

Kommunens arbetsmarknads- och integrationsverksamhet (AMI); nu och framåt

Arbetsmarknad och integration, AMI, är sedan hösten 2018 kommunens lösning på dels de lagstyrda uppdragen som omfattar kommunalt flyktingmottagande och Skollagens kommunala aktivitetsansvar (KAA) avseende ungdomar utan gymnasiestudier, dels hur kommunen på försök under det senaste året organiserat en allt större verksamhet för arbetsmarknadsfrågor i syfte att vända en nedåtgående trend med ökat utanförskap och passivt bidragstagande.

Såväl arbetsmarknads- som integrationsfrågor är utvecklingsfrågor som förändras över tid och som påverkas starkt av nationell politik och faktorer utanför kommunen, något som gör att det är svårt att rama in verksamheten och permanenta en viss typ av inriktning, men efter ett intensivt år av försöksverksamhet och att tänka om och tänka nytt till olika förslag och lösningar, ser vi nu stora behov av att förankra och politiskt besluta om inriktningen på kommunens framtida arbete i frågorna, liksom budgettilldelning kopplad till beslut.

AMI:s verksamhet med att stödja individer mot arbete utgår från beslut i ledningsgrupp och politik i maj 2018 (KS 2018/266) och är förhandlad med Kommunal enligt MBL §11. Det finns också skriftliga överenskommelser mellan Ragunda kommun och Arbetsförmedlingen, bland annat en DUA-överenskommelse kring hur vi avser samverka för att säkerställa kvalitet och individfokus vid arbete med ungdomar och nyanlända. DUA (länk i referenslistan) står för Delegationen för unga och nyanlända i arbete och är ett regeringsuppdrag.

Kommunens integrationsarbete med flyktingmottagande och integrationsskapande insatser mellan nyanlända och svenskfödda möjliggörs till största del via nationella schablonersättningar för kommunanvisade nysvenskar samt via projektmedel från Länsstyrelsen, varför dessa delar inte på samma sätt som arbetsmarknadsfrågorna berörs av lokala politiska beslut i dagsläget. Detta dokument och beslutsunderlag har därför koncentrerats till resonemang och förslag till beslut gällande arbetsmarknadspolitiska delar.

Beslutspunkter

1. Permanentande eller inte av den kommunala arbetsmarknadsverksamheten. Om ja;
 - a. Omfattning; en organisation för ett mottagande av ett 70-tal individer i olika insatser presenteras i detta underlag.
 - b. Organisatorisk tillhörighet; där stöd- och omsorgsförvaltningen föreslås bli ägare av AMI framåt, främst med tanke på ekonomiska effekter och gemensamma beröringspunkter mellan försörjningsstöd och arbetsmarknadsinsatser.
 - c. Viljeinriktning avseende prioriteringar av individer för verksamheten; hur vill politiken ta ställning till i vilken utsträckning AMI ska arbeta åtgärdande med individer från IFO respektive i vilken utsträckning mer förebyggande med intag från andra håll? Och vilka individer ska prioriteras; de som bedöms stå närmast arbete eller de som har störst behov av att bryta utanförskap?
 - d. Budget för uppdragen; ett förslag med en utökning av budget med 1 425 000kr för år 2020 föreslås för att täcka personal- och verksamhetskostnader.

2. Utförande av egna och/eller vissa externa sysslor? AMI utför i dagsläget enbart internt arbete men får frågor från privatpersoner och föreningar kring att utföra sysslor åt dem och att åtminstone stödja föreningar kring detta, i mån av tid, skulle medföra ett utökat stöd till föreningslivet.
3. Eventuell komplettering av insatser via externa aktörer. AMI anser att det i dagsläget inte finns skäl att anvisa deltagare vidare till andra externa verksamheter (om inte annan instans beslutat detta för då sker givetvis samverkan) men behöver beslut även den frågan kommer upp med jämna mellanrum.
4. Utförare av samhällsorienteringen för nyanlända; AMI önskar återta utförandet av samhällsorienteringen från Jämtlands gymnasium från och med 2019 och bedriva den som en del i de kvalitativa inslagen för deltagare.

Resultat och analys

I besluten för verksamheten från 2018 framgick att 25 personer skulle växlas över från ekonomiskt bistånd och till anställning vid AMI, dock har enbart 15 personer (hos AMI kallade deltagare) under året kunnat växlas mot anställning (under sommaren några fler men det är kortare insatser som inte väntas ge långsiktig effekt). Totalt sett har AMI mött ett 50-tal personer med hänvisning från IFO men systemfel och Arbetsförmedlingens regelverk har gjort att inte fler varit berättigade anställningsstöd och därmed inte kunnat växlas. Ett större antal har dock fått insats på AMI, antingen via förstärkt arbetsträning (insats som beslutas av AF) eller praktikbeslut, men kvarstår ofta på försörjningsstöd under tiden. I budget gjordes ingen justering inför 2019 så AMI har heller inte kostnadstäckning för alla de personer i verksamheten som idag har åtgärder som delfinansieras av kommunen. Det finns även begränsningar i hur pass snabbt AMI kan ta emot fler deltagare då inskrivning och kartläggning är ganska tidsomfattande, samt att antalet lediga platser för sysselsättning eller arbete är begränsade.

Resultatet når inte upp till föreslaget mål om 10 personer vidare till arbete/studier men åtminstone sex personer har gått vidare till arbete (subventionerat/osubventionerat) och två till studier. Den ekonomiska effekten i den kommunala budgeten (försörjningsstöd och deltagarkostnader på AMI) har därmed inte heller gett önskad effekt. Det finns många skäl till detta resultat men i huvudsak beror det på faktorer hos målgruppen och på nationell politik.

Det finns också goda exempel från detta första år; flera personer har under sin tid hos AMI stegförflyttats från praktik till anställning (med stöd) eller gått upp i anställningstid. Några har även med eller utan stöd från AMI:s personal närmat sig reguljärt arbete såväl inom som utom den kommunala organisationen och tittar vi på de mjuka värdena finns mycket och många som vittnar om bättre mående, att man stärkts som förebild för sitt/sina barn, att självkänslan stärks av att få lön och inte tvingas till bidragsförsörjning, att få vara med och göra nytta och stoltsera med att bära Ragunda kommuns logga på kläderna på dagarna samt att många känner att de utvecklats och fått erfarenhet.

Målgruppen vid AMI (och vid IFO:s försörjningsstöd som ungefär hälften av personerna anvisats ifrån) står i många fall långt från arbete, längre ifrån än vi trott, vilket innebär att personer visst kan bli anställningsbara men att det tar mycket längre tid än bara ett år för de allra flesta. Språket är en barriär men det finns även andra faktorer som spelar in; många har varit arbetslösa väldigt länge eller aldrig haft ett riktigt jobb och förstår därför inte vad som förväntas av dem. Många har psykisk ohälsa och insatsen hos oss kombineras ofta med behandling inom sjukvården för att öka arbetsförmågan men sådant tar ofta lång tid. Det finns även ett antal personer med neuropsykiatriska diagnoser eller

misstanke om sådan, som kräver utredning av arbetsförmåga men som på sikt kan öka deras möjligheter till lämplig sysselsättning med eller utan anställningsstöd. Dagens arbetsmarknad ställer också höga krav på både kompetens och personliga egenskaper, vilket gör många av deltagarna vid AMI svårmatchade.

En insats på AMI kostar i rena pengar på kort sikt mer än ett försörjningsstöd men är ur många andra aspekter en investering. Längre bak i dokumentet finns mer skrivet kring kostnader för utanförskap. Enligt Koladas senaste statistik (se referenslistan) lade kommunen 1596kr/år och invånare på ekonomiskt bistånd (motsvarar för kommunen ~8,6mkr) och 1783kr/invånare och år på arbetsmarknadsåtgärder (~9,6mkr), det sistnämnda dock med en statlig intäkt motsvarande 908kr/invånare och år (totalt ~4,9mkr), samt med förhoppningen om att insatsen på sikt ska räkna hem sig i både kommunala kassan och i samhällskostnader totalt.

AMI har under det första året haft vissa svårigheter med att jobba vidare deltagare mot privat arbetsmarknad på grund av resursbrist, något som dock från och med hösten 2019 via en ny projektlösning, ska intensifieras.

Arbetsförmedlingen har under året fått ett förändrat uppdrag och vi vet ännu inte hur det kommer att påverka oss fullt ut men det står klart att möjligheten till extratjänster och statliga beredskapsjobb försvunnit, något som innebär att ett tiotal personer vid årsskiftet gick in i ny arbetslöshet och i många fall tvingades till försörjningsstöd. För kommunens del har senaste tidens förändringar på Arbetsförmedlingen inneburit att färre personer kan få aktivitetsersättning för att delta i anvisade aktiviteter samt att målgruppen för vissa anställningsstöd har minskat – färre personer kan alltså få vissa typer av insatser hos AMI eftersom många insatser sker utifrån beslut hos Arbetsförmedlingen. Det vi hör gällande Arbetsförmedlingens nya inriktning är framåt att kommunerna väntas både vilja och behöva ta ett allt större ansvar för den lokala arbetsmarknadspolitiken; både gällande att sysselsätta och rusta individer till att närma sig arbete samt att hålla sig a 'jour kring kompetensförsörjningsfrågor hos näringslivet. Därtill tror många att en lågkonjunktur är på ingående.

Både IFO och AMI ser behov av att AMI ska fortsätta och gärna utöka arbetet genom att ta emot fler individer, inte enbart genom anställning utan även en utökad andel i sysselsättning (steget innan arbete är möjligt) för de som står långt ifrån arbete eller inte är berättigade anställningsstöd i syfte att bryta isolering och stödja dem att närma sig arbete. Till detta finns även ett stort symbolvärde i att kunna anställa föräldrar för att påvisa för barn och unga i familjer att förvärvsarbete eller sysselsättning ska utgöra norm. En viss del av detta har verkställts from 2019 genom tex FAT (förstärkt arbetsträning, insats via Arbetsförmedlingen), "kurser" i arbetsmarknadskunskap, datorkunskap och pratgrupper, men behovet är större än vad AMI idag kan svara upp till.

I juli 2019 hade AMI mött 100 deltagare, varav knappt 60 är i regelbunden aktivitet. Övriga har antingen enbart träffat konsulent för kartläggning eller kartlagts och står i kö för viss insats, alternativt testat insats och fullföljt eller avslutat efter egen eller AMI:s bedömning. På Arbetsförmedlingen finns knappt 400 inskrivna. Vid AMI är ca 50 personer i anställning med stöd från AF (inkl några av handledarna), övriga är antingen i sysselsättning (steget innan anställning där anställningsstöd inte är berättigat utan personen kvarstår i försörjningsstöd), i programmet Förstärkt arbetsträning (FAT) eller deltar i andra aktiviteter tex arbetsmarknadskurs eller 7jugoutbildning (självstärkande inslag). Ganska exakt hälften av deltagarna kommer från hushåll där det finns minderåriga barn.

Redogörelse kring de olika förslagen till beslut

1. a, omfattning av kommunens arbetsmarknadsverksamhet framåt

AMI arbetar idag aktivt med knappt 60 personer vars arbetslöshet därmed kunnat brytas mot alltifrån några timmars arbetsträning i veckan till avlönat heltidsarbete; insatser som är såväl vinster för den enskilde som för samhället. Ekonomiska incitament för kommunalt arbete mot minskad arbetslöshet och utanförskap finns i bilaga 1. Utöver att lyfta personer från bidrag och till förvärvsinkomst jobbar AMI mycket med kvalitativa inslag då kvalitet och god planering är avgörande för att en insats hos AMI inte bara ska bli en kortsiktig förvaring utan faktiskt något som gör att en individ närmar sig självförsörjning. Alla lyckas vi inte med men vi ska kunna erbjuda god kvalitet i det vi gör. Våra deltagare följer ett årshjul som bland annat innefattar fyra inneveckor. Inneveckorna varvas mellan praktiska gruppövningar och -diskussioner kring viktiga ämnen (tex jämställdhet, ekonomikunskap) och föreläsningar om tex hur det är att vara anställd, hur en kommun fungerar eller kring det personliga varumärket och hur andra ser på dig. Utöver det har varje deltagare en individuell plan att arbeta utifrån och i den kan det ingå att delta på aktiviteter som AMI håller i, tex arbetsmarknadskunskap, datorkunskap och inneverksamhet i upp till två eftermiddagar/vecka för tex svenskaträning och/eller körkortsteoriläsning. Utöver det erbjuds även en del studiebesök i både privat och kommunal verksamhet, liksom att Syv (från JGY) finns på plats på AMI emellanåt för vägledning mot studier/arbete. Vi mäter och utvärderar regelbundet verksamheten såväl subjektivt (enkla enkäter och självskattning) som mer objektivt genom inrapportering av stegförflyttning.

Att via AMI ha en organisation som är mottaglig för personer som av olika skäl befinner sig i utanförskap och bland annat möta upp behov som IFO, primärvården, Arbetsförmedlingen, mfl signalerat, samt att kunna (stöd-)anställa ett antal personer i utanförskap och därmed öka deras inkomster, stärka deras hälsa och känsla av tillhörighet, mm, är en stor samhällsvinst. IFO:s del är passiv och leder i sig ofta inte till någon förändring i individens situation medan AMI genom sina insatser kan hjälpa individen att på sikt bli självförsörjande genom anställning, utbildning eller annan insats som väntas stärka individens plats på arbetsmarknaden. En satsning på AMI är alltså ett sätt för kommunen att aktivt arbeta för att göra människor självförsörjande istället för att bara betala ut pengar utan motprestation. Att inte jobba med arbetsmarknadsfrågor vore med största sannolikhet något som skulle innebära ökade kostnader på försörjningsstöd oavsett om kommunen egentligen har råd med det eller inte.

För att kunna upprätthålla ett mottagande i den omfattningen även efter att diverse projektlösningar tar slut, vilket känns som en försvarbar ambitionsnivå utifrån kommunstorlek och socioekonomiskt läge, krävs såväl en stabil personalorganisation som finansiering av verksamhet och deltagares löner (den del som kommunen själv står för vid ett anställningsstöd från Arbetsförmedlingen). Under 2018 har AMI tack vare en relativt stor extern projektfinsiering och (obudgeterade) beslut i KS (§60/2018), testat och utvecklat ny verksamhet. AMI är på väg mot en fungerande verksamhet som

1. kan stödja människor att närma sig arbete/egenförsörjning och bättra folkhälsan,
2. avlasta ordinarie verksamhet med arbetsuppgifter som annars faller mellan stolarna och
3. vara en kugge i maskineriet i arbetet med kommunens interna kompetensförsörjning.

Vår ambition framåt är att utöver detta också kunna utveckla verksamheten vidare, med stöd av ytterligare projektmöjligheter, för att mer kunna stödja såväl deltagare som privata arbetsgivare för att möjliggöra fler lyckade matchningar där. Fler sysslor (enklare arbetsuppgifter) är också något vi kontinuerligt tittar vidare på för att "klä på" våra deltagare så mycket som möjligt under sin tid hos oss och under punkt 2 återfinns förslag kring att vidga sysslorna.

Det är såklart svårt att sätta om en rimlig ambitionsnivå då det finns så många parametrar såväl lokalt som nationellt och internationellt att ha i beaktande, men en kvalificerad gissning är åtminstone som följer. Beräkningarna i detta underlag bygger på att invånarantalet i kommunen förblir kring 5300 samt att ungefär samma andel som i dagsläget är i behov av de tjänster för att närma sig arbetsmarknaden som AMI kan svara upp till (även om vi befärar att det kan öka).

b, organisatorisk tillhörighet.

Om nu politiken väljer att inrätta en permanent AMI-verksamhet är nästföljande fråga var i organisationen som denna verksamhet ska förvaltas och vidareutvecklas. Kommuner gör olika men AMI i Ragunda föreslås förläggas till stöd- och omsorgsförvaltningen. Det främsta argumentet för detta är den ekonomiska kopplingen. Alla nyansökningar till försörjningsstöd innebär också en kartläggning hos AMI och i de flesta fall en rekommendation om insats; praktik, anställning eller deltagande vid vissa gruppaktiviteter. IFO kan i sin tur villkora sysselsättning vid AMI i samband med utredning om grund för försörjningsstöd. I praktiken innebär detta att många deltagare går från att belasta IFO genom försörjningsstöd och personals arbetstid till att belasta AMI genom den del av en stödanställning som inte staten subventionerar. Ju fler som sysselsätts på AMI, desto mer torde kostnaderna för försörjningsstöd minska (när nu inte staten beslutar om ändrade villkor för tex anställningsstöd), vilket gör att det finns en tydlig koppling mellan resursfördelning såväl ekonomiskt som personellt hos IFO och AMI.

c, viljeinriktning avseende prioriteringar

Ett inriktningsbeslut gällande prioritering av målgrupp för AMI:s insatser innebär att kostnader räknar hem sig snabbare eller på längre sikt men kan också påverka andra samhällsinsatser och individens möjligheter till självförsörjning. AMI jobbar idag på många olika nivåer, exempelvis med;

- Praktik för individer som kvarstår i försörjningsstöd för att personen inte är redo för anställning eller inte berättigade anställningsstöd. Denna insats är en kostnad för både IFO och AMI.
- Ungdomar som hoppat av gymnasiet och som förhoppningsvis kan lotsas vidare in i studier eller ut i arbete, alternativt till AMI:s övriga verksamhet. Uppdraget är lagstyrt men kan vara olika stort i omfattning utifrån hur intensivt vi bedöms behöva och prioritera att arbeta med ungdomar.
- FAT – förstärkt arbetsträning, en insats via Arbetsförmedlingen för att utreda individers arbetsförmåga. För denna insats får vi en intäkt per person och dag för att täcka personalkostnader men utgången efter utredning kan antingen leda en person vidare till annan insats, tex bidragsanställning men kan också utgöra underlag för medicinska bedömningar där person inte bedöms stå till arbetsmarknadens förfogande.
- Introduktionsjobb – en relativt högt subventionerad anställningsform där vi som arbetsgivare får ett högt bidrag men som inte möjliggör a-kassa när/om individen inte kan gå vidare till annan insats i direkt anslutning. Möjligheten till denna typ av anställningsstöd har numera begränsats till att i huvudsak enbart omfatta individer i etableringsprogrammet.
- Nystartsjobb – ett för individen förmånligare anställningsstöd som bland annat berättigar a-kassa (om arbetsvillkor uppfyllt) och som vi nyttjar för de individer vi bedömer stå närmast arbetsmarknaden eller som inte är berättigade till andra anställningsstöd. Dock försöker vi

begränsa tiden i nystartsjobb så att en person fortfarande har möjlighet till nystartsjobb vid övergång till annan arbetsgivare.

- Coachning – en insats för personer (främst ungdomar eller långtidsarbetslösa/utförsäkrade) som ännu inte är redo för andra insatser där personen individuellt träffar coach regelbundet.
- Gruppaktiviteter på AMI där individer kan delta men kvarstår i sin ”vanliga” försörjning (tex försörjningsstöd) även under insatsen.
- Riktade gruppaktiviteter till nyanlända och före detta nyanlända. Detta är något som i dagsläget utförs via projektfinansiering då målgruppen i och med annan språkbakgrund bedöms ha behov av stöd i att stärka sina svenskakunskaper. Innebär i dagsläget ingen egenfinansierad kostnad men då gruppen nyanlända med begränsade kunskaper i svenska språket väntas bestå det ändå av vikt att tänka till kring i vilken omfattning resurser ska läggas till extra stöd till just den målgruppen.

I dagsläget prioriteras anvisningar från IFO framför anvisningar från AF (ibland är dock samma person aktuell hos de båda) och vi tar sällan in tex ungdomar som ännu inte hamnat i offentlig försörjning i AMI-verksamheten – trots att vi kanske borde. Detta är aspekter att ha i beaktande inför ställningstagande kring viljeinriktning avseende prioriteringar.

d, budget för verksamheten.

För att AMI ska kunna jobba vidare krävs ekonomi för:

1. den del av en subventionerad anställning som arbetsgivaren själv står för (viss budget finns och via nära samverkan med IFO gällande kostnader väntas denna kunna räcka till),
2. en personalstab för kvalitetssäkring, handledning, fördelning av sysslor, utredning, coachning och stöd i den individuella utvecklingen.
3. verksamhetskostnader; arbetskläder, fordon och transporter, verktyg, förbrukningsmaterial, mm.

Många av kostnaderna är disponibla och varierar därmed utifrån deltagarantal och kan resursoptimeras genom att en handledare eller konsulent arbetar med maximalt deltagarantal för den tjänsten. AMI:s befintliga organisation har förmåga att såväl rodde i den dagliga verksamheten som i att blicka framåt, jobba uppsökande (inom ramen för vissas uppdrag) och driva utveckling. Den stora utmaningen som synliggjorts under året och som till viss del kvarstår är att hitta, och ha råd med, handledare som klarar av att leva upp till verksamhetens behov och möjligheten att ge kvalitativ utveckling till deltagarna utöver att enbart fungera som arbetsledare.

Budgetäskandet som ligger till grund för beslutsförslaget är på 1 425 000kr och innefattar 0,5 tjänst som konsulent (efter att en tjänst ungdomscoach omvandlats samt 0,5 tjänst finansieras från annat håll), 1,0 koordinator och 1,0 handledare (fler handledare finansieras via projekt och statliga möjligheter). Personalen som arbetar med flyktingmottagande och integrationsskapande verksamhet styrs av projektutdelning och schabloner för verksamheten. Dock arbetar även dessa funktioner till viss del i den arbetsmarknadsnära verksamheten när det går att samordna insatser för att växla upp effekten men omfattas som sagt inte av förslagen i detta beslutsärende. Total kostnad för verksamhetsknoten personal, exklusive projektfinansieringar eller statliga ersättningar, väntas behöva vara ca 1 175 000kr. Därtill kostar det en slant att driva verksamhet; fordon (i dagsläget tre friköpta

fordon), skyddskläder för vissa samt förbrukningsmaterial, vilket sett till 2019 års kostnader innebär ett äskande om ca 250 000kr för år 2020.

Om nu verksamheten ska leva kvar och tilldelas en utökad kommunal finansiering, är ambitionen ändå att fortsätta söka extern finansiering för att lösa delar av verksamheten i den mån vi kan och orkar med. Vi väntas till exempel ha löst finansieringen för ca 3,5 tjänster fram till utgången av 2020.

Den kommunala kostnaden för deltagares anställningar skulle på ett tydligare sätt kunna följas upp och balanseras mellan försörjningsstöd och AMI om verksamheterna låg under samma förvaltning så att möjligheten att anställa vid AMI skulle vara avhängd kostnaderna vid försörjningsstöd. I dialog med politik och ledning utifrån rådande situation, vilket varierar över tid, skulle då resurser kunna omfördelas, något som innebär att inget äskande för deltagarkostnader i dagsläget skulle behöva vara aktuellt.

Då utökningen av AMI skedde efter att budgeten för 2019 arbetats fram och därför varken finns med i 2018 eller 2019 års lagda budgetar är budgeten för arbetsmarknadsåtgärder (deltagarkostnader) för 2019 inte uppräknad utan snarlik 2018 års nivå. I budget finns ungefär 2,9 mkr för anställningar efter intäkt från AF på 50 % (uppskattning, omöjligt att budgetera för eftersom vi varken vet vilka individer vi kommer att ta emot under ett år eller vilken typ av stöd från AF vi kan få för just de individerna).

Utfallet för 2018 tom november låg på minus 973 tkr men tack vare att en stor del av pengarna för socioekonomisk utveckling kunde kostnadstäcka detta gick verksamheten snudd på +/-noll.

Budgeten för AMI:s personal (som jobbar med deltagare) låg för 2018 back med 214 tkr trots projektfinansiering. Kommunen väntades även för 2018 få ca 219 tkr i stimulansmedel för de extratjänster vi anställt på som ett extra tillskott men vid regeringsskifte ströks denna bonus.

2. Sysslor åt andra verksamheter?

AMI:s deltagarverksamhet utför idag enbart interna sysslor men detta är en fråga att tänka till kring framöver då AMI flera gånger i månaden får förfrågningar från såväl privatpersoner som från föreningar gällande olika uppdrag de vill ha utförda. AMI:s eget förslag är att i mån av tid och resurser framöver även kunna utföra sysslor åt (ej vinstdrivande) föreningar som en del i hur kommunen stöttar föreningar. Föreningarna har ofta inte möjlighet att köpa tjänster externt utan det bygger på ideella insatser så konkurrensen mot privata näringsidkare minimeras, vilket vore en risk om AMI skulle gå in och utföra insatser åt privatpersoner. Tjänsterna till föreningar skulle då utföras som arbetstid utan kostnad medan materialkostnader är något föreningen själv får stå för. Det är aldrig möjligt att låna ut arbetskraft utan AMI måste alltid stå som ansvarig, detta utifrån AF:s regelverk.

Att sälja tjänster, internt eller externt, skulle kunna generera en viss intäkt till verksamheten och därmed kunna göra verksamheten mer självförsörjande, men å andra sidan är något som utgör en risk i fråga om att de individer vi arbetar med kanske inte fullt ut är kvalificerade till att utföra sysslor att ta betalt för. Dock är det viktigt med noga avvägning av vad AMI i så fall skulle kunna utföra för sysslor så att det inte blir fråga om konkurrens med privata marknaden och/eller andra samhällsaktörer, liksom att inte själva arbetet blir för mycket i fokus på bekostnad av att deltagarnas utveckling och kvaliteten i arbetet blir lidande, alternativt att det blir för svåra uppdrag för deltagarna att klara av.

3. Komplettering via andra aktörer

I AMI:s palett av insatser finns något för de flesta som bedöms ha arbetsförmåga, dock inte alla. Vi ser dock stora vinster i att vi själva utför och håller samman de insatser kommunen villkorar och erbjuder då vi ställer stora krav på kvalitet och uppföljning. I de fall vi inte kan matcha våra insatser mot individuella behov, alternativt om det finns andra individuella önskemål, har det hänt att vi fått frågan om att kunna placera ut personer för kompletterande insatser hos andra aktörer. Vi anser dock inte att det i dagsläget finns resurser vid AMI att följa upp detta och det finns heller ingen ekonomi för detsamma, vilket gör att vi önskar beslut om att de kommunala arbetsmarknadsinsatserna ska utföras i egen regi så länge inte annan extern beslutandeaktör fattar beslut om annat. Om AMI på sikt ser behov av kompletterande insatser via andra aktörer behöver kommunen ta ställning till att eventuellt upphandla andra typer av tjänster men i sådant fall läggs förslag om nytt beslut fram. Viktigt i detta är då att kvalitet och stegförflyttning kan mätas och att det finns tydlig planering, handlingsplan och utvärdering för att mäta insatsers effekt.

4. Samhällsorientering i kommunal regi?

Samhällsorienteringen (so) är en lagstadgad verksamhet (SFS 2013:156) men som inte lyder under Skollagen utan kan utföras av valfri aktör. Kommunen är ansvarig för att so erbjuds den målgrupp som lagen säger och de senaste åren har so:n i Ragunda kommun utförts via Jämtlands gymnasium i Bispgården, på senare tid som ett obligatoriskt inslag i SFI-undervisningen. Målgruppen utökades 2013 till att, förutom nyanlända som tillhör etableringen, även omfatta anhöriginvandrare från länder utanför EES/Schweiz och i många fall är eller blir målgruppen deltagare vid AMI, varför AMI ser vinster med att so:n åter skulle beslutas utföras av kommunen i egen regi.

Enligt lagen ska so:n kunna kombineras med arbete eller utbildning, ges på modersmål eller på ett språk som personen behärskar väl och vid behov med tolk och omfatta minst 60 timmar (förslag i januariöverenskommelsen är att utöka till minst 100 timmar). Kommunen ska upprätta en plan för SO som följs upp och revideras vid behov och om extern utförare finns ska planen godkännas av kommunen, något som inte gjorts.

SO ska innehålla följande 8 områden:

1. Att komma till Sverige.
2. Att bo i Sverige.
3. Att försörja sig och utvecklas i Sverige.
4. Individens rättigheter och skyldigheter.
5. Att bilda familj och leva med barn i Sverige.
6. Att påverka i Sverige.
7. Att vårda sin hälsa i Sverige.
8. Att åldras i Sverige.

AMI möter som sagt ofta målgruppen och arbetar även redan en del med de olika områdena utifrån olika projektmål, skullkrav och då vi ser behov av att samhällsinformationen är återkommande och frekvent. Delar av SO-innehållet ingår redan i ordinarie mottagningsrutiner när nyanlända bosätter sig i kommunen. Sedan två år tillbaka genomför kommunen via TIA-projekt samhällsinformation med språkstöd för asylsökande. Insatser med utökad samhällskunskap har de senaste åren getts till nyanlända vid flera tillfällen då behoven varit uppenbara. Under 2019 kommer AMI att hålla samhällskurser (SO-fördjupning) för deltagare i AMIs verksamhet m fl. Detta gör det möjligt att

samordna undervisningen och att hålla en röd tråd från asyl till mottagning, genom etablering och till repetition och fördjupning för den som inte längre är nyanländ. Kommunen har behov av språkstöd i övriga verksamheter (TIA, AMI, förskola, skola mm), resurser som också skulle kunna användas vid so:n. AMI ser även att kunskaperna kring samhällets olika funktioner och system ofta är bristfälliga även hos svenskfödda deltagare så vid ett kommunalt utförande av so:n skulle aktiviteter kunna anordnas där även svenskfödda skulle kunna delta, något som förutom kompetensutveckling hos den enskilde även skulle innebära fler möjligheter för den språksvaga att svensktaliga och diskutera värderingar och samhällsfunktioner med andra.

Andra alternativ till organisering av en AMI-verksamhet

Befintlig organisation bygger på ett antal funktioner som vi under försöksåret med den utökade AMI-verksamheten sett att vi behöver för att kunna rodda i att det såväl ska finnas arbetsuppgifter för dagen för deltagarna som att den kvalitativa verksamheten kan genomföras. De kvalitativa inslagen och tiden till att förklara hur och varför vi gör på ett visst sätt och vad som förväntas är våra stora framgångsfaktorer, att enbart sysselsätta människor kommer inte stärka dem i att närma sig arbetsmarknaden. Dock befinner sig de personer vi arbetar med, våra deltagare, i de flesta fallen, väldigt långt från arbete och vi har svårt att se att vi ska kunna få ut ens ett tiotal/år i egenförsörjning. Många har potential men det kräver tid till att rusta individerna och även en parallell process med att se över våra arbeten och vilka krav/utbildningar som ställs. Den arbetskraftsreserv som finns idag är generellt sett inte matchningsbar mot arbetsmarknadens behov.

Verksamheten är som sagt till stor del disponibel, vilket innebär att det tex skulle gå att halvera verksamheten; en konsulent istället för två, en bil istället för två, hälften så många deltagare, osv. På så sätt skulle det vara lättare att kortsiktigt lösa de ekonomiska aspekterna för AMI men för den kommunala ekonomin i stort är detta inte att se som någon besparing utifrån att AMI redan idag har kö för intag av deltagare och detta skulle givetvis även innebära en mindre avlastning hos tex IFO, längre väntetid, sämre möjligheter att avlasta verksamheter med enklare arbetsuppgifter och risk för försämrad kvalitet bland annat– utöver de ekonomiska effekterna. Det skulle också vara mindre kostnadseffektivt då det skulle innebära mindre deltagargrupper vid gruppaktiviteter på AMI och liknande.

En tydligare prioritering av vilken typ av individer AMI ska arbeta främst med är ett annat alternativ som väntas ha effekt på ekonomin. AMI kan efter beslut prioritera individer som står närmare arbete för att vi tror att dessa snabbare ”räknar hem sig” och ger fin statistik, alternativt prioritera förhållandevis unga människor med många möjliga år på arbetsmarknaden om dessa kläs på med starkt kunskap och kompetens för att efter en längre tid kanske bli matchningsbara, alternativt kanske individer som står ända längst ifrån men som kostar samhället oerhörda pengar av att de inte mår bra eller finns i ett sammanhang, men som vi kanske aldrig kommer att lyckas med.

Ett ytterligare alternativ skulle vara att sälja tjänster. I dagsläget är AMI enbart en intern service där vi inte heller internfakturerar för arbete som utförs. En risk i att sälja tjänster skulle dock kunna vara att kraven på kvalitet i utförandet ökar och AMI kanske därför inte skulle kunna ta på sig alla typer av jobb pga svårighet att bemanna med tillräckligt kompetenta deltagare för uppdraget. Denna typ av tjänstförsäljning är annars en betydande del av andra kommunens AMI-verksamhets intäkter för att finansiera sina verksamhets- och personalkostnader. Via ett väntat nytt ESF-projekt som i skrivande stund är i ansökningsstadiet, kommer alternativ till finansiering framåt att utredas och testas vidare.

Att inte fortsätta med egna grupper utan enbart, likt före september 2018, placera ut i ordinarie verksamhet, skulle vara ett annat sätt att kortsiktigt lösa AMI:s ekonomiska utmaningar men det skulle innebära en större belastning på ordinarie verksamhet och en stor risk för försämrad kvalitet och att deltagare sätts ut i ordinarie verksamhet innan de är redo för det.

Av vikt för AMI:s existens och verksamhet är att förstå att den investering vi gör genom verksamheten inte kommer att kunna räkna hem sig i innevarande årsbudget men att alternativet är utgifter vi inte kan ducka för; försörjningsstöd och handläggningstid på IFO (och hos andra, ej kommunala instanser), ev missbruksbehandling, insatser i skola/förskola för barn till föräldrar i utanförskap, sociala kontrakt för bostäder och så vidare.

Bilaga 1, fakta kring kostnader och risker för utanförskap.

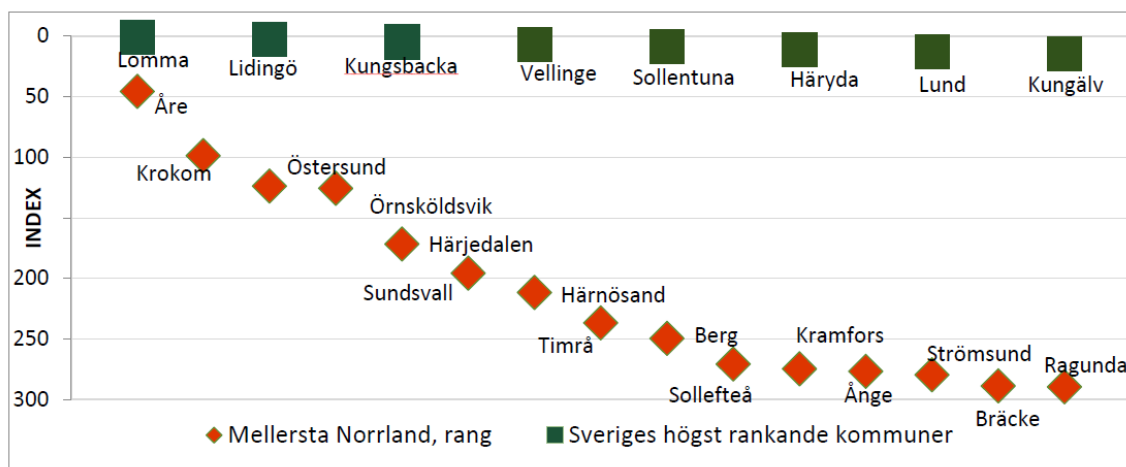
Det finns starka sammanhang mellan livsvillkor och livsstil, alltså att de sammanhang vi växer upp i och lever i påverkar utgången av vår egen, och därmed även hela samhällets hälsa och välmående. I Malmö stad skiljer medellivslängden hela sex år mellan olika stadsdelar till följd av att den socioekonomiska statusen påverkar individers livsstil (på grupp-nivå). Vi hoppas att skillnaderna hos oss är mindre men faktum kvarstår; hälsa och medellivslängd har stora samband med såväl utbildningsnivå och typ av arbete som med inkomst och tillgång till sociala nätverk och relationer. AMI har blivit kommunens försök till att stärka individers ekonomi, hälsa och delaktighet och därmed även bidra till ett mer välmående samhälle med bättre folkhälsa och lägre försörjningsbörda.

Kruxet i detta är förstås att det arbete som AMI utför inte alltid går att räkna hem i kronor och ören i årets kommunala budget; faktum är att det inte ens är i den kommunala budgeten som hela "vinsten" kan räknas hem.

Nedan några figurer för att förklara samband och komplexitet i frågor kring utanförskap, arbetslöshet och hälsa:



Hälsans bestämningsfaktorer (figuren ovan) läses inifrån och ut och ger en bild av den komplexa kontext som påverkar utgången av såväl den egna som samhällets hälsa och därmed även dess ekonomiska välbefinnande. Modellen finns bland annat förklarad i boken Folkhälsa är politik (2016), sid 24.

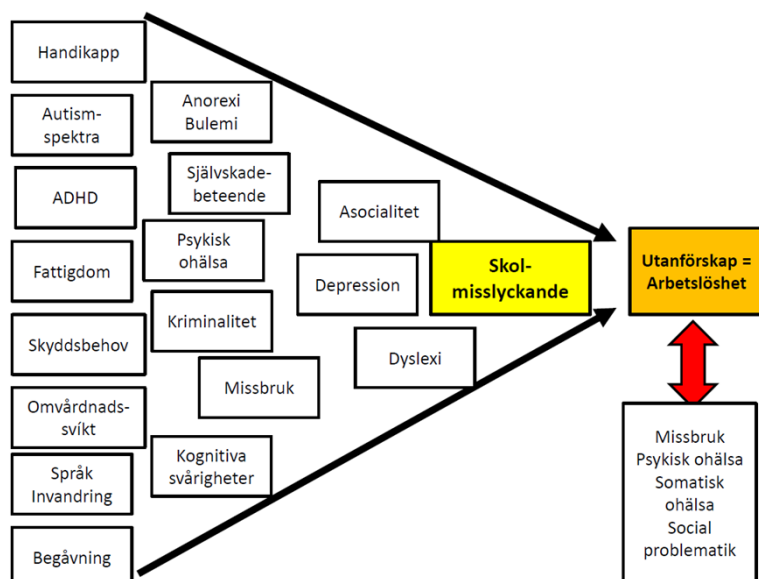


FIGUR 4. MELLERSTA NORRLANDS 15 KOMMUNER, JÄMFÖRT DE HÖGST RANKANDE KOMMUNERNA I SVERIGE, RANKING 1-290 I INDEX »HDI«

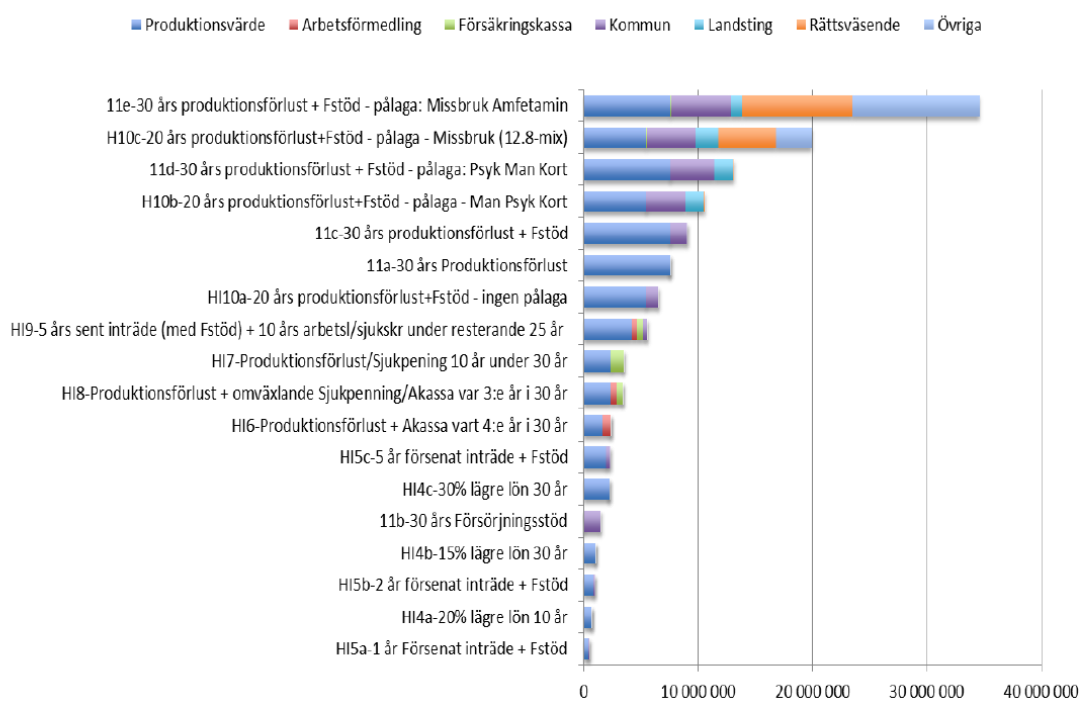
Figuren ovan beskriver Ragundas situation (plats 290 av 290) i Human Development Index (HDI) som togs fram av FN 1990 som ett komplement till ekonomiska bedömningar av ett lands välmående. HDI är ett index och har fokus på den sociala dimensionen så i ett socioekonomiskt sammanhang ger HDI ett mer "rättvist" mått än BRP och omfattar både jämlikhet, jämställdhet och fattigdom. En svensk variant togs fram av Reforminstitutet 2012, baserat på offentlig statistik.

Tvärt emot vad BRP anger så visar den svenska varianten av HDI att av regionens 15 kommuner hamnar nio kommuner mycket långt ned i index jämfört med andra kommuner i Sverige. Ragunda låg alltså allra lägst 2014 och placerar sig antagligen i bottenkiktet även idag. Bild från "Socioekonomisk analys Mellersta Norrland Europeiska socialfonden 2014-2020", sid 7.

AMI arbetar i dagsläget såväl med individer som vuxit upp i kommunen, som med hitflyttade från andra områden i landet eller andra länder. Kännetecknande för den allra största andelen av åtminstone de svenskfödda är en lång tid av utanförskap och problematik som många gånger förekommit redan i skollådern. Ett antal riskfaktorer för utanförskap presenteras nedan.



ETT ANTAL UTANFÖRSKAPSKARRIÄRER



Figuren ovan (ur Utanförskapets pris, Ingvar Nilsson) är ett sätt att illustrera direkta och indirekta kostnader för ett utanförskap, samt vilken aktör som får stå för vilken typ av utlägg. Incitamenten till att investera i tidig ålder, redan i skolan, till en betydligt lägre kostnad, borde alltså vara stora och är också något som kommunen i sitt socioekonomiska utvecklingsarbete, där vi via medel från Tillväxtverket fått chansen att stärka upp arbetet extra, tagit fasta på (Förordning om statsbidrag till socioekonomiskt eftersatta kommuner).

Det AMI gör är i de flesta fall att försöka stävja och vända ett utanförskap till personlig utveckling, delaktighet, empowerment (egenmakt), egenförsörjning och bättre hälsa, samt att därigenom kunna avlasta samhället genom bland annat minskad arbetslöshet, minskade indirekta kostnader för egen och annans verksamhet, ökad tillväxt och sannolikhet att barnen till vuxna i utanförskap ska lyckas med sin skolgång samt minskad kriminalitet, bland annat.

Samhällskostnader för utanförskap

Dock är det svårt att ekonomiskt beräkna vinsterna för såväl individ som för samhälle på grund av det stora antal parametrar som spelar in. De ekonomiska aspekterna består dessutom både av rena besparingar och av mer indirekta vinster, samt att arbetet med en individ tar ofta tar lång tid och det är svårt att se effekten och vinsten i den egna årliga, kommunala budgeten. Exempel på komplexitet och parametrar följer.

	För individ	För samhälle
Direkta vinster	Lön Pensionsavsättning SGI (sjukpenninggrundande inkomst)	Ökade skatteintäkter Minskade utbetalningar av försörjningsstöd både nu och när personen går i pension Minskat produktionsbortfall Minskade personalkostnader för handläggare som arbetar med dessa personer
Indirekt	Sociala relationer/nätverk Känna sig behövd och göra nytta Minskad känsla av att inte passa in (tex gå på föräldramöten) Förebild för barn i familjen Bättre hälsa Ökad stolthet och tro på sig själv Mindre psykisk ohälsa Bättre språkkunskaper (om ej svenska som modersmål)	Minskat andt-bruk/missbruk (behandlingshem mm) Minskad kriminalitet Minskade sjukvårdskostnader Minskade kostnader för stöd till barn till individer i utanförskap

Kostnadsexempel:

En person i utanförskap kan under en livstid kosta samhället riktigt stora pengar (se ovan och via referenser/lästips i slutet av dokumentet). AMI:s verksamhet syftar till att förkorta utanförskap, se människor som resurser och tillsammans med andra hjälpa så många som möjligt att vända en tärande livssituation till en närande – för deras egen, deras familjers och för samhällets skull. Det finns såväl direkta som indirekta faktorer som tillsammans utgör kostnaden för en person i utanförskap och siffrorna, såväl direkt som indirekt, minskas förstås om utanförskapets längd kan förkortas. Följande exempel är hämtat ur boken Utanförskapets pris (2014):

Produktionsvärde: En person som antas skulle haft en månadslön på 17 500kr (lägstalönen inom kommunals område för 2018 var 19300kr) skulle ha inneburit ett årligt produktionsvärde på 294 000kr inkl po-påslag. Av skäl som är för krångliga att gå in på har man via en indexering uppskattas förlusten av produktionsvärde för 40 års utanförskap till 6 miljoner kronor.

Finansiella kostnader: detta är kostnader för att personen i fråga istället måste försörjas av samhället (försörjningsstöd, insatser via Arbetsförmedlingen, bostadsbidrag, sjukförsäkringskostnader, mm), något som med 2014 års schabloner beräknats till 7 500kr/månad i ekonomiskt bistånd samt 1 500kr/mån i bostadsbidrag. Sett till en 40-årsperiod utgör dessa faktiska kostnader dryga 2 miljoner kronor.

Offentliga insatser: detta är olika offentliga kostnader pga en persons utanförskap; sjukvård, kurativa insatser via socialtjänsten, kostnader för utredning av arbetsförmåga, handläggning hos socialtjänsten, mm. Dessa kostnader har i exemplet uppskattas till 175 000kr/år, alltså drygt 3,5 miljoner kronor under en 40-årsperiod.

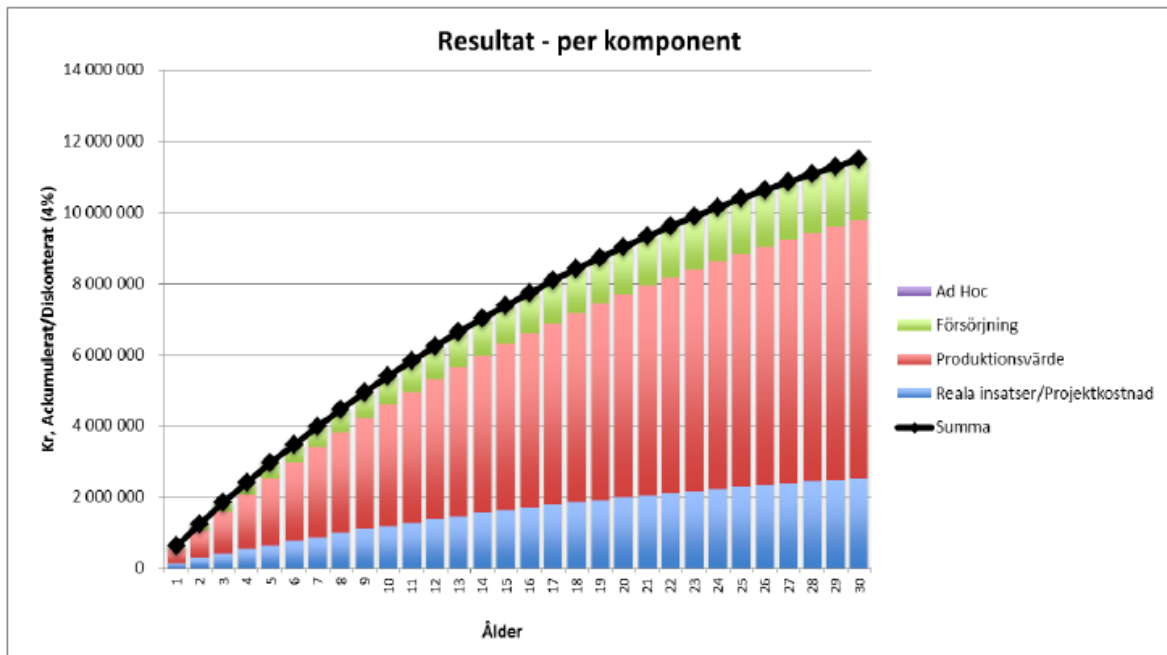


Bild från Ingvar Nilsson, bland annat författare till boken Utanförskapets pris (2014)

Bilaga 2, AMI:s verksamhet, kvalitativa inslag och organisation

I dagsläget har AMI dels platser där man ”går bredvid” i ordinarie verksamhet (nästa stycke) men utökningen av verksamheten 2018 innebar att AMI också har egna servicegrupper (se organisationsskiss i bilaga 2) som utför olika typer av sysslor. Uteverksamheten vid AMI innefattar exempelvis rondering av samhällen (plocka skräp, hålla snyggt, felanmäla skador/fel), vissa löpande och tillfälliga städuppdrag (planeras tillsammans med chef inom städ), hämta en del återvinning från kommunala verksamheter, möbelflytt, enklare hantverk, logistik kring leasingbilar, mm. Boendeservicegruppen är en egen grupp med egen handledare som alternerar mellan äldreboendena och är ”guldkant”; bakar, målar naglar, social samvaro, pyntar, mm. Denna grupp utför dessutom vissa tvättuppdrag i gemensam tvättstuga åt hemvården (insatsen har förhandlats separat enligt MBL, annars är det i huvudsak ej ordinarie arbete som utförs).

Inneverksamheten består i dagsläget av en digitaliseringsgrupp; en arena med väldigt låga krav för de som står väldigt långt från arbete där man scannar och katalogiserar foton åt Jamtli via hembygdsföreningarna i kommunen. Inneverksamheten utökas hösten 2019 via projektlösningar då vi sett att målgruppen för detta är större än väntat, och kan då komma att innefatta tex återbruk och kreativ verksamhet, liksom skötsel av Strandlidens ytterområden. Svårigheter med att lösa handledarskapet har gjort att det, liksom uppstart och skötsel av interncafé på Strandliden som en deltagarsyssla, har skjutits upp men nu i höst verkställs.

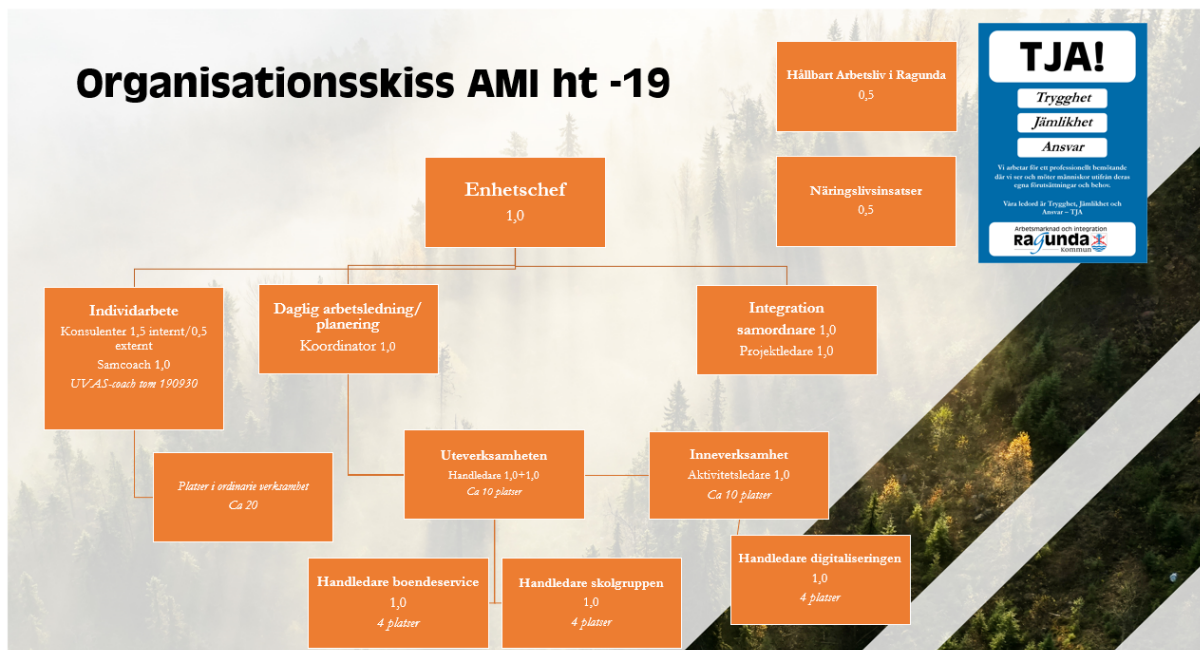
Skolgruppen startade i april 2019, något vi nu via regeringssatsningen för socioekonomisk utveckling haft möjlighet att hitta finansiering till handledare ifrån. Rastaktiviteter på AndersOlov-skolan och skötsel av cafeteria, liksom fler vuxna i skolan för barn/unga att interagera med är några av sysslorna som gruppen jobbar med.

Koordinatorn vid AMI jobbar med att fördela ut arbetsuppgifter, veckoplanera och ersätta handledare/planera om vid frånvaro. Bland annat planeras för ett interncafé med förmiddagsfika för personal (inkl hela AMI) på Strandliden och som även ska kunna ta på sig beställningar på att fixa fika till interna sammanträden i kommunen, men som sagt så har inte den insatsen kommit igång än.

Förutom ovan grupper finns både nu och sedan tidigare ett antal platser i ordinarie verksamhet, tex inom vård och omsorg, vid lokalvård, förskolor och storkök. Med tanke på hur slimmat det är i ordinarie verksamhet och hur långt från arbete många av dem vi på AMI möter är det dock svårt att få till bra matchningar. Servicegrupperna möjliggör ett mer lyckat utfall än att bara använda ordinarie verksamhet att placera i.

I förlängningen ser vi behov av att kunna jobba ut fler deltagare mot anställningar i andra verksamheter och/eller hos andra arbetsgivare utifrån kompetensförsörjningsbehov och personlig lämplighet. Det interna arbetet med breddad rekrytering och genomlysning av vilken funktion som ska utföra viken typ av arbetsuppgifter ser vi som väldigt viktig för att detta ska lyckas – både för AMI:s och för arbetsgivaren som helhets skull.





Bilaga 3, referenser och lästips

DUA – delegationen för unga och nyanlända i arbete <https://www.dua.se/din-kommun/ragunda>

Linde, Jan (2016). Folkhälsa är politik

<https://www.nbv.se/globalassets/studiematerial/pdf/folkhalsa-ar-politik.pdf> tredje upplagan.

Förordning (2018:152) om statsbidrag för socioekonomiskt eftersatta kommuner,

Näringsdepartementet (2018) https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2018152-om-statsbidrag-till_sfs-2018-152

Malmökommissionen, *Malmös väg mot en hållbar framtid. Hälsa, välfärd och rättvisa* (2013).

https://malmo.se/download/18.3108a6ec1445513e589b92/1491299321604/malmo%CC%88kommis sionen_slutrapport_2014.pdf tredje upplagan.

Nilsson, Ingvar, Wadeskog, Anders, mfl. (2014) *Utanförskapets pris: en bok om förebyggande sociala investeringar*. Lund: Studentlitteratur.

Regionförbundet Jämtlands län (2014). *Socioekonomisk analys Mellersta Norrland Europeiska socialfonden 2014-2020*

Bakgrund till vårens beslut i Kommunstyrelsen (180522 §§ 59-60) och ledningsgrupp (180418) finns i utredning med diarienummer KS 2018/266. Under samma diarienummer finns även en årsrapport för AMI:s verksamhet 2018 med såväl kvantitativ som kvalitativ fakta och statistik.

Kolada, *kommunfakta om bland annat IFO och arbetsmarknadsarbete*

https://www.kolada.se/index.php?p=jamforelse&unit_id=16788&tab_id=82977 2019-06-19

Arbetsförmedlingen, *arbetslöshetsstatistik*

http://qvs12ext.ams.se/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=extern%5Cmstatplus_extern.qvw&host=QVS%40w001765&anonymous=true%20&select=StartTrigger,1 2019-06-19