

Granskning av arbetsmarknadsnämnden arbete med att få individer som uppbär ekonomiskt bistånd till arbetsmarknadsinsatser och myndighetsutövning gällande försörjningsstöd

Linköpings kommun

September 2023

Malou Olsson

Johanna Larsson

Lena Salomon, certifierad kommunal revisor





Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Linköpings kommun genomfört en granskning av arbetet med att få individer som uppbär ekonomiskt bistånd till arbetsmarknadsinsatser.

Granskningens syfte har varit att bedöma om arbetsmarknadsnämnden säkerställer en ändamålsenlig process som leder till att individer som uppbär ekonomiskt bistånd får tillgång till arbetsmarknadsinsatser som kan leda till egen försörjning.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att arbetsmarknadsnämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig process som leder till att individer som uppbär ekonomiskt bistånd får tillgång till arbetsmarknadsinsatser som kan leda till egen försörjning.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
Säkerställer nämnden att det finns rutiner för planering avseende vägen till självförsörjning?	Delvis	
Säkerställer nämnden fungerande flöden för individer att komma till arbetsmarknadsinsatser?	Delvis	
Säkerställer nämnden att det finns former för uppföljning av arbetsmarknadsinsatser på individnivå?	Delvis	
Säkerställer nämnden en tillfredsställande uppföljning och återrapportering av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna och dess resultat på en aggregerad nivå?	Ja	

Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningsresultatet vill vi lämna följande rekommendationer till arbetsmarknadsnämnden:

- att säkerställa att ledningssystemet för det systematiska kvalitetsarbetet fortsatt utvecklas och implementeras i samtliga verksamheter som ska omfattas av systemet.
- att säkerställa att samtliga individer har en upprättad plan mot egen självförsörjning inom tre månader samt att individuella möten för utredning och planering genomförs samt följs upp i enlighet med Socialstyrelsens rekommendationer.

- att säkerställa att det finns upprättade rutiner hur närvarorapportering skall hanteras och administreras från arbetsmarknadsverksamheten samt även tydliggör på vilket sätt närvarorapporteringen skall ligga till grund för en rättssäker handläggning av utbetalning av försörjningsstöd.
- att se över nuvarande rutin och process i syfte att effektivisera arbetssättet kring deltagare/klienter som bOLLAS mellan arbetsmarknadsverksamheten och ekonomiskt bistånd vid frånvaro.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	5
Organisation och uppdrag	7
Granskningsresultat	9
Rutiner för planering avseende vägen till självförsörjning	9
Flöden till arbetsmarknadsinsatser	12
Uppföljning på individnivå	14
Uppföljning på aggregerad nivå	16
Samlad bedömning	19
Rekommendationer	19
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	20

Inledning

Bakgrund

Cirka 182 000 hushåll i Sverige erhöll ekonomiskt bistånd någon gång under år 2021, vilket motsvarar ungefär vart tjugonde hushåll. Totalt betalades ca 11,6 miljarder kr ut avseende ekonomiskt bistånd. Antalet hushåll med ekonomiskt bistånd har minskat under de senaste åren, men biståndsbeloppet per hushåll har ökat. Enligt Socialstyrelsen är en förklaring till detta att den genomsnittliga period som ett hushåll fick ekonomiskt bistånd under året ökade något. Det vanligaste försörjningshindret bland vuxna biståndsmottagare är arbetslöshet.

Handläggning inom området ekonomiskt bistånd innebär ett dubbelt uppdrag. Det handlar dels om att utreda och pröva rätten till bistånd, dels att stötta individer till självförsörjning. Långvarigt behov av bistånd kan medföra ekonomiska svårigheter och socialt utanförskap med försämrad fysisk och psykisk hälsa. Det är därför centralt att arbeta förebyggande för att motverka detta.

Framgångsrika åtgärder i arbetet mot arbetslöshet ger arbetssökande möjligheter till en meningsfull sysselsättning i form av exempelvis utbildning, praktik eller arbete, samtidigt som kommunens kostnader för ekonomiskt bistånd kan minska. För att lyckas med detta krävs en fungerande samverkan med parter som exempelvis kommunal arbetsmarknadsverksamhet och Arbetsförmedlingen. För den som inte är redo för arbetsmarknaden kan behov finnas av samverkan med exempelvis hälso- och sjukvård och Försäkringskassan.

Oavsett orsak till uppbärande av bistånd är det av vikt att det finns en individuell planering mot egen försörjning och att uppföljning av insatserna sker.

De förtroendevalda revisorerna i Linköpings kommun har i sin risk- och väsentlighetsanalys funnit skäl att granska kommunens arbete med att få individer som uppbär ekonomiskt bistånd till egen försörjning.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte har varit att bedöma om arbetsmarknadsnämnden säkerställer en ändamålsenlig process som leder till att individer som uppbär ekonomiskt bistånd får tillgång till arbetsmarknadsinsatser som kan leda till egen försörjning.

För att besvara syftet har följande revisionsfrågor formulerats:

- Säkerställer nämnden att det finns rutiner för planering avseende vägen till självförsörjning?
- Säkerställer nämnden fungerande flöden för individer att komma till arbetsmarknadsinsatser?

- Säkerställer nämnden att det finns former för uppföljning av arbetsmarknadsinsatser på individnivå?
- Säkerställer nämnden en tillfredsställande uppföljning och återrapportering av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna och dess resultat på en aggregerad nivå?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

Granskningen genomfördes med utgångspunkt huvudsakligen i nedanstående revisionskriterier:

- 6 kap. 6 § kommunallagen (2017:725)
- Socialtjänstlagen (2001:453)
 - 3 kap. 5 § (socialnämndens insatser ska utformas tillsammans med den enskilde och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan)
 - 4 kap. 4 § (nämnden får begära att den enskilde deltar i kompetenshöjande verksamhet)
 - 4 kap. 5 § (fortsatt försörjningsstöd får vägras om den enskilde avböjer deltagande i kompetenshöjande verksamhet)
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9)
- Nämndens styrdokument i form av exempelvis direktiv, riktlinjer etc. som reglerar arbetet med den berörda målgruppen

Avgränsning

Granskningen avgränsas till ovanstående revisionsfrågor. Granskningen avgränsas i huvudsak till år 2023.

Metod

- Genomgång av för granskningen relevanta dokument. Det kan exempelvis vara rutiner för upprättande av plan mot självförsörjning, dokumenterade kriterier för deltagande i kommunala arbetsmarknadsinsatser, rutiner för anvisningsförfarandet till arbetsmarknadsinsatser, ansvarsfördelning för uppföljning av insatsernas resultat, dokumenterade samverkansstrukturer etc.
- Genomgång av arbetsmarknadsnämndens protokoll
- Intervjuer har genomförts med:
 - förvaltningschef
 - avdelningschef med ansvar för ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsverksamhet
 - ett urval av socialsekreterare
 - ett urval av arbetsmarknadskonsulter/socialsekreterare med koordinerande arbetssätt inom arbetsmarknadsverksamhet

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Rapporten är kvalitetssäkrad av Lena Salomon, certifierad kommunal revisor, i enlighet med PwCs interna riktlinjer.

Begrepp i rapporten

I denna rapport förekommer både begreppen ekonomiskt bistånd samt försörjningsstöd. Försörjningsstöd är den del av biståndet som ska tillgodose hushållets mer regelbundna utgifter per månad. Denna består av riksnormen och av fem olika kostnadsposter som ligger utanför riksnormen (boende, hushållsel, hemförsäkring, arbetsresor, fackförening och a-kassa). Ekonomiskt bistånd är samlingsbegreppet för försörjningsstöd och bistånd till livsföring i övrigt, det vill säga kostnader som uppstår då och då (exempelvis tandvård, glasögon etc.).

Organisation och uppdrag

Statistik från kommun- och regiondatabasen Kolada för år 2022 visar att Linköpings kommun har högre nettokostnad för ekonomiskt bistånd kr/inv (1 905) jämfört med riket (1 327). Linköping kommun har även för år 2022 högre andel vuxna biståndsmottagare med långvarigt ekonomiskt bistånd (62,3 %) jämfört med riket (47,3 %). Andelen vuxna biståndstagare med långvarigt bistånd har ökat i Linköpings kommun sedan 2019, då andelen låg på 52,9 % vilket även det var högre andel jämfört med riket där andelen låg på 41,7 %. I Kolada finns även kommunal arbetsmarknadsstatistik som visar att andel deltagare som anvisats till kommunala arbetsmarknadsinsatser har minskat i Linköpings kommun, år 2022 var antal 199 deltagare vilket kan jämföras med 340 deltagare året innan. Andel deltagare som har gått vidare till arbete efter avslut i kommunens arbetsmarknadsverksamhet har ökat till år 2022 (23 %) jämfört med föregående år (18 %). I Kolada finns inte statistik för kommunala arbetsmarknadsinsatser för riket.

Tabell 1: Statistik från kommun- och regiondatabasen Kolada för år 2019-2022.

Nyckeltal	2019	2020	2021	2022
Nettokostnad ekonomiskt bistånd, kr/inv	Linköpings kommun: 1 900 Riket: 1 341	Linköpings kommun: 1 890 Riket: 1 405	Linköpings kommun: 2 029 Riket: 1 304	Linköpings kommun: 1 905 Riket: 1 257
Vuxna biståndsmottagare med långvarigt ekonomiskt bistånd, andel (%)	Linköpings kommun: 52,9 Riket: 41,7	Linköpings kommun: 57,6 Riket: 45,3	Linköpings kommun: 60,9 Riket: 47,2	Linköpings kommun: 62,3 Riket: 47,3
Deltagare som har anvisats till kommunala arbetsmarknadsåtgärder, antal	Statistik saknas i Kolada	Linköpings kommun: 340	Linköpings kommun: 381	Linköpings kommun: 199
Resultat vid avslut i kommunens arbetsmarknadsverksamhet, deltagare som börjat arbeta, andel (%)	Statistik saknas i Kolada	Linköpings kommun: 19	Linköpings kommun: 18	Linköpings kommun: 23

Arbetet med arbetsmarknadsinsatser för försörjningsstödstagare innefattar arbetsmarknadsnämndens ansvar. Enligt reglementet för Linköpings kommun omfattar arbetsmarknadsnämndens uppdrag myndighetsutövning avseende försörjningsstöd och arbetsmarknadsinsatser för arbetslösa som inte tar del av arbetsförmedlingens aktiva insatser. Insatserna ska vara kompetenshöjande och stödja deltagarnas möjligheter att

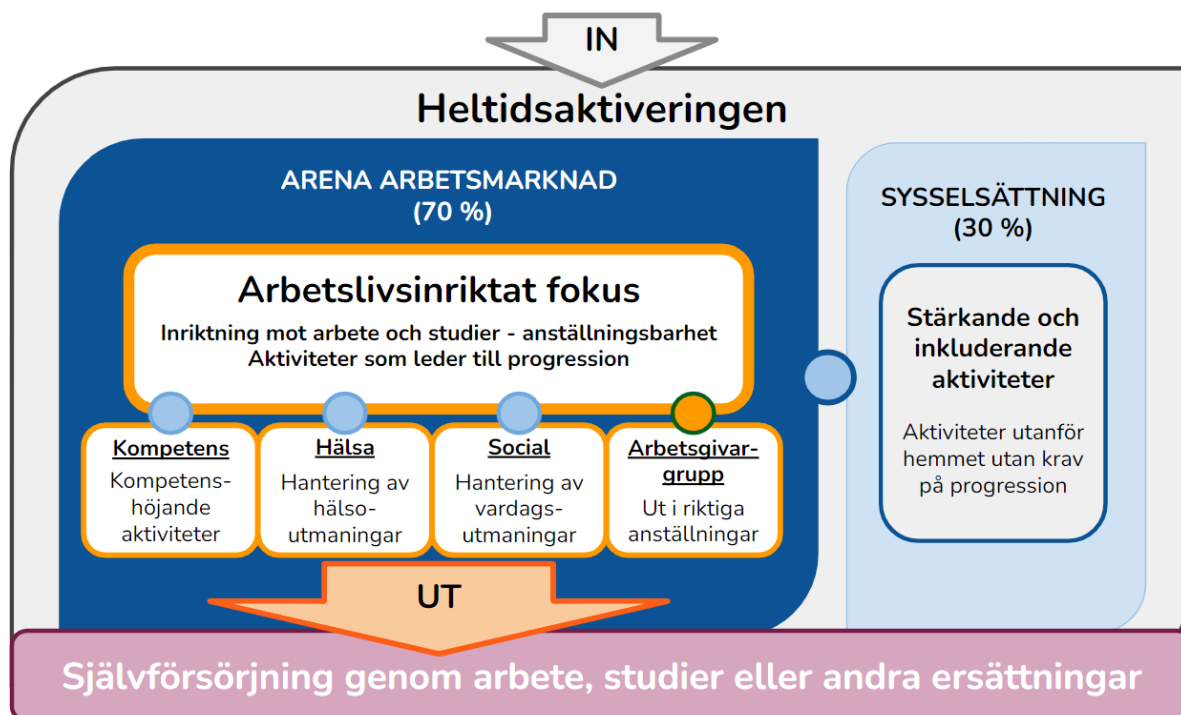
bli självförsörjande. Insatserna ska i första hand riktas mot försörjningsstödstagare. Nämnden ska inom ramen för anslagna medel leda och samordna de arbetsmarknadspolitiska uppgifter som enligt lag kan utföras av en kommun och redovisa effekterna av arbetsmarknadspolitiska insatser.

I april 2019 gav arbetsmarknadsnämnden i uppdrag till utbildningskontoret och social- och omsorgsförvaltningen att utreda förutsättningar för Linköpings kommun att införa heltidsaktivering för försörjningsstödstagare. Nämnden har fått återkoppling på utredningen vid flertal tillfällen. På arbetsmarknadsnämndens sammanträde i februari 2020 redovisades och godkändes den tidigare genomförda utredningen om att införa heltidsaktivering för biståndsbehövande. Nämnden beslutade även att ge utbildnings- och arbetsmarknadsdirektören i uppdrag att utreda förutsättningar för ett eventuellt genomförande av heltidsaktiveringen i Linköpings kommun. På nämndens sammanträde i juni 2020 redovisades ovanstående uppdrag. Med stöd av kompletterande uppgifter har en samlad analys gjorts utifrån de olika målgruppernas volym och behov, insatsernas kapacitet, omvärldsbevakning och kostnader. I social- och omsorgsnämndens åtgärdsplan som beslutades i juni 2020 ingår att utreda samordning och sammanslagning mellan social- och omsorgsnämndens och arbetsmarknadsnämndens verksamheter som omfattar arbetsinriktade platser i sitt grunduppdrag/verksamhetsuppdrag. Kommundirektören beslutade 27 augusti 2021 om en ny förvaltning från 1 januari 2022 med fokus på arbetsmarknadsfrågor, vilket godkändes av kommunstyrelsen den 7 september 2021.

Sedan den 1 januari 2022 är den nya förvaltningen igång där ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsinsatser är samlat inom samma nämnd och förvaltning, integrations- och arbetsmarknadsförvaltningen. Integrations- och arbetsmarknadsförvaltningens uppdrag är att stärka möjligheterna för Linköpingsbor som är beroende av ekonomiskt bistånd att bli självförsörjande och självständiga, samt att bidra med kompetensförsörjning till Linköpings kommun och näringsliv. Integrations- och arbetsmarknadsförvaltningen är indelad i avdelningen Arbetsliv och försörjning som består av mottagningen, integrationsenheten, kompletterande insatser samt fem enheter inom arbetsliv och försörjning samt avdelningen arbetsmarknadsinsatser som består av arbetsgivarenheten samt enheter som tillhandahåller arbetsmarknadsinsatser. Båda avdelningarna leds av varsin verksamhetschef.

Linköpings kommun arbetar utifrån tidigare nämnda heltidsaktivering för att på ett effektivt sätt kunna stödja individer med behov av ekonomiskt bistånd till egen försörjning och självständighet. Heltidsaktivering består av två delar: Arena arbetsmarknad och Syssetsättning. Inom Arena arbetsmarknad finns kommunens samlade insatser för att stötta kommuninvånare mot självförsörjning genom arbete eller studier. Insatser som erbjuds är bland annat arbetsträning, praktik, arbetsmarknadsanställning och motiverande samtal och coaching. Inom Syssetsättning finns stärkande och inkluderande aktiviteter för att på sikt förbereda individer för självförsörjning genom arbete/studier eller andra ersättningar.

Figur 1: Bild som visar processen för Heltidsaktivering.



Källa: Linköpings kommuns underlag för organisationsbeskrivning 2023 avseende Integrations- och arbetsmarknadsförvaltningen.

Granskningsresultat

Rutiner för planering avseende vägen till självförsörjning

Revisionsfråga 1: Säkerställer nämnden att det finns rutiner för planering avseende vägen till självförsörjning?

I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete framhålls att den som bedriver socialtjänst ansvarar för att det finns ett ledningssystem för verksamheten, som ska användas för att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra verksamhetens kvalitet. Vidare ska de processer och rutiner som behövs för att säkra verksamhetens kvalitet identifieras, beskrivas och fastställas. Det kan därför finnas behov av att på lokal nivå upprätta kompletterande rutiner som närmare preciserar hur ovanstående ska gå till i praktiken.

I Socialstyrelsens skrift *Ekonomiskt bistånd - handbok för socialtjänsten* framgår att en dokumenterad planering kan bidra till att skapa en struktur i arbetet för såväl handläggaren som den berörda personen för hur den enskilde ska uppnå självförsörjning. Det åligger den enskilde att, efter förmåga, bidra till sin försörjning. I praktiken betyder detta att socialtjänstens bistånd inte är kravlöst, men kraven kan behöva anpassas utifrån varje person. Socialstyrelsen menar därför att "En gemensam

planering, där målet med insatserna framgår, liksom vilket ansvar som ligger på den enskilde personen respektive socialtjänsten ökar förutsägbarheten för den berörda personen.”

I detta kapitel belyser vi hur nämnden arbetar för att stötta den enskilde till egen försörjning och huruvida det finns en tydlig struktur för detta.

lakttagelser

I kommun- och regiondatabasen Kolada kan utläsas att det skett en viss ökning av vuxna biståndsmottagare med långvarigt ekonomiskt bistånd¹ i Linköpings kommun sedan 2019 (52,9 %). 2022 låg andelen på 62,3 %. Andel vuxna biståndsmottagare med mycket långvarigt ekonomiskt bistånd² ökade från 2020 till 2021, år 2021 var andelen 39,8 %. Vid tid för vår granskning fanns inte statistik för år 2022 för andel vuxna biståndsmottagare med mycket långvarigt ekonomiskt bistånd inrapporterat i Kolada.

Styrdokument

Kommunfullmäktige har i december 2021 antagit *Arbetsmarknadsprogram* som syftar till att bland annat tydliggöra hur Linköpings kommun ska bygga en hållbar och effektiv lokal arbetsmarknadspolitik som möter individens förutsättningar, samt näringslivets och kommunens kompetensförsörjningsbehov samt att minska utbetalningen av ekonomiskt bistånd i Linköpings kommun och främja jämlika förutsättningar i de arbetsmarknadsinsatser som kommunen erbjuder. Arbetsmarknadsnämnden har i april 2022 antagit en *Handlingsplan till Arbetsmarknadsprogrammet* som syftar till att konkretisera inriktningen i arbetsmarknadsprogrammet och bygga en gemensam förståelse för kommunens utvecklingsarbete inom arbetsmarknadsområdet.

Kommunstyrelsen har i maj 2017 beslutat om *Riktlinje för hantering av ett hållbart arbetsmarknadsåtagande*. Syftet med riktlinjen är att beskriva kommunens gemensamma förhållningssätt som arbetsgivare samt den grundläggande inriktningen för hur Linköpings kommun ska bygga ett hållbart arbetsmarknadsåtagande. Riktlinjen beskriver hur kommunens förvaltningar ska arbeta med sysselsättningsplatser som förbereder medborgaren inför arbetslivet. Kommunstyrelsen har även i augusti 2018 beslutat om *Linköpings kommuns riktlinjer för arbetsmarknad och integration* som beskriver prioriterade målgrupper för arbetsmarknads- och integrationsinsatser, roll- och ansvarsfördelning, genomförande och samverkan samt uppföljning.

Arbetsmarknadsnämnden har i mars 2023 reviderat *Riktlinjer för ekonomiskt bistånd* som syftar till likabehandling i kommunen när det gäller såväl bidragsnivå och förutsättningar för rätt till ekonomiskt bistånd. I riktlinjen framgår att alla som söker ekonomiskt bistånd ska ha en upprättad handlingsplan.

¹ Långvarigt ekonomiskt bistånd avser personer som har fått ekonomiskt bistånd beviljat i den aktuella kommunen i minst 10-12 månader under året.

² Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd avser personer som har fått ekonomiskt bistånd beviljat i den aktuella kommunen i minst 27 månader under en period av tre år med uppehåll högst två månader i rad.

Rutiner

Mottagningsenheten inom ekonomiskt bistånd tar emot nya ärenden samt återaktualiserade klienter som inte varit aktuell den senaste sex månaderna. Förvaltningen har ett handläggarstöd till riktlinjer för ekonomiskt bistånd som stöd för socialsekreterare i handläggningen av försörjningsstöd. Om mottagningsenheten bedömer att det finns behov av ekonomiskt bistånd tar en av de grupperna inom ekonomiskt bistånd över klienten.

I Socialstyrelsens öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd 2023 har Linköpings kommun svarat nej på frågan om de använder det standardiserade bedömningsverktyget FIA. Vid intervju med socialsekreterare framgår att verktyget finns men att det inte används. För granskningen har vi tagit del av ett bedömningsverktyg för heltidsaktivering som används för att ta ställning till vilken inriktning individens placering ska ha. Vid intervju med socialsekreterare framgår att kartläggningar används olika mycket utifrån tid och utrymme. Det genomförs individuella kartläggningar och det finns även möjlighet att göra en mer fördjupad kartläggning, BIP, som är ett skattningsverktyg. Kartläggning och fördjupad kartläggning kan genomföras tillsammans med arbetsmarknadskonsulent.

Integration- och arbetsmarknadsförvaltningen har processen för Arena Arbetsmarknad med tillhörande rutiner upplagda i verksamhetssystemet 2c8, som även är förvaltningens ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Vid intervju framgår att ledningssystemet är under uppbyggnad. Arena Arbetsmarknad är det arbetssätt som arbetsmarknadsnämndens verksamheter utgår från med syfte att individer som uppstår ekonomiskt bistånd skall närma sig egenförsörjning genom arbete och/eller studier. Vid intervju framgår att processen ska presenteras för all personal inom förvaltningen under september och att det därefter ska påbörjas ett arbete med att implementera processen med tillhörande rutiner. Processen för Arena Arbetsmarknad består av olika steg, till varje steg i processen finns tillhörande bilagor i form av rutiner, lathundar och checklistor. Av processen framgår att socialsekreterare på myndighet (mottagning/enhet) gör bedömning om personens rätt till bistånd samt om personen ska in i Arena Arbetsmarknad eller inte. Som stöd till socialsekreterare finns *Checklista: Vad som skall göras inför en placering av en klient i ArA (Arena Arbetsmarknad)?*. I processen för Arena Arbetsmarknad framgår att om kommunala arbetsmarknadsinsatser är aktuellt för individen informerar socialsekreterare på myndighet (mottagning/enhet) deltagaren om start i aktivitet och bokar in deltagaren på startpunkt. För socialsekreterare finns det lathundar för bland annat anvisning till arbetsmarknadsinsats och för att anmäla en deltagare till Arena Arbetsmarknad.

Vid intervju med socialsekreterare framgår att det varierar hur ofta en klient får en handlingsplan/genomförandeplan, vilket uppges bero på hög arbetsbelastning.

I Socialstyrelsens öppna jämförelser för år 2023 har Linköpings kommun svarat delvis på om de upprättat en plan mot självförsörjning med den enskilde inom tre månader för

alla. Kommunen svarade även att det delvis hålls individuella möten för utredning och planering mot självförsörjning.

Bedömning

Säkerställer nämnden att det finns rutiner för planering avseende vägen till självförsörjning?

Delvis.

Det bedömer vi utifrån att det till viss del finns en tydlig struktur kring att stötta den enskilde till självförsörjning. Detta utifrån att inte samtliga individer har en upprättad plan mot egen försörjning inom tre månader samt att individuella möten för utredning och planering inte till fullo genomförs.

Vi bedömer att kommunstyrelsen har en fastställd riktlinje för hantering av ett hållbart arbetsmarknadsåtagande som beskriver kommunens gemensamma förhållningssätt som arbetsgivare samt den grundläggande inriktningen för hur Linköpings kommun ska bygga ett hållbart arbetsmarknadsåtagande.

Vi bedömer att arbetsmarknadsnämnden har en fastställd riktlinje för ekonomiskt bistånd för att säkerställa en rättssäker handläggning och likabedömning. Riktlinjen omfattar bland annat hjälp till självförsörjning och beskrivningar kring förväntningar på den arbetslöse.

Integration- och arbetsmarknadsförvaltningen uppger att de har ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete som benämns 2C8. Vi kan konstatera att det är ett pågående arbete för att säkerställa att ledningssystemet omfattar aktuella styrande och stödjande dokument.

Vi kan konstatera att det finns rutiner och processer för nya klienter som närmare beskriver hur deras arbete skall gå till i praktiken.

Flöden till arbetsmarknadsinsatser

Revisionsfråga 2: Säkerställer nämnden fungerande flöden för individer att komma till arbetsmarknadsinsatser?

Nämnden kan, enligt 4 kap 4 § SoL, begära att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Den kompetenshöjande verksamheten ska utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten ska stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den ska utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar.

lakttagelser

I Socialstyrelsens öppna jämförelser för år 2023 framgår att Linköpings kommun har svarat "delvis" på om de erbjuder minst en kommunal arbetsmarknadsinsats inom en

månad till alla personer 18-24 år samt "delvis" på om de erbjuder minst en kommunal arbetsmarknadsinsats till alla personer över 24 år.

Som beskrivits i tidigare revisionsfråga finns processen för Arena arbetsmarknad upplagd i förvaltningens ledningssystem 2C8. Vid intervjuer framgår att det finns varierande kännedom om var medarbetarna ska hitta aktuella rutiner och att de inte känner till förvaltningens ledningssystem vilket kan förklaras av att processen ska presenteras för personalen i september och sedan implementeras. Medarbetare har även fått information om processen i 2C8 under våren 2023 genom utbildningsinsatser och information på möten. För de olika stegen i processen finns tillhörande bilagor i form av rutiner, lathundar och checklistor. Av processen framgår att aktivitet/insatser erbjuds i Startpunkten under fyra veckor. Vidare framgår att chef fördelar nyinkomna ärenden till berörd handläggare. Startpunkten har intag av nya deltagare varannan vecka. Startpunkten är en gruppaktivitet med bland annat föreläsningar, CV-skrivning, studiebesök och arbetslik aktivitet. Vidare framgår att ambitionen med startpunkt är att individen så fort som möjligt ska komma ut i arbetslik aktivitet, vilket är obligatoriskt inom Arena Arbetsmarknad.

Vid intervju med socialsekreterare framgår att enligt förvaltningens rutiner ska deltagare som inte dyker upp på Startpunkten ska återgå till socialsekreterare efter tre dagars frånvaro. Vi kan verifiera att det framgår av dokumentet Lathund Koordinatorguiden. När deltagaren avslutas efter tre dagars frånvaro behöver socialsekreterare anvisa deltagaren till Startpunkt på nytt, vilket upplevs tidskrävande och inte resurseffektivt för socialsekreterare. Vidare framgår att det i vissa fall görs individuella lösningar för de deltagare som har frånvaro och inte dyker upp.

Förvaltningens lathund för koordinatörer, koordinatorguiden, beskriver hur koordinatör ska jobba med den enskilde under insatsen Startpunkten. Koordinatör ska bland annat genomföra en BIP-skattning med individen och en kartläggning som sedan ligger till grunden för individens handlingsplan. Koordinatör arbetar parallellt under tiden i Startpunkt med att planera för den fortsatta arbetslika aktiviteten som tar vid efter startpunkten. Koordinatör och arbetsgivargruppen inleder redan här sitt samarbete för planering för slutmålet; ut till egen försörjning genom arbete/studier. Det finns möjlighet för en klient att få kompletterande insatser samtidigt som klienten deltar i arbetslik aktivitet. Kompletterande insatser är indelade inom fyra områden: studie- och yrkesvägledning, språkutvecklare, hantering av hälso- och vardagsutmaningar samt samordnare vården.

Vid intervju framgår att det fram till sommaren 2023 har funnits reflektionsgrupper där ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsverksamheten har träffats för att fånga upp vad som fungerar och vad som inte fungerar. Reflektionsgrupperna leddes av en extern konsult. Vid intervju framgår att förvaltningsledningen planerar att skapa strukturerade tvärgrupper från olika enheter och arbetsgrupper för att bland annat öka samverkan mellan ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsverksamheten. Till hösten planeras även frukostseminarier där enheterna får träffas och lära sig av varandras verksamheter.

Linköpings kommun har ett samverkansavtal med Arbetsförmedlingen. I förvaltningens rutiner för anvisning till arbetsmarknadsinsatser, bland annat i bedömningsverktyg för heltidsaktivering och i dokument för målgruppsbeskrivning framgår att socialsekreterare ska stämna av om deltagaren är inskriven i Arbetsförmedlingen. Arbetsgivarteamet har även kontakt med Arbetsförmedlingen om det kan bli aktuellt för en subventionerad anställning.

Bedömning

Säkerställer nämnden fungerande flöden för individer att komma till arbetsmarknadsinsatser?

Delvis.

Vi bedömer det utifrån att det i huvudsak finns etablerade strukturer för samverkan för både intern och samverkan mellan kommunens aktörer och extern samverkan med exempelvis Arbetsförmedlingen. Vi kan dock konstatera att det inte helt är ett effektivt arbetssätt för de klienter/deltagare som inte kommer till Startpunkten de tre första dagarna som bOLLas tillbaka till socialsekreteraren för vidare planering och utredning.

Vidare bedömer vi att kommunen till viss del erbjuder en arbetsmarknadsinsats inom en månad till alla personer 18-24 år samt alla personer över 24 år.

Uppföljning på individnivå

Revisionsfråga 3: Säkerställer nämnden att det finns former för uppföljning av arbetsmarknadsinsatser på individnivå?

I detta kapitel belyser vi frågan om huruvida det finns en tydlig och systematiserad uppföljning på individnivå avseende de arbetsmarknadsinsatser insatser som ges.

Som tidigare nämnts kan nämnden begära att den enskilde deltar i praktik eller kompetenshöjande insatser för att närma sig egen försörjning. Socialnämnden har, enligt 4 kap. 5 § socialtjänstlagen rätt att avslå eller nedsätta ansökan om försörjningsstöd om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta eller uteblir från den kompetenshöjande verksamhet den anvisats till.

Mot bakgrund av bland annat ovanstående är det av vikt att följa upp de insatser som ges, för att en bedömning av rätten till bistånd ska kunna göras. I Socialstyrelsens handbok för ekonomiskt bistånd framgår att den dokumenterade planeringen kan utgöra utgångspunkt för uppföljning och utvärdering av om insatserna gett avsett resultat och om målet för den enskilde har uppfyllts. Socialstyrelsen framhåller att man i planen kan ange hur uppföljningen ska gå till och vem som ska följa upp vad och när.

I Socialstyrelsens handbok framgår vidare att uppföljningen av aktiviteter som är kopplade till rätten till bistånd ofta är av kvantitativ karaktär, med fokus på om personen har deltagit i insatsen i tillräckligt hög grad eller exempelvis sökt ett visst antal arbeten. Socialstyrelsen menar att socialtjänsten utöver detta även behöver följa upp om

insatsen varit till avsedd hjälp för den enskilde. Att ta reda på hur personen själv upplever insatsen är en viktig del i den kvalitativa uppföljningen.

lakttagelser

I processen för Arena arbetsmarknad ingår regelbunden uppföljning. Koordinatorn ansvarar för uppföljning av individens progression och följer upp individens handlingsplan. Koordinatorn ska var tredje månad genomföra BIP-skattning för att mäta individens progression. Det finns en mall för uppföljningssamtal som ska användas vid uppföljning. Uppföljningssamtalet utgår från individens upplevelse av insatserna. Under uppföljningssamtalet kan individens handlingsplan/aktivitetsplan vid behov uppdateras. Koordinatorn ansvarar för uppföljning av deltagaren/klienten och för att insatsen fyller sitt syfte. All uppföljning med individen dokumenteras i verksamhetssystemet LifeCare.

Vid intervju med både socialsekreterare och handläggare från arbetsmarknadsverksamheten framgår att socialsekreterare kan delta vid uppföljning med klienten, vilket oftast är på koordinators initiativ utifrån att koordinatorn ansvarar för uppföljning av insatsen inom arbetsmarknadsverksamheten enligt processen för Arena Arbetsmarknad. Vidare framgår vid intervju med socialsekreterare att arbetsbelastningen på de olika enheterna på ekonomiskt bistånd upplevs hög och därav har socialsekreterare svårt att hinna med att delta på uppföljning. Socialsekreterare har möjlighet att läsa vissa delar av arbetsmarknadsverksamhetens dokumentation i verksamhetssystemet om arbetsmarknadskonsulent/koordinator delar den informationen. Om de inte delar informationen kan socialsekreterare inte läsa dokumentationen. Systemet uppges vara under uppbyggnad.

Vid intervju framgår att en rutin för avvikelser och frånvaro är under framtagande som ska vara en vägledning för socialsekreterare inför utbetalning av försörjningsstöd. Vidare framgår från intervju att det inte finns likställighet i nuvarande frånvarorapportering samt hur eventuell frånvaro ska påverka utbetalning av försörjningsstödet. Det varierar om samt hur ofta frånvarorapportering delas med socialsekreterare. I dokumentet *Lathund Koordinatorguiden* framgår att vid upprepad frånvaro ska koordinatorn kontakta ansvarig handläggare/socialsekreterare. Vidare framgår från intervju att det varierar hur närvaro följs upp beroende på om klienten är placerad på en kommunal arbetslik aktivitet jämfört med en arbetslik aktivitet på ett privat företag. Är deltagaren på en kommunal arbetsplats dokumenteras närvaro dagligen.

I Socialstyrelsens öppna jämförelser för år 2023 har Linköpings kommun svarat "delvis" på om planer mot självförsörjning har följts upp minst var tredje månad.

Genom protokollsgranskning av nämndens protokoll för perioden juni 2022 till juni 2023 har vi sett att nämnden följt upp individuell uppföljning genom kontrollmoment i nämndens internkontrollplan för 2022. Internkontrollplanen för 2022 innehöll tre kontrollmoment gällande individuell uppföljning av deltagare. Kontrollmomenten avsåg kontroll av att rutin för upprättande och uppföljning av individuella handlingsplaner och aktivitetsplaner följs, kontroll av att progressionsmätning genom BIP används samt kontroll av att uppföljningssamtal med deltagare har genomförts enligt upprättad

aktivitetsplan mot egen försörjning. Uppföljningen för 2022 visar att det finns behov av ytterligare kontroller av att progressionsmätning genom BIP används. Uppföljningen visar även att inga åtgärder behöver vidtas för kontroll av momenten avseende rutin för upprättande och uppföljning av individuella handlingsplaner och tillhörande aktivitetsplaner följs samt kontroll av att uppföljningssamtal med deltagare genomförs. I internkontrollplan 2023 återfinns kontrollmomenten för uppföljning av rutin för upprättande och uppföljning av individuella handlingsplaner samt att progressionsmätning genom BIP används. I internkontrollplan 2023 framgår att båda kontrollmomenten ingår i årets internkontrollplan på grund av tidigare genomförda riskanalyser samt brister som uppmärksammats genom utvecklingsarbete.

Bedömning

Säkerställer nämnden att det finns former för uppföljning av arbetsmarknadsinsatser på individnivå?

Delvis.

Vi bedömer det utifrån att det till viss del finns former för uppföljning av arbetsmarknadsinsatser på individnivå vilket tydliggörs i processen för Arena arbetsmarknad. Det finns en mall som stöd för hur likvärdig individuell uppföljning ska ske. Vi kan dock konstatera att uppföljning av individens plan mot egen försörjning till viss del följs upp.

Vi kan konstatera att det saknas rutiner för hur närvarorapportering skall hanteras och administreras från arbetsmarknadsenheten. Vi kan även konstatera att det saknas rutiner på vilket sätt närvarorapporteringen skall ligga till grund för en rättssäker och likvärdig handläggning av utbetalning av försörjningsstöd.

Uppföljning på aggregerad nivå

Revisionsfråga 4: Säkerställer nämnden en tillfredsställande uppföljning och återrapportering av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna och dess resultat på en aggregerad nivå?

Utöver uppföljningen på individnivå betonar Socialstyrelsen i handboken för ekonomiskt bistånd även uppföljningen på verksamhetsnivå, i syfte att utveckla och säkra verksamhetens kvalitet.

I 6 kap. 6 § kommunallagen regleras nämndernas ansvar för att se till så att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. En viktig del i detta är att säkerställa att tillräcklig uppföljning och återrapportering sker från de olika verksamhetsområdena som nämnden ansvarar för. I detta kapitel belyser vi nämndens arbete med uppföljning av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna på en aggregerad nivå.

lakttagelser

I kommun- och regiondatabasen Kolada kan utläsas att 32 % av deltagarna i kommunens arbetsmarknadsverksamhet under år 2022 avslutats till följd av att ha börjat arbeta eller studera. Detta är en minskning mot 2020 (39 %) och 2021 (41 %) års statistik. Statistik från Kolada visar att andelen ej återaktualiserade vuxna personer med försörjningsstöd ett år efter avslutat försörjningsstöd har ökat från 2019 (69 %) till 2022 (74 %).

Uppföljning på aggregerad nivå arbetsmarknadsnämnden

I arbetsmarknadsnämndens budget 2023 med plan 2024-2028 återfinns nämndens mål, som utgår från kommunfullmäktiges kommunövergripande mål. Ett av nämndens mål är "Hög egenförsörjningsgrad" som innebär att antalet hushåll i Linköping som uppstår ekonomiskt bistånd ska minska. Målet mäts med ett flertal indikatorer, bland annat andel deltagare inskrivna i arbetsmarknadsnämndens verksamheter som avslutas till arbete med subvention respektive utan subvention samt antal deltagare som avslutas till studiemedelsberättigade studier. En annan indikator som används för att måla måluppfyllelse är andel ej återaktualiserade vuxna personer med försörjningsstöd ett år efter avslutat försörjningsstöd.

Genom protokollsgranskning av nämndens protokoll under perioden juni 2022 till juni 2023 har vi sett att vid varje sammanträde finns stående punkten förvaltningschef informerar samt verksamhetsinformation. Av protokollen framgår inte vilken information som förvaltningschef har delgett nämnden. Vidare framgår från protokollsgranskningen att under punkten verksamhetsinformation informerar verksamhetschefer nämnden om aktuell statistik för ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsinsatser. Statistiken består bland annat av antal avslutade i insats ekonomiskt bistånd samt orsak till avslut, inskrivna i arbetsmarknadsinsats samt antal avslut från arbetsmarknad och orsak till avslut.

I nämndens verksamhetsberättelse för 2022 återfinns en beskrivning av arbetet med att införa heltidsaktivering samt arbete med organisationsstruktur. Det framgår att ett stegvis breddinförande av Arena arbetsmarknad påbörjades i september 2022 och att införandet av heltidsaktivering övergår till linjeverksamhet i samband med införandet av den nya organisationsstrukturen. Den nya organisationsstrukturen verkställdes den 1 februari 2023. I verksamhetsberättelsen framgår att införandet av heltidsaktivering kan föra med sig möjligheter i form av exempelvis effektivare flöde, resurseffektivitet och flexibilitet för att möta målgruppens behov.

I nämndens verksamhetsberättelse för år 2022 redovisas måluppfyllelse för nämndens mål, varav ett av dem är "Hög egenförsörjningsgrad" vilket är delvis uppnått. Nämnden har ett flertal indikatorer för att måla måluppfyllelse för målet, bland annat "Antal deltagare inskrivna i arbetsmarknadsnämndens verksamheter som avslutas till arbete med subvention respektive utan subvention". För båda indikatorerna nås inte målvärdet. Indikatorn för "Antal deltagare inskrivna i arbetsmarknadsnämndens verksamheter som avslutas till studiemedelsberättigade studier" uppnås inte. Måluppfyllelse för indikatorn "Andel ej återaktualiserade vuxna personer med försörjningsstöd ett år efter avslutat

försörjningsstöd” är uppnått för 2022. Av nämndens verksamhetsberättelse framgår även att kostnadsutvecklingen för ekonomiskt bistånd har varit gynnsam framför allt under årets andra hälft och att färre hushåll är aktuella för ekonomiskt bistånd jämfört med samma period föregående år.

Bedömning

Säkerställer nämnden en tillfredsställande uppföljning och återrapportering av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna och dess resultat på en aggregerad nivå?

Ja.

Bedömningen baseras på att nämnden får en tillfredsställande uppföljning och återrapportering av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna och dess resultat på en aggregerad nivå genom verksamhetsstatistik vid varje sammanträde samt genom rapportering av verksamhet och mål vid ordinarie styrprocess.

Vi kan konstatera att det skett en minskning av antalet deltagare i kommunens arbetsmarknadsenhet som under 2022 mot 2020 avslutats till följd av att ha börjat arbeta eller studera.

Vi kan vidare konstatera att det 2022 har skett en ökning avseende andelen ej återaktualiserade vuxna personer med försörjningsstöd ett år efter avslutat försörjningsstöd. Likvärdig statistik för 2023 har vi inom ramen för granskningen ej erhållit.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Linköpings kommun genomfört en granskning av arbetet med att få individer som uppbär ekonomiskt bistånd till arbetsmarknadsinsatser.

Granskningens syfte har varit att bedöma om arbetsmarknadsnämnden säkerställer en ändamålsenlig process som leder till att individer som uppbär ekonomiskt bistånd får tillgång till arbetsmarknadsinsatser som kan leda till egen försörjning.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att arbetsmarknadsnämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig process som leder till att individer som uppbär ekonomiskt bistånd får tillgång till arbetsmarknadsinsatser som kan leda till egen försörjning.

Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningsresultatet vill vi lämna följande rekommendationer till arbetsmarknadsnämnden:

- att säkerställa att ledningssystemet för det systematiska kvalitetsarbetet fortsatt utvecklas och implementeras i samtliga verksamheter som ska omfattas av systemet.
- att säkerställa att samtliga individer har en upprättad plan mot egen självförsörjning inom tre månader samt att individuella möten för utredning och planering genomförs samt följs upp i enlighet med Socialstyrelsens rekommendationer.
- att säkerställa att det finns upprättade rutiner hur närvarorapportering skall hanteras och administreras från arbetsmarknadsverksamheten samt även tydliggör på vilket sätt närvarorapporteringen skall ligga till grund för en rättssäker handläggning av utbetalning av försörjningsstöd.
- att se över nuvarande rutin och process i syfte att effektivisera arbetssättet kring deltagare/klienter som bollas mellan arbetsmarknadsverksamheten och ekonomiskt bistånd vid frånvaro.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning
1. Säkerställer nämnden att det finns rutiner för planering avseende vägen till självförsörjning?	<p>Delvis</p> <p>Det bedömer vi utifrån att det till viss del finns en tydlig struktur kring att stötta den enskilde till självförsörjning. Detta utifrån att inte samtliga individer har en upprättad plan mot egen försörjning inom tre månader samt att individuella möten för utredning och planering inte till fullo genomförs.</p> <p>Vi bedömer att kommunstyrelsen har en fastställd riktlinje för hantering av ett hållbart arbetsmarknadsåtagande som beskriver kommunens gemensamma förhållningssätt som arbetsgivare samt den grundläggande inriktningen för hur Linköpings kommun ska bygga ett hållbart arbetsmarknadsåtagande.</p> <p>Vi bedömer att arbetsmarknadsnämnden har en fastställd riktlinje för ekonomiskt bistånd för att säkerställa en rättssäker handläggning och likabedömning. Riktlinjen omfattar bland annat hjälp till självförsörjning och beskrivningar kring förväntningar på den arbetslöse.</p> <p>Integration- och arbetsmarknadsförvaltningen uppger att de har ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete som benämns 2C8. Vi kan konstatera att det är ett pågående arbete för att säkerställa att ledningssystemet omfattar aktuella styrande och stödjande dokument.</p>



Vi kan konstatera att det finns rutiner och processer för nya klienter som närmare beskriver hur deras arbete skall gå till i praktiken.

2. Säkerställer nämnden fungerande flöden för individer att komma till arbetsmarknadsinsatser?

Delvis

Vi bedömer det utifrån att det i huvudsak finns etablerade strukturer för samverkan för både intern och samverkan mellan kommunens aktörer och extern samverkan med exempelvis Arbetsförmedlingen. Vi kan dock konstatera att det inte helt är ett effektivt arbetssätt för de klienter/deltagare som inte kommer till Startpunkten de tre första dagarna som bollas tillbaka till socialsekreteraren för vidare planering och utredning.

Vidare bedömer vi att kommunen till viss del erbjuder en arbetsmarknadsinsats inom en månad till alla personer 18-24 år samt alla personer över 24 år.

3. Säkerställer nämnden att det finns former för uppföljning av arbetsmarknadsinsatser på individnivå?

Delvis

Vi bedömer det utifrån att det till viss del finns former för uppföljning av arbetsmarknadsinsatser på individnivå vilket tydliggörs i processen för Arena arbetsmarknad. Det finns en mall som stöd för hur likvärdig individuell uppföljning ska ske. Vi kan dock konstatera att uppföljning av individens plan mot egen försörjning till viss del följs upp.

Vi kan konstatera att det saknas rutiner för hur närvarorapportering skall hanteras och administreras från arbetsmarknadsenheten. Vi kan även konstatera att det saknas

rutiner på vilket sätt närvarorapporteringen skall ligga till grund för en rättssäker och likvärdig handläggning av utbetalning av försörjningsstöd.

4. Säkerställer nämnden en tillfredsställande uppföljning och återrapportering av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna och dess resultat på en aggregerad nivå?

Ja

Bedömningen baseras på att nämnden får en tillfredsställande uppföljning och återrapportering av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna och dess resultat på en aggregerad nivå genom verksamhetsstatistik vid varje sammanträde samt genom rapportering av verksamhet och mål vid ordinarie styrprocess.

Vi kan konstatera att det skett en minskning av antalet deltagare i kommunens arbetsmarknadsenhet som under 2022 mot 2020 avslutats till följd av att ha börjat arbeta eller studera.

Vi kan vidare konstatera att det 2022 har skett en ökning avseende andelen ej återaktualiserade vuxna personer med försörjningsstöd ett år efter avslutat försörjningsstöd. Likvärdig statistik för 2023 har vi inom ramen för granskningen ej erhållit.



2023-09-13

Malou Olsson

Lena Salomon

Projektleddare

Uppdragsledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Linköpings kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2023-03-21. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.