkontrollplanen var att riskernas omfattning och eventuella påverkan var för liten i jämförelse med andra identifierade risker. Under intervjuerna förtydligas att enbart ett antal risker lyfts i nämndens internkontrollplan, men att verksamheten aktivt ska arbeta med samtliga risker som identifierats inom ramen för arbetet riskanalyser. Riskerna som nämnts ovan uppges hanteras inom ramen för arbetsmarknadsavdelningen.

2.1.7. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens roll och ansvar

Utifrån gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens reglemente ansvarar nämnden för gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna samt verkställighet av beslut om korttidstillsyn för vissa funktionsnedsatta gymnasieelever. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har i uppdrag att beakta ett barnrätts-, jämställdhets- och antidiskrimineringsperspektiv. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden fullgör i fråga om gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna de uppgifter som enligt skollagen och andra skolförfattningar ankommer på kommunal huvudman. Nämnden har enligt uppgift även huvudansvaret för styrning, ledning och uppföljning av det kommunala aktivitetsansvaret, men detta finns inte dokumenterat i nämndens reglemente. (men nämns exempelvis i nämndens årsanalys som ett mål.

Gällande samverkan har nämnden i sitt reglemente att ansvara för samordning och aktiv samverkan med övriga kommunala nämnder och andra myndigheter i frågor som berör gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens verksamhet. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ansvarar inom sina ansvarsområden även för en aktiv samverkan med andra relevanta aktörer.

Som tidigare nämnts genomfördes en omorganisation den 1 maj 2017 som innebar att arbetsmarknadsinsatserna övergick till arbetsmarknads- och socialnämnden. Fokus för gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden är sedan omorganisationen 1 maj 2017 mer renodlat till utbildningsfrågor. I intervjuer framkommer att på en strategisk nivå fokusera på två uppdrag:

- Säkerställa likställigheten i utbildningsinsatser
- Kontinuitet och flöde i SFI-studier

För att lyckas och att det ska finnas en progression i studierna krävs att det finns en kontinuitet, det är tydligt att elever som fullföljer sina studier utan avbrott ger snabbare betyg i exempelvis SFI vilket i sin tur påskyndar etableringen på arbetsmarknaden. I de utbildningsinsatser som nämnden erbjuder ser man gärna att det finns ett rekryteringsbehov, insatserna ska hellre vara få men för så många som möjligt istället för många insatser med oklart mål och syfte. I intervjuerna lyfts bland annat utbildningar inom vård- och omsorg samt hotell och turism som lyckade satsningar.

Under intervjuerna beskrivs att det efter omorganisationen finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden och arbetsmarknads- och socialnämnden, medan ansvarsfördelningen gentemot kommunstyrelsen till viss del är otydlig då det fanns osäkerheter kring stadskontorets roll i dessa frågor. Då många av direktiven inom nämndens ansvarsområden kommer från nationell nivå anges att dessa styrdokument blir mer tvingande då lagstiftningen utgår från nationella lagar och förordningar.

Det som framkommer som positivt efter omorganisationen är bland annat en högre grad av stringens, viljan att mäta effekter och skarpare prioriteringar gällande vilka insatser som ska vara kvar och vilka som ska tas bort. Negativa aspekter som lyfts i intervjuerna är bland annat två olika budgetar samt att samverkan blivit otydligare och att subgrupper har bildats som mer bygger på person istället för process/funktion.

2.1.8. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens mål och måluppfyllelse

För 2018 har gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden 11 nämndsmål vilka är kopplade till kommunfullmäktiges mål. Av nämndsbudgeten för 2018 framgår att antalet mål, indikatorer och åtaganden är färre än föregående år för att verksamheten ska kunna fokusera på de mål och indikatorer som är av störst betydelse utifrån kvalitetshänseende. Det anges att det är förvaltningens systematiska kvalitetsarbete som ligger till grund för prioriteringar av utvecklingsinsatser och åtgärder i styrning och ledning, och således också ligger till grund för vilka mål, indikatorer och åtaganden som tagit fram. Inom ramen för målområde två och tre anges följande mål och åtaganden för 2018:

Tabell 2: Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens målkedja

Målområde	Nämndsmål	Åtaganden
En stad för näringsliv och arbete	Malmöbor i vuxenutbildning ska stärka sin ställning på arbetsmarknaden.	Fördjupa och förbättra styr- och ledningssystemet i syfte att maximera lärandet inom utbildningarna och öka likvärdigheten.
		Stärka studie- och yrkesvägledningens roll inför samtliga utbildningssteg.
	Samtliga elever inom vuxenutbildningen ska nå målen för sin utbildning/kurs.	Fördjupa och förbättra styr- och ledningssystemet i syfte att maximera lärandet inom utbildningarna och öka likvärdigheten.
		Förbättra strukturen för övergångar mellan och inom skolformer.
		Stärka studie- och yrkesvägledningens roll inför samtliga utbildningssteg.
En stad för barn och unga	Samtliga gymnasieelever och gymnasiesärskoleelever ska nå målen för sin utbildning.	Fördjupa och förbättra styr- och ledningssystemet i syfte att maximera lärandet inom utbildningarna och öka likvärdigheten.
		Förbättra strukturen för övergångar mellan och inom skolformer.
		Stärka studie- och yrkesvägledningens roll inför samtliga utbildningssteg.
	Inom ramen för UngMalmö ska samtliga ungdomar (16-19 år) som inte arbetar eller studerar erbjudas insatser som leder till arbete eller studier.	(Det anges inga åtaganden kopplat till detta nämndsmål.)

Källa: Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens budget 2018

I relation till varje nämndsmål anges även vilka förändringar som har gjort sedan budget- och uppföljningsåret 2017 för att förbättra nämndens möjlighet att bidra till att uppfylla kommunfullmäktiges mål.

Unga är en viktig och prioriterad målgrupp när det gäller arbetsmarknadsinsatser. Nämnderna har tagit specifika och riktade mål mot målgruppen, alla med målet att unga ska nå en etablering på arbetsmarknaden. Inom ramen för målgruppen unga är de som faller inom ramen för det kommunala aktivitetsansvaret¹ en särskilt prioriterad grupp. Vid omorganisationen flyttades ansvaret från arbetsmarknads-, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden till gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden. I Stadsrevisionens granskningsrapport om ungdomsarbetslöshet och arbetsmarknadsinsatser, beslutad av revisorskollegiet 2017-01-25, framgår att den tidigare nämnden hade svårt att till fullo uppfylla skollagens krav avseende det kommunala aktivitetsansvaret. Därvidlag har denna granskning till del fokuserat på

¹ Kommunerna har enligt skollagen ett aktivitetsansvar för ungdomar som är folkbokförda i kommunen och som har fullgjort sin skolplikt, men som inte har fyllt 20 år och inte genomfört eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller motsvarande utbildning.

denna målgrupp och framförallt har intervjuerna med representanter från gymnasie- och vuxenutbildningen varit fokuserade på målgruppen unga kopplat till kommunala aktivitetsansvaret och delegationen för unga till arbete² (DUA).

När det gäller arbetet kring delegationen för unga och nyanlända till arbete framgår det av intervjuerna att effekterna av detta är väldigt oklara och att kommunen under ett antal gånger försökt omorganisera sig för att nå effekt. Styrgrupper, projektgrupper och arbetsgrupper har bildats men känslan är att DUA är ännu en samverkansstruktur som läggs på ett lapptäcke som redan lappats ett flertal gånger. Intervjuerna visar att strukturen och effekthemtagningen av DUA är svårdefinierad trots ett antal försök.

I nämndens delårsrapport januari-augusti 2018 bedöms att ett mål är uppnått eller kommer uppnås under året, fem mål bedöms delvis uppnådda eller kommer delvis uppnås under året. Fyra mål kan inte följas upp då det inte finns tillgänglig data samt ett mål som visar att målet inte är uppnått eller kommer uppnås under året. Följande måluppfyllelse rapporteras för målområde två *En stad för näringsliv och arbete*:

- ◆ Malmöbor i vuxenutbildning ska stärka sin ställning på arbetsmarknaden.
För uppföljning av nämndsmålet har nämnden beslutat om tre målindikatorer varav en bedöms som gul och en bedöms som röd. En målindikator rapporteras i samband med årsrapporten.
- ◆ Samtliga elever inom vuxenutbildningen ska nå målen för sin utbildning/kurs.
För uppföljning av nämndsmålet har nämnden beslutat om nio målindikatorer varav två bedöms som gröna, fyra bedöms som gula. Två målindikatorer rapporteras i samband med årsrapporten.

För målområde tre *En stad för barn och unga* rapporteras följande måluppfyllelse:

- ◆ Samtliga gymnasieelever och gymnasiesärskoleelever ska nå målen för sin utbildning.
För uppföljning av nämndsmålet har nämnden beslutat om 15 målindikatorer varav fem bedöms som gröna, fem bedöms som gula och tre bedöms som röda. Två målindikatorer rapporteras i samband med årsrapporten.
- Inom ramen för UngMalmö ska samtliga ungdomar (16-19 år) som inte arbetar eller studerar erbjudas insatser som leder till arbete eller studier.
För uppföljning av nämndsmålet har nämnden beslutat om två målindikatorer varav en bedöms som grön och en bedöms som röd.

I nämndsbudgeten anges ett målvärde för att kunna bedöma om målindikatorn uppnås eller inte. Det beskrivs dock inte vilket målvärde som krävs för att målindikatorn ska bedömas som grön, gul eller röd.

² Delegationen för unga och nyanlända till arbete har regeringens uppdrag att främja statlig och kommunal samverkan och utvecklandet av nya samverkansformer i syfte att effektivisera unga och nyanländas etablering i arbetslivet.
November 2018
Malmö Stad
PwC

Nämndsmålet rör unga inom det kommunala aktivitetsansvaret bedöms inte som uppfyllt i delårsrapporten per augusti 2018, vilket är särskilt intressant i ljuset av kritiken från stadsrevisionen i granskningen 2016. Kommentaren i delårsrapporten till att nämnden inte uppnår målet lyder:

”Antalet ungdomar som inte befann sig i sysselsättning vid etablerad kontakt med UngMalmö har ökat med drygt 50 procent om man jämför första halvåret 2018 med motsvarande period 2017. Att UngMalmö kommit i kontakt med fler ungdomar utan sysselsättning kan möjligen förklara att en lägre andel av dessa varit i åtgärd jämfört med 2017. Ungdomar utan sysselsättning är ofta svåra att komma i kontakt med och motivera till att påbörja åtgärd.”

Liknande förklaringar går att läsa i det remissvar (Dnr GYVF-2017-518) som arbetsmarknads-, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden lämnade till Stadsrevisionen, nämligen den att målgruppen är svår att fånga och svår att mäta. I Stadsrevisionens granskning riktas kritik kring uppföljning, resultat och effekt i UngMalmös arbete med det kommunala aktivitetsansvaret.

Ansvarig för UngMalmö har ett tydligt uppdrag att utveckla det kommunala aktivitetsansvaret. UngMalmö har påbörjat ett arbete med en processkarta i syfte att få ett mer strukturerat arbete med målgruppen. Denna processkarta kan kort beskrivas genom att det börjas med att gallra i KAA-listan, därefter påbörjas ett uppsökande arbete för att få kontakt med ungdomen. Därefter görs en kartläggning för att utreda vilken typ av insats ungdomen anses lämplig för och upprättar en handlingsplan för att nå studier, praktik/arbete eller annat. I intervjuer framkommer dock att huvudfokus är att få ungdomen till studier och att praktik inte används i så stor utsträckning samt att unga inom det kommunala aktivitetsarbetet går till arbete är väldigt sällsynt.

2.1.9. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens arbete med riskanalyser

Inför 2018 års arbete med intern kontroll genomförde förvaltningen riskanalyser och de risker som bedömdes vara prioriterade antogs i nämndens internkontrollplan bestående av planerade granskningar och direktåtgärder. I nämndens internkontrollplan för 2018 ingår inga kontrollpunkter som rör nämndens mål kopplade till arbetsmarknadsinsatser eller utbildning/sysselsättning i förhållande till detta granskningsområde.

Inom ramen för internkontrollarbetet 2017 omfattades följande risker med koppling till området:

- Risk för att elevers avhopp och avbrott från vald utbildning leder till försämrad måluppfyllelse
- Risk för hög frånvaro bland elever

Dessa risker omfattas således inte av årets internkontrollplan.

2.1.10. Bedömning

	KS	ASN	GVN
Finns det en tydlig ansvarsfördelning avseende de kommunala arbetsmarknadsinsatserna?	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt
Finns det tydliga och förankrade mål samt en tillräcklig måluppfyllelse avseende de kommunala arbetsmarknadsinsatserna?	Uppfyllt	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt
Har kommunstyrelsen och nämnderna riskanalyser där de största riskerna avseende de kommunala arbetsmarknadsinsatserna framgår?	Delvis uppfyllt	Uppfyllt	Delvis uppfyllt

Utifrån granskningen kan vi konstatera att *kommunstyrelsen* har en tydlig målstyrningskedja och att det pågår ett aktivt arbete med att säkerställa att planerade aktiviteter stämmer överens med de antagna målen. Det framgår även att målkedjan förankras på samtliga styr- och ledningsnivåer genom kontinuerlig dialog mellan medarbetare och ledning. Delårsrapporten per augusti 2018 påvisar att kommunstyrelsen har en god måluppfyllelse vad gäller målområde två då nämndens samtliga två mål bedöms som uppfyllda/kommer att uppnås under året.

Vad gäller kommunstyrelsens ansvar för stadens strategiska arbetsmarknadspolitik framkommer under intervjuerna med fackförvaltningarna att ansvaret skulle tjäna på att förtydligas då även arbetsmarknads- och socialnämnden till delar har ett strategiskt ansvar. Detta i syfte att undvika gränsdragningsproblem mellan kommunstyrelsen och berörda nämnder avseende strategiska frågor inom arbetsmarknadsområdet. Det framkommer att frågor som ligger i gränslandet mellan nämnderna hanteras genom tät dialog, vilket är positivt men vi ser dock en risk i att ansvaret inte är tillräckligt tydliggjort i styrdokumentet då dagens förhållningssätt leder till ett personberoende snarare än att låta frågans art vara avgörande för var och hur den ska behandlas.

Vad gäller riskanalyser visar granskningen att *kommunstyrelsen* har en välutvecklad process för upprättandet av internkontrollplan. Vi ser däremot en avsaknad av riskanalyser avseende arbetsmarknadsfrågor inom kommunstyrelsens ansvarsområde med undantag av de riskanalyser som genomförts inom ramen för Jobbpakten. Mot bakgrund av statskontorets identifierade risk avseende att den verksamhet som kommunstyrelsen ansvarar för utförs på olika sätt av olika avdelningar hade denna aspekt kunnat beaktas i riskanalysen och internkontrollplanen istället för att enbart ha förekommit i genomförandeplanen för Jobbpakten.

Granskningen visar att även *arbetsmarknads- och socialnämnden* har en tydlig målstyrningskedja och att denna har utvecklats sedan granskningen 2016. Förvaltningen har bland annat uppmärksammat att det förekommer många olika mål inom olika sammanhang och har med anledning av detta genomfört ett aktivt förankringsarbete inom förvaltningen. Vi bedömer att det är positivt att en specifik genomförandeplan för jobbpakten och nämndsmålen tagits fram; förvaltningen har därmed agerat utifrån behov att tydliggöra mål och uppdrag. Detta behov påvisar samtidigt en utmaning med antalet mål och vi föreslår att de olika målen bör gås igenom och att målfloran om möjligt minskas ned i syfte att öka styrbarheten med verksamheten. Delårsrapporten per augusti

2018 påvisar att nämnden har en bristande måluppfyllelse inom arbetsmarknadsområdet, även om vissa målindikatorer är uppnådda.

Vad gäller riskanalyser är vår bedömning att nämnden har en välutvecklad process för internkontroll och löpande arbetar med de risker som identifierats inom ramen för riskanalyserarbetet. Däremot är det enligt vår bedömning 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. Vi har dock noterat att dessa risker ska hanteras av arbetsmarknadsavdelningen inom arbetsmarknads- och socialförvaltningen, men genom att detta ligger utanför nämndens övergripande internkontroll försvåras uppföljningen och kontrollen från nämndens sida.

Även *gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden* har en välutvecklad målstyrningskedja där nämndens mål och förvaltningens åtaganden samt aktiviteter kopplas samman med kommunfullmäktiges mål. Vad gäller målstyrning anser vi att det är särskilt positivt att nämnden i förhållande till nämndsmålen beskriver vilka förändringar som genomförts inför året för att förbättra nämndens möjlighet att bidra till att uppfylla kommunfullmäktiges mål. Nämnden anger även att antalet mål, indikatorer och åtaganden minskats för att verksamheten ska kunna fokusera på de mål och indikatorer som är av störst betydelse utifrån kvalitetshänseende. Detta tillvägagångssätt påvisar att nämnden vidtagit åtgärder för att komma till rätta med de brister som Stadsrevisionen påpekade vad gäller den dåvarande nämndens uppföljnings- och målstruktur.

Vår granskning visar dock att de brister som lyftes fram i rapporten rörande det kommunala aktivitetsansvaret kvarstår. Delårsrapporten påvisar bland annat att nämndsmålet *Inom ramen för UngMalmö ska samtliga ungdomar (16-19 år) som inte arbetar eller studerar erbjudas insatser som leder till arbete eller studier* inte kommer att uppnås under året. Vår granskning visar att nämnden har gjort ett omtag kring det kommunala aktivitetsansvaret sedan 2016 men att det finns förbättringspotential när det gäller rutiner, riktlinjer och struktur för hur ofta och på vilket sätt unga ska kontaktas. Vidare gör vi bedömningen att det behövs en högre grad av struktur vid uppföljning och utvärdering kopplat till effekten av de insatser som Malmö Stad erbjuder unga inom det kommunala aktivitetsansvaret. Utöver detta kan en högre grad av samverkan ske i befintliga forum som berör målgruppen unga, exempelvis DUA och överenskommelser med Arbetsförmedlingen. Vad gäller riskanalyser framkommer att nämnden har en välutvecklad process för internkontroll. Utifrån granskningen anser vi att nämnden bör lyfta riskerna kopplade till det kommunala aktivitetsansvaret i nämndens interkontrollplan för 2019. Det kommunala aktivitetsansvaret som åligger nämnden bör även förtydligas i nämndens reglemente.

En avslutande, gemensam bedömning för samtliga nämnder, är att det inte framgår tydligt hur graderingen av nämndsmålen uppfyllelse går till samt att det inte framgår vad som krävs för att ett mål ska bedömas som gul eller rött. Det enda som framgår är målvärdet som påvisar huruvida målindikatorn är uppnådd eller inte. Som exempel på denna otydlighet kan nämnas att det i arbetsmarknads- och socialnämndens delårsrapport augusti 2018 anges att nämndsmålet *Fler Malmöbor ska bli självförsörjande* är delvis uppfyllt trots att tre målindikatorer bedöms som röda och en målindikator bedöms

som gul. Vi föreslår att gränserna för de olika målvärdena tydliggörs och sätts i samband med att budgeten beslutas. På så sätt underlättas uppföljningen i samband med till exempel kvartal och delårsrapporter när det gäller att göra bedömningen om målvärdet ska bedömas som grönt, gult eller rött.

2.2. Samverkan

- *Finns det en fungerande samverkan avseende de kommunala arbetsmarknadsinsatserna mellan kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden?*

Sedan november 2016 har Malmö Stad en projektplattform vid namn *Etablera fler snabbare*. Plattformen syftar till att samordna stadens självständiga projekt med EU-finansiering från ESF (Europeiska socialfonden) eller ERUF (Europeiska regionala utvecklingsfonden) med fokus att etablera fler av kommunens invånare på bostads- och arbetsmarknaden snabbare än tidigare. Plattformen syftar även till att underlätta samverkan mellan avdelningar och förvaltningar inom staden. Stadskontoret innehar samordningsansvaret för projektplattformen och har bildat en projektstab för arbetet. Det finns även en operativ styrgrupp bestående av stadens befintliga styrgrupp för omvärld och stadsutveckling, en politisk styrgrupp bestående av kommunstyrelsen och en extern referensgrupp.

Med syfte att följa upp arbetet tog stadskontoret i början av året fram en rapport rörande det plattformsarbete som bedrivits mellan juni 2017 och maj 2018. Rapporten innehåller bland annat en nulägesbeskrivning av samtliga projekt som ingår i plattformen med fokus på både framgångsfaktorer och utvecklingsområden, samt en analys av plattformsarbetet i stort. I rapporten beskrivs att plattformsarbetet bidragit till tvärssektoriell samverkan, kunskapspridning och samordning, samt att plattformen fortsatt måste bidra till ökad samverkan mellan stadens förvaltningar och verksamheter utifrån projekten. Två av de gemensamma utmaningar som lyfts för de projekt som ingått i plattformen är svårigheterna att mäta förflyttning/framgång i ett projekt och samverkan över organisationsgränser när exempelvis myndigheter har olika prioriteringar men är beroende av varandra.

Liknande utmaningar lyfts även under intervjuerna. Det nämns bland annat att det tagit tid att skapa nya samverkansformer efter omorganisationen och att det har krävs mycket arbete för att etablera ett gemensamt synsätt och språk för arbete över förvaltningsgränserna.

Vad gäller samverkan med gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen uppges i flertalet intervjuer med företrädare för arbetsmarknads- och socialförvaltningen att samverkan blivit sämre över tid. En anledning till att det gemensamma arbetet blivit lidande uppges vara de brister som avslöjats inom verksamheten Svenska för invandrare (SFI) där staden hade upphandlat externa utförare. Intervjuer med gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen ger också bilden av att dessa brister påverkat möjligheten att klara av att prioritera samverkan. Bristerna ledde till att gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden valde att återta verksamheten för att bedriva den i egen regi igen, vilket lett till att förvaltningen behövt arbeta aktivt med de interna processerna. Det

nämns även att mycket tid gått åt till att rekrytera in ny personal samtidigt som bristen på SFI-personal varit stor. I intervjuer beskrivs att samverkan på grund av detta har blivit lidande och inte varit tillräckligt välfungerande. Som exempel nämns att samverkan inom ramen DUA inte fungerar helt ändamålsenligt och att den interna samverkan kring målgruppen korttidsutbildade måste bli bättre. Det uppges att arbetsmarknadsavdelningen i dagsläget har en tätare samverkan med folkhögskolorna än gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen. Målgruppen korttidsutbildade vill kunna försäkra sig om att utbildningen leder till ett arbete. Under intervjuerna framförs att det därför krävs nya sätt att möta denna målgrupp, exempelvis fastighetstalanger där anställning kombineras med utbildning/coachning. Vidare påtalas under intervjuerna att det är svårt att skapa samsyn och hitta kombinationsinsatser och avtal kring detta.

Vissa delar av samverkan med gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen beskrivs dock fungera bättre, exempelvis de beröringspunkter som ungdomsenheten har med förvaltningen. En anledning till detta uppges vara att ungdomsenheten numera är fysiskt placerad i angränsning till delar av gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen, vilket underlättar samarbetet och informationsöverföringen.

Under intervjuerna med arbetsmarknads- och socialförvaltningens företrädare lyfts att samverkan inom förvaltningen fungerar bra och har utvecklats sedan omorganisationen. Som exempel nämns att samverkan mellan ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsavdelningen har ökat i samband med införandet av nya arbetsmetoder under året. Samverkan uppges även ha gynnats av att handläggarna inom ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsavdelningen numera delar uppdrag och syfte eftersom de tillhör samma förvaltning. Det har även upprättats skriftliga gemensamma överenskommelser som exempelvis reglerar roll- och ansvarsfördelningen i trepartsmöten, vilket underlättar samarbetet. Under intervjuer lyfts även att den interna samverkan påverkats positivt av att kommunstyrelsen blivit ännu tydligare i sin kravställning gentemot nämnderna. Problem relaterade till samverkan inom arbetsmarknads- och socialförvaltningen har även lyfts under intervjuerna. Förvaltningen har identifierat att det varit ett ineffektivt flöde från ansökan av försörjningsstöd till inskrivning i arbetsmarknadsinsatser, där det skett många kartläggningar av individerna i olika steg. Förvaltningen har identifierat problemet och arbetar med detta. Det finns även ett mål om utveckling av interna processer.

I intervjuer framhålls även att samverkan mellan näringslivsavdelningen och arbetsmarknadsavdelningen fungerar bra. Som exempel lyfts att samarbetet kring Jobbpakten fallit ut bra. Under 2017 tecknade Stadskontoret kommunövergripande överenskommelser rörande extratjänster med berörda fackliga organisationer och utvecklade en kommungemensam arbetsprocess tillsammans arbetsmarknads- och socialförvaltningen samt startat ett HR-nätverk för arbetsmarknadsfrågor. Ett arbete som fortsatt pågår under 2018.

Vidare framkommer under intervjuerna att det finns ett flertal interna samverkansforum som rör arbete med de kommunala arbetsmarknadsinsatserna. Som exempel nämns bland annat *Arbetsmarknadsplattformen* och *Styrgruppen för arbete och näringsliv*.

I *Arbetsmarknadsplattformen* ingår kommunstyrelsens ordförande, ordförande för gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, ordförande för arbetsmarknads- och

socialnämnden, personalutskottet samt förvaltningscheferna ingår. Deltagarna inom arbetsmarknadsplattformen träffas regelbundet under året för att följa upp hur arbetsmarknadsfrågorna hanteras i praktiken och för att lyfta eventuella problem. Exempel på diskussionspunkter som har hanterats inom ramen för samverkan under året är jobbpakten. Enligt intervjuerna dokumenteras dock inte dessa möten.

I *Styrgruppen för arbete och näringsliv* ingår bland annat stadsdirektören, berörda förvaltningsdirektörer såsom näringslivsdirektör samt chefen för arbetsmarknadsenheten och chefen för arbetsmarknadsavdelningen. Deltagarna träffas omkring sex gånger per år och diskuterar särskilt frågor som rör målområde två *En stad för näringsliv och arbete*. Under året har styrgruppen bland annat hanterat frågor rörande Jobbpakten. Under mötena förs minnesanteckningar.

Det finns även ett flertal strategiska och lokala överenskommelser som rör de kommunala arbetsmarknadsinsatserna. Som exempel nämns *Strategisk överenskommelse mellan Malmö stad och Arbetsförmedlingen (SÖK)*, och till SÖK finns bland annat strategisk styrgrupp, operativ styrgrupp och analysgrupp. Vidare finns samverkan på verksamhetsnivå i många delar av organisationen.

2.2.1. Bedömning

	KS	ASN	GVN
Finns det en fungerande samverkan avseende de kommunala arbetsmarknadsinsatserna mellan kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och socialnämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden?	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt

Vi bedömer att det är positivt att forum och former för samverkan har etablerats utifrån de behov som uppstår. Plattformarbetet Etablera snabbare ett sådant exempel som enligt intervjuade har underlättat samverkan mellan avdelningar och förvaltningar inom staden kring projekt. Därutöver finns en god samverkan mellan näringslivsavdelningen inom stadskontoret och arbetsmarknads- och socialförvaltningen. Samverkan inom arbetsmarknads- och socialförvaltningen har enligt de intervjuade utvecklats till det bättre, bland annat genom att arbetsmarknadsdelarna och ekonomiskt bistånd nu delar syfte och mål som en del av samma förvaltning.

Däremot gör vi bedömningen att det förefaller ha skett en försämring i samverkan mellan arbetsmarknad- och socialnämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen. Anledningen till detta är bland annat identifierade brister hos externa utförare av SFI vilket lett till att nämnden beslutat att utföra merparten av SFI-verksamheten i egen regi. Detta har lett till att fokus sedan i mars har varit att sätta en ny intern organisation med rekrytering av ny personal och hitta lokaler som följd. Behovet av att lösa situationen internt har medfört att samverkan med arbetsmarknads- och socialförvaltningen har blivit lidande genom ett minskat fokus på försörjningsstödstagare. Från arbetsmarknadsverksamheterna inom staden efterlyses även bättre möjligheter till kombinationsutbildningar och kompletterande insatser. Arbetet med att få försörjningsstödstagare vidare till arbete eller studier är en prioriterad fråga i staden och vår bedömning är att ett tydliggörande behövs kring hur denna målgrupp ska prioriteras av andra nämnder utöver arbetsmarknads- och socialnämnden. Till exempel, hur tydligt är gymnasie- och

vuxenutbildningsnämndens uppdrag att i sin verksamhet bidra och prioritera försörjningsstödstagare? Det är en strategisk fråga som vi bedömer förtjänar ett förtydligande.

Vi konstaterar också att det finns ett antal olika externa och interna former av samverkan mellan de olika nämnderna när det gäller arbetsmarknadsfrågor. Vissa av dessa möten dokumenteras medan andra inte dokumenteras vilket gör det svårt att i efterhand ta del av vad som har diskuterats och beslutats. Vi ser också en risk för ineffektivitet i arbetet där likartade frågor berörs i flera sammanhang medan andra frågor riskerar att hamna mellan stolarna. Givet floran av samverkansforum är vår bedömning att berörda nämnder i högre grad behöver tydliggöra syftet med samverkan och se över befintliga samverkansstrukturer utifrån effektivitet, resultat och funktion. Detta är något som inte analyseras idag.

Sammantaget bedömer vi revisionsfrågan som rör samverkan som delvis uppfyllt, framförallt beroende av bristerna i samverkan i nuläget mellan gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden och arbetsmarknads- och socialnämnden.

2.3. Uppföljning och utvärdering

- *Vilken dokumentation och uppföljning finns det på individnivå avseende de kommunala arbetsmarknadsinsatserna?*
- *Finns det en dokumenterad och fungerande uppföljning, utvärdering och återrapportering av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna och dess resultat?*
- *Vilken uppföljning och utvärdering finns det av samverkan med externa aktörer och olika branscher?*

Arbetet med de kommunala arbetsmarknadsinsatserna och dess resultat följs upp inom ramen för den ordinarie målstyrningsprocessen. Det innebär att arbetet följs upp i samband med delårsrapporterna i april och augusti, och i samband med årsanalysen i slutet av året. Kommunstyrelsen och respektive nämnd genomför också löpande uppföljning under året kring särskilda projekt, åtaganden och samverkansavtal.

2.3.1. Kommunstyrelsens uppföljnings- och utvärderingsarbete

Genomgången av kommunstyrelsens protokoll visar att olika aspekter av arbetet med arbetsmarknadsinsatser och sysselsättning har berörts vid styrelsens sammanträden. Som några exempel kan noteras:

- Kommunstyrelsen beslutar att godkänna förslag till överenskommelse om fördjupad samverkan om nyanländas etablering mellan Malmö stad och Arbetsförmedlingen. Överenskommelse syftar till att genom fördjupad samverkan, enligt framtagen modell, påskynda nyanländas etablering på den svenska arbetsmarknaden.
- Genom uppdrag från budget 2017 att utreda förutsättningarna för fler SFI-talangprogram samt hur deltagare i undervisningen i större utsträckning ska kunna kombinera SFI med praktik, arbete eller andra arbetsmarknadsinsatser har

återrapporterats till kommunstyrelsen. Uppdraget gavs till arbetsmarknads-, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden (numera arbetsmarknads- och socialnämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden).

- Genom uppdrag från budget 2017 att definiera och fastställa principen om arbete först för försörjningsstödstagare i Malmö har återrapporterats till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen gavs detta uppdrag i samarbete med berörda nämnder och har därefter beslutat att överlämna uppdraget till arbetsmarknads- och socialnämnden.
- Föredragning av rapport om Malmö stads projektplattform Etablera fler snabbare. Rapporten berör projektplattformarbetet under perioden juni 2017 – maj 2018.

Protokollgranskningen påvisar att det förekommer uppföljning och återrapportering av uppdrag beslutade i budget samt att arbetsmarknads- och socialnämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden lyfter ärenden för information i kommunstyrelsen.

Under intervjuerna med företrädare för arbetsmarknadsenheten framkommer att förvaltningen byggt upp en välfungerande uppföljningsstruktur som leds och samordnas av ekonomiavdelningen inom Stadskontoret. Som tidigare nämnts finns en specifik arbetsgrupp för vardera av kommunfullmäktiges målområden där företrädare från de förvaltningar som berörs deltar. Arbetsgruppen arbetar i början av året med att säkerställa att mål och aktiviteter/processer överensstämmer och arbetar inför delårsrapporterna med att följa och analysera arbetet som har genomförts. Arbetsgruppen anger en preliminär bedömning rörande måluppfyllelsen och skickar sedan vidare detta till ekonomiavdelningen som sammanställer samtliga arbetsgruppers bedömningar inför delåret. I samband med årsanalysen genomför arbetsgruppen ett liknande arbete men gör då en sammanställd bedömning för helåret.

Mellan delårsrapporteringarna och årsanalysen levererar arbetsmarknadsenheten olika typer av statistik till näringslivsberedningen och bereder ärenden till kommunstyrelsen.

Inom ramen för kommunstyrelsens ansvar för stadens strategiska arbetsmarknadspolitik genomförs ingen dokumentation eller uppföljning på individnivå då detta åligger arbetsmarknads- och socialnämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden utifrån deras dokumenterade ansvar i frågorna.

2.3.2. Arbetsmarknads- och socialnämndens uppföljnings- och utvärderingsarbete

Genomgången av arbetsmarknads- och socialnämndens protokoll visar att olika aspekter av arbetet med arbetsmarknadsinsatser har berörts vid flera av nämndens sammanträden. Som några exempel kan noteras:

- Det finns en stående informationspunkt på agendan där förvaltningsdirektören informerar om förvaltningens pågående arbete.
- Det finns en stående informationspunkt på agendan där avdelningschefen för Arbetsmarknadsavdelningen informerar om pågående och planerat arbete.

- Arbetsmarknadsavdelningen rapporterar månatligen statistik rörande totala antalet inskrivningar och avslutsorsaker. Informationen följs upp på både enhets- och sektionsnivå.
- En representant från Arbetsförmedlingen har närvarat vid ett möte och berättat om myndighetens uppdrag och samarbete med Malmö Stad.
- Uppföljningar av ett antal ESF-projekt har rapporterats.
- Nämnden har följt upp uppdraget från kommunstyrelsen att definiera och fastställa principen om arbete först för försörjningsstödstagare i Malmö. Nämnden har redovisat en rapport till kommunstyrelsen där principen om arbete först enligt nämndens mening innebär att egen försörjning genom arbete är den primära målbilden i nämndens förvaltnings möten med Malmöbor i behov av ekonomiskt bistånd.
- Nämnden har avropat medel från Jobbpakten för specifika insatser inom ramen för projektet.

Genomförandeplanen för Jobbpakten följs också upp inom ramen för den ordinarie målstyrningsprocessen och ligger som en bilaga till arbetsmarknads- och socialnämndens rapporter. Inom ramen för Jobbpakten genomförs även löpande rapportering av antal kommunala platser som tagits fram för extratjänster, antalet personer i arbetsmarknadsanställningar riktade till funktionsnedsatta samt platser för betald sommarpraktik för unga. Rapporteringen sker varje vecka och resultatet redovisas per förvaltning och vecka på en stadsgemensam SharePoint-sida (ASF veckorapport platser). Enligt uppgift är länken till sidan spridd till Malmö stads ledning såsom stadsdirektör och förvaltningschefer, stadens politiska ledning, HR-strategiska avdelningen på stadskontoret, näringslivsavdelningen på stadskontoret samt inom arbetsmarknads- och socialförvaltningen. Syftet med rapporteringen är att påvisa utvecklingen av Jobbpakten och att löpande kunna följa måluppfyllelsen. Det är arbetsmarknadsavdelningen som i samarbete med strategiska avdelningen bär ansvaret för denna rapportering.

Som framgått under 2.1.2 är målet är att Jobbpakten ska leda till upp till 1100 anställningar riktade till försörjningsstödstagare under 2018 och att dessa anställningar förväntas leda till att personer blir självförsörjande eller att deras behov av försörjningsstöd minskar. De 1100 anställningarna ska fördela sig enligt följande:

- Extratjänster (800 stycken)
- Anställningar kopplade till utbildning (100 stycken)
- Utvecklingsanställningar (UVA) och offentliga skyddade arbeten (OSA) för funktionsnedsatta (200 stycken).

I arbetsmarknads- och socialnämndens delårsrapport januari-augusti 2018 återfinns uppföljningen av genomförandeplanen för Jobbpakten och nämndens mål 2018. Av uppföljningen framgår följande:

	Målvärde	Utfall jan-aug 2018	Måluppfyllelse
Extratjänster	800	371*	46,4 %
Anställningar kopplade till utbildning	100	61	61 %
Funktion	200	243	121,5 %
Totalt	1100	675 (i delårsrapporten 2018, s. 84, anges dock utfallet vara 704)	61,4 %

* Varav 155 kvinnor och 216 män, ** Varav 58 kvinnor och 3 män, *** Varav 86 kvinnor och 157 män.

Vad gäller extratjänster framkommer att arbetsmarknadsavdelningen har förstärkt bemanningen för att kunna hantera den förväntade volymökningen vilket innebär att det under hösten finns kapacitet att ta emot 30 personer i veckan i anställningsprocessen. Det framkommer dock att målet inte kommer att uppnås under året med anledning av att den kommunala verksamheten troligtvis inte klarar av att ta emot tillräckligt antal extratjänster trots förstärkt bemanning och tillsättning av vakanta platser. För anställningar (extratjänster, nystartsjobb och särskilt anställningsstöd) kopplade till en anställning framgår att det pågår ett samarbete för att utöka antalet platser inom avdelningen. Det framgår även att antalet anställningar för funktionsnedsatta ska utökas under hösten.

I uppföljningen beskrivs även att inflödet av deltagare till arbetsmarknadsinsatser har varit högt under januari till augusti och det konstateras att den nya processen för aktualisering från ekonomiskt bistånd samt utvecklingen av UngMalmö och SFI-sektionen har gett ett positivt resultat. Det anges att antalet nyinskrivna från ekonomiskt bistånd under perioden januari-augusti har ökat med cirka tusen individer jämfört med samma period 2017 samtidigt som arbetsmarknadsavdelningen procentuellt sett nått likvärdigt resultat som föregående år vilket innebär att fler personer än tidigare har fått hjälp till självförsörjning.

Vad gäller dokumentation och uppföljning av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna på individnivå framkommer av intervjuerna att förvaltningens verksamhetssystem inte är tillräckligt effektivt. Det uppges att individens progression dokumenteras och följs upp löpande i Procapita arbetsmarknad, men att det finns begränsningar i systemet som gör att det inte går att extrahera den information som förvaltningen vill ha för att kunna dra slutsatser kring arbetsmarknadsinsatsernas resultat och effekter på ett ändamålsenligt sätt. Utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet är sökbara bakgrundvariabler men som exempel nämns även under intervjuerna att andra bakgrundvariabler skrivs in i ett fritextfält vilket förvärrar sammanställning av statistik på aggregerad nivå. Det framkommer även att 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. Det går således inte att individens samlade väg genom systemet.

Att det inte finns någon statistksamordning avseende ekonomiskt bistånd och kommunala arbetsmarknadsinsatser var någonting som påpekades som en brist i Stadsrevisionens granskning 2016 eftersom detta innebär att det inte går att säkerställa att de kommunala arbetsmarknadsinsatserna och insatser mot ungdomsarbetslösheten bidragit till minskad arbetslöshet och att fler malmöbor har blivit självförsörjande. För att hantera detta problem har arbetsmarknads- och socialnämnden sett över sina mål och målindikatorer. Nämnden bland annat satt upp målindikatorer som följer andel hushåll med ekonomiskt bistånd samt antalet, andel av arbetsmarknadsavdelningens avslutade kvinnor och män som avslutats till arbete eller studier samt antal kvinnor och män som deltagit i arbetsmarknadsinsatser. Det framkommer även att arbetsmarknadssekreterarna löpande följer individens progression och reviderar planeringen utefter behov. Därutöver genomförs gemensamma ärendedragningar och varje enskild sektionschef genomför produktionsuppföljningar. För att följa upp arbetsmarknadsinsatserna på individnivå använder sig verksamheten även av brukarundersökningar där deltagarna får värdera stödet de fått.

Det poängteras även att de flesta individer tar del av flera olika insatser samtidigt, vilket ytterligare gör det svårt att bedöma effektiviteten och effekten av enskilda insatser. Verksamhetssystemet beskrivs även som föråldrat och svårhanterligt vad gäller sökningar i systemet. Sammantaget uppges att begränsningarna i verksamhetssystemet gör det svårt att korrelera vilka insatser som lett till avslut (sysselsättning) och vilka bakgrundsvariabler dessa individer har haft. I dagsläget kräver denna typ sammanställning manuella djupdykningar i systemet vilket uppges ske enbart vid enstaka tillfällen. Som exempel nämns att det tidigare genomfördes en manuell uppföljning av kommunala arbetsmarknadsanställningar inom ramen för konceptet merservice, men att detta var tidskrävande. Det påtalas även under intervjuerna att förvaltningen under lång tid har arbetat för att kunna koppla samman de olika systemen för försörjningsstöd och arbetsmarknadsinsatser, men inte lyckats. Det fanns ett förslag på modell för samkörning av register från AMA över avslutade ärenden och ekonomiskt bistånd med där syftet enligt förvaltningen var att åskådliggöra de ekonomiska effekterna av arbetsmarknadsinsatserna på det ekonomiska biståndet. Arbetet pausades i samband med omorganisationen och uppstarten av de nya facknämnderna 2017. Vid tidpunkten för granskningen uppgavs att arbetet nyligen har startats upp igen. Enligt förvaltningen är nästa steg den tekniska aspekten och att ta fram en prototyp som kan testas.

I relation till detta framkommer av protokollgranskningen att arbetsmarknads- och socialnämnden i april i år gav förvaltningen i uppdrag att se över strukturen för vilken statistik som ska genereras och presenteras till nämnden. Nämnden beslutade att förvaltningen skulle återkomma med ett förslag under hösten 2018. Förslaget har vid tidpunkten för denna granskning ännu inte presenterats för nämnden.

2.3.3. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens uppföljnings- och utvärderingsarbete

Genomgången av gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens protokoll visar att olika aspekter av arbetet med arbetsmarknadsinsatser och utbildning/sysselsättning inom ramen för detta granskningsområde har berörts vid nämndens sammanträden. Som några exempel kan noteras:

- Det finns en stående informationspunkt på agendan där angelägen information går till nämnden för kännedom.
- Gymnasie- och vuxenutbildningsdirektören har informerat om översynen av Ung Malmö och Vägledningscentrum.
- Förvaltningsdirektören har informerat om den uppkomna situationen med leverantörer av SFI för vuxna samt informerat om den skriftliga åtgärdsplanen gällande upphandlad SFI-utbildning.
- Nämnden har fattat beslut om att föreslå för kommunstyrelsen att godkänna överenskommelse om fördjupad samverkan om nyanländas etablering mellan Malmö Stad och Arbetsförmedlingen.

Protokollgranskningen påvisar särskilt att SFI-verksamheten och de brister som påträffats hos de externa utförarna har berörts i någon form vid i princip samtliga nämndssammanträden. Av protokollen framkommer bland annat att beslutet att all SFI från och med 1 augusti 2018 ska bedrivas i Malmö stads regi eller vid folkhögskolor volymmässigt innebär en fördubbling av utbildning i egen regi. Det innebär omkring 4000 årsplatser vilket beskrivs vara en extrem påfrestning för verksamheten samtidigt som detta förutsätter nära samverkan med andra delar av Malmö stad och externa aktörer för att bli framgångsrik.

Det kommunala aktivitetsansvaret är svårt att bedöma hur det fungerar utifrån ett operativt perspektiv. Mätinstrumentet rör enbart kontakt och studier, inte något kring arbetsmarknadsinsatser. Verksamheten mäter antalet unga från kontakt till aktivitet och antalet unga från aktivitet till studier (både nationellt program och IM-program). Statistik förs i en Excel-fil och följs upp månadsvis utifrån beslutade parametrar, uppföljningen görs genom ett nedslag vid ett specifikt datum i mitten av varje månad och statistiken hämtas från IKE (interkommunal ersättning). I intervjuerna framkommer att data som kommer från IKE inte är pålitlig, vilket påverkar arbetet och tillförlitligheten av Excel-filen, och i förlängningen gör det svårt att styra verksamhet och uppföljning av unga inom det kommunala aktivitetsansvaret. Verksamheten har påbörjat arbetet med en processkarta för att strukturera upp det systematiska arbetet av insatser och på så vis kunna följa ungdomen och erbjuda adekvata insatser.

2.3.4. Uppföljning och utvärdering av samverkan med externa aktörer

Extern samverkan regleras som regel av ett samverkansavtal eller en skriftlig överenskommelse. I dessa avtal framgår vanligtvis de gemensamma målsättningarna med samverkan, en beskrivning av roller och ansvar samt en beskrivning av uppföljningsprocessen.

Som tidigare nämnt har staden ett flertal samverkansprojekt med externa parter, som exempel DUA nyanlända, DUA unga och den strategiska överenskommelsen med Arbetsförmedlingen. Den strategiska överenskommelsen avseende samverkan mellan Arbetsförmedlingen i Malmö och Malmö stad regleras av dokumentet med samma namn. I dokumentet beskrivs de gemensamma målsättningarna med samverkan, andra samarbetsrelationer mellan organisationerna, processen för gemensamma

projektansökningar samt principerna för samverkan inom ramen för den strategiska överenskommelsen. Av dokumentet framgår även processen för uppföljning och förankring av arbetet.

De arbetsmarknadsinsatser som är organiserade i projekt har en inbyggd uppföljningsprocess inom ramen för varje enskilt projekt. Inom exempelvis IOP, ESF-projekt och FINSAM upprättas gemensamma mål som följs upp enligt en på förhand bestämd process. Vid samverkan i projektform med stöd från exempelvis Tillväxtverket ställer stödgivaren krav på uppföljning och återrapportering av projektens ekonomi och verksamhet. När och i vilken form uppföljningen genomförs regleras av villkoren för de erhållna bidragen. Vid projekt finansierade av ESF och ERUF återfinns exempelvis alltid ett krav om att det ska finnas en extern utvärderare som utvärderar projektet. Enligt uppgift har även de enskilda förvaltningarna ett ansvar att följa upp projekten då de äger och fogar över projekten som berör/är en del av verksamheten.

Arbetsmarknadsavdelningen har exempelvis planeringssekreterare som arbetar med att följa upp verksamhet som genomförs inom ramen för de olika samverkansarenorna såsom IOP och FINSAM.

2.3.5. Bedömning

	KS	ASN	GVN
Vilken dokumentation och uppföljning finns det på individnivå avseende de kommunala arbetsmarknadsinsatserna?	Ej tillämpligt	Delvis uppfyllt	Ej tillämpligt
Finns det en dokumenterad och fungerande uppföljning, utvärdering och återrapportering av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna och dess resultat?	Uppfyllt	Uppfyllt	Uppfyllt
Vilken uppföljning och utvärdering finns det av samverkan med externa aktörer och olika branscher?	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt

När det gäller uppföljning, utvärdering och återrapportering av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna kan vi konstatera att arbetsmarknads- och socialnämnden och övriga nämnder har dragit lärdomar från granskningen 2016 och utarbetat mer mätbara mål med tillhörande indikatorer för en förbättrad uppföljning. Delårsrapporten för arbetsmarknads- och socialnämnden är enligt vår bedömning utförlig och mäter bl.a. avslut till studier och arbete vid delåret samt innehåller prognoser över måluppfyllelsen för helåret. Det förekommer uppföljning och återkoppling vad gäller arbetsmarknads- och sysselsättningsfrågor till samtliga tre nämnder. Arbetsmarknads- och socialnämnden har en tydlig modell för detta och stående informationspunkter vilket ger nämnden förutsättningar att vara väl informerade. Uppföljningen åskådliggör samtidigt att arbetsmarknadsinsatserna i Malmö fortsatt uppvisar bristande måluppfyllelse och ej tillfredsställande resultat på flera områden.

Arbetet med Jobbpakten genomförs och redovisas i delårsrapporten. För perioden januari-augusti hade 675 av de 1100 platserna tillsatts, vilket motsvarar 61 procent av målsättningen. I uppföljningen analyseras förutsättningarna för att nå målsättningarna som upprättats för Jobbpakten och de hinder som finns konkretiseras, vilket vi anser är

positivt utifrån den vikt som lagt på Jobbpakten både från kommunstyrelsens och arbetsmarknads- och socialnämndens sida.

Vi bedömer att de brister som påtalades i Stadsrevisionens granskning rörande statistksamordning kvarstår. Det finns fortfarande brister i verksamhetssystemet som gör att kopplingen mellan ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsinsatser är svårbedömd. Nämnden har försökt hantera detta med nya mål och målindikatorer, samt dokumentation och uppföljning på individnivå. Ett arbete pågår dock för att förbättra flödena och göra individens väg från försörjningsstödsansökan till arbetsmarknadsinsats kortare och effektivare. Verksamheten uppger emellertid själva under intervjuerna att de har svårt att följa individerna i systemet och analysera resultaten.

Som nämnts tidigare är det vår bedömning att givet floran av samverkansforum bör berörda nämnder i högre grad tydliggöra syftet med samverkan och se över befintliga samverkansstrukturer utifrån effektivitet, resultat och funktion. Detta är något som även extern samverkan. Samtidigt kan vi notera 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 själva uppföljningsprocessen.

När det gäller gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden är det vår bedömning att styrningen och uppföljningen kring det kommunala aktivitetsansvaret är otillräcklig. Arbetet med en processkarta och utvecklat arbetssätt är inlett men inte på plats. Nämnden uppvisar bristande måluppfyllelse för området i sin egen delårsrapport. Givet tidigare kritik i granskningen 2016 är det vår bedömning att nämnden skyndsamt bör utveckla en tydlig process för att fånga upp målgruppen, erbjuda adekvata insatser samt följa upp att dessa insatser har avsedd effekt.

2.4. Åtgärder

- *Vidtas det förbättrande åtgärder vid identifierade brister?*

2.4.1. Iakttagelser

I Stadsrevisionens granskning som genomfördes 2016 påtalades att den dåvarande nämndens uppföljningsstruktur medförde begränsningar i nämndens möjlighet till styrning, ledning, uppföljning och kontroll. Med anledning av detta framkommer att både arbetsmarknads- och socialnämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden sett över sin målstyrning och angett nya mål och målindikatorer som är möjliga att följa över tid. Som tidigare nämnts anger exempelvis gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden vilka förändringar som genomförts inför året för att förbättra nämndens möjlighet att bidra till att uppfylla kommunfullmäktiges mål i nämndens budget. Under intervju med företrädare för näringslivsavdelningen och arbetsmarknadsenheten framkommer även att förvaltningen löpande arbetar med vidtagande av åtgärder vid identifierade brister inom verksamheten.

Vad gäller arbetsmarknads- och socialnämnden framkommer under granskningen att arbetsmarknadsavdelningen ser över sin organisation och ska implementera en ny organisation 1 januari 2019. I den nya organisationen är målet att tre enheter som gör allt från ax till limpa och att individen tilldelas en handläggare som följer personen genom

hela flödet. Tanken är ett arbetssätt som är mer flödes- och processinriktat för att bättre kunna följa individerna genom systemet. Anledningen till omorganisationen uppges vara att avdelningen vill göra arbetet med effektivt, använda resurserna på ett bättre sätt och att kompetensen inom avdelningen ska komma fler till del. Kartläggningar som avdelningen gjort kring kontaktpunkterna inom organisationen har även påvisat att den befintliga organisationen är sårbar och har svår att ställa om för snabba politiska beslut eller förändrad målgrupp. Som exempel på vidtagande av åtgärd nämns även att arbetsmarknadsavdelningen löpande ser över sina samarbeten och insatser avvecklar sådant som inte ger resultat. Verksamheten har bland annat aktivt valt att inte fortsätta vissa samarbeten då de inte stämmer överens med de nya målen inom ramen för den nya nämndsorganisationen. Detta har exempelvis inneburit att vissa IOP (idéburet offentligt partnerskap) inte blivit förlängda efter det att avtalen löpt ut.

Som tidigare nämnts (se 2.3.2 ovan) visar protokollgranskningen att arbetsmarknads- och socialnämndens protokoll varit aktiv var gäller frågor som rör arbetsmarknadsinsatser och sysselsättning. Nämnden har bland annat återremitterat ärenden till förvaltningen i fall nämnden ansett att det har behövts, och återremitterade exempelvis uppdraget från att definiera och fastställa principen om arbete först för försörjningsstödstagare i Malmö. Nämnden har enligt protokollen även varit aktiv i sin styrning genom att exempelvis ge förvaltningen i uppdrag att upprätta riktlinjer för projektverksamhet inom arbetsmarknads- och socialförvaltningen för att säkerställa att styrning och samordning av projekt hanteras likvärdigt och transparent i nämndens verksamhet och att Malmö stads interna riktlinjer för projektredovisning efterlevs.

2.4.2. Bedömning

	KS	ASN	GVN
Vidtas det förbättrande åtgärder vid identifierade brister?	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt	Delvis uppfyllt

På en övergripande nivå kan vi konstatera att mycket har hänt efter granskningen 2016. En ny organisation med nya nämnder har sjösatts. Som noteras i tidigare avsnitt förekommer t ex vissa otydligheter kring ansvar och samverkansproblem har uppstått mellan arbetsmarknads- och socialnämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden utifrån förändringarna inom SFI-verksamheten. Samtidigt är det en stor förändring som är gjort och nämnderna har kommit en god bit på väg, bl a utifrån agerande med att utveckla målstyrningen och mätning av resultat. Det framkommer att det pågår en omorganisation inom arbetsmarknadsavdelningen inom arbetsmarknads- och socialnämnden för att förbättra uppföljningsarbetet och lättare kunna följs individen, vilket innebär att det finns ett fortsatt utvecklingsarbete i syfte att förbättra tidigare identifierade brister.

Utifrån granskningen konstaterar vi också att det fortsatt är långa hanteringstider och att arbetsmarknads- och socialnämnden själva driver ett arbete för att förbättra flödena kring individerna som tar del av förvaltningens verksamheter. Vi kan, utifrån genomförd protokollgenomgång (se avsnitt 2.3.1 till och med avsnitt 2.3.3), också konstatera att

nämnderna har ett aktivt beslutsfattande i syfte att hantera frågor och brister som identifieras.

Sammantaget föreligger samtidigt en hel del brister när det gäller måluppfyllelsen. Malmö stad och de berörda nämnderna i denna granskning har stora utmaningar i att erbjuda adekvata arbetsmarknadsinsatser och annat stöd/studier som gör att de når målsättningarna inom arbetsmarknadsområdet.

Vi bedömer utifrån ovanstående att revisionsfrågan rörande vidtagna förbättrande åtgärder är delvis uppfyllt.

3. *Samlad bedömning*

Syftet med granskningen har varit 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.

Efter genomförd granskning är bedömningarna följande:

- Bedömningen är att *kommunstyrelsen* delvis säkerställer att det finns en ändamålsenlig styrning och ledning, samverkan och uppföljning av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna. Bedömningen grundas på att kommunstyrelsens ansvar för stadens strategiska arbetsmarknadspolitik behöver förtydligas i syfte att undvika gränsdragningsproblem mot övriga berörda nämnder samt att riskanalysen avseende kommunala arbetsmarknadsinsatser kan utvecklas och hanteras inom ramen för övrig riskanalys och internkontrollarbete. Vidare kan konstateras att nämndstrukturen har förändrats sedan granskningen 2016 och målstyrningen har utvecklats men vi ser behov av tydliggörande av gränsvärden för målnivåerna samt brister i måluppfyllelsen inom arbetsmarknadsområdet i staden.
- Bedömningen är att *arbetsmarknads- och socialnämnden* delvis säkerställer att det finns en ändamålsenlig styrning och ledning, samverkan och uppföljning av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna. Bedömningen görs mot bakgrund av en bristande måluppfyllelse inom arbetsmarknadsområdet samt att uppföljning på individnivå fortfarande uppvisar brister och behöver vidareutvecklas. Nämnden arbetar även med att förbättra flödena för individen inom verksamheterna. Målstyrningen och uppföljningen har dock utvecklats sedan granskningen 2016, likväl som mätningen av mål. Arbetet med risker inom arbetsmarknadsområdet skulle stärkas om det hanterades inom ramen för nämndens internkontrollplan istället för att hanteras på avdelningsnivå, vilket vi bedömer försvårar nämndens sammantagna uppföljning och kontroll.
- Bedömningen är att *gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden* delvis säkerställer att det finns en ändamålsenlig styrning och ledning, samverkan och uppföljning av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna. Bedömningen görs mot bakgrund av att de brister som tidigare identifierats rörande det kommunala aktivitetsansvaret kvarstår. Ett omtag har gjorts men förbättringar behövs ännu kring bl a struktur för arbetet och uppföljning av insatsernas effekter. Nämndens mål kring KAA uppnås ej. Vidare kan konstateras att målstyrningen inom verksamhetsområdet har utvecklats sedan granskningen 2016. Rörande samverkan bedömer vi att brister föreligger som försvårar en ändamålsenlig samverkan inom arbetsmarknadsområdet. Dessa brister påverkas av nämndens problem med SFI-verksamheten.

När det gäller uppföljningen av granskningen från 2016 har bristerna som där identifierades behandlats löpande i föregående kapitel. En summering för att tydliggöra vad som utvecklats och vilka brister vi bedömer kvarstår följer här:

- Vid samtal med förvaltningsledningen inom arbetsmarknads- och socialförvaltningen och chefer inom arbetsmarknadsavdelningen framkommer att granskningsrapporten varit känd och hanterats på övergripande nivå. Vår bedömning är att revisionens kritik 2016 i hög grad har varit vägledande för det utvecklingsarbete som har bedrivits av nämnd och förvaltningsledning, även om brister kvarstår i flera fall (se nedan).
- En förbättrad uppföljningsstruktur med målområden, nämndsmål, åtaganden, indikatorer etc. har utvecklats och återfinns i de tre nämndernas styrande dokument.
- Det är dock fortsatt svårt att följa insatsers kvalitet och resultat, särskilt kring enskilda verksamheter samt att kunna följa individens väg genom arbetsmarknads- och socialnämndens organisation.
- Ett arbete pågår men arbetsmarknads- och socialnämnden har ännu inte effektiva deltagarflöden när det gäller olika arbetsmarknadsinsatser. Vi har noterat att förvaltningen redan påbörjat detta arbete samt att en omorganisation av arbetsmarknadsavdelningen väntar efter årsskiftet.
- Bristande måluppfyllelse inom arbetsmarknadsområdet är ett problem som kvarstår, vilket bl a framgår av arbetsmarknads- och socialnämndens redovisning av utfall och prognos för helår som görs i delårsrapporten för 2018.
- Processutveckling pågår rörande arbetet kring KAA men gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens verksamhet på området har fortfarande brister och det saknas ett välfungerande och tydligt arbetssätt kring målgruppen. Arbete har skett bl a kring framtagande av en processkarta men denna är inte implementerad i verksamheten. Givet tidigare kritik i granskningen 2016 är det vår bedömning att nämnden skyndsamt bör utveckla en tydlig process för att fånga upp målgruppen, erbjuda adekvata insatser samt säkerställa en rutin för uppföljning av att dessa insatser har avsedd effekt.

Utifrån ovanstående bedömningar lämnar vi följande *rekommendationer*:

- Tydliggör gränsdragningar och innebörden av kommunstyrelsens strategiska roll inom arbetsmarknadsområdet
- Kommunstyrelsen bör beakta riskerna rörande arbetsmarknadsfrågor och jobbpakten i den övergripande riskanalysen och internkontrollplanen.
- Kommunstyrelsen bör definiera och tydliggöra gränserna för de olika målvärdena i stadens måluppföljning.
- Ett tydliggörande bör göras av hur målgruppen försörjningsstödstagare ska prioriteras av andra nämnder utöver arbetsmarknads- och socialnämnden.
- Arbetsmarknads- och socialnämnden bör beakta riskerna rörande arbetsmarknadsfrågor i sin internkontrollplan för att stärka nämndens uppföljning och kontroll.
- Arbetsmarknads- och socialnämnden bör utveckla effektivare flöden för individen och i högre utsträckning möjliggöra mätning av insatsernas kvalitet.

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

2018-12-12

Tobias Bjöörn

Granskningsledare

Lena Salomon

Projektledare