

Arbetsmarknads- insatser i Borås Stad

Stadsrevisionen. Borås

Rapport

Andreas Ekelund
Olof Fredholm

20
18

Innehållsförteckning

1 PROJEKTBESKRIVNING	2
1.1 BAKGRUND TILL REVISIONENS GRANSKNINGSPROJEKT	2
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	2
1.3 AVGRÄNSNINGAR	2
1.4 REVISIONSKRITERIER	2
1.5 ANSVARIG NÄMND/STYRELSE	4
1.6 GRANSKNINGSANSVARIGA	4
1.7 METODER	4
2 GRANSKNINGSRESULTAT	5
2.1 ORGANISERING AV ARBETSMARKNADSINSATSER	5
2.1.1 Försörjningsstöd	6
2.1.2 Kostnadsutveckling för försörjningsstöd och arbetsmarknadsinsatser	8
2.1.3 Kommunala arbetsmarknadsinsatser i Borås Stad	9
2.1.4 Effekter för den enskilde	13
2.1.5 Samordning med statliga aktörer och kommunala förvaltningar	15
3 STADSREVISIONENS BEDÖMNINGAR	16
4 KÄLLOR	17

1 Projektbeskrivning

1.1 Bakgrund till revisionens granskningsprojekt

Krav på arbete och aktiveringsåtgärder med arbetsmarknadsinriktning är sedan länge en av hörnstenarna i den svenska ekonomiska och sociala modellen. Innebörden är mångtydig och handlar både om arbetsmoral och ansvar och om den enskildes rätt. Även om arbetskraven aldrig har släppts så finns det stora variationer mellan kommuner i vilken grad sociala problem eller arbetslöshet anses som dominerande orsak till hjälpbehovet och vad man bör satsa resurser på. Intensiteten i och formerna för kraven på motprestation har varierat över tid.¹

Arbetet med ekonomiskt bistånd/försörjningsstöd utgår i huvudsak från socialtjänstlagen. Socialtjänsten har det dubbla uppdraget att å ena sidan utreda och fatta beslut om rätten till bistånd och å den andra att hjälpa biståndstagare till självförsörjning. När det gäller arbetet med hjälp till självförsörjning är insatser som kan kategoriseras under rubrikerna aktivering eller arbetsmarknadsaktivering de dominerande interventionsformerna.

I Borås Stad uttrycks inriktningen gällande arbetsmarknadsinsatser på övergripande nivå genom Kommunfullmäktiges budget. Där framgår bl.a för 2017;² att Arbetslivsnämndens uppgift är att ansvara för försörjningsstöd på ett sätt som kan leda till att den enskilde ska kunna nå egenförsörjning. Nämnden ska arbeta med utredande, aktiverande och arbetsförberedande åtgärder. I budgeten uttalas att försörjningsstödet ska tillämpas när alla andra resurser har undersökts och uttömts, och arbetet ska bedrivas på ett sätt som gör det möjligt att omvandla passivt försörjningsstöd till aktiva lönedel. Utbetalningen av försörjningsstöd/ekonomiskt bistånd har minskat kraftigt i Borås Stad de senaste åren samtidigt som antal deltagare i kommunala arbetsmarknadsanställningar ökat betydligt.

1.2 Syfte och frågeställningar

Mot ovanstående bakgrund syftar granskningen till att pröva om Borås Stads arbete med arbetsmarknadsinsatser är ändamålsenligt med avseende på kostnader, följsamhet mot lagstiftning och effekter för kommunen och personer som är involverade.

Revisionsfrågor

- Hur är följsamheten mot lagstiftning och övriga styrdokument inom området?
- Hur ser kostnadsutvecklingen i Borås Stad ut inom området?
- Hur använder Borås Stad kommunala arbetsmarknadsanställningar med avseende på målgrupper, matchning, anvisning av enskilda, utformning/anpassning av innehåll, omfattning och koppling till försörjningsstöd/ekonomiskt bistånd?
- Vilka effekter har insatserna för den enskilde på kort och lång sikt?
- Hur fungerar samordning/samverkan med Arbetsförmedling, Försäkringskassa och övriga förvaltningar i Borås Stad?

1.3 Avgränsningar

Granskningen avgränsas till Arbetslivsnämndens ansvarsområde.

1.4 Revisionskriterier

Revisionskriterier är tillämplig lagstiftning och Borås Stads lokala styrdokument inom området.

¹ Se ex. Nybom, Jenny; *Aktivering av socialbidragstagare*, Stockholms universitet, 2012 och Bergmark, Åke; *Ekonomiskt bistånd – försörjningsvillkor och marginalisering*, underlagsrapport Kommissionen för jämlik hälsa, 2016.

² Borås Stads Budget 2017: s 83

1.5 Ansvarig nämnd/styrelse

Ansvariga nämnder är Arbetslivsnämnden och Kommunstyrelsen.

1.6 Granskningsansvariga

Granskningsledare för projektet är Andreas Ekelund vid Revisionskontoret. Projektmedarbetare är Olof Fredholm vid Revisionskontoret.

1.7 Metoder

Metoderna för granskningen är dokumentstudier, intervjuer och telefonintervjuer med tjänstemän vid berörda förvaltningar och bearbetning/genomgång av relevant statistik.

2 Granskningsresultat

2.1 Organisering av arbetsmarknadsinsatser

Arbetslivsförvaltningen arbetar med medborgare som behöver stöd från samhället när det gäller arbetsmarknad och försörjningsstöd. Uppdraget syftar till att de individer som står långt från arbetsmarknaden ska få en meningsfull vardag, och så långt som möjligt nå egenförsörjning. Förvaltningen har två verksamhetsområden som arbetar med arbetsmarknadsinsatser, *Verksamhetsområde 1* som bl.a. organiserar Boråsregionens etableringscenter (BREC), Försörjningsstöd och Återbruk, *Verksamhetsområde 2* som organiserar Jobb Borås och Integration. *Sjuhärads samordningsförbund* organiseras via Sjuhärads Kommunalförbund.

Verksamhetsområde 1

Boråsregionens etableringscenter

De kommuner som är med i BREC 2017-01-01 är Bollebygd, Mark och Borås Stad, som även är värdkommun. Verksamhetens uppdrag innefattar administration, samhällsinformation samt tolkservice för nyanlända flyktingar under deras 24 första månader efter att de blivit kommunplacerade.

Försörjningsstöd

Enheten handlägger försörjningsstöd, men arbetar också aktivt med att omvandla försörjningsstöd till löneomedel. Metoden uppges bygga på att personer som befinner sig i bidragsberoende får en möjlighet till lönearbete i syfte att nå egenförsörjning. Arbetet uppges ske i nära samverkan med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Förvaltningen strävar efter att försörjningsstödet ska vara så lågt som möjligt genom egenförsörjning, och att så få hushåll som möjligt ska vara beroende av långvarigt försörjningsstöd. Förvaltningen framhåller att biståndsbedömningen sker utifrån gällande lagstiftning och praxis.

Återbruk

Återbruk syftar till att vara ett steg i att pröva och bygga upp arbetsförmåga, samt rusta individen att gå vidare mot den ordinarie arbetsmarknaden. Verksamheten riktar sig till de arbetslösa som står längst från arbetsmarknaden. Återbruk består av flera olika verksamheter och handlar om att få deltagarna att ta ansvar utifrån tydliga förutsättningar. Verksamhetens kortsiktiga målsättning är att deltagarna ska närma sig den reguljära arbetsmarknaden, i regel genom att få någon form av åtgärdsanställning i den ordinarie kommunala verksamheten. Ca 170 personer har olika former av arbetsmarknadsställningar och praktikplatser på Återbruk. Arbetslivsnämnden ger också bidrag till externa aktörer på den alternativa arbetsmarknaden.

Verksamhetsområde 2

Jobb Borås

Arbetslivsnämndens arbetsmarknads- och sysselsättningsinsatser är organiserade under Jobb Borås. Med en väg in ska samordningsförutsättningar skapas och förtydliga ingången till de olika arbetsmarknadspolitiska verksamheterna. Ansvar består av utveckling, samordning, genomförande och uppföljning, för de kommuninvånare som av försörjningsskäl är i behov av sådana insatser. Jobb Borås bedriver också uppsökande arbete mot särskilda målgrupper bl.a. ungdomar inom det kommunala uppföljningsansvaret, kvinnor i socialt utsatta områden, och människor i kriminell miljö.³ Verksamheten ska svara mot arbetsmarknaden och den enskildes behov, samt prioritera insatser som leder till att individen kan försörja sig själv. Målgrupper är funktionsnedsatta, långtidsarbetslösa, ungdomar och nyanlända; vilka blivit en allt större målgrupp för Jobb Borås. Samverkan sker internt, men också med externa aktörer framförallt Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan samt Studieförbundet Vuxenskolan. Fokus ska vara på att åstadkomma resultat genom samlade

³ I samarbete med Arbetsförmedlingen och Kriminalvården

och aktiva åtgärder istället för passiva bidrag och att strukturera resurserna kring deltagaren så de blir så effektiva som möjligt. Verksamheten är uppdelad i två delar, Jobb Borås vuxna 30-64 år och Jobb Borås unga 16-29 år. Enheten för unga har också ansvar för det kommunala aktivitetsansvaret för 16-19 åringar som hoppat av gymnasiet, arbetet sker i nära samarbete med Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen, som har huvudansvaret för uppdraget.

Ca 2 000 deltagare är eller har varit aktuella inom Jobb Borås 2017, vilket motsvarar drygt 3 % av kommunens arbetsföra befolkning.⁴ Exempel på arbetsförberedande verksamheter är arbetsprövning, arbetsträning, utbildning och olika former av arbetsmarknadsanställningar. Cirka 700 medarbetare har, eller har haft arbetsmarknadsanställningar via Jobb Borås i Borås Stad under 2017. Under december månad 2017 hade cirka 570 medarbetare arbetsmarknadsanställningar, vilket motsvarar cirka 5,5 % av Borås Stads totala arbetskraft⁵ Verksamheten ska kunna möta deltagarnas olika behov och förutsättningar. Olika arbetsförberedande verksamhet kan kombineras utifrån den enskildes förutsättningar.

Integration

Arbetslivsnämnden har det övergripande ansvaret för integrationsfrågan och skall vara drivande i Borås Stad när det gäller mångfaldsarbetet. Arbetet handlar om att öka möjligheten för flyktinggruppen att komma i arbete och därmed egen försörjning. I uppdraget ingår också verksamheten finskt förvaltningsområde, som helt finansieras med statliga medel, samt arbetet med romsk inkludering och andra nationella minoriteter.

Sjuhärads samordningsförbund

Kommunerna Vårgårda, Herrljunga, Borås, Tranemo, Ulricehamn, Bollebygd, Mark och Svenljunga, tillsammans med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Västra Götalandsregionen bildar Sjuhärads samordningsförbund. Förbundet bildades enligt lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (2003:1210) och finansierar olika insatser som syftar till att personer ska få, behålla eller förbättra sin förmåga att förvärvsarbeta. Respektive samarbetspart finansierar kostnaderna med 25 % var. Samordningsförbundet är även huvudman för olika EU-projekt som är med och finansierar en stor del av samordningsförbundets verksamhet.

Sammanfattningsvis konstateras att Arbetslivsförvaltningen har ett flertal verksamheter som syftar till att individer som står långt från arbetsmarknaden ska få en meningsfull sysselsättning, och så långt som möjligt nå egenförsörjning. Egenförsörjning uppnås i de flesta fall genom kommunala arbetsmarknadsanställningar via Jobb Borås, och cirka 5,5 % av kommunens anställda har arbetsmarknadsanställningar. Målsättningen är att Borås stads kostnader för försörjningsstöd ska vara så lågt som möjligt och att så få hushåll som möjligt ska vara beroende av långvarigt försörjningsstöd.

2.1.1 Försörjningsstöd

De övergripande målen och grundläggande värderingarna för socialtjänstens samtliga verksamheter står i 1 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Samhällets socialtjänst ska främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet på demokratins och solidaritetens grund. Vidare ska socialtjänsten inriktas på att frigöra och utveckla enskilda och grupperns egna resurser, under hänsynstagande till människors ansvar för sin och andras sociala situation. Verksamheten ska bygga på respekt för människors rätt till självbestämmande och integritet. En viktig princip i socialtjänstlagen är att människor i första hand har ett eget ansvar för sitt liv. I lagens förarbeten framhålls särskilt att socialtjänsten inte får frånta enskilda deras ansvar i detta

⁴ Kommuninvånare i åldern 18-64 år.

⁵ Borås Stad hade 2017 i december 10 078 anställda (tim- och fastanställda), Källa: Heroma PSTAT

avseende.⁶ Socialtjänstens uppgift är att förstärka och komplettera människors egna resurser, och biståndet från socialtjänsten ska stärka den enskildes resurser att leva ett självständigt liv. Insatserna ska alltid utgå från den enskildes behov och livssituation och utformas så att den enskilde så snart som möjligt kan klara sin egen försörjning. Det är emellertid viktigt att understryka att kravet på att individen själv ska ta ansvar för sitt liv inte får drivas hur långt som helst, eftersom möjligheterna kan vara begränsade.⁷

Rätten till ekonomiskt bistånd regleras i 4 kap. socialtjänstlagen. Där framgår bl.a. att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Internationell forskning visar på försumbara eller obefintliga effekter av aktiveringsprogram. Forskning på svenska förhållanden antyder dock att aktiveringsåtgärder och sanktioner kan bidra till begränsad varaktighet av försörjningsstöd, men det svenska forskningsfältet beskrivs som mycket undermåligt.⁸

I en avhandling avseende aktivering av socialbidragstagare, konstateras att om aktiveringspolitiken ska åstadkomma gynnsamma resultat för socialbidragstagare kan dagens inriktning på den enskildas skyldigheter och socialtjänstens kontroll behöva omprövas till förmån för aktiveringsinsatsernas innehåll och kvalitet.⁹

I Borås Stad ställs en lång rad krav på den enskilde för att beviljas försörjningsstöd. Av den enskilda personen krävs bl.a. att den gör vad den kan för att bidra till sin försörjning. Personen ska stå till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söka arbete. Personen behöver också vara beredd att delta i arbetsmarknadsåtgärder, som denne blir erbjuden, antingen via Arbetsförmedlingen eller via Jobb Borås. Av intervjuer framgår att de enda målgrupper där olika former av krav med arbetsmarknadsinsriktning inte ställs är för personer med dokumenterade orsaker till arbetsoförmåga eller pensionärer som behöver kompletterande försörjningsstöd. I intervjuer framkommer vidare att uppställandet av omfattande krav och en hård biståndsbedömning i samband med försörjningsstöd är en viktig del av Arbetslivsförvaltningens arbetslinje som skapar incitament mot sysselsättning och egenförsörjning för den enskilde. Ordnat boende uppges vid intervjuer krävas för att klienter ska vara aktuella för insatser utöver försörjningsstöd. Klienter med pågående substansmissbruk är inte heller aktuella för Jobb Borås olika arbetsmarknadsinsatser.

Exempel på åtgärder inom Jobb Borås kan vara arbetsmarknadsutbildning, praktik, svenskundervisning för invandrare eller deltagande i Återbruks verksamhet. Arbetsmarknadsåtgärderna ska syfta till att utveckla den enskildes möjlighet att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten ska stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den ska utformas med skäligen hänsyn till den enskildes individuella förutsättningar och om möjligt önskemål.

I takt med att konjunkturen stärkts och arbetslösheten minskat, uppger Jobb Borås att man succesivt flyttat fokus till arbetsmarknadsinsatser för enskilda som står längre bort från arbetsmarknaden. Många av dem som Jobb Borås arbetar med idag uppges vid intervjuer sakna reell arbetsförmåga, och står därför väldigt långt från den ordinarie arbetsmarknaden.

⁶ prop. 1996/97:124, s. 62

⁷ Socialstyrelsen; Ekonomiskt bistånd – En handbok för socialtjänsten, 2013:13ff.

⁸ Bergmark, Åke; Ekonomiskt bistånd – försörjningsvillkor och marginalisering, underlagsrapport, Kommissionen för jämlik hälsa, 2016 s 35-38.

⁹ Nybom, Jenny; Aktivering av socialbidragstagare, Stockholms universitet, 2012. s 71.

Sammanfattningsvis konstateras att Borås Stad ställer omfattande krav på enskilda personer för att beviljas försörjningsstöd. Enskilda ska stå till arbetsmarknadens förfogande oavsett om de har reell arbetsförmåga eller inte.

2.1.2 Kostnadsutveckling för försörjningsstöd och arbetsmarknadsinsatser

I syfte att kartlägga kostnadsutveckling för försörjningsstöd och arbetsmarknadsinsatser har sammanställningar gjorts av tillgängligt material från kommundatabasen KOLADA och Arbetslivsnämnden. Avseende antal hushåll med försörjningsstöd och kostnad för ekonomiskt bistånd, kr/inv., blir utfallen som nedan.

Tabell 1.¹⁰

	2015	2016	2017
<i>Snitt hushåll med försörjningsstöd</i>	1081	1003	839
<i>Snitt hushåll med försörjningsstöd mer än 10 månader</i>	608	560	514

Tabell 2.¹¹

		2014	2015	2016
<i>Kostnad ekonomiskt bistånd, kr/inv</i>	Borås	1 142	1 060	981
	Större stad (ovägt medel)	1 681	1 639	1 588
	Övriga Sjuhärad (ovägt medel)	1 042	999	1 032

Antalet hushåll med försörjningsstöd i Borås Stad sjunker. Som konsekvens av att färre hushåll beviljas försörjningsstöd minskar också Borås Stads kostnader för försörjningsstöd. 2015 var nettokostnaden för försörjningsstöd 73,4 Mkr, prognosen för 2017 är att nettokostnaden blir 63,5 Mkr.¹² Enligt de intervjuade kommer det framöver vara svårt att ytterligare sänka antal hushåll med försörjningsstöd, Borås Stad har enligt de intervjuade mycket hårda krav för att beviljas försörjningsstöd.

Enligt de intervjuade finansierar de minskade kostnaderna för försörjningsstöd ett ökat utbud av arbetsmarknadsinsatser och utbildningar inom Arbetslivsnämnden. Kostnaden för arbetsmarknadsåtgärder är också avsevärt högre i Borås i jämförelse med SCB:s jämförelsekategori Större stad och Övriga Sjuhärad.

¹⁰ Källa: Arbetslivsförvaltningen

¹¹ Siffrorna inkluderar även handläggningskostnader. Källa SCB, genom KOLADA

¹² Källa Tertiäl 2 2017 Arbetslivsnämnden

Tabell 3.¹³

		2014	2015	2016
<i>Kostnad arbetsmarknadsåtgärder, kr/inv</i>	Borås	1 481	1 435	1 525
	Större stad (ovägt medel)	1 147	1 085	1 094
	Övriga Sjuhärad (ovägt medel)	645	724	774

Kostnaderna för försörjningsstöd/ekonomiskt bistånd kr/inv. och kostnaden för arbetsmarknadsanställningar kr/inv. får om de slås samman följande utfall för perioden 2014-2016.

Tabell 4.¹⁴

		2014	2015	2016
<i>Kostnad ekonomiskt bistånd, kr/inv, och kostnad arbetsmarknadsåtgärder, kr/inv.</i>	Borås	2 623	2 495	2 506
	Större stad (ovägt medel)	2 828	2 724	2 682
	Övriga Sjuhärad (ovägt medel)	1 687	1 723	1 806

Tabellen visar att den totala kostnaden för Borås Stad avseende ekonomiskt bistånd/försörjningsstöd och arbetsmarknadsinsatser sjunkit med 117 kr/invånare för perioden, medan den för motsvarande period sjunkit med 146kr/invånare i större städer. I övriga Sjuhärad har samma kostnad ökat med 119kr/invånare. Tabellen visar även att den totala kostnaden är lägre i Borås stad än medelvärdet för större städer för respektive år, men att skillnaden minskar.

Enligt de intervjuade belyser ofta Borås Stad de positiva delarna av att ha en hård biståndsbedömning såsom ökad egenförsörjning, och förbättrad självbild hos deltagarna i arbetsmarknadsåtgärder. Borås Stad har inte gjort någon analys av eventuella negativa effekter den hårda biståndsbedömningen kan tänkas ha, men intervjuade framhåller att det finns risker med en hård biståndsbedömning, bl.a. att klienter riskerar att inte få det stöd de har rätt till.

Sammanfattningsvis konstateras att antal hushåll med försörjningsstöd minskar från en redan låg nivå, och att kostnaden per invånare för försörjningsstöd minskar. Samtidigt ökar Borås Stads kostnader för arbetsmarknadsåtgärder och kostnaderna är höga i jämförelse med urvalsgrupperna Större stad, och Övriga Sjuhärad. Borås Stad har inte gjort någon analys av eventuella negativa effekter som den hårda biståndsbedömningen avseende försörjningsstöd kan tänkas ha.

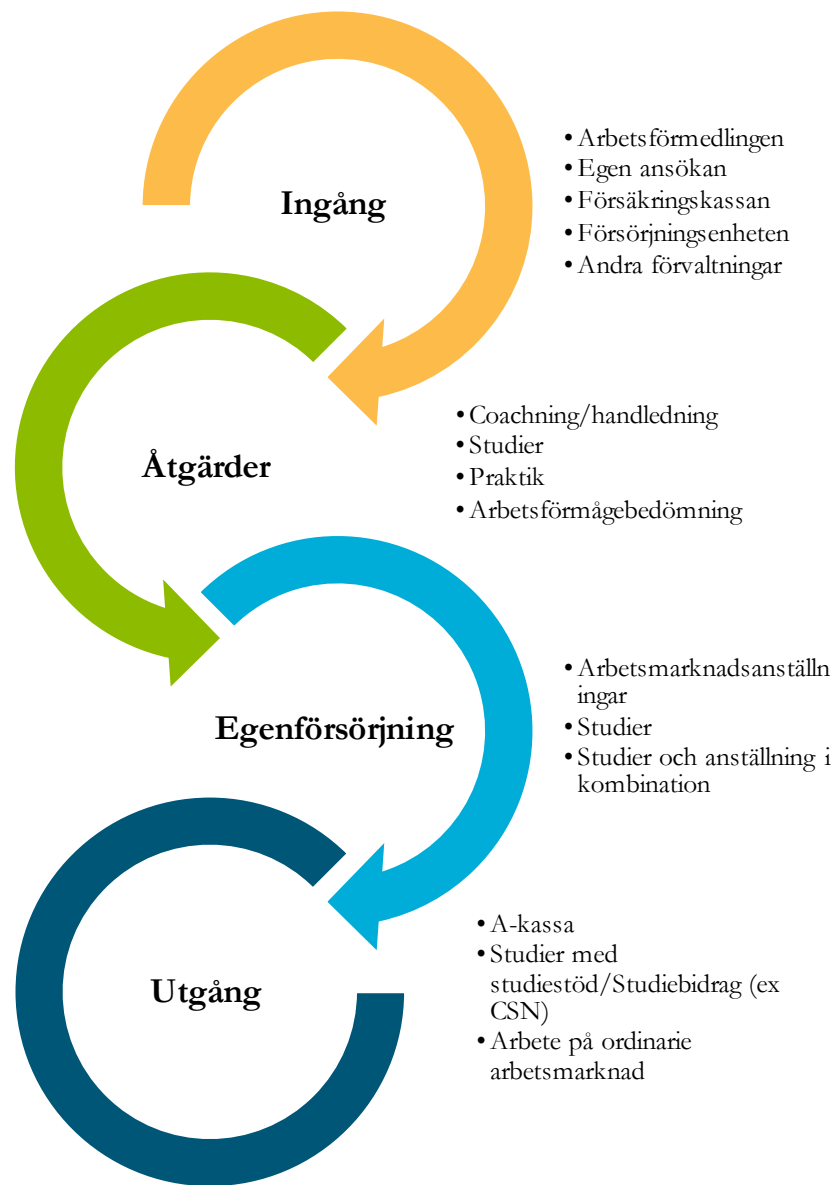
2.1.3 Kommunala arbetsmarknadsinsatser i Borås Stad

Försörjningsstöd och övrig socialtjänst är tillskillnad mot många andra kommuner separerade i Borås Stad, orsaken uppges vara för att betona arbetslinjen. Borås Stad arbetar aktivt med att få kommuninvånare som är beroende av försörjningsstöd in i arbetsmarknadsinsatser eller utbildning, främst anordnade av Jobb Borås.

¹³ Siffrorna inkluderar även handläggningskostnader. Källa SCB:s Räkenskapssammandrag, genom KOLADA

¹⁴ Källa SCB:s Räkenskapssammandrag, genom KOLADA

Bild 1. Schematisk bild över Jobb Borås



Remittering till Jobb Borås kan ske genom att klientens socialsekreterare tar kontakt med Jobb Borås mottagningsgrupp. Remittering till Jobb Borås kan också ske via Arbetsförmedlingen (majoriteten av ansökningarna), Västra Götalandsregionen eller egenansökan. Jobb Borås arbetar också uppsökande mot grupper som inte har egenförsörjning ansökningar från denna grupp räknas som egenansökningar. På mötet med Jobb Borås tydliggörs de krav som ställs för att klienten fortsatt ska ha rätt till försörjningsstöd (om de har försörjningsstöd), i regel innebär det program och insatser som leder initialt till språkträning eller praktik. Därefter tilldelas klienten en handläggare på Jobb Borås. Målsättningen är därefter att klienten ska få en arbetsmarknadsanställning eller påbörja studier med studielån, och därmed inte längre behöva försörjningsstöd.

Under 2017 fördelades nya verkställda uppdrag från olika remittenter enligt nedan, 73 % av uppdragen kommer från statliga aktörer:

Tabell 5.¹⁵

<i>Nya verkställda uppdrag under 2017</i>	Kvinnor	Män	Summa	Andel
<i>Arbetsförmedlingen - Unga</i>	104	81	185	20%
<i>Arbetsförmedlingen - Vuxna</i>	210	135	345	37%
<i>Försörjningsenheten - Unga</i>	17	28	45	5%
<i>Försörjningsenheten - Vuxna</i>	62	56	118	13%
<i>Försäkringskassan - Unga</i>	34	20	54	6%
<i>Försäkringskassan - Vuxna</i>	62	29	91	10%
<i>Egen begäran - Unga</i>	21	22	43	5%
<i>Annan</i>	16	39	55	6%
Summa	526	410	936	100%

Enligt intervjuade försöker Jobb Borås ordna praktikplatser, utbildningsinsatser och arbetsmarknadsåtgärder utifrån klientens intresse. Målet är att få deltagarna närmare den ordinarie arbetsmarknaden. För de som kommer från Försörjningsenheten innebär det oftast att de initialt anvisas till Återbruk, för att det där ska genomföras en arbetsförmågebedömning. När deltagarna börjar på Återbruk får de med sig en skriftlig genomförandeplan från Jobb Borås. Under tiden på Återbruk sker ingen skriftlig dokumentation kring deltagarens utveckling enligt de intervjuade. Muntlig återkoppling med handläggare vid Jobb Borås uppges ske var 6-8 vecka. Målsättningen är att praktiken på Återbruk ska vara under max sex månader, men i realiteten är deltagarna aktuella i verksamheten under längre tid menar de intervjuade. Siffran är osäker eftersom det inte på övergripande nivå följs upp hur länge deltagarna är på Återbruk. Som ett led i att göra snabbare och säkrare bedömningar över deltagarnas arbetsförmåga, planerar Återbruk att anställa arbetsterapeuter.

Efter Återbruk eller studier när klienterna uppges ha nått en viss kunskapsnivå, tilldelas de en arbetsmarknadsanställning, menar de intervjuade. I vissa lägen kombineras arbetsmarknadsanställningen med studier i syfte att få klienten att komma närmare den ordinarie arbetsmarknaden. Under arbetsmarknadsanställningen är personerna fortsatt inskrivna på Jobb Borås. Detta för att kontinuerligt kunna följa individens utveckling och behov samt att tillämpliga regelverk kring anställningarna efterlevs. I praktiken är det dock svårt att följa upp den stora mängd arbetsmarknadsanställningar som finns i Borås Stad menar de intervjuade, och alla de olika anställningsformerna har ett varierande regelverk. Till största delen sker uppföljningen genom samverkan på central nivå med fackliga organisationer och genom arbetsplatsbesök.

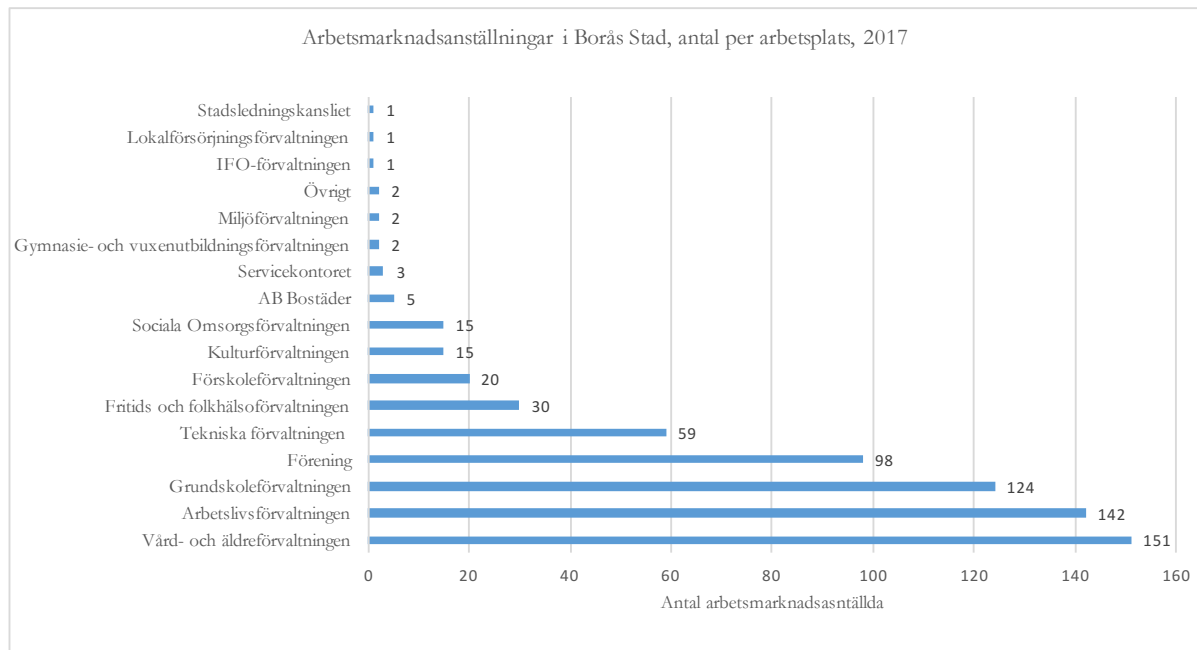
Facklig samverkan sker företrädesvis med fackförbundet Kommunal vid tilldelande av arbetsmarknadsanställningar. Facket godkänner i regel arbetsmarknadsanställningarna, men med förbehållet att anställningarna är på arbetsplatser där det inte förekommer personalproblem, eller där det nyligen har skett personalneddragningar.

Arbetsmarknadsanställda är på arbetsplatsen i syfte att komma närmare den ordinarie arbetsmarknaden, de ska därför gå bredvid en ordinarie anställd, inte ha en egen schemarad, samt ha en utsedd handledare eller arbetsledare. Kommunal uppges att de på grund av mängden arbetsmarknadsanställningar inte har förutsättningar för att kontrollera om de kommunala arbetsplatserna uppfyller ställda krav. Får de signaler om att avtalen inte tillämpas uppges Kommunal att de agerar. Revisionskontoret har som ett led i granskningen genomfört 25 telefonintervjuer med enhetschefer inom Vård- och äldreomsorgen. Vid telefonintervjuerna har det inte framkommit några betydande brister som

¹⁵ Källa: Arbetslivsförvaltningen

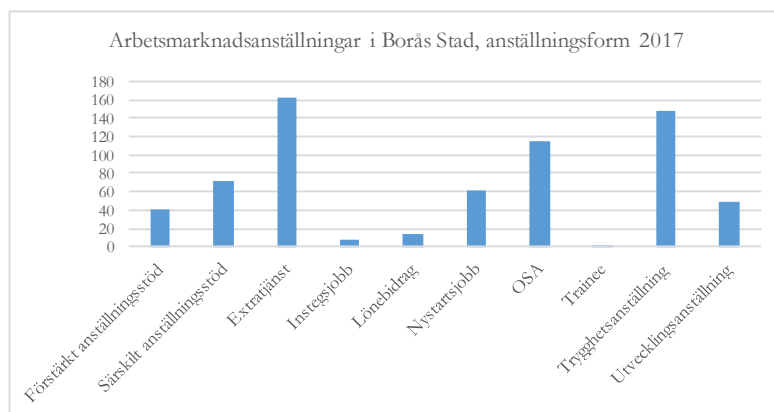
tyder på att arbetsplatserna inte uppfyller ställda krav.

Genomgång av verksamhetsstatistik från Jobb Borås avseende arbetsmarknadsanställningarnas antal och arbetsplats per följande utfall för 2017.¹⁶



Diagrammet visar att merparten (62 %) av Borås Stads arbetsmarknadsanställningar 2017 var förlagda vid Vård- och äldreförvaltningen (22,5 %), Arbetslivsförvaltningen (21 %) och Grundskoleförvaltningen (18,5 %). Totalt hade kommunen 671 arbetsmarknadsanställningar under året.

En sammanställning av arbetsmarknadsanställningarna per anställningsform ger följande utfall för 2017.¹⁷



¹⁶ Sammanställningarna bygger på underlag i form av viss verksamhetsstatistik för 2017 ur verksamhetssystemet VIVA erhållen 2018-01-26.

¹⁷ Information om vad de olika anställningsformerna innebär finns här; <https://www.arbetsformedlingen.se/For-arbetsgivare/Anstall-med-stod/Vara-anstallningsstod.html>. Trygghetsanställningar; https://www.arbetsformedlingen.se/download/18.4b7cba481279b57bec180001140/1509521282661/lonebidrag-for-trygghet-i-anstallning_arbetssookande.pdf. OSA; https://www.arbetsformedlingen.se/download/18.46ccfec5127ddccec778000485/osa_as.pdf. Utvecklingsansällning; https://www.arbetsformedlingen.se/download/18.306228a513d6386d3d849aa/1509521324532/lonebidrag-for-utveckling-i-anstallning_as.pdf.

Diagrammet visar att merparten av Borås Stads arbetsmarknadsanställningar (63 %) är inom anställningsformerna extratjänster (24 %), trygghetsanställningar (22 %) och OSA (17 %).¹⁸ Arbetsmarknadsanställningarna finansieras enligt intervjuade från 50 % till 100 % av statliga medel. Totalt finansierar staten i genomsnitt cirka 65 % av lönekostnaderna sett till alla anställningsformer.

Sammanfattningsvis konstateras att kommunala arbetsmarknadsinsatser i Borås Stad sker främst via Jobb Borås, dit remittering sker främst från statliga aktörer, och därefter från kommunala aktörer, samt genom egenremittering. Åtgärder på Jobb Borås består främst av, coaching, studier och praktik. Utgång till åtgärder i Jobb Borås sker främst genom arbetsmarknadsanställningar, studier, eller arbetsmarknadsanställning i kombination med studier. Det saknas förutsättningar för att kontrollera om arbetsmarknadsanställningarna uppfyller uppställda krav och arbetsvillkor, men revisionskontorets stickprov visar inga avvikelser.

2.1.4 Effekter för den enskilde

Arbetslivsnämnden har som målsättning att 75 personer årligen ska växla försörjningsstöd mot egenförsörjning. Utfallet i tertial 2 2017 var 85 personer som växlat bidrag mot lön. Enligt intervjuade har egenförsörjning stora positiva effekter för den enskilda i form av högre ekonomisk status och förbättrad psykisk hälsa. Enligt de intervjuade kommer få av de som tidigare haft försörjningsstöd tillbaka. Jobb Borås uppmanar kraftfullt de som får A-kassegrundande anställningar att gå med i A-kassan. Vidare uppges arbetet och lönen i sig generera en drivkraft för den enskilde att skaffa nytt arbete efter att arbetsmarknadsanställningen upphör, då den enskilde inte vill få sämre ekonomisk standard. Det finns dock ingen statistik över hur många som tidigare haft försörjningsstöd som åter söker försörjningsstöd när arbetsmarknadsanställningen upphör.

De som anställs i arbetsmarknadsanställning hos Jobb Borås anställs främst via kollektivavtalet BEA¹⁹. De anställda får avsättningar till pension och tjänar in till semester, kvalificerar sig till A-kassa, men får i regel lägre lön än övriga anställda. Arbetsmarknadsanställningarna är också tidsbegränsad och med kortare uppsägningstid. Arbetsmarknadsanställningarna får enligt både lokala och nationella kollektivavtal inte ersätta ordinarie anställningar. Enligt intervjuade finns det alltid risk att förvaltningar istället för att anställa till ordinarie villkor väljer att anställa via Jobb Borås och därmed slippa anställningskostnaderna som då bärs av Arbetsförmedlingen och Arbetslivsförvaltningen. Det finns också risk för inläsningseffekter för personer i arbetsmarknadsanställningar. Detta genom att drivkraften att söka jobb på den ordinarie arbetsmarknaden minskar i och med arbetsmarknadsanställningen enligt de intervjuade. Då Jobb Borås har en omfattande verksamhet kan procentuellt små undanträngningseffekter, och inläsningseffekter påverka den ordinarie arbetsmarknaden negativt.

En stor grupp av de som deltar i arbetsmarknadsåtgärder blir enligt intervjuade efter arbetsmarknadsanställningen återremitterade till Arbetsförmedlingen och i vissa fall därefter åter till Jobb Borås. Enligt nedan avslutades insatserna på Jobb Borås för 142 personer p.g.a. jobb på den ordinarie arbetsmarknaden och för 72 p.g.a. studier finansierade av CSN. Siffrorna uppges inte vara tillförlitliga. Bland de som får jobb är det vanligt med jobb i exempelvis vikariebank. Enligt fackförbundet Kommunal är det inte ovanligt att personer som tidigare varit i arbetsmarknadsanställningar återkommer till nya arbetsmarknadsanställningar efter ett antal år.

¹⁸ Information om vad de olika anställningsformerna innebär finns här; <https://www.arbetsformedlingen.se/For-arbetsgivare/Anstall-med-stod/Vara-anstallningsstod.html>. Trygghetsanställningar; https://www.arbetsformedlingen.se/download/18.4b7cba481279b57bec180001140/1509521282661/lonebidrag-for-trygghet-i-anstallning_arbetssookande.pdf. OSA; https://www.arbetsformedlingen.se/download/18.46ccfec5127ddccec778000485/osa_as.pdf. Utvecklingsanställning; https://www.arbetsformedlingen.se/download/18.306228a513d6386d3d849aa/1509521324532/lonebidrag-for-utveckling-i-anstallning_as.pdf.




¹⁹ Bestämmelser för arbetstagare i arbetsmarknadspolitiska insatser

Tabell 6.²⁰


<i>Avslutsorsaker Jobb Borås 2017</i>	Kvinnor	Män	Summa	Andel
<i>Arbete</i>	70	72	142	20%
<i>Åter till annan remittent, Arbetsförmedlingen m.fl.</i>	72	53	125	17%
<i>Studier</i>	38	34	72	10%
<i>Insats inom Arbetsförmedlingen</i>	37	24	61	8%
<i>Praktik/insats slutförd</i>	30	26	56	8%
<i>Åter till remittent, Försörjningsenheten</i>	25	30	55	8%
<i>Ej tillgänglig</i>	18	26	44	6%
<i>Praktik/insats avbruten</i>	19	22	41	6%
<i>Flyttat</i>	20	10	30	4%
<i>Insats inom Försäkringskassan</i>	16	13	29	4%
<i>Annat avslut</i>	-	-	23	3%
<i>Övrigt</i>	10	12	22	3%
<i>Egen begäran</i>	8	7	15	2%
<i>JB - Föräldraledighet</i>	13	0	13	2%
	376	329	728	100%

Kommunfullmäktiges och Arbetslivsnämndens indikatorer

Kommunfullmäktige har i Budget 2017 fastställt tre indikatorer som berör granskningen: *Andel barn och unga som inte lever i hushåll med försörjningsstöd i %, Antal hushåll som får försörjningsstöd i mer än tio månader under kalenderåret, samt Antal personer med arbetsmarknadsanställning.*

Kommunfullmäktiges indikatorer	Utfall 2016	Målvärde 2017	Utfall T1 2017	Utfall T2 2017
 Andel barn och unga som inte lever i hushåll med försörjningsstöd, %.	97,1	98	97,7	97,8
 Antal hushåll som får försörjningsstöd i mer än tio månader under kalenderåret.	563	500	540	489
 Antal personer med arbetsmarknadsanställningar.	388	440	501	520

Arbetslivsnämnden har i Budget 2017 fastställt en indikator som berör granskningen: *Växla bidrag mot lön.*

Verksamhetens indikatorer	Utfall 2016	Målvärde 2017	Utfall T1 2017	Utfall T2 2017
 Växla bidrag mot lön	81	minst 75	80	85

²⁰ Källa: Arbetslivsförvaltningen; Viss verksamhetsstatistik ur verksamhetssystemet VIVA, 2018-01-26

Varken Kommunfullmäktiges eller Arbetslivsnämndens indikatorer styr mot att få in arbetslösa på den ordinarie arbetsmarknaden. De intervjuade menar att deras roll inte heller är att få in arbetslösa på den ordinarie arbetsmarknaden, utan uppdraget är att minska försörjningsstödet, öka egenförsörjningen, samt att förbereda de arbetslösa för den ordinarie arbetsmarknaden. Verksamheten uppges dock den senaste tiden gått mer och mer mot arbetsmarknadsanställningar inom bristyrken. Bland annat genom det s.k. integrationsspåret där arbetsmarknadsanställning kombineras med relevant utbildning i syfte att personen på sikt ska kunna få en ordinarie anställning inom ett bristyrkesområde.

Sammanfattningsvis konstateras att Arbetslivsnämnden når Kommunfullmäktiges mål om egenförsörjning. Arbete och lön uppges på sikt stimulera deltagare att söka jobb på den ordinarie arbetsmarknaden. Det finns dock ingen tillförlitlig statistik över hur många som faktiskt inte återgår till försörjningsstöd eller får arbete på den ordinarie arbetsmarknaden. Risk finns för undanträngnings- och inläsningseffekter. Dessa risker är inte analyserade av Arbetslivsförvaltningen.

2.1.5 Samordning med statliga aktörer och kommunala förvaltningar

Intervjuade menar att Arbetslivsförvaltningen har ett gott samarbete och stöd med övriga förvaltningar, bl.a. Stadsledningskansliet.

Arbetsförmedlingen sköter den största delen av arbetet med att få arbetslösa i sysselsättning, de uppges dock ha svårt att nå dem som är längst från arbetsmarknaden. Kommunen har därför som ett led i att minska försörjningsstödet tagit över mer och mer av det statliga ansvaret. De intervjuade uppges att Arbetslivsförvaltningen genom sin lokalkännedom har bättre förutsättningar att arbeta med de individer som är längst bort från arbetsmarknaden. Kommunen uppges också ha bättre kunskap om den lokala arbetsmarknaden jämfört med Arbetsförmedlingen.

Jobb Borås har ett nära samarbete med Försäkringskassan, främst för att bedöma olika individers arbetsförmåga.

Sammanfattningsvis konstateras att Arbetslivsförvaltningen uppges ha ett gott samarbete med berörda statliga och kommunala aktörer. Arbetslivsförvaltningen har successivt tagit över mer och mer av det statliga ansvaret för målgruppen.

3 Stadsrevisionens Bedömningar

Arbetslivsnämnden är framgångsrik i arbetet med att minska försörjningsstödet och når i stort Kommunfullmäktiges målsättning. Arbetslivsnämnden framhåller de fördelar som finns med att få personer med försörjningsstöd in i arbetsmarknadsåtgärder. Arbetslivsnämnden har en utpräglat hård biståndsbedömning och omfattande krav ställs på den enskilde för att beviljas försörjningsstöd. Antal hushåll med försörjningsstöd minskar från en redan låg nivå, och kostnaden per invånare för försörjningsstöd minskar. Samtidigt ökar Borås Stads kostnader för arbetsmarknadsåtgärder och kostnaderna är höga i jämförelse med urvalsgrupperna Större stad, och Övriga Sjuhärad. Arbetslivsnämnden gör inte någon riskanalys av eventuella negativa effekter som den hårda biståndsbedömningen avseende försörjningsstöd har för den en enskilde.

Målsättningen är att praktiken på Återbruk ska vara under max sex månader, men i realiteten är deltagarna i verksamheten längre tid, siffran är osäker eftersom Återbruk inte följer upp på aggregerad nivå hur länge deltagarna är i verksamheten. Stadsrevisionen gör bedömningen att Arbetslivsnämnden löpande bör följa och utvärdera Återbruks verksamhet i syfte att säkerställa att verksamheten är relevant och utvecklande för den enskilde.

Borås Stad genom Arbetslivsnämnden har en omfattande verksamhet som ytterst syftar till att få arbetslösa individer i egenförsörjning, och därigenom minska andelen hushåll som är beroende av försörjningsstöd. Som egenförsörjning räknas bl.a. arbetsmarknadsanställningar. Arbetslivsnämnden är framgångsrika i arbetet och når Kommunfullmäktiges uppsatta mål. Arbetslivsnämnden har dock inga målsättningar som styr mot den ordinarie arbetsmarknaden och följer inte heller systematiskt upp i vilken omfattning arbetsmarknadsanställningarna leder till anställningar på den ordinarie arbetsmarknaden. Arbetslivsnämnden vet inte i vilken omfattning individerna återgår till försörjningsstöd efter att deras arbetsmarknadsanställning, och eventuella A-kasseperiod tagit slut. Cirka 5,5 % av kommunens anställda har en arbetsmarknadsanställning, och ca 3 % av kommuninvånarna i arbetsför ålder har under 2017 haft en arbetsmarknadsinsats i någon form i kommunens regi.²¹ Trots att verksamheten de senaste åren har vuxit mycket kraftigt har ingen analys gjorts avseende vilka eventuella inläsnings- och undanträngningseffekter arbetsmarknadsåtgärderna får eller hur de påverkar kvaliteten i stadens verksamheter. Stadsrevisionens bedömning är att Arbetslivsnämnden löpande bör följa utvecklingen och kvaliteten på arbetsmarknadsåtgärderna i syfte att minimera inläsnings- och undanträngningseffekter och säkerställa relevanta arbetsmarknadsåtgärder.

Stadsrevisionens sammantagna bedömning är att de kommunala arbetsmarknadsinsatserna är ändamålsenliga. Arbetslivsnämnden når Kommunfullmäktiges mål om egenförsörjning. Arbetet och lön uppger stimulerar deltagare att söka jobb på den ordinarie arbetsmarknaden. Det finns dock ingen tillförlitlig statistik över hur många som faktiskt inte återgår till försörjningsstöd eller får jobb på den ordinarie arbetsmarknaden efter arbetsmarknadsinsatserna. Risk finns för undanträngnings- och inläsnings effekter. Arbetslivsnämnden bör löpande följa vilka kortsiktiga och långsiktiga effekter som nämndens arbetsmarknadsinsatser leder till. Arbetslivsnämnden bör ytterligare öka ansträngningarna för att få in deltagarna i anställningar på den ordinarie arbetsmarknaden.

²¹ Inklusivt arbetsmarknadsanställningarna

Andreas Ekelund
Revisionschef

Olof Fredholm
Kommunal yrkesrevisor

4 Källor

Lagar och förordningar

Kommunallagen (1991:900)

Kommunallagen (2017:725)

Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser

Socialtjänstlagen (2001:453)

Kommunala styrdokument och rapporter

Borås Stads budget 2017

Arbetslivnämndens budget 2 2018

Intervjuer

Intervju 1 med representant för Arbetslivsförvaltningen. 2018-01-08

Intervju 2 med representant för Arbetslivsförvaltningen. 2018-01-12

Intervju 3 med representant för Arbetslivsförvaltningen. 2018-01-17

Intervju 4 med representant för Arbetslivsförvaltningen. 2018-01-18

Intervju 5 med representant för Arbetslivsförvaltningen. 2018-01-19

Intervju 6 med representant för Arbetslivsförvaltningen. 2018-01-24

Intervju 7 med representant för Kommunal. 2018-01-26

25 telefonintervjuer med enhetschefer i Vård och äldreförvaltningen 2018-01-26, samt 2018-01-29

Rapporter

Nyblom, Jenny; Aktivering av socialbidragstagare, Stockholms universitet, 2012

Bergmark, Åke; Ekonomiskt bistånd – försörjningsvillkor och marginalisering, underlagsrapport
Kommissionen för jämlik hälsa, 2016.

Borås Stads Budget 2017: s 83

Statistik

Den jämförande statistiken i rapporten är hämtad via Kolada.se, ursprungskällan är SCB

Borås Stad; viss verksamhetsstatistik ur verksamhetssystemet VIVA, 2018-01-26.

Övrigt

Överenskommelse om Bestämmelser för arbetstagare i arbetsmarknadspolitiska insatser – BEA

Borås Stad; Stadskansliet, Personal och förhandling, Förhandlingsprotokoll § 17/17

Socialstyrelsen; Ekonomiskt bistånd – En handbok för socialtjänsten, 2013

Ändring i Socialtjänstlagen Proposition 1996/97:124



BORÅS
STAD

Stadsrevisionen

Besöksadress Sturegatan 42 **Postadress** 501 80 Borås
Telefon 033-35 71 54 **e-post** revisionskontoret@boras.se
Webbplats boras.se/stadsrevisionen