



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-09-04

Ärendenummer SLK-2023-01049

Handläggare

Annette Borg, Christina Gustafsson, Mats Odhagen

Telefon: 031-368 02 82

E-post: annette.borg@stadshuset.goteborg.se

Redovisning av konsekvenser av att föra över ansvaret för stadsmiljönämndens arbetsmarknadsenhet till nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag, givet i budget 2024, att redovisa konsekvenserna av att föra över ansvaret för stadsmiljönämndens arbetsmarknadsenhet till nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning, antecknas och förklaras fullgjort.

Sammanfattning

I kommunfullmäktiges budget för 2024, beslutad 2023-11-09 § 4, fick kommunstyrelsen uppdraget att redovisa konsekvenserna av att föra över ansvaret för stadsmiljönämndens arbetsmarknadsenhet till nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning.

Stadsledningskontorets redovisning består av en övergripande konsekvensanalys för de båda berörda förvaltningarna där olika alternativ belysts gällande vilka resurser som kan ingå vid en överföring. Stadsledningskontoret har haft dialoger och avstämningar med stadsmiljöförvaltningen och förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning. Det finns flera delar i denna utredning som behöver tydliggöras ytterligare om frågan att föra över ansvaret för arbetsmarknadsenheten till nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning bedöms vara aktuell. Utifrån genomförd konsekvensanalys gör stadsledningskontoret bedömningen att det sammanfattningsvis finns relativt få tydliga fördelar med en överföring. Stadsledningskontoret kan också konstatera att både stadsmiljöförvaltningen och förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning anger att det idag finns ett bra och välutvecklat samarbete och förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning är nöjda med hur verksamheten bedrivs. Vid ett beslut om att gå vidare med en överföring efterfrågar stadsledningskontoret därför en inriktning för det fortsatta arbetet.

Bedömning ur ekonomisk dimension

En överföring av arbetsmarknadsverksamheten medför olika verksamhetsmässiga och ekonomiska konsekvenser för båda nämnderna. Vid ett beslut att gå vidare mot ett genomförande behöver ekonomiska effekter ytterligare tydliggöras.

Arbetsmarknadsenheternas lagverksamhet är idag till del integrerad med andra verksamheter inom stadsmiljöförvaltningen, bland annat genom ett samnyttjande av maskiner och utrustning med övriga delar av förvaltningens drifts- och

underhållsverksamhet. Vid en överföring av verksamheten påverkas förutsättningarna för denna typ av integrering/samnyttjande vilket enligt stadsledningskontoret riskerar bidra till att kostnaderna för staden sammantaget ökar.

Det kan finnas viss möjlighet till att effektivisera administrationen. Samtidigt skulle en överföring innebära en annan typ av beställar-/utförarrelation mellan berörda nämnder som åtminstone initialt sannolikt kräver administrativa resurser för att etableras.

Bedömning ur ekologisk dimension

Den arbetsmarknadsinsats som stadsmiljöförvaltningen bedriver sker genom lagverksamhet med cirka 200 deltagare. Naturområden och parker med mera utgör en lämplig miljö för att bedriva verksamhet i arbetslag och utgör också en skyddad miljö för deltagarnas olika förutsättningar. Arbetslagen bidrar med en kvalitetshöjande skötsel i linje med målen i Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram 2021-2030.

Bedömning ur social dimension

Utredningen visar att målgruppen för den arbetsmarknadsinsats som stadsmiljöförvaltningen bedriver har mer komplexa behov än tidigare samt behöver mycket handledning för att kunna utföra sina arbetsuppgifter.

Denna utveckling beskrivs också i Finanspolitiska rådets årsrapport 2024. Det kan till exempel röra sig om unga personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar som kan medföra svårigheter att möta slutkund eller brukare. Detta kan i sin tur innebära svårigheter att bedriva verksamhet i miljöer som innebär ett större mått av social interaktion med brukare och kunder jämfört med mer skyddade miljöer som naturområden, parker och liknande. Göteborgs Stad har i sitt program för full delaktighet uttryckt målsättningen att personer med funktionsnedsättning har arbete eller meningsfull sysselsättning.

Det finns en överenskommelse mellan förvaltningarna med en målsättning att 25 procent av deltagarna som avslutar en arbetsmarknadsanställning går vidare till arbete eller studier. Finanspolitiska rådet beskriver att antalet arbetslösa bland de svaga grupperna har ökat och att arbetslösheten är betydligt mer koncentrerad till de svaga grupperna idag än för 10-15 år sedan. Risker att deltagarna går vidare till arbetslöshet är stor.

Ärendet

Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag, givet i budget 2024, att redovisa konsekvenserna av att föra över ansvaret för stadsmiljönämndens arbetsmarknadsenhet till nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning antecknas och förklaras fullgjort.

Beskrivning av ärendet

I kommunfullmäktiges budget för 2024, beslutad 2023-11-09 § 4, fick kommunstyrelsen uppdraget att redovisa konsekvenserna av att föra över ansvaret för stadsmiljönämndens arbetsmarknadsenhet till nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning.

Angränsande uppdrag

I kommunfullmäktiges budget för 2024 finns ytterligare två uppdrag som berör verksamheter som ingår i uppdraget för nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning:

- Kommunstyrelsen får i uppdrag att utreda hur utförandet av kommunal vuxenutbildning och högre yrkesutbildning kan samlas till en nämnd. I utredningen ska ekonomiska, verksamhetsmässiga och arbetsmiljömässiga synpunkter belysas.
- Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning och kommunstyrelsen får i uppdrag att i samverkan med relevanta nämnder och bolagsstyrelser återkomma med förslag på åtgärder för att underlätta för fler personer med funktionsnedsättning att erbjudas anställning i Göteborgs Stad efter avslutad arbetsmarknadsinsats.

Stadsledningskontoret bedömer att det inte finns något omedelbart beroendeförhållande med det förstnämnda uppdraget och det som redovisas i detta tjänsteutlåtande. Det finns däremot kopplingar med det andra uppdraget då det i arbetsmarknadsenheternas lagverksamhet finns deltagare med olika funktionsnedsättningar.

Genomförandet av uppdraget

Utöver att redogöra för nuvarande förhållanden (uppdrag, organisation och verksamhetens utförande) redovisar stadsledningskontoret i detta tjänsteutlåtande en övergripande konsekvensanalys vid en eventuell överföring av verksamhetsansvaret. Analysen omfattar en första bedömning av konsekvenser vid en överföring av berörd personal, men också konsekvenser om överföringen även inkluderar ansvaret för resurser i form av maskin- och fordonspark, lokaler med mera som används för att kunna driva verksamheten.

Vid årsskiftet 2020/2021 övergick arbetsgivaransvaret för de personer som är föremål för själva arbetsmarknadsinsatsen, deltagarna, från dåvarande park- och naturnämnden till nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning. Den personal som avses är således de 40-tal medarbetare som idag har sin anställning på verksamhetsområdet Arbetsmarknad inom stadsmiljöförvaltningen. Dessa har i första hand uppgifter kopplat till arbetsledning men till del också olika typer av specialist- och stabsfunktioner.

Stadsledningskontoret har haft dialoger och avstämningar med stadsmiljöförvaltningen och förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning. Båda förvaltningarna har bidragit med underlag till utredningen. Även nämndernas budget, uppföljnings- och årsrapporter samt förvaltningarnas nulägesanalyser har varit en del av utredningens underlag. Stadsledningskontoret har vid två tillfällen lämnat information om ärendet i centrala samverkansgruppen (CSG).

Eftersom ärendet enbart rör redovisning av konsekvenser och inte innehåller förslag på överföring av ansvar har uppdraget inte varit föremål för samverkan i CSG.

Kommunal arbetsmarknadspolitik

Ansvaret för arbetsmarknadspolitik är statens. Kommunernas kompletterande roll har förändrats i och med reformeringen av arbetsmarknadspolitik 2019. Reformeringen innebär att arbetslösa i första hand erbjuds arbetsmarknadsinsatser via Arbetsförmedlingens upphandlade fristående aktörer. Kommunerna tar dock ett stort ansvar genom olika insatser och stöd.

Kommunerna är sedan länge en viktig aktör som anordnar insatser och aktiviteter som berör många arbetslösa personer, bland annat tidsbegränsade arbetsmarknadsanställningar. Insatserna vänder sig ofta till personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsinsatser är samlingsnamnet för stödet till personer som saknar jobb. Det kan till exempel handla om vägledning, arbetsträning och praktik. Syftet är att personen ska komma i arbete och kunna försörja sig själva.

Regeringen utreder nu en aktivitetskravsreform med förslag om att ge kommunerna en ny obligatorisk uppgift; att ställa aktivitetskrav på mottagare av ekonomiskt bistånd. Reformen kommer att innebära en kommunal skyldighet att anordna aktiviteter på heltid och en skyldighet för individer att delta.

Nuvarande verksamhet i nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning

Nämnden är enligt reglementet en arbetslöshetsnämnd enligt Lag (1944:475) om arbetslöshetsnämnd. En arbetslöshetsnämnd har till uppgift att ”vidtaga eller på annat sätt främja kommunala åtgärder för att förebygga arbetslöshet eller minska verkningarna av arbetslöshet”. En arbetslöshetsnämnd ska samarbeta med myndigheter och enskilda vilkas verksamhet rör sysselsättningsfrågor.

Enligt reglementet ska nämnden för hela stadens räkning anordna arbetsmarknadspolitiska åtgärder och i övrigt ta de initiativ som behövs för att främja sysselsättningen. I uppdraget ingår att verkställa socialnämndernas beslut när en individ med försörjningsstöd enligt Socialtjänstlagen 4 kap. 4 § ska delta i anvisad praktik, kompetenshöjande verksamhet eller annan insats som syftar till självförsörjning. Verkställandet innebär att nämnden även utför socialtjänstuppgifter. Nämnden ska enligt reglementet också anskaffa, vid behov, individualiserade kompetenshöjande insatser eller andra åtgärder för att främja sysselsättningen. Från och med 2021 är arbetsmarknad- och vuxenutbildningsförvaltningen arbetsgivare för målgruppen med placering på stadsmiljöförvaltningen, tidigare park- och naturförvaltningen.

Nämnden är idag en anskaffande nämnd. Förvaltningens ledningsstab har en samordnande roll och ansvar i arbetet med att upphandla och följa upp ramavtal gällande kommunal vuxenutbildning och arbetsmarknadspolitiska insatser.

Inom förvaltningen finns en arbetsmarknadsavdelning som samordnar nämndens arbetsmarknadsinsatser, vilket inkluderar samverkan med exempelvis arbetsgivare, branschråd, Business Region Göteborg AB, Arbetsförmedlingen, stadens socialförvaltningar och FINSAM. Det finns också samarbeten med flera förvaltningar i staden, däribland stadsmiljöförvaltningen, idrotts- och föreningsförvaltningen, förvaltningen för funktionsstöd samt äldre-, vård- och omsorgsförvaltningen. Avdelningen samverkar också med civilsamhället och med upphandlade leverantörer.

Avdelningens verksamhet bygger på att insatserna anskaffas av leverantörer i största möjliga omfattning.

Avdelningen ansvarar för Göteborgsjobb. Det är en tidsbegränsad anställning i stadens förvaltningar och bolag, där personen får arbeta samtidigt som hen kan få extra stöd för att utvecklas och hitta sin väg framåt. Under anställningen har hen en handledare på arbetsplatsen och en egen anställningssamordnare på avdelningen som stöd.

Anställningssamordnaren följer personen under hela anställningen och har regelbunden kontakt med handledare och handläggare på Arbetsförmedlingen. Göteborgsjobb är ett gemensamt namn för olika arbetsmarknadsinsatser. Göteborgsjobb är till för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden, är nyinflyttad i Sverige eller har en intellektuell, neuropsykiatrisk, kognitiv eller psykisk funktionsnedsättning. Under 2023 har också personer som är svaga i svenska språket särskilt uppmärksammats. Avdelningens arbetssätt innebär att en tydlig riktning tas mot ett antal möjliga yrken eller branscher i syfte att främja individens anställningsbarhet. Arbetssättet innebär också en serie insatser som förflyttar personen mot en anställning eller vidare studier. Under 2023 hade 739 personer en anställning inom ramen för Göteborgsjobb.

Avdelningens målgrupper står ofta långt från arbetsmarknaden och kräver omfattande stöd för att etablera sig. Behovet av fler utgångar än arbete eller studier har ökat på grund av komplexa behov bland målgrupperna. Avdelningen har personal med bred kompetens för att stötta deltagare med olika behov på väg mot arbete och studier och genomför årligen en kompetensutvecklingsplan för att kunna stötta den arbetssökande. Exempel på kompetenser är kurator, jobbmäklare, arbetsterapeut, coach och arbetsmarknadskonsulent.

Arbetsmarknadsavdelningen har två verksamhetsområden: Kompetenscenter som riktar sig till personer med försörjningsstöd inskrivna på Arbetsförmedlingen samt Centrum för arbetsmarknadsanställningar (CFA) för personer långt från arbetsmarknaden med särskilda behov såsom funktionsnedsättning eller ohälsa. Genom individuellt anpassade arbetsmarknadspolitiska anställningar, samt verksamhet inom Krami¹ för personer med bakgrund i kriminalitet och NxtGens ungdomsinsatser, hjälper CFA deltagarna att göra stegförflyttningar mot anställning. Arbetsförmedlingen är CFA:s viktigaste samverkanspartner. Merparten av de uppdrag som centret innehar styrs av de direktiv som Arbetsförmedlingen får och ger. Genom individuellt anpassade anställningar hjälper dessa verksamhetsområden deltagare mot anställning. Arbetsgivaransvaret för personer som fått Göteborgsjobb ligger hos CFA.

Organisatoriskt finns också förvaltningens två enheter för utveckling och samordning kopplat till arbetsmarknadsavdelningen.

Överenskommelsen med stadsmiljöförvaltningen

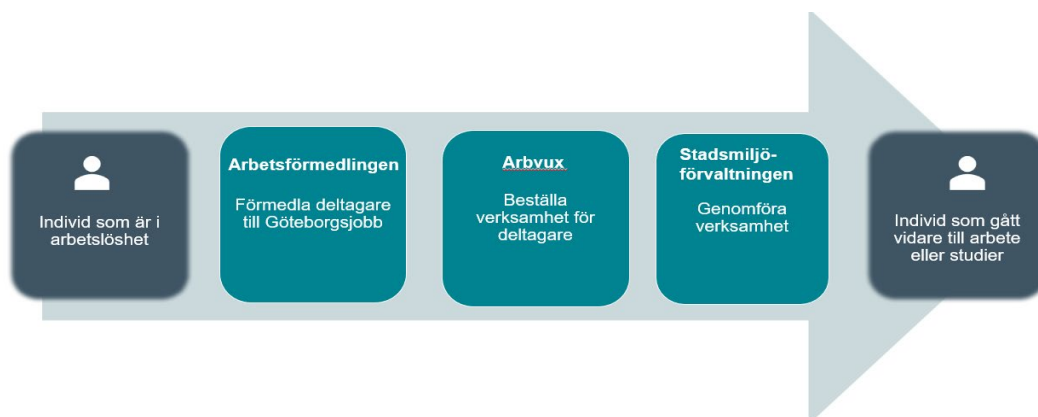
Mellan förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning (Arbvux) och stadsmiljöförvaltningen finns en överenskommelse gällande Arbvox beställning av lagverksamhet. Överenskommelsen mellan beställaren och utföraren reglerar uppdrag, mål och principer kring arbetsmarknadspolitiska insatser mellan förvaltningarna. Den reglerar även parternas åtagande och ansvar samt uppföljning och kvalitetssäkring.

Överenskommelsen fastslår den garanterade volymen samt ersättningen per år. Beställningen är cirka 200 platser per år på stadsmiljöförvaltningens fyra

¹ Krami är en samverkan mellan Göteborgs Stad, Kriminalvården och Arbetsförmedlingen

arbetsmarknadsenheter. Enligt överenskommelsen förväntas att 25 procent av deltagarna som avslutar en arbetsmarknadsanställning går vidare till arbete eller studier. På ett år är genomströmningen på stadsmiljöförvaltningens arbetsmarknadsenheter cirka 300 personer.

Personerna som får Göteborgsjobb (fortsättningsvis kallad deltagare) på stadsmiljöförvaltningens arbetsmarknadsenheter kommer främst från Arbetsförmedlingen. De kan också komma från stadens individ- och familjeomsorg, via CFA. Deltagarna får en anställning på Arbvux som är beviljad av Arbetsförmedlingen för en bestämd period.



Figur som visar processen för deltagaren samt de berörda aktörernas huvudsakliga ansvarsområde.

Det sker löpande avstämningar mellan anställningssamordnare på CFA och arbetsledare/enhetschef av individärenden för att säkerställa en god arbetsmiljö och dialog kring utveckling och lämpliga insatser. Arbetsmarknadsavdelningen kan erbjuda kurativt och/eller arbetsterapeutiskt stöd till deltagarna och kontakt med jobbmäklare. Arbvux tillgodoser det personaladministrativa området för deltagarna, till exempel skriva arbetsgivarintyg, svara på frågor om lön. När arbetstagarens anställning ska avslutas sker det i dialog mellan förvaltningarna.

Då Arbvux är arbetsgivare för deltagarna så har förvaltningen också arbetsmiljöansvaret. Enligt överenskommelsen bedrivs det systematiska arbetsmiljöarbetet tillsammans med stadsmiljöförvaltningen. Arbvux ansvarar för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen och vid allvarliga tillbud och arbetsolyckor är det Arbvux som anmäler arbetsskada till Arbetsmiljöverket och Försäkringskassan.

Det finns en kontinuerlig dialog om behov av till exempel nya målgrupper, nya projekt eller liknande. Vid förfrågningar om denna typ av förändringar upprättas särskild överenskommelse. Vid dialoger har det kommit fram att de deltagare som idag får ett Göteborgsjobb, oavsett vilket lönestöd som personen har, har andra behov än tidigare. Bland deltagarna finns allt fler personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, psykisk ohälsa och deltagare som har behov av anpassade arbetstider. Vilket över lag ökar behovet av närvarande arbetsledning. Detta har bland annat lett fram till en utökning av två tjänster i överenskommelsen för 2024.

Ersättningen till stadsmiljöförvaltningen för 2024 består av fyra komponenter. För grunduppdraget i överenskommelsen på 200 platser är ersättningen 16,3 mnkr.

Parterna har utöver grunduppdraget kommit överens om extra ersättning på maximalt 1,4 mnkr på grund av ökat uppföljnings- och handledningsbehov. Ersättningen avser drygt 700 tkr för en extra handledare och 700 tkr för att täcka kostnaden av en extra arbetsledare. Ersättningen utgår endast för de månader som personen tjänstgör och en slutavräkning på den faktiska kostnaden görs i slutet av året.

Under de senaste två åren har Arbvux genomfört ett försök med praktikplatser för målgruppen som tillhör Kompetenscenter och Nxtgen (en satsning på att stötta unga vuxna att komma närmare ett arbete). Från och med 2024 är avsikten att löpande ha 10 korttidsplatser på 2-6 månader tillgängliga för Kompetenscenters målgrupper med placering på stadsmiljöförvaltningen. Ersättningen för 2024 är drygt 780 tkr. Ofta gör deltagarna en kort praktik för att prova arbetsförmågan. Tio platser är ett maxantal eftersom det är svårt att hitta lämpliga arbetsuppgifter för en kortare period. Insatsen är dessutom mer kostsam.

Den totala ersättningen till stadsmiljöförvaltningen för 2024 är prognostiserad till drygt 18,5 mnkr.

Utöver arbetsmarknadsverksamheten finns mellan berörda förvaltningar en särskild överenskommelse gällande ferieplatser, kommunala sommarjobb, för ungdomar. Med dagens organisation klarar stadsmiljöförvaltningens arbetsmarknadsverksamhet att ta emot 450 ungdomar per år. Ersättningen från Arbvux ska motsvara den faktiska kostnaden för ferieverksamheten, men maximalt 3,2 mnkr för 2024. Feriearbetarna har sin anställning på Arbvux.

Nuvarande arbetsmarknadsverksamhet inom stadsmiljönämnden

Stadsmiljönämndens kommunala ändamål enligt reglementet är att ha ett helhetsansvar för stadens offentliga rum och samlade framkomlighet. Nämnden ska arbeta för att skapa tillgängliga attraktiva och levande stadsmiljöer och naturområden. Nämnden ansvarar bland annat för att anlägga, förvalta och utveckla torg-, park- och naturområdesanläggningar och andra kommunala utemiljöer. Nämnden ansvarar även för stadens lek- och badplatser. Nämnden ska förvalta och utveckla områden som enligt översiktsplan har stora frilufts-, natur- och kulturvärden eller där särskilda bevarandevärden och/eller skötselintressen finns. Nämnden har även ett särskilt uppdrag att genom överenskommelse utföra arbetsmarknadspolitiska insatser åt arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden.

Verksamhetsområde Arbetsmarknad finns inom avdelningen Drift och underhåll tillsammans med verksamhetsområdena Grönskötsel, Anläggning, drift och underhåll, Renhållning, vinter samt Samordnad skötsel. Förvaltningen tar också emot ferie- och lovjobbare.

Verksamhetsområde Arbetsmarknad

Det finns idag fyra arbetsmarknadsenheter inom verksamhetsområdet Arbetsmarknad. Enheterna är indelade geografiskt i Nordost, Hisingen, Sydväst och Centrum.

Förvaltningen är arbetsgivare för en verksamhetschef, fyra enhetschefer, två planeringsledare, 25 arbetsledare samt nio yrkeshandledare och två skogstekniker. Fyra av arbetsledarna är idag inte i tjänst, bland annat på grund av sjukfrånvaro, föräldraledighet, fackliga uppdrag. Cheferna och planeringsledare utgör ledning och stabsfunktioner.

Planeringsledarna har till uppgift att bland annat arbeta med utvecklingsfrågor kopplat till arbetsrehabilitering, statistik och uppföljning. För närvarande är en planeringsledartjänst vakant.

Verksamheten består idag av 19 arbetslag och arbetsledarna leder ett lag på cirka 10 deltagare. Det kan variera över tid beroende på lokalutrymme och bemanning. Det finns deltagare som endast arbetar deltid och för dessa finns idag två arbetslag som utför enskilda uppdrag. Några arbetsledare har en ersättande roll och täcker bland annat upp vid arbetsledares frånvaro. Yrkeshandledarna är huvudsakligen rekryterade från verksamhetens deltagare för att sköta förråd, snickeriverkstad och bilpool. De bistår bland annat arbetsledarna med handledning till deltagarna.

Skogsteknikerna tillkom till verksamheten i samband med ny nämndorganisation januari 2023. Dessa har reguljära arbetsuppgifter men jobbar parallellt med lagverksamheten. De utför uppgifter i samma miljöer som arbetslagen, men har ett annat förvaltningsuppdrag. Ibland kan arbetslagen vara behjälpliga med vissa typer av arbetsuppgifter som skogsteknikerna utför.

Verksamheten får administrativt stöd av avdelningen drift och underhåll. Förvaltningen bistår med stödresurser i frågor som rör tekniskt utförande och skötsel utöver vanligt stöd av ekonomi, HR och IT med mera.

Verksamheten får också hjälp av förvaltningens arbetsmiljöingenjör samt kemikalie- och miljöspecialister. Enligt stadsmiljöförvaltningen är tillgången till dessa funktioner viktiga för utförandet av arbetsmarknadsenheternas arbete, där flera delar av de praktiska uppgifterna innefattas av lagar och föreskrifter.

Arbetsmarknadsenheterna hyr idag 13 lokaler, varav tre är byssjor, med plats för ombyte och lunchrum samt förvaring av fordon, maskiner och arbetsredskap på olika geografiska platser i staden. Detta är ett pågående utvecklingsområde då vissa lokaler behöver bytas ut. Tolv lokaler ägs av stadsfastighetsförvaltningen och en lokal hyrs av en privat fastighetsägare. Vissa lokaler har mindre eller större verkstäder. Vid lokalerna finns uppställningsplatser för fordon, släp eller liknande. Några av lokalerna samutnyttjas med andra verksamheter på stadsmiljöförvaltningen och övriga lokaler vid behov. Avdelningen drift och underhåll har nyligen tillsatt en planeringsledare för lokalförsörjning och i dennes uppdrag kommer bland annat avdelningens samnyttjande av lokaler och verksamhetsområdet arbetsmarknads lokalbehov att ses över.

Verksamheten har en egen fordons- och maskinpark för att utföra sina olika uppgifter, men till del nyttjas dessa resurser även av de andra utförande verksamheterna på drifts- och underhållsavdelningen. Därtill får arbetsmarknadsenheterna stöd från en annan del av drifts- och underhållsavdelningen för att säkerställa följsamhet till stadens rutiner gällande verksamhetsfordon. Arbetsmarknadsverksamheten sköter även en bilpool för hela drifts- och underhållsavdelningens räkning. Förvaltningen finansierar en tjänst, en yrkeshandledare, för denna hantering.

Arbetsmarknadsenheterna leder och fördelar arbetet för deltagarna och ansvarar för deras introduktion. Deltagarnas närvaro rapporteras till Arbvux. Enligt årets överenskommelse ska förvaltningen bidra till att skapa nya arbetsuppgifter och även nya arbetsområden inom staden som deltagarna kan ha behov av. Det ska ske i dialog med förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning.

Stadsmiljöförvaltningen tillhandahåller en anpassad verksamhet utan krav på produktion och deadlines för arbetsuppgifterna men som annars fungerar som en vanlig arbetsplats.

Utöver lagverksamheten får verksamhet Arbetsmarknad ersättning från Arbvux för ferieverksamhet. Det är en parallell verksamhet som är organiserad på samma sätt som lagverksamheten. I ersättningen ingår löner för 22 handledare, två samordnare och övriga kringkostnader med bilar, lokaler med mera. Verksamheten tar emot 450 ferieungdomar per år.

Dialoger med berörda förvaltningar

Stadsledningskontoret har genomfört dialoger med stadsmiljöförvaltningen och Arbvux. Nedan beskrivs dialogerna översiktligt utifrån aspekterna; deltagare, personal, verksamhet och ekonomi. I dialogerna har de båda förvaltningarna också gett sin bild av vilka konsekvenser som kan uppstå vid en överföring.

Deltagare

Dialogerna visar att målgruppen växer och bedöms stå längre från arbetsmarknaden än tidigare. Bedömningen är också att det finns en större bredd och komplexitet bland deltagarnas förutsättningar och behov jämfört med tidigare. Det är fortfarande flest män som anvisas av Arbetsförmedlingen till lagverksamheten trots att stadsmiljöförvaltningen påtalat att även kvinnor kan utföra verksamhetens arbetsuppgifter. Det är allt fler av deltagarna som har neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF) som till exempel ADHD, autism eller kombinationer av NPF-diagnoser. Det är målgrupper som idag har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden. Båda förvaltningarna uttrycker vikten av lämplig verksamhet för de deltagare som inte klarar en direktkontakt med till exempel förskoleelever och därför behöver lite mer skyddade miljöer. Det är också viktigt att kunna ha olika målgrupper i arbetslagen, och att i lagarbetet behövs vissa persontyper. Det är också över lag större behov av närvarande arbetsledning. Idag är det cirka 210 deltagare i verksamheten.

Sedan Arbvux tog över arbetsgivaransvaret för deltagarna har det blivit otydligare för deltagarna att veta vem på vilken förvaltning de ska vända sig till i olika frågor. Det har även medfört att de inte fått delta i vissa av stadsmiljöförvaltningens personalarrangemang. Det har även uppstått arbetsrättsliga svårigheter i samband med behov av att testa deltagare för missbruk.

Många av deltagarna har svårt att hantera stora strukturella förändringar. Något som enligt Arbvux behöver beaktas om ansvaret för arbetsmarknadsenheterna ska föras över.

I genomsnitt går 25 procent av deltagarna går vidare till arbete eller studier efter avslutad arbetsmarknadsanställning.

Personal

Båda förvaltningarna bedömer att det nu finns en hög och diversifierad kompetens hos arbetsledarna. Arbvux bistår med olika kompetensutvecklingsinsatser för att rusta arbetsledarna i sitt uppdrag och för att möta de olika behoven bland deltagarna. Det har bidragit till att arbetsledarna har kunnat utvecklas allt eftersom målgruppernas behov blivit alltmer komplex. När Arbvux genomför utbildningar inom exempelvis hot och våld, olika funktionsvariationer så erbjuds även platser för arbetsledarna. Gemensam kompetensutveckling har enligt stadsmiljöförvaltningen varit mycket värdefullt.

Även inom arbetsmarknadsenheterna sker kompetensutveckling, handledning och kollegialt lärande och stöd.

Ibland behöver det finnas ett extra stöd för arbetsledarna på plats när deltagarna har större behov än vanligt. Genom att förvaltningen anställt yrkeshandledare kan dessa rotera ute i arbetslaget och fungera som sakkunniga i yrkesutövandet.

Då målgrupperna under senaste åren alltmer kommit att förändras och framför allt behöver mer arbetsledning på plats sker en löpande dialog om behov av förstärkning mellan förvaltningarna. Under 2024 betalar Arbvux för 21 arbetsledare i stället för de egentliga 20 enligt överenskommelsen. Arbvux betalar också för en handledare ute i arbetslagen som ska fungera som stöd när deltagarna har mer omfattande behov än vanligt.

Stadsmiljöförvaltningen framför att arbetsledare har varit svårrekryterade. Arbetsledarna behöver egentligen både beteendevetenskaplig (rehabilitering) och teknisk kompetens.

Verksamhet

Nuvarande verksamhet och omfattning ingår som en naturlig del av stadsmiljönämndens ansvar för genomförande och förvaltning av mark. Båda förvaltningarna anger att det idag finns ett bra och välutvecklat samarbete och Arbvux är nöjda med hur verksamheten bedrivs. Båda förvaltningarna uttrycker att stadsmiljöförvaltningen har ett sammanhang som de kan bedriva lagverksamhet i. De förfogar över ytor i grönområden och stadsmiljöer, lokaler, förråd, maskiner och fordon med mera. De har specialistkunskaper såsom exempelvis skogstekniker och kemspecialister i sin organisation som bistår arbetsmarknadsenheternas verksamhet. Arbvux har inte dessa resurser eller kompetenser för att kunna ta över ansvaret för den verksamhet som idag bedrivs på stadsmiljöförvaltningen. Det beskrivs som att det är fördelaktigt och praktiskt att ha lagverksamheten i den utförandeorganisation som stadsmiljöförvaltningen utgör.

För att skapa förutsättningarna för deltagarna att gå vidare till arbete på den reguljära arbetsmarknaden eller studier lyfts vikten av att det är arbetsuppgifter som liknar ordinarie jobb. Det behöver därför finnas förvaltningar och bolag som beställer uppdrag som liknar ordinarie arbete.

Skötseln som utförs av arbetsmarknadsenheterna är av kvalitetshöjande karaktär relativt nivå som tillhandahålls inom ramen för stadsmiljöförvaltningens ordinarie drifts- och underhållsverksamhet. Samtidigt som det utgör en arbetsmarknadsinsats bedömer stadsmiljöförvaltningen att enheterna, med sitt anpassade uppdrag, bidrar till nämndens förvaltande uppdrag i form av ökad skötselnivå i de stadsmiljöer och grönområden där de är verksamma.

Av dialogerna med berörda förvaltningar framgår en farhåga att det vid en flytt blir en lång startsträcka för Arbvux. För närvarande är Arbvux en anskaffande förvaltning och det blir stor skillnad att bedriva utförarverksamhet. En fördel skulle dock kunna vara att Arbvux skulle få ett ansvar för helheten.

Ekonomi

Idag betalar Arbvux för deltagarnas lön, arbetskläder, rehabilitering och olika stödinsatser samt utbildningar för arbetsledare. För att bedriva lagverksamheten beräknas arbetsmarknadsenheten i år få drygt 18,5 mnkr i ersättning av Arbvux.

Om ansvaret för hela verksamheten och dess personal överförs till Arbvux uttrycks behovet av att stadsmiljöförvaltningens kostnader för stödresurser och andra overheadkostnader kopplat till verksamheten redovisas tydligt. Från Arbvux uttrycks en farhåga för att det i samband med en organisationsförändring framkommer okända kostnader gällande verksamheten. Det finns osäkerheter kring hur den faktiska kostnaden förhåller sig till den ersättning som går från Arbvux till stadsmiljöförvaltningen. Enligt stadsmiljöförvaltningen täcker inte ersättningen från Arbvux fullt ut kostnaderna för lagverksamheten.

Stadsmiljöförvaltningen uttrycker farhågor för att det kan bli dyrare för dem att bedriva sin ordinarie verksamhet om arbetsmarknadsenheten flyttas över till Arbvux. Risken finns att dagens synergieffekter mellan nämndens grunduppdrag och arbetsmarknadsverksamheten går förlorade.

Övriga förutsättningar

I dialogerna framkommer att båda nämndernas reglementen behöver ses över vid en flytt av arbetsmarknadsenheterna. Bland annat adresseras frågan om hur styrningen ska utformas för att reglera den omvända beställar-/utförarrelation som en överföring skulle innebära. Och hur verksamhetens omfattning (antal deltagare) och tillgången till arbetsuppgifter som passar deltagarnas olika behov och förutsättningar ska hanteras i detta sammanhang.

Det pågår en organisationsöversyn på Arbvux med sikte på en plattare organisation. För Arbvux kan det innebära nya gränser och ny hantering gentemot stadsmiljöförvaltningen.

Stadsledningskontorets bedömning

Nedan följer stadsledningskontorets bedömning av ett antal övergripande konsekvenser vid en överföring av verksamheten.

Stadsledningskontoret utgår från att lagverksamhet ska finnas kvar och att den åtminstone initialt behåller nuvarande uppgifter som deltagarna utför. Alternativ som innebär att stadsmiljöförvaltningen väljer att utföra motsvarande arbetsuppgifter i egen regi eller via upphandling har stadsledningskontoret därmed inte närmare beskrivit. Åtminstone i det korta perspektivet skulle detta riskera medverka till att förutsättningarna för att överhuvudtaget bedriva lagverksamheten inte kvarstår.

Konsekvensanalys

Konsekvenserna vid ett överförande av ansvaret skiljer sig åt beroende på vilka resurser som ska föras över; om det är hela nuvarande verksamhet som ska flyttas över eller enbart de 40-tal medarbetare som idag har sin anställning på de fyra arbetsmarknadsenheterna. Vid ett övertagande av hela verksamheten skulle Arbvux utöver personal även få ansvar för maskin- och fordonspark, lokaler med mera som behövs för att kunna driva samma verksamhet.

Synergier relativt övriga delar av nämndernas uppdrag

Om arbetsmarknadsenheterna flyttas till Arbvux finns det en betydande risk att den nytta och synergieffekter som finns inom stadsmiljönämndens organisation går förlorad. Det finns en praktisk poäng med att bedriva verksamheten i stadsmiljöförvaltningen eftersom uppgifterna som utförs ligger inom nämndens ansvar enligt reglementet. Förvaltningen bedriver delar av sin drifts- och underhållsverksamhet i egen regi, utöver den som hanteras inom lagverksamheten, och har därmed ett kunnande och en infrastruktur på

plats. Motsvarande finns inte inom Arbvux och det kan få konsekvenser för resurseffektiviteten (se avsnitt nedan kring samutnyttjande).

Även om det rör sig om anpassade arbetsuppgifter bedömer stadsmiljöförvaltningen att större delen av de uppgifter som hanteras inom arbetsmarknadsenheterna behöver utföras även i fortsättningen för att leva upp till ansvaret i nämndens reglemente.

Utifrån stadsmiljönämndens ansvar och förvaltningens egna drifts- och underhållsverksamhet finns en kontinuerlig möjlighet att värdera om det finns uppgifter som lämpar sig för lagverksamheten. Någon motsvarande utförarverksamhet finns idag inte hos Arbvux och därmed kommer möjligheten till förvaltningsinterna beställningar inte kvarstå på samma sätt om lagverksamheten förs över. Nya uppgifter för lagverksamheten behöver då hanteras genom beställningar eller överenskommelser med andra förvaltningar eller bolag i staden. Enligt stadsledningskontoret bedömning innebär det en lägre grad av flexibilitet i förhållande till att det kan hanteras inom en och samma förvaltning.

Förändrade förutsättningar för överenskommelser eller beställningar

Nuvarande överenskommelsen mellan Arbvux och stadsmiljöförvaltningen reglerar uppdrag, mål och principer kring arbetsmarknadspolitiska insatser mellan förvaltningarna. Den reglerar även parternas åtagande och ansvar samt uppföljning och kvalitetssäkring samt fastslår den garanterade volymen samt ersättningen per år.

Om ansvaret för arbetsmarknadsenheterna flyttas över till Arbvux blir stadsmiljöförvaltningen i stället en beställare av uppdrag eller uppgift från Arbvux. En sådan beställning behöver rimligen förhålla sig till att stadsmiljöförvaltning utför andra drifts- och skötseluppdrag, både i egen regi och genom upphandling. Därför kommer det sannolikt behövas reglera de specifika skötseluppdragen i större utsträckning än vad som sker i nuvarande överenskommelse. Åtminstone initialt kommer dessa förändrade förutsättningar kräva administrativa resurser för att utforma och etablera en ny struktur för beställar-/utförarrelationen. Stadsledningskontoret bedömer att det finns risker för ökad administration även på sikt eftersom beställningen eller överenskommelsen mer i detalj behöver specificera själva skötseluppdraget eller uppgiften.

Idag tar lagverksamheten också emot beställningar från andra förvaltningar och bolag i staden, om än i mindre omfattning. Vid ett beslut att gå vidare med en överföring skulle förutsättningarna för att Arbvux blir direkt mottagare av även dessa beställningar ytterligare tydliggöras.

Överföring av en delvis integrerad verksamhet

Nuvarande organisation innebär att andra delar av stadsmiljöförvaltningen bistår med specialiststöd till lagverksamheten, utöver ordinarie stödfunktioner som exempelvis ekonomi, HR och IT. Det gäller exempelvis kompetenser som arbetsmiljöingenjör samt kemikalie- och miljöspecialister. Dessa stödjer idag lagverksamheten, men hör till andra delar av förvaltningens organisation. För att inte riskera bygga upp dubbla kompetenser vid en överföring av verksamheten bör förutsättningarna att stadsmiljöförvaltningen fortsatt fyller en sådan roll tydliggöras. Det finns också personal (skogstekniker) som har sin placering på arbetsmarknadsenheten, men merparten av arbetsuppgifterna ligger utanför lagverksamheten och därför enligt stadsmiljöförvaltningen bör vara kvar vid en överföring. Vid en eventuell överföring av verksamhetsansvar behöver omfattningen på administrativt stöd och specialiststöd relativt arbetsmarknadsverksamheten tydliggöras

om det innebär att personal ska alternativt inte ska över till Arbvux tillsammans med arbetsmarknadsverksamhetens personal. Då lagverksamheten utför arbetsuppgifter som är en del av nämndens ansvar kan personal i andra delar av förvaltningens verksamhet påverkas av förändringen vilket också behöver beaktas.

En överföring som enbart omfattar personal skulle också innebära behov av en hanteringsordning för samutnyttjande av maskinverkstad, maskin- och fordonspark och lokaler som lagverksamheten använder för att utföra sina uppdrag. Dessa och andra nya gränssnitt mellan förvaltningarna som uppstår i samband med en överföring kan behöva regleras, exempelvis genom någon form av överenskommelse. Det samma gäller också arbetsmiljöansvaret och hur det praktiskt ska utformas vid denna typ av samutnyttjande.

Om överföringen även ska inkludera denna typ av resurser som arbetsmarknadsenheterna idag samnyttjar med andra delar av stadsmiljöförvaltningens organisation kan konsekvensen bli att stadsmiljöförvaltningen behöver införskaffa motsvarande resurser för att klara driften inom andra delar av sin verksamhet. Alternativt kan situationen uppstå där Arbvux inte kan överta samtliga hyres- och leasingkontrakt för nuvarande lokaler, uppställningsplatser för containrar och verksamhetsfordon. Det i sin tur innebär att Arbvux behöver skaffa andra lokaler för hantering av fordon, maskiner, förråd och maskinverkstad.

Lagverksamheten utför idag dessutom vissa förvaltningsinterna uppgifter. Det gäller exempelvis maskinuthyrning, skötsel av verksamhetsfordon, bilpool och förråd. Om förvaltningen vill att lagverksamheten ska fortsätta utföra dessa uppgifter kan det inkluderas i överenskommelsen med Arbvux, men bland dessa uppgifter finns sannolikt de som rimligen bör ligga kvar på stadsmiljöförvaltningen vid en överföring av arbetsmarknadsverksamheten. Enligt stadsledningskontoret bedömning bör det vara upp till stadsmiljönämnden att avgöra hur dessa förvaltningsinterna arbetsuppgifter fortsatt ska hanteras om lagverksamheten förs över. Vilka ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenserna som följer därav behöver ytterligare tydliggöras vid ett beslut att fortsätta mot en överföring.

Ekonomiska konsekvenser

På motsvarande sätt som inom personalområdet innebär det faktum, att arbetsmarknadsverksamheten delvis är integrerad med övriga delar av stadsmiljöförvaltningen, ett behov av tydliggöranden beträffande ekonomin. Idag finns det vissa svårigheter att särskilja redovisningen för arbetsmarknadsverksamheten relativt övriga delar av avdelningen Drift och underhåll, vilket stadsmiljöförvaltningen för närvarande ser över. Vid ett beslut att gå vidare med att ansvaret för arbetsmarknadsenheten flyttas till Arbvux behöver en genomlysning av arbetsmarknadsenhetens kostnader och intäkter genomföras relativt ersättningen från Arbvux. Även stadsmiljöförvaltningens kostnader för olika stödresurser till arbetsmarknadsenheten behöver då belysas. Syftet är att klargöra behovet av omfördelning av budgetmedel mellan parterna som en eventuell överföring av verksamhetsansvaret för med sig.

Verksamheten får även intäkter för arbetsuppgifter eller uppgifter som hanteras relativt andra avdelningar inom stadsmiljöförvaltningen. Till viss del utförs också arbeten på beställning från andra förvaltningar och bolag i staden. Här kan det finnas behov att urskilja vilka kostnader och intäkter som är kopplade till dessa uppdrag/uppgifter, och om

de varierar över tid. Ett exempel är att de flesta yrkeshandledare har kunnat anställas genom att tjänsterna finansieras av interna intäkter för olika arbetsuppdrag. Som ovan nämnts kan det bland de förvaltningsinterna uppgifterna finnas de som rimligen bör ligga kvar på stadsmiljöförvaltningen vid en överföring av arbetsmarknadsverksamheten

Att det finns ett samutnyttjande av resurser mellan arbetsmarknadsverksamheten och andra delar av stadsmiljöförvaltningen kan enligt stadsledningskontorets bedömning innebära risk för tillkommande kostnader för båda förvaltningarna vid en överföring. Det kan i sin tur leda till att båda nämnderna behöver tillföras ytterligare budgetmedel eller finansieras genom besparingar i verksamheterna för att klara nämndernas nuvarande budgetramar. Om båda förvaltningarna, genom en överenskommelse, kan hitta lösningar på hur man kan samutnyttja resurserna bedöms kostnadsökningen inte bli lika stor.

Ny roll för Arbvux

Redan idag ligger arbetsgivaransvaret för deltagarna hos Arbvux, men utförandet utifrån överenskommelsen mellan förvaltningarna hanteras inom stadsmiljöförvaltningen. Vid en överföring av verksamheten kommer Arbvux bli en utförare av verksamhet inom stadsmiljönämndens ansvarsområden. Det innebär en förändrad roll i förhållande till nuvarande organisation då Arbvux i huvudsak är en anskaffande förvaltning. Det blir även två kulturer som möts och arbetssätten behöver eventuell förändras och utvecklas. Idag pågår dessutom en organisationsöversyn i förvaltningen som kan påverkas vid ett övertagande av ansvar för arbetsmarknadsenheten.

Konsekvenserna kan skilja sig åt beroende på om det är enbart ansvaret för arbetsmarknadsenhetens personal som förs över, eller om även ansvaret för maskiner, lokaler, fordon och maskinverkstad ska över till Arbvux. Det finns även risk för att det uppstår kostnader som är svåra att förutse när ansvaret överförs till Arbvux.

Det finns en risk för en lång och kostsam startsträcka då förvaltningen tidigare inte ansvarat för utförarverksamhet. Hur lång tid som behövs för omställningen beror vidare på utformning och etablering av strukturer för verksamheten vid en ny organisatorisk hemvist, bland annat beträffande mer praktisk arbetsledning och en förändrad beställar-/utförarrelation mellan förvaltningarna.

En överföring av verksamheten skulle kunna innebära möjligheter för Arbvux att utveckla den till att omfatta en bredare palett av uppdrag och arbetsuppgifter som kan erbjudas den arbetslöse och som passar hens förutsättningar. Det kan exempelvis omfatta beställningar av uppdrag och lagverksamhet från olika verksamheter i stadens förvaltningar och bolag.

Om arbetsuppgifterna/uppdraget för lagverksamheten skulle förändras i och med en överföring till Arbvux kan det medföra att arbetsledares och yrkespersoners kompetens inte matchar de nya uppdrag som beställs av andra förvaltningar och bolag. Idag finns det Göteborgsjobb i andra verksamheter i staden där deltagaren har en handledare från verksamheten för att få rätt stöd för att klara deltagarens arbetsuppgifter. Att hitta nya arbetsuppgifter för deltagarna riskerar att öka arbetsbelastningen på befintlig personal på Arbvux och/eller behov av utökad bemanning. Troligen kommer det att dröja innan nya Göteborgsjobb och lagverksamhet etableras bland stadens förvaltningar och bolag.

Beroendeförhållande till annan verksamhet

Mottagandet av ferieungdomar är en egen verksamhet inom verksamhetsområde arbetsmarknad. En flytt av arbetsmarknadsenheterna till Arbvux skulle dock påverka förutsättningarna för ferieverksamheten utifrån hur stadsmiljöförvaltningen hanterar frågan idag. Modellen och konceptet för ferieverksamheten bygger på en struktur liknande lagverksamheten. I nuvarande organisation ligger uppgifter för administration av mottagandet av ferieungdomar på arbetsmarknadsverksamheten. Vid en överföring av arbetsmarknadsenheterna bedömer stadsmiljöförvaltningen att det finns en risk att mottagandet inte kan ske till samma omfattning, åtminstone inte med motsvarande resursinsats som idag.

Om stadsmiljöförvaltningens möjligheter att ta emot ferieungdomar minskar kan konsekvensen bli en ökad arbetsbelastning för Arbvux för att organisera ferieverksamhet på andra förvaltningar och bolag i staden.

Sammanfattande bedömning

Sammanfattande bedömning

Stadsledningskontoret konstaterar att både stadsmiljöförvaltningen och förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning anger att det idag finns ett bra och välutvecklat samarbete och Arbvux är nöjda med hur verksamheten bedrivs. Utifrån genomförd konsekvensanalys gör stadsledningskontoret bedömningen att det sammanfattningsvis finns relativt få tydliga fördelar med en överföring. Stadsmiljöförvaltningen har ett sammanhang som de kan bedriva lagverksamhet i då de förfogar över ytor i grönområden och stadsmiljöer. Om arbetsmarknadsenheterna och dess verksamhet flyttas till Arbvux finns det en risk att den nytta som funnits i och med stadsmiljöförvaltningens organisation går förlorad. Det finns en praktisk poäng med att bedriva verksamheten i stadsmiljöförvaltningen. Utöver ovanstående uppger förvaltningarna att många av verksamhetens deltagare har svårt att hantera stora strukturella förändringar. En överföring av verksamhetsansvar skulle därmed kunna ha en negativ inverkan på deltagarnas förutsättningar att tillgodogöra sig insatsen.

Vid ett beslut om att gå vidare med en överföring efterfrågar stadsledningskontoret därför en inriktning för det fortsatta arbetet.

Det finns flera delar i denna utredning som behöver tydliggöras ytterligare om ansvaret för arbetsmarknadsenheten ska föras över till nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör