|  |
| --- |
| 1 Photo_RGB_P_0974_JA_ML.jpgtEST_p1_4cp.jpg  *Granskning av kommunens arbetsmarknads-verksamhet*  Orsa kommun |
| Hans Gåsste,  David Boman,  Niklas Eriksson    Mars 2015 |

|  |
| --- |
| Revisionsrapport |
|  |
|  |
|  |

Innehållsförteckning

[Sammanfattning och revisionell bedömning 1](#_Toc412647261)

[1. Inledning 2](#_Toc412647262)

[1.1. Bakgrund 2](#_Toc412647263)

[1.2. Revisionsfråga 2](#_Toc412647264)

[1.3. Avgränsning 3](#_Toc412647265)

[1.4. Metod 3](#_Toc412647266)

[2. Granskningsresultat 5](#_Toc412647267)

[2.1. Mål och riktlinjer 5](#_Toc412647268)

[2.2. Ansvarsfördelning 6](#_Toc412647269)

[2.3. Samarbete 7](#_Toc412647270)

[2.4. Uppföljningar 8](#_Toc412647271)

[2.5. Rekommendationer från Göthbergs rapport 9](#_Toc412647272)

# Sammanfattning och revisionell bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att Socialnämnden inte har säkerställt en ändamålsenlig styrning, ledning och kontroll av Resurscentrums verksamhet. Framför allt är det samarbetet med externa parter som det finns ett stort utrymme för förbättring kring.

Det är av stor vikt att det finns tydliga mål och riktlinjer för verksamheten och att dessa följs upp och analyseras. Detta för att tydliggöra nämnden och inblandade parter om samverkan svarar upp mot de fastställda målen.

Vi noterar dock att det har skett stora framsteg de senaste åren. I huvudsak har Göthbergs rekommendationer följts.

Följande områden behöver förbättras:

* Vi bedömer att det finns tydliga mål för AME:s och IFO:s samarbete vid Resurscentrum. Vi bedömer avsaknaden av fastställda samarbetsmål och riktlinjer med externa parter som en brist. Vi rekommenderar att man bör se över möjligheten att förtydliga/formalisera samarbetet mellan kommunen och externa parter för att förtydliga syfte, mål, riktlinjer och rutiner.
* Vi bedömer att ansvarsfördelningen i huvudsak är tillfredsställande. Det bör belysas huruvida ”IFO-perspektivet” finns förankrat i samarbetet liksom vilka effekter (positiva eller negativa) som kan uppstå av samverkan och för den enskilde individen.
* Vi bedömer att samarbetet mellan AME och IFO delvis fungerar ändamålsenligt. För att tydliggöra flödet av klienter inom samarbetet rekommenderar vi att det sker en översyn, uppföljning och analys av genomströmningen av personer och ärenden från IFO till AME. I uppföljningen bör en del av den ägnas frågor om verksamhetskultur och handläggning vid IFO.
* Vi bedömer att samarbetet med för kommunen externa parter inte fungerar tillfredställande och måste förbättras.
* Vi bedömer att uppföljningsarbetet behöver utvecklas. För att kunna utföra givande uppföljningar och analyser (såväl kvalitativa som kvantitativa) är det viktigt att det finns tydligt syfte och mål för samverkan och alla inblandade parter. Dessa bör brytas ned i mätbara delmål (e.d.) och bör formuleras med såväl individen som effektiv resursanvändning i fokus.

# Inledning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Orsa kommun har PwC fått i uppdrag att granska verksamheten vid arbetsmarknadsenheten.

## Bakgrund

Att ha ett arbete är viktigt för både individen och samhället. En viktig förutsättning för en ekonomiskt stabil kommun är att arbetslösheten minskar/hålls på en låg nivå och att antalet arbetstillfällen säkras.

Kommunen har sedan lång tid haft en Arbetsmarknadsenhet (AME). Inom enheten inrättades ett s.k. resurscentrum 2011. Resurscentrum innebär ett samarbete mellan kommunen (individ- och familjeomsorgen), Försäkringskassan, Landstinget Dalarna och Arbetsförmedlingen.

Syftet med samarbetet var (och är fortfarande) att myndigheterna gemensamt skulle samordna sina resurser för att på ett effektivt sätt hantera och få ut individer med behov av särskilt stöd på den ordinarie arbetsmarknaden eller i någon annan form av sysselsättning.

Socialnämnden var politisk huvudman för verksamheten. I mars 2012 presenterades en slutrapport över verksamheten som bedrevs i projektform under 2011. (H Göthberg). I slutrapporten föreslogs att verksamheten permanentas.

Det finns en verksamhetsplan för AME för 2014.

Revisorerna i Orsa kommun har utifrån genomförd risk- och väsentlighetsanalys beslutat att ge PwC i uppdrag att granska Resurscentrum.

## Revisionsfråga

Socialnämnden[[1]](#footnote-1) är granskningsobjekt och granskningen avser nämndens kontroll och styrning av arbetsmarknadsenhetens verksamhet.

***Revisionsfrågor***

* *Har socialnämnden säkerställt en ändamålsenlig ledning, styrning och uppföljning av Resurscentrums verksamhet?*
* *Fungerar Resurscentrum på det sätt som angavs då det bildades och i enlighet med de rekommendationer som redovisades i slutrapporten 2012?*

***Kontrollfrågor***

Följande frågor syftar till att besvara den övergripande frågan, revisionsfrågan.

* *Finns det tydliga mål och fastställda riktlinjer och styrdokument för resurscentrums verksamhet?*
* *Är organisationen och ansvarsområdena för resurscentrum tydliga och väl fungerande?*
* *Fungerar samarbetet mellan de inblandade parterna på ett ändamålsenligt sätt?*
* *Hur är avtalen utformade?*
* *Sker en tillfredsställande uppföljning, utvärdering och analys av resultat av samarbetet?*

## Avgränsning

Granskningen är avgränsad till att omfatta Resurscentrumverksamheten som bedrivs inom Arbetsmarknadsenheten.

## Metod

Granskningen har genomförts genom semistrukturerade[[2]](#footnote-2) intervjuer med:

* Socialnämndens ordförande
* Arbetsmarknadsenhetens chef
* Individ- och familjeomsorgenhetens chef
* Socialförvaltningens tidigare chef

Samt företrädare för:

* Arbetsförmedlingen
* Försäkringskassan
* Landstinget Dalarna

Vidare sker granskning utifrån styrande och stödjande dokument (även efterlevnaden av dessa i de fall detta är relevant) för verksamheten vid Resurscentrum.

* Nulägesbeskrivning av AME 2015
* Planering/verksamhetsplan (Arbetsmarknadsenheten)
* Rutin för samarbete IFO och AME 2014
* Slutrapport Vägen till arbete
* Verksamhetsplan och värdegrund 2014 (AME) (arbetsdokument)
* Årsredovisning 2013
* Överenskommelse om sysselsättning inom jobb- och utvecklingsgarantin
* Överenskommelse om platser för förstärkt arbetsträning inom jobb- och utvecklingsgarantin
* Överenskommelse om platser för arbetsträning inom jobb- och utvecklingsgarantin

# Granskningsresultat

När vi nedan nämner parter menar vi de enheter och myndigheter som ingår i samarbetet.

## Mål och riktlinjer

I följande avsnitt besvaras följande kontrollfråga:

* *Finns det tydliga mål och fastställda riktlinjer och styrdokument för resurscentrum?*

***Iakttagelser***

Från intervjuer framkommer att det från politiskt håll finns ett uttalat mål om att minska antalet personer i försörjningsstöd och öka antalet som kan försörja sig själva. Samarbetet kring och syftet med ett resurscentrum beskriv som följande:

*”Orsa kommun, Landstinget, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har tillsammans byggt upp ett samverkanskontor, ett s.k. Resurscentrum kring arbetsmarknadsfrågorna i kommunen. Det ska bli enklare med myndighetskontakterna.*

*Syftet med ökad samverkan är:*

* *Samordna samhällets resurser när det gäller arbetsmarknad och stöd till individer med behov.*
* *Förhindra att människor hamnar i byråkrati mellan myndigheter.*

*Myndigheterna ska med gemensamma krafter bli bättre på att lyssna till individens egna behov för att bättre ge rätt stöd.*

*Målsättningen är att ärenden ska hanteras snabbare och bättre genom att de olika myndigheterna och verksamheterna möts oftare.”*

I verksamhetsplanen (arbetsdokument) för AME beskrivs två övergripande mål:

* *Medborgare som är aktuella inom Individ- och Familjeomsorgen/Arbetsmarknadsenheten ska få möjlighet att klara sig på egen hand.*
* *Våra verksamheter ska arbeta enhetligt och långsiktigt inom respektive verksamhetsområde.*

Vi noterar från intervjuerna att rekommendationerna i Göthbergs-rapporten formellt aldrig har varit antagen som mål för resurscentrum. Däremot har de varit ett underlag till politiken att försöka konkretisera de övergripande målen. Sedan den senaste AME-chefen tillträdde (2013) har Göthbergs-rapporten varit vägledande i arbetet med Resurscentrum.

Vi noterar att det finns en för AME och IFO gällande rutin för samarbetet inom Resurscentrum (från 2014). Under intervjuerna framkommer att det i övrigt inte finns några fastsällda styrdokument för Resurscentrum.

Vi noterar att målen för samarbetet med bl.a. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan inte är tydliga. Utifrån den information som vi tagit del av kan vi inte identifiera att det finns en rutin för samarbete med för kommunen externa parter.

***Kommentarer & bedömningar***

Vi bedömer att det finns tydliga mål för AME:s och IFO:s samarbete vid Resurscentrum.

Vi bedömer avsaknaden av fastställda samarbetsmål och riktlinjer med externa parter som en brist.

Vi rekommenderar att det upprättas rutiner/riktlinjer för samarbete med för kommunen externa parter.

## Ansvarsfördelning

I följande avsnitt besvaras följande kontrollfråga:

* *Är organisationen och ansvarsområdena för resurscentrum tydliga och väl fungerande?*

***Iakttagelser***

Från intervjuerna framkommer att ansvarsområdena för respektive part vid Resurscentrum i praktiken följer myndighets-/enhetsansvarsområdena. Detta har beskrivits som en tydlig uppdelning av uppgifter. Å andra sidan har det påtalats att det saknas ett gemensamt ansvar för ärenden. Snarare överlämnas ärenden från en part till en annan när man är klar med ”sin” del, istället för att man arbetar tillsammans med en klient.

Både AME och IFO beskriver att samarbetet är ett arbete under utveckling men som i huvudsak fungerar bra. Dock uppfattas IFO vara delvis begränsade avseende vad de kan och vad de inte kan göra, i och med att de har en myndighetsutövande roll (dvs. de har fler regler och lagar att förhålla sig till).

Från en av intervjuerna anmärks att Resurscentrum har tappat IFO-perspektivet i och med att IFO inte har några handläggare fysiskt närvarande vid AME – den enhet som i praktiken själv har fått utveckla arbetet med Resurscentrum. Vi noterar dock från andra intervjuer att AME har en person från IFO med socionomkompetens, men som arbetar med samma arbetsuppgifter som övriga. AME:s samlade kompetens beskriv som bredare, men med möjligen en svagare koppling till IFO än vad som ursprungligen var tänkt.

***Kommentarer & bedömningar***

Vi bedömer att ansvarsfördelningen i huvudsak är tillfredställande.

Socialnämnden bör säkerställa att samarbete sker utifrån individens behov och att det bör belysas huruvida ”IFO-perspektivet” finns förankrat i samarbetet liksom vilka effekter (positiva eller negativa) som kan uppstå av samverkan om ”IFO-perspektivet” saknas.

## Samarbete

I följande avsnitt besvaras följande kontrollfrågor:

* *Hur är avtalen utformade?*
* *Fungerar samarbetet mellan de inblandade parterna på ett ändamålsenligt sätt?*

***Iakttagelser***

De avtal som finns mellan Orsa kommun och Arbetsförmedlingen är

* Överenskommelse om sysselsättning inom jobb- och utvecklingsgarantin
* Överenskommelse om platser för arbetsträning inom jobb- och utvecklingsgarantin
* Överenskommelse om platser för förstärkt arbetsträning inom jobb- och utvecklingsgarantin

Avtal mellan Orsa kommun och övriga samarbetspartners finns inte. I de fallen sker samarbetet utifrån specifika ärenden.

Från intervjuerna noterar vi att samarbetet på chefs-/ledningsnivå upplevs, både av kommunen och de externa parterna, fungera bra med regelbundna avstämningar och möten.

På verksamhetsnivå noterar vi att man inte alltid är medveten om det gemensamma uppdraget. En utbildningsdag om det gemensamma uppdraget finns på agendan.

Från intervjuerna framkommer att samarbetet skulle behöva förtydligas på verksamhetsnivå då ärenden som berör flera parter, som hanteras av Försäkringskassa, Arbetsförmedling och kommunen, i slutändan ofta hamnar på IFO.

Från början var tanken med samarbetet att alla parter skulle finnas tillgängliga samtidigt en viss tid per vecka vid Resurscentrum för klienterna. Detta har inte varit möjligt på grund av olika orsaker – delvis på grund av förändrade resursförhållanden.

Från intervjuerna framkommer att det finns ett behov av att arbeta internt i AME och IFO med ett flödestänkande (ej stuprör). Genomströmningen av personer som kommer i kontakt med IFO som sedan förmedlas vidare till AME uppfattas kunna vara bättre än den är idag. Likaså beskrivs återrapporteringen från AME till IFO kunna bli bättre, avseende om personen kvalificerar för andra stöd/bidrag än försörjningsstöd.

En ledningsfråga som en av intervjupersonerna lyfte i relation till genomströmingen från IFO till AME var att det kan finna skäl att se över verksamhetskulturen vid IFO. Enligt intervjupersonen skulle en möjlig orsak till den dåliga genomströmningen vara att IFO-handläggarna är för snälla i sina bedömningar (att de ställer för få krav i motprestation av klienterna).

Enligt de vi har intervjuat har satsningen gett resultat och antalet arbetslösa har minskat (dock inte till önskad nivå). Dock anger de intervjuade att den grupp som idag behöver stöd ser mycket annorlunda ut jämfört med för några år sedan. För några år sedan var gruppen i större utsträckning ung och mobil. Idag arbetar man i högre utsträckning med personer som av en eller annan anledning står mycket längre ifrån arbetsmarknaden än tidigare.

***Kommentarer & bedömningar***

Vi bedömer att samarbetet mellan AME och IFO delvis fungerar ändamålsenligt. För att tydliggöra flödet av klienter inom samarbetet rekommenderar vi att det sker en översyn, uppföljning och analys av (den dåliga) genomströmningen av personer och ärenden från IFO till AME. I uppföljningen bör en del av den ägnas frågor om verksamhetskultur och handläggning vid IFO.

Vi bedömer att samarbetet med för kommunen externa parter inte fungerar tillfredställande. Vi bedömer att man bör se över möjligheten att förtydliga/formalisera samarbetet mellan kommunen och externa parter för att förtydliga mål, riktlinjer och rutiner.

Vi rekommenderar att man förtydligar vilka typer av ärenden som ska hanteras av vardera part. Detta för att säkerställa att kommunen inte i orimlig utsträckning belastas med ärende som helt eller delvis borde ligga på annan myndighet.

Man bör även se över möjligheten att upprätta rutiner för att på ett strukturerat och enhetligt sätt hantera ärenden som inte uppenbart faller inom en enskild parts ansvarsområde. T.ex. ett flertal rutiner som var och en kan träda i kraft utifrån vilka kriterier/omständigheter som är specifika för klienten.

## Uppföljningar

I följande avsnitt besvaras följande kontrollfråga:

* *Sker en tillfredställande uppföljning, utvärdering och analys av resultatet av samarbetet?*

***Iakttagelser***

Vi noterar i AME:s verksamhetsplan för 2014 att man arbetar med mål och resultatstyrning. Resultat mäts utifrån inskrivningstid (medelvärde), antal inskrivna, antal utskrivna och antal utskrivna som gått vidare till egen försörjning.

Från intervjuer framkommer att det finns svårigheter med att härleda den minskande arbetslösheten till insatser kopplade till Resurscentrums verksamhet. Det påtalas även att de uppföljningar som sker primärt är kvantitativa (volymer och tider) men att det saknas kvalitativa analyser.

I Socialnämndens måluppfyllelse avseende Individ- och familjeomsorgen i Verksamhetsberättelse 2013 noterar vi enbart kvantitativa mått - antal/andel personer som ej återaktualiseras samt väntetider.

De intervjuade påtalar att det finns svårigheter i att följa upp hur samarbetet fungerar mellan kommunen och övriga myndigheter. Det saknas kvantitativa uppgifter som kan härledas tillsamarbetet. En intervjuad påtalade att det även kan bero på otydligheten i de gemensamma målen (eller avsaknaden av dem).

Vi noterar att verksamhetsplanen gör gällande att avvikelserapporter skall skrivas vid brister i hanteringen, t.ex. ska klagomål som inkommer lyftas till ledningen.

***Kommentarer & bedömningar***

Vi bedömer att uppföljningsarbetet behöver utvecklas. För att kunna utföra givande uppföljningar och analyser (såväl kvalitativa som kvantitativa) är det här viktigt att det finns tydliga syften och mål för samverkan med alla inblandade parter. Dessa bör brytas ned i mätbara delmål (e.d.) och bör formuleras med såväl klienten som effektiv resursanvändning i fokus.

Från ett klientperspektiv är det viktigt att det även sker kvalitativa uppföljningar.

## Rekommendationer från Göthbergs rapport

I följande avsnitt besvaras följande kontrollfråga:

*Fungerar Resurscentrum på det sätt som angavs då det bildades och i enlighet med de rekommendationer som redovisades i slutrapporten 2012?*

***Iakttagelser***

Majoriteten av de rekommendationer som föreslagits i Göthbergs rapport har helt eller delvis blivit uppfyllda. Se bilaga för en summering av vilka rekommendationer som har uppfyllts.

Från intervjuer framkommer att rekommendationerna aldrig formellt antagits som mål för verksamheten. Däremot så har de varit vägledande för uppbyggnaden av Resurscentrumverksamheten sedan den nuvarande chefen för AME tillträdde.

De intervjuade uppger att förutsättningarna för verksamheten ser annorlunda ut idag jämfört med när rapporten lades fram 2012. Verksamheter[[3]](#footnote-3) har tillkommit och försvunnit liksom att de grupper man arbetar med har helt andra förutsättningar (jmf. med när rapporten skrevs).

***Kommentarer & bedömningar***

Vi kan konstatera att Göthbergs rapport har varit vägledande i verksamheten vid Resurscentrum och att majoriteten av rekommendationerna helt eller delvis har följts.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
| 2015.03.02 |  |  |
| ***Niklas Eriksson*** |  | ***Hans Gåsste*** |
| *Projektledare* |  | *Uppdragsledare* |

1. Kommunstyrelsens socialutskott har sedan årsskiftet övertagit Socialnämndens funktioner. [↑](#footnote-ref-1)
2. Semistrukturerad intervju betyder att intervjun utgår från en intervjuguide men där diskussionen tillåter att nya frågor uppstår. [↑](#footnote-ref-2)
3. Brukarverksamheter/arbetsträningsställen så som t.ex. systuga har försvunnit medan t.ex. tvättservice har tillkommit. [↑](#footnote-ref-3)