

Revisionsrapport

Granskning av kommunens arbete mot ungdomsarbetslöshet

Klippans kommun

Adrian Göransson
revisionskonsult

Oktober 2013

Innehållsförteckning

1.	Inledning	1
1.1.	Bakgrund och syfte	1
1.2.	Revisionsfråga och kontrollmål.....	1
1.3.	Metod och avgränsning	1
2.	Utgångspunkter	2
2.1.	Ansvar för arbetsmarknadspolitiken.....	2
2.2.	Organisation och verksamhet.....	2
3.	Granskningsresultat	3
3.1.	Mål och riktlinjer finns för arbetet mot ungdomsarbetslösheten.....	3
3.1.1.	Mål	3
3.1.2.	Riktlinjer	3
3.2.	Arbetsmarknadsinsatserna följs upp och utvärderas.....	4
3.3.	Genomförandeplaner är upprättade och relevanta.....	4
3.4.	Enheten för arbete och sysselsättning och Arbetsförmedlingen har ett fungerande samarbete	5
4.	Revisionell bedömning och rekommendationer.....	6

1. Inledning

1.1. Bakgrund och syfte

Arbetsförmedlingens statistik¹ från september 2013 visar att 7,3 procent (107 personer) av Klippans kommuns ungdomar mellan 18 och 24 år är öppet arbetslösa². Motsvarande siffror för riket och Skåne län var 4,9 respektive 5,2 procent.

I Klippans kommun arbetar Enheten för arbete och sysselsättning, inom Socialförvaltningen, för att motverka ungdomars utanförskap på såväl arbetsmarknaden som samhället i stort. På Enheten för arbete och sysselsättning kan personer få hjälp med att söka jobb, få praktik ute på arbetsmarknaden eller annan hjälp kring arbete och sysselsättning.

1.2. Revisionsfråga och kontrollmål

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga: *Säkerställer Socialnämnden att kommunens arbete mot ungdomsarbetslösheten är ändamålsenligt?*

Följande kontrollmål ingår i granskningen:

- Mål och riktlinjer finns för arbetet mot ungdomsarbetslösheten
- Arbetsmarknadsinsatserna följs upp och utvärderas
- Genomförandeplaner är upprättade och relevanta
- Enheten för arbete och sysselsättning och Arbetsförmedlingen har ett fungerande samarbete

1.3. Metod och avgränsning

Granskningen avser Socialnämnden. Underlaget som rapporten bygger på utgörs både av skriftliga (styrdokument) och muntliga (intervjuer) källor. De granskade styrdokumenterna utgörs av befintliga mål och riktlinjer som har bäring på kommunens arbete mot ungdomsarbetslöshet. Intervjuer har genomförts med följande personer:

- Enhetschef, Enheten för arbete och sysselsättning
- Två samordnare, Enheten för arbete och sysselsättning
- Arbetsförmedlare, Arbetsförmedlingen
- En ungdom som deltar i Enheten för arbete och sysselsättnings aktiviteter och verksamhet

Granskningen har också omfattat en genomgång av 10 ungdomars akter. Aktgranskningen har fokuserat på ungdomarnas genomförandeplaner. Samtliga ungdomar som akterna tillhör har eller är inskrivna på Enheten för arbete och sysselsättning år 2013.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av samtliga intervjuade.

¹ Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik ska inte förväxlas med den officiella arbetsmarknadsstatistiken som tillhandahålls av Statistiska centralbyrån (SCB). SCB:s aktuella uppgifter om bland annat sysselsatta, arbetslösa och arbetskraften utgår från månatliga arbetskraftsundersökningar (AKU). Vid jämförelser med statistik från andra länder ska SCB:s arbetsmarknadsstatistik användas. Till följd av olika metoder för uppgiftsinsamling redovisar AKU och Arbetsförmedlingens registerstatistik inte samma antal arbetslösa. Skillnaden är störst under sommarmånaderna.

² Andel av den totala befolkningen.

2. Utgångspunkter

2.1. Ansvar för arbetsmarknadspolitiken

Arbetsmarknadsåtgärder är huvudsakligen en statlig angelägenhet³. I praktiken finns det dock ett stort intresse från kommunernas sida att kunna påverka arbetsmarknadsfrågor och minska arbetslösheten. Enligt Sveriges kommuner och Landsting (SKL) satsar 93 procent av kommunerna egna medel på arbetsmarknadsfrågor⁴. För kommunerna är en hög sysselsättning av stor betydelse – både för att säkerställa nödvändiga skatteintäkter och för att begränsa kostnaderna för ekonomiskt bistånd.

Kommunernas insatser syftar främst till att förbättra arbetslösa personers möjligheter till att bli självförsörjande. Exempelvis kan kommunerna erbjuda arbetslösa personer utbildning, praktik eller andra insatser som ökar deras möjligheter till att få arbete.

2.2. Organisation och verksamhet

I Klippans kommun är det Socialförvaltningen som ansvarar för att förebygga arbetslöshet och/eller minska följdverkningarna av arbetslöshet. Vi kan dock konstatera att Kommunfullmäktige, i beslutat reglemente, inte har delegerat något specifikt ansvar till Socialnämnden avseende kommunens arbete med att förebygga arbetslöshet och ungdomsarbetslöshet.

Enheten för arbete och sysselsättning inom Socialförvaltningen är nämndens operativa och verkställande organ avseende dels att hjälpa arbetssökande till egenförsörjning på den öppna arbetsmarknaden (alternativt utbildning) och dels daglig verksamhet enligt LSS⁵. På enheten kan arbetssökande få hjälp med att söka arbete och praktisera i en av enhetens fem arbetsgrupper – *Snickeri- & Lagergruppen*, *Servicegruppen*, *Vakmästargruppen*, *Naturvårdsgruppen* samt *Bilvårdsgruppen*. För närvarande arbetar en enhetschef, tre samordnare, två praktikanskaffare, en planerare och fem handledare på enheten. Samtliga av samordnarna är förhållandevis nya och har rekryterats inom loppet av drygt ett halvår.

Under år 2013 pågår ett förändringsarbete inom enheten. Bland annat kommer verksamheten att flytta till nya lokaler och en ny arbetsstruktur i samband med arbetssökande kommer att implementeras i organisationen.

³ Kommunen har enligt socialtjänstlagen (2001:453) emellertid ansvar för att främja den enskildes rätt till arbete samt vid behov samverka med andra samhällsaktörer.

⁴ http://www.skl.se/press/nyheter_2/kommuner-efterlyser-samarbete.

⁵ Insatsen "Daglig verksamhet" har som syfte att bidra till att den enskildes personliga utveckling och främja delaktighet i samhället. Insatsen är förbehållet personer som avses i 1 § punkt 1 och 2 i LSS i yrkesverksam ålder och som inte står till arbetsmarknadens förfogande eller studerar på heltid. Verksamheten skall rymma aktiviteter med habiliterande inriktning och med produktionsinriktade uppgifter. I insatsen ingår omvårdnad.

3. Granskningsresultat

3.1. Mål och riktlinjer finns för arbetet mot ungdomsarbetslösheten

3.1.1. Mål

I dokumentet "Kvalitetsmål inom Enheten för arbete och sysselsättning" finns ett antal mål uppställda för Enheten för arbete och sysselsättnings verksamhet för år 2013. Bland målen finns det tre som har bäring på arbetet med att hjälpa arbetssökande till egenförsörjning⁶:

Mål 1: Samtliga personer som kommer till Enheten arbete och sysselsättning ska få ett bra bemötande av all personal

Mål 2: Minst 65 procent ska nå målet till självförsörjning

Mål 3: Minst 80 procent ska uppleva att sysselsättningen på Enheten arbete och sysselsättning är meningsfull eller mycket meningsfull.

I intervjuerna med enhetschef och samordnare ställdes frågan om målstyrning är tydlig. De intervjuade uppger att enheten det senaste året utvecklat sin målstyrning och att det tidigare inte funnits uppföljningsbara mål (se mer [avsnitt 3.2](#)). Vidare uppger några av de intervjuade att det behövs fler mål som är direkt kopplade till enhetens arbete mot ungdomsarbetslöshet.

3.1.2. Riktlinjer

Socialförvaltningen har tagit fram övergripande riktlinjer för processen kring unga arbetslösa vari roll- och ansvarsfördelning för arbetsmarknadsplaneringens olika delar klargörs⁷. Utifrån dessa riktlinjer och intervjuade samordnare kan processen i stora drag delas in i tre delar:

- 1. Initiering.** Ungdomar som söker försörjningsstöd eller kontakter Socialförvaltningen ska registreras. En arbetsmarknadssekreterare på förvaltningen handlägger och prövar om den enskilde är berättigad till försörjningsstöd. För att vara berättigad ska den unge bland annat vara inskriven på arbetsförmedlingen och vara aktivt arbetssökande.
- 2. Planering.** Därefter kopplas Enheten för arbete och sysselsättnings samordnare in. Samordnare ska tillsammans med den unge ta fram en genomförandeplan. Alla möten och kallelser från Enheten för arbete och sysselsättnings är, enligt uppgift, obligatoriska om inget annat är avtalat.
- 3. Arbetsmarknadsinsatser.** Enheten för arbete och sysselsättnings erbjuder den unge ett antal arbetsmarknadsinsatser. Det ska dock understrykas att arbetet på Enheten för arbete och sysselsättnings bygger på ungdomens eget ansvar. På Enheten för arbete och sysselsättnings erbjuds bland annat följande arbetsmarknadsinsatser:

⁶ Målen är utformade som så kallade "SMARTA-mål". SMART står för att målen ska vara: Specifika, Mätbara, Acceperade, Realistiska och Tidsatta.

⁷ Riktlinjer för handläggning av försörjningsstöd och bistånd i annan form, antagen i Socialnämnden, 2011-10-04 § 111.

- Enheten för arbete och sysselsättnings erbjuder hjälp till den unge att skapa kontaktytor till olika arbetsgivare.
- Den unge erbjuds få tillgång till dator, telefon, Internet och skrivare. Detta för att lättare kunna söka arbete och utbildning samt göra CV.
- Arbetsgivare och utbildningsanordnare bjuds in till Enheten för arbete och sysselsättning för att skapa en direktkontakt med de ungdomarna.

När det gäller den ovan beskrivna processen kring arbetet med arbetslösa ungdomar så noterar vi att de dokumenterade riktlinjerna inte anger att ungdomarna har en närvaroplikt avseende de möten som avtalas med samordnarna. Likaså framgår det inte vilka sanktioner som kan vidtas om ungdomarna inte kommer till avtalade möten.

Beträffande Enheten för arbete och sysselsättnings så uppger intervjuad ungdom att de insatser som erbjuds är ett bra stöd i processen till att bli självförsörjande.

Under intervjun med samordnarna ombads de att reflektera över hur arbetsmarknadsplaneringen fungerar. De intervjuade samordnarna uppger arbetet överlag fungerar på ett tillfredsställande sätt. Dock menar de intervjuade att rutiner och arbetssätt i större utsträckning kan dokumenteras. Detta främst för att underlätta introduktionen för nyanställda eller oerfarna samordnare

3.2. Arbetsmarknadsinsatserna följs upp och utvärderas.

Redan tidigare har det fastslagits att Socialnämnden år 2012 inte hade några uppföljningsbara mål för arbetet mot ungdomsarbetslöshet.

Socialförvaltningen har inte genomfört någon större undersökning av hur ungdomar upplever de insatser som Enheten för arbete och sysselsättnings erbjuder. Enhetschef och de intervjuade samordnarna uppger dock att arbetsmarknadsinsatserna följs upp på andra sätt, exempelvis under möten med ungdomarna.

När det gäller uppföljningen av Enheten för arbete och sysselsättnings verksamhet finns det möjligheter att ta fram statistik avseende genomströmningen av arbetslösa ungdomar. År 2012 var totalt 49 ungdomar i åldrarna 18-25 år inskrivna/registrerade på Enheten för arbete och sysselsättning. Under samma år avslutades 49 ärenden. År 2013 (till och med juni) har 11 registrerats och av dessa ärenden är 10 avslutade. Intervjuad enhetschef uppger att en klar majoritet av de ungdomar som kommer till Enheten för arbete och sysselsättning efter tre månader lämnas över till Arbetsförmedlingen⁸ (det vill säga Arbetsförmedlingen tar över huvudmannaskapet för ungdomarna).

3.3. Genomförandeplaner är upprättade och relevanta

Vår genomgång visar att det upprättats en genomförandeplan för samtliga av de tio ungdomarna. Planerna upprättas digitalt och finns att tillgå i Enheten för arbete och sysselsättnings ärendehanteringssystem. Av genomförandeplanerna framgår det att de ska undertecknas av både samordnare och arbetssökande. Tanken är alltså att planerna ska skrivas ut och undertecknas. Vi noterar emellertid att samtliga av de granskade planerna inte finns utskrivna och saknar underskrifter.

⁸ Efter tre månader omfattas ungdomarna av den så kallade jobbgarantin. Ungdomarna kan då genom Arbetsförmedlingen få bland annat hjälp och stöd med att söka jobb, få coaching och praktik samt studie- och yrkesvägledning. Det ska dock betonas att Enheten för arbete och sysselsättning är involverade i detta arbete (se mer [avsnitt 3.4](#)).

Genomförandeplanerna innehåller långsiktiga och kortsiktiga mål. Det långsiktiga målet är fastställt till att den unge ska bli självförsörjande. Det kortsiktiga målet brukar ofta vara formulerade som någon kompetenshöjande insats eller att skriva CV samt personligt brev som ett led till att hitta praktik-/arbetsplats. Inte någon av de granskade planerna innehåller uppgifter om när ungdomen ska kontakta samordnaren för uppföljning av genomförandeplanen. Samordnarna uppger dock att i de digitala planerna finns det uppgifter om när uppföljning ska ske, men att detta inte syns när planerna skrivs ut.

När det gäller genomförandeplanerna så uppger de intervjuade samordnarna att det inte finns några riktlinjer för vad genomförandeplanerna ska innehålla eller utformas. Det kan i det här sammanhanget även nämnas att vi inte i granskningen inte funnit någon dokumenterad riktlinje från Socialnämnden som påbjuder att en genomförandeplan *ska* upprättas för ungdomarna.

De intervjuade samordnarna uppger att genomförandeplanerna ofta är översiktligt utformade. Samordnarna uppger även att mer detaljerad information (såsom avseende mål, nulägesituation och datum för uppföljningssamtal) registreras i enhetens ärendehanteringssystem. I granskningen har vi kunnat vidimera att denna information finns dokumenterad i ärendehanteringssystemet.

3.4. Enheten för arbete och sysselsättning och Arbetsförmedlingen har ett fungerande samarbete

År 2009 upprättades ett samarbetsavtal mellan Enheten för arbete och sysselsättning och Arbetsförmedlingen. Syftet med avtalet är att erbjuda ungdomar det stöd som behövs för att få arbete eller utbildning, bland annat ska coachning ge ungdomen stöd i arbetssökandet.

Utöver detta driver Enheten för arbete och sysselsättning och Arbetsförmedlingen under år 2013 ett projekt för arbetslösa ungdomar i Klippans kommun. Projektet innebär att samtliga ungdomar (18-25 år) som varit inskrivna på Arbetsförmedlingen i mer än tre år erbjuds praktikplats inom Klippans kommun. Syftet med projektet är att ge möjlighet till 20 långtidsarbetslösa ungdomar att få ett arbete i ett år och genom detta underlätta ungdomarnas väg in på den öppna arbetsmarknaden. Projektet startade med en månads praktik och därefter 12 månaders anställning. Arbetsförmedlingen ansvarade för urvalet av ungdomarna. Det fanns dock möjlighet att tillsätta 20 platser i och med att det inte fanns 20 långtidsarbetslösa ungdomar inskrivna på arbetsförmedlingen. Totalt medverkade 16 ungdomar vid starten i april. För närvarande medverkar 14 ungdomar i projektet (en har slutat pga att den fått jobb och den andra slutade pga privata skäl).

Under intervjuerna med samordnare och arbetsförmedlare ställdes frågan hur de intervjuade upplever samarbetet mellan Enheten för arbete och sysselsättning och Arbetsförmedlingen. Svaren var samstämmigt att samverkan fungerar smidigt och prestigelöst.

4. *Revisionell bedömning och rekommendationer*

Granskningens revisionsfråga har varit: *Säkerställer Socialnämnden att kommunens arbete mot ungdomsarbetslösheten är ändamålsenligt?* Efter genomförd revision och genomgång av granskningens samtliga kontrollmål är det vår bedömning att Socialnämnden inte i alla delar säkerställer att arbetet mot ungdomsarbetslösheten är ändamålsenligt.

Vi kan konstatera att Kommunfullmäktige, i beslutat reglemente, inte har delegerat något specifikt ansvar till Socialnämnden avseende kommunens arbete med att förebygga arbetslöshet och ungdomsarbetslöshet.

Granskningen har även visat att Enheten för arbete och sysselsättning under år 2013 har varit och är föremål för en rad personella och organisatoriska förändringar. Det faller sig således naturligt att enheten är inne i en uppbyggnadsfas. Vi har i granskningen identifierat ett antal områden som bör beaktas i det pågående utvecklingsarbetet.

Nedan följer våra bedömningar och rekommendationer utifrån granskningens kontrollmål.

Mål och riktlinjer finns för arbetet mot ungdomsarbetslösheten

Vi ser positivt på att Socialnämnden har tagit fram kvalitetsmål för Enheten för arbete och sysselsättnings verksamhet. Vår granskning har emellertid visat att inte något av kvalitetsmålen för år 2013 är direkt kopplat till ungdomsarbetslöshet. Med anledning av detta bedömer vi att Socialnämndens mål kan vidareutvecklas.

Vi kan konstatera att det i begränsad utsträckning finns dokumenterade riktlinjer framtagna för arbetet mot ungdomsarbetslösheten. Vi anser att nämnden i högre grad bör dokumentera arbetssätt och rutiner. Detta för att förenkla introduktionen av nya medarbetare och minska organisationens sårbarhet. Vi vill särskilt lyfta fram att det i riktlinjerna bör framgå att ungdomarna har en närvaroplikt avseende de möten som avtalas med samordnarna. Likaså bör det av riktlinjerna framgå vilka sanktioner som kan vidtas om ungdomarna inte kommer till avtalade möten.

Arbetsmarknadsinsatserna följs upp och utvärderas

Uppföljningen av Enheten för arbete och sysselsättnings verksamhet kan vidareutvecklas. Vi anser att en mer genomgripande uppföljning och analys på ett tillförlitligare sätt skulle säkerställa att verksamhetens arbete mot ungdomsarbetslösheten utvecklas på ett tillfredsställande sätt.

Vi anser även att nämnden kan vidareutveckla formerna för utvärderingen av sina arbetsmarknadsinsatser. Exempelvis genom regelbundna brukarundersökningar (såsom enkätundersökningar).

Genomförandeplaner är upprättade och relevanta

Utifrån vår stickprovsgranskning gör vi bedömningen att Socialnämndens arbete med genomförandeplaner kan förbättras. Vår granskning har visat att genomförandeplanerna saknar utförliga beskrivningar/analyser av ungdomens situation och genom detta fyller planerna i praktiken ingen funktion. Det ska påpekas att vår granskning har visat att en stor

del av den information som brukar finnas dokumenterad i genomförandeplanerna istället finns i samordnarnas anteckningar i enhetens ärendehanteringssystem.

Enligt oss bör Socialnämnden ta ställning till om Enheten för arbete och sysselsättning i fortsättningen ska ta fram genomförandeplaner för ungdomar. Om nämnden bestämmer sig för att fortsätta arbeta med genomförandeplaner bör planernas utformning och innehåll utvecklas. Nedan följer vad vi anser att Socialnämnden bör beakta om de beslutar att Enheten för arbete och sysselsättningen även i fortsättningen ska arbeta med genomförandeplaner.

En central grundtanke med genomförandeplaner är att förtydliga ansvaret mellan den arbetssökande och kommunen. Våra erfarenheter från andra kommuner som arbetar med genomförandeplaner (ibland även kallade handlingsplaner) är att planerna bör innehålla detaljerade uppgifter avseende:

- **Nuläge.** Här brukar följande aspekter av ungdomens nuläge beskrivas: studiebakgrund, planering med annan aktör, primär inriktning på sökta arbeten, bedömning om personen är aktivt arbetssökande eller inte, eventuell sjukskrivning.
- **Överenskommelse.** Det brukar finnas en specifik planering mellan samordnare och ungdomen. Detta brukar omfatta eventuella aktiviteter med annan aktör, arbetssökeri (inkl. kvantitativt krav på sökfrekvens), praktik, deltagande i insats/arbetsmarknadspolitisk åtgärd.
- **Uppföljning.** Planen bör innehålla uppgifter om när ungdomen senast ska kontakta samordnare för uppföljning av arbetsmarknadsplaneringen. Det kan även framgå vilken dokumentation den unge ska ha med sig till mötet, till exempel listor på sökta arbeten, aktuell handlingsplan från Arbetsförmedlingen etcetera.

Enheten för arbete och sysselsättning och Arbetsförmedlingen har ett fungerande samarbete

Utifrån gjorda iakttagelser är vår bedömning att Enheten för arbete och sysselsättning och Arbetsförmedlingen har ett fungerande samarbete.

Rekommendationer

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi Socialnämnden att:

- ta fram kvalitetsmål som uttrycker nämndens förväntningar och ambitioner på Enheten för arbete och sysselsättning arbete mot ungdomsarbetslösheten
- i större utsträckning dokumentera arbetsprocessen med arbetslösa ungdomar. Vi vill särskilt lyfta fram att det i riktlinjerna bör framgå att ungdomarna har en närvaroplikt avseende de möten som avtalas med samordnarna. Likaså bör det av riktlinjerna framgå vilka sanktioner som kan vidtas om ungdomarna inte kommer till avtalade möten.
- se över formen för hur uppföljningen av Enheten för arbete och sysselsättnings arbete mot ungdomsarbetslöshet ska genomföras och redovisas
- tillse att Enheten för arbete och sysselsättning regelbundet genomför brukarundersökningar
- analysera iakttagelserna som gjorts avseende Enheten för arbete och sysselsättnings arbete med genomförandeplaner

2013-10-04

Adrian Göransson, Projektledare

Alf Wahlgren, Uppdragsledare