

Kommunstyrelsens arbete med att få försörjningsstödstagare till arbetsmarknadsinsatser som kan leda till egen försörjning

Pajala kommun

November 2022

Erika Brolin, projektledare

Ellen Håkansson, projektmedarbetare






Karin Magnusson, certifierad kommunal revisor, kvalitetssäkrare

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Pajala kommun genomfört en granskning av kommunstyrelsens arbete med att få försörjningsstödstagare till arbetsmarknadsinsatser som kan leda till egen försörjning. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer att individer som uppbär ekonomiskt bistånd får ändamålsenliga arbetsmarknadsinsatser som kan leda till egen försörjning samt ifall kommunstyrelsens interna kontroll i sammanhanget är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte helt** säkerställer att individer som uppbär ekonomiskt bistånd får ändamålsenliga arbetsmarknadsinsatser som kan leda till egen försörjning. Vidare är vår bedömning att kommunstyrelsens interna kontroll i sammanhanget **inte helt** är tillräcklig.

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 kommunstyrelsen att det finns mål och rutiner rörande arbetet med att få försörjningsstödstagare till egen försörjning?	Delvis 
Säkerställer kommunstyrelsen att det finns etablerade samverkansstrukturer för arbetsmarknadsinsatser, inklusive en tydlig ansvarsfördelning?	Ja 
Säkerställer nämnden att det finns former för uppföljning av kommunala arbetsmarknadsinsatser på individnivå?	Delvis 
Säkerställer kommunstyrelsen en tillfredsställande uppföljning och återrapportering av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna och dess resultat på en aggregerad nivå?	Nej 
Vidtar kommunstyrelsen åtgärder vid identifierade brister?	Ej bedömd 

Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningsresultaten vill vi lämna följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Att tydliggöra och dokumentera rutinerna avseende socialtjänstens anvisning av individer till arbetsmarknadsenheten.

- Att genomföra en översyn av rutindokument som är gamla, i syfte att säkerställa aktualiteten.
- Att fortsätta arbetet med kvalitetsledningssystemet för att leva upp till de krav som följer av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.
- Att överväga på vilken nivå och i vilken omfattning uppföljning inom området är relevant för att säkerställa att tillräcklig information för att möjliggöra god kontroll och styrning erhålls.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	5
Begrepp i rapporten	5
Organisation och uppdrag	6
Statistik	6
Granskningsresultat	9
Mål och rutiner	9
Bedömning	11
Samverkansstrukturer	12
lakttagelser	12
Bedömning	14
Uppföljning på individnivå	14
lakttagelser	15
Bedömning	16
Uppföljning och åtgärder på aggregerad nivå	16
lakttagelser	16
Bedömning	17
Samlad bedömning	19
Rekommendationer	19
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	20

Inledning

Bakgrund

Cirka 198 000 hushåll i Sverige fick ekonomiskt bistånd någon gång under år 2020, vilket motsvarar ungefär vart tjugonde hushåll. Något fler än hälften av alla vuxna biståndsmottagare uppbar ekonomiskt bistånd till följd av arbetslöshet.

Handläggning inom området ekonomiskt bistånd innebär ett dubbelt uppdrag för kommunen. 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 Pajala kommun har i sin risk- och väsentlighetsanalys funnit skäl att genomföra en granskning inom ovan rubricerat område.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer att individer som uppbär ekonomiskt bistånd får ändamålsenliga arbetsmarknadsinsatser som kan leda till egen försörjning samt ifall kommunstyrelsens interna kontroll i sammanhanget är tillräcklig.

För att besvara syftet har följande revisionsfrågor formulerats:

- Säkerställer kommunstyrelsen att det finns mål och rutiner rörande arbetet med att få försörjningsstödstagare till egen försörjning?
- Säkerställer kommunstyrelsen att det finns etablerade samverkansstrukturer för arbetsmarknadsinsatser, inklusive en tydlig ansvarsfördelning?
- Säkerställer kommunstyrelsen att det finns former för uppföljning av kommunala arbetsmarknadsinsatser på individnivå?

- Säkerställer kommunstyrelsen en tillfredsställande uppföljning och återrapportering av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna och dess resultat på en aggregerad nivå?
- Vidtar kommunstyrelsen åtgärder vid identifierade brister?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Granskningen genomförs 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)
- Lokala måldokument, riktlinjer, rutiner etc. som reglerar arbetet med den berörda målgruppen.

Avgränsning

Granskningen avgränsas till att primärt fokusera på individer som erhåller eller är redo för arbetsmarknadsinsatser samt ovanstående revisionsfrågor. Granskningen har avgränsats till ovanstående revisionsfrågor.

Metod

Genomgång av för granskningen relevanta dokument. Dokumenten är exempelvis rutiner för upprättande av plan mot självförsörjning, verksamhetsplaner, dokumenterade samverkansstrukturer etc.

Genomgång av kommunstyrelsens protokoll. Intervjuer med tjänstemän och politiska företrädare:

- Kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande
- Ordförande stöd- och omsorgsutskottet
- Tidigare enhetschef ekonomiskt bistånd (som numera innehar annan roll i kommunen)
- Enhetschef arbetsmarknad och integration

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Begrepp i rapporten

I denna rapport förekommer både begreppen ekonomiskt bistånd och 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, dvs. kostnader som uppstår då och då (exempelvis tandvård, glasögon etc.).

Organisation och uppdrag

I kommunstyrelsens reglemente (giltigt från 2020-02-24) framgår att kommunstyrelsen *leder och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter*. Kommunstyrelsen fullgör även kommunens uppgifter enligt lagar och förordningar inom exempelvis socialtjänsten. Stöd- och omsorgsutskottet har ett beredningsansvar för frågor som rör socialtjänst. Beslutsbefogenheten regleras i kommunstyrelsens delegeringsordning.

Handläggning av ekonomiskt bistånd i Pajala kommun sker inom sektor Stöd och omsorg. Vid granskningstillfället bedrivs ekonomiskt bistånd-verksamheten, till följd av utmaningar kopplat till personal- och kompetensförsörjningen, av inhyrda konsulter (en enhetschef och två socialsekreterare).

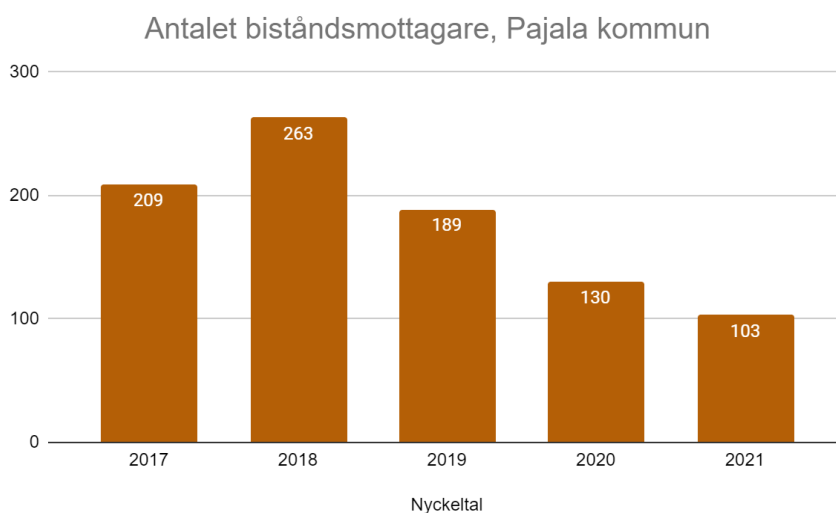
Under år 2022 har arbetsmarknadsverksamheten flyttats från sektor Stöd och omsorg till Strategisk utveckling. Vad gäller handläggning av ärenden inom arbetsmarknadsenheten hanteras dessa av totalt två tjänster, varav en vid granskningstillfället tillfälligtvis arbetar 50 %.

Inom ramen för arbetsmarknadsenhetens ansvar finns, förutom att stötta biståndsmottagare till egen försörjning, exempelvis det kommunala aktivitetsansvaret för ungdomar under 20 år som varken arbetar eller studerar samt feriearbete.

Statistik

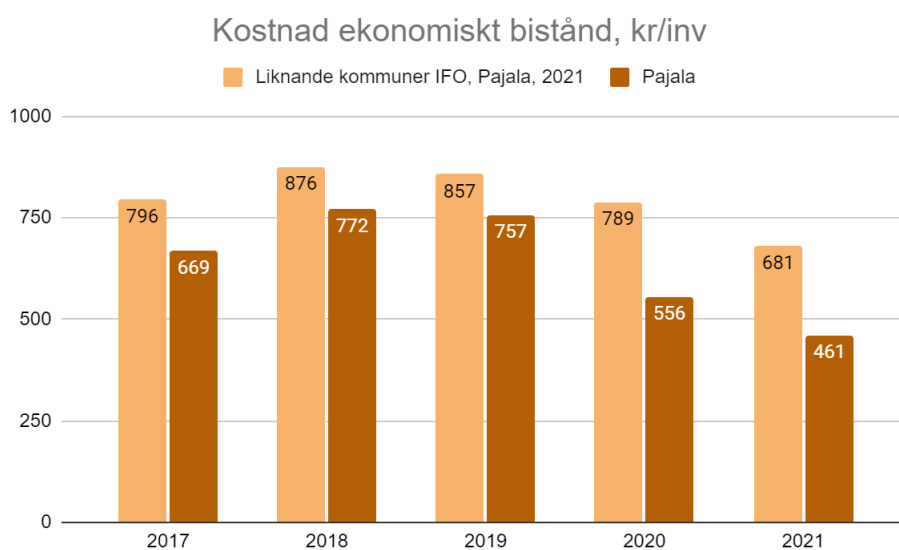
I kommun- och regiondatabasen Kolada framgår att antalet biståndsmottagare i Pajala kommun minskat under de senaste åren. Detta visualiseras i nedanstående diagram.

Diagram 1. Antalet biståndsmottagare i Pajala kommun, åren 2017-2021



Som kan utläsas av nedanstående diagram har kostnaderna för det ekonomiska biståndet (kr/invånare) i Pajala kommun minskat under de senaste åren och även legat lägre än i strukturellt liknande kommuner¹.

Diagram 2. Kostnad ekonomiskt bistånd, kr/invånare, åren 2017-2021

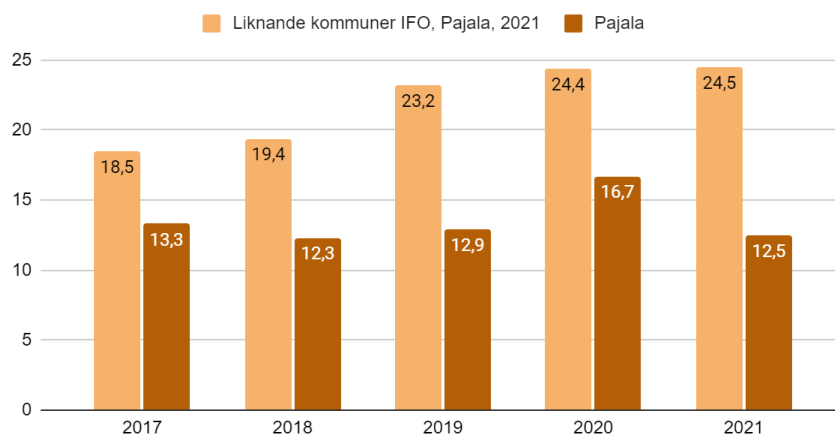


Nedanstående diagram med statistik hämtad ur Kolada visar att andelen biståndsmottagare som varit i behov av ekonomiskt bistånd under minst 10-12 månader under året legat relativt konstant under åren 2017-2021 (med en viss ökning år 2020 för att sedan återgå till de nivåer som var rådande innan) och klart lägre än i strukturellt liknande kommuner.

¹ Liknande kommuner individ- och familjeomsorg. År 2021 var dessa Arjeplog, Grästorp, Lekeberg, Vindeln, Vännäs, Åre samt Älvdalen.

Diagram 3. Andelen vuxna biståndsmottagare med långvarigt ekonomiskt bistånd, åren 2017-2021

Vuxna biståndsmottagare med långvarigt ekonomiskt bistånd, andel (%)



I Kolada saknas uppgifter om andelen som börjar arbeta eller studera efter avslutad insats hos kommunens arbetsmarknadsverksamhet, för flertalet år under perioden 2017-2021. Senaste uppgiften är från år 2020, då andelen i Pajala kommun uppgick till 60 %, att jämföra med 52 % i strukturellt liknande kommuner.

Granskningsresultat

Mål och rutiner

Revisionsfråga 1: Säkerställer kommunstyrelsen att det finns mål och rutiner rörande arbetet med att få försörjningsstödstagare till egen försörjning?

I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete framhålls att den som bedriver socialtjänst ska identifiera, beskriva och fastställa de processer och rutiner som behövs för att säkra verksamhetens kvalitet. Det kan därför finnas behov av att på lokal nivå upprätta kompletterande rutiner som närmare preciserar hur ovanstående ska gå till i praktiken.

lakttagelser

Mål

I Pajala kommuns Strategisk plan 2022-2025 framgår ett antal mål för verksamheten. Ett av de verksamhetsmässiga målen är *Vård och omsorg ska håll god kvalitet utifrån den enskildes behov*. Till detta finns tre strategiska mål formulerade, varav nedanstående två kan anses ha bäring på det granskade området:

- *Individens behov i centrum ska genomsyra verksamheterna.*
- *Arbetet kring individen ska genomsyras av kontinuitet och kompetens.*

Till de strategiska målen finns ett antal indikatorer knutna, varav en indikator är *Andel biståndstagare som har långvarig 10-12 mån ekonomiskt bistånd*. Utgångsvärdet var 16,5 % år 2017 och som önskat värde har 1 % minskning årligen angivits. I sammanhanget framhålls att insatserna ska hålla god kvalitet utifrån ett ansvarsfullt resursanvändande. Dialog kring alternativ och lösningar till det behov som individen har ska ske med denne innan beslut om insats fattas. I delårsrapporten per augusti 2022 redovisas utfall för perioden samt prognos för helåret för de strategiska målen, men utfallet för respektive indikator framgår inte.

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av sektorplan för Stöd och omsorg samt verksamhetsplan för arbetsmarknadsenheten för år 2022. I dessa redogörs bland annat för verksamheternas uppdrag. I Stöd och omsorgs sektorplan lyfts bland annat vikten av samverkan mellan arbetsmarknadsenheten och försörjningsstödsverksamheten. Några särskilda mål på verksamhetsnivå med utgångspunkt i kommunens övergripande mål framgår inte i vare sig sektorplanen eller i arbetsmarknadsenhetens verksamhetsplan. Vid intervjuer ges dock uttryck för att ett mål är att arbeta fokuserat med de individer som står långt från arbetsmarknaden.

Rutiner och riktlinjer

För stöd i handläggningen av frågor som rör ekonomiskt bistånd finns politiskt fastställda riktlinjer, antagna av dåvarande socialnämnden 2017-02-22, och senast reviderade

2021-12-15. I riktlinjerna beskrivs bland annat ärendeprocessen från ansökan och utredning samt vad som gäller för olika målgrupper, som exempelvis arbetssökande. I detta avseende framgår exempelvis att den enskilde behöver aktivt arbetssökande för att rätt till bistånd ska föreligga. Arbetet utifrån riktlinjerna har, enligt intervjuade, byggts upp under ett flertal år och beskrivs fungera väl.

Utöver riktlinjerna finns också en dokumenterad arbetsrutin avseende nyansökan och återansökan, dvs. processen för när någon ansöker om bistånd för första gången respektive den som redan har ett pågående ärende. Rutinen är daterad 2015-05-29. I granskningen ges uttryck för att en uppföljning av rutinen skedde år 2019 men datumet ändrades inte vid det tillfället. I sammanhanget nämns att det börjar bli dags att se över eventuella behov av revidering.

I granskningen framkommer att Pajala kommun använder ett kvalitetsledningssystem, men att covid-19-pandemin samt personalomsättning medfört att arbete ligger efter. Enligt uppgift finns dock en plan för att återuppta detta arbete.

Ansökan om bistånd

Utredningar som rör ekonomiskt bistånd sker med stöd av 11 kap. 1 § socialtjänstlagen. Intervjuade beskriver att tillvägagångssättet vid en nyansökan innebär att den som ansökt om bistånd kallas till ett första möte där utredning av rätten till bistånd sker utifrån en särskild utredningsmall. Dokumentet där mallen återfinns är daterat år 2015 men används, enligt intervjuade, fortfarande då det anses ha ett relevant innehåll.

Utredningen innebär bland annat att ta reda på om den enskilde är inskriven på Arbetsförmedlingen. Om så inte är fallet uppmanas denne till att snarast skriva in sig, förutsatt att personen i fråga inte är sjukskriven eller bedöms ha andra skäl till att inte vara inskriven på Arbetsförmedlingen.

Planering för att nå självförsörjning

Som tidigare nämnts innehåller riktlinjerna för försörjningsstöd bland annat en vägledning för hanteringen av specifika målgrupper, såsom exempelvis de som har arbetslöshet som sin främsta orsak till uppbärande av ekonomiskt bistånd. I riktlinjerna tydliggörs att krav ställs på aktivt jobbsökande utifrån kompetens, erfarenhet och situation. Deltidsarbetare ska söka heltidsarbete och vid behov delta i av kommunen anordnad arbetsverksamhet, svenskundervisning eller annan lämplig insats. Verksamhetens främsta uppgift framhålls vara att genom aktiva, individuellt anpassade insatser och genom motivations- och förändringsarbete skapa förutsättningar för den enskilde att finna vägar till självförsörjning. Socialtjänstens möjlighet att ställa krav på att den enskilde deltar i kompetenshöjande verksamhet har stöd i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen (SoL). Om den enskilde inte deltar i enlighet med uppgjord planering, har socialtjänsten med stöd av 4 kap. 5 § SoL rätt att avslå eller nedsätta försörjningsstödet.

En väsentlig del i försörjningsstödsverksamhetens uppdrag är att stötta individen till egen försörjning. Socialstyrelsens öppna jämförelser för år 2022 innehåller bland annat frågan om huruvida kommunen inom tre månader upprättar en plan för självförsörjning med den enskilde samt huruvida den följs upp inom tre månader. Pajala kommun har inom ramen för Öppna jämförelser inte besvarat dessa frågor. I kommunens befintliga riktlinjer framgår dock att en plan som klargör hur personen ska finna väg till självförsörjning ska tas fram om den sökande bedöms vara i behov av bistånd under en längre tid än tre månader, vilket intervjuade framhåller också sker i praktiken. Vi har inom ramen för granskningen inte funnit någon spårbarhet till att kontroller avseende huruvida samtliga individer har en aktuell genomförandeplan ska ha skett.

Riktlinjerna gör gällande att genomförandeplanen ska omfatta samtliga behov av förändring som är nödvändiga för att uppnå självförsörjning. Den enskilde ska vara delaktig i utformandet av planen. Planen ska beskriva mål, medel och planering samt vilka eventuella insatser som behövs för att sökande ska få tillräckligt stöd att nå sina mål. Det ska framgå av planen vad som gäller för att den enskilde ska vara berättigad bistånd. Vidare framgår att planen ska användas som en del i uppföljningen av om den enskilde efter förmåga bidragit till egen försörjning.

Vid intervjuer framkommer att AME arbetar med individen utifrån den genomförandeplan som socialsekreterare och den enskilde tagit fram gemensamt.

Anvisning till arbetsmarknadsenheten

I riktlinjerna för ekonomiskt bistånd förtydligas faktumet att innan beslut om anvisning till AME fattas ska ske ett samråd med Arbetsförmedlingen. Detta för att förvissa sig om att Arbetsförmedlingen inte kan erbjuda sina åtgärder och att insatsen är den mest lämpade då socialtjänstens insatser får inte ersätta arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

I granskningen framkommer att det inte finns några dokumenterade rutiner för själva processen då socialsekreterare inom försörjningsstödsverksamheten anvisar en individ till arbetsmarknadsenheten för insats.

I kommun- och regiondatabasen Kolada har Pajala kommun, på frågan om kommunen erbjuder minst en kommunal arbetsmarknadsinsats till alla personer inom ekonomiskt bistånd, svarat *“Ja, men inte för alla”*.

Bedömning

Revisionsfråga 1: Säkerställer kommunstyrelsen att det finns mål och rutiner rörande arbetet med att få försörjningsstödstagare till egen försörjning?

Delvis.

Det finns ett mål inom området kvalitet inom vård och omsorg, som bland annat innefattar en indikator om långvarigt biståndsberoende som innebär en målsättning om att andelen som uppbär ekonomiskt bistånd under en lång tid ska minska årligen mellan år 2017 och 2023. Vi ser det som positivt att det finns en indikator som berör långvarigt biståndsmottagande då det visat sig att långvarigt behov av bistånd leder till ökade

risker för bland annat ohälsa och utanförskap. I delårsrapporten per augusti 2022 framgår dock inte något utfall för den berörda indikatorn.

I enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd² ansvarar den som bedriver socialtjänst att det finns ett ledningssystem för verksamheten, som ska användas för att systematiskt och fortlöpande utveckla verksamhetens kvalitet. Detta innefattar bland annat att de processer och rutiner som behövs för att säkra verksamhetens kvalitet ska identifieras, beskrivas och fastställas. Vi konstaterar att det finns politiskt antagna riktlinjer avseende ekonomiskt bistånd, som ger en vägledning i ärendehandläggningen. Utifrån genomförd granskning är vår uppfattning att dessa är kända och tillämpade inom verksamheten. Dock är vår uppfattning att användandet av det befintliga kvalitetsledningssystemet är begränsat, varför vi ser positivt på att det finns en plan om att återuppta arbetet kring detta.

Vår bedömning är att avsaknad av rutiner för hur anvisning till arbetsmarknadsenheten ska ske kan innebära en risk för personberoende. Mot bakgrund av detta vill vi rekommendera kommunstyrelsen att tillse att processen tydliggörs och dokumenteras.

Vi konstaterar att vissa erhållna rutindokument är daterade under år 2015. Då det gått lång tid sedan dess vill vi rekommendera kommunstyrelsen att tillse att en översyn av dessa genomförs i syfte att säkerställa aktualiteten.

Samverkansstrukturer

Revisionsfråga 2: Säkerställer kommunstyrelsen att det finns etablerade samverkansstrukturer för arbetsmarknadsinsatser, inklusive en tydlig ansvarsfördelning?

lakttagelser

I arbetsmarknadsenhetens verksamhetsplan för år 2022 framgår bland annat att det ligger i AME:s uppdrag att samverka med aktörer såsom exempelvis Arbetsförmedlingen och aktörer som är upphandlade av Arbetsförmedlingen för att rusta och matcha arbetssökande, socialtjänsten samt lärcentra för att främja arbete och sysselsättning. Det ligger även i AME:s uppdrag att driva den sociala verksamheten Slussen samt medverka till att ordna praktikplatser både internt och externt.

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av ett dokument som beskriver ansvar och roller inom AME, dvs. vad som ligger i respektive rolls ansvarsområde (exempelvis enhetschef respektive konsulent). Dokumentet är inte daterat.

I AME:s verksamhetsplan redogörs för både den samverkan som sker internt inom kommunen och den som sker med externa parter. Vad gäller den interna samverkan framhålls bland annat att AME och socialtjänsten har ett samarbete för att få ut personer i sysselsättning på sikt. I planen, samt vid intervjuer, beskrivs att några så kallade samverkansträffar genomförs per år för att diskutera samarbetsformerna.

Vad gäller extern samverkan beskrivs i AME:s verksamhetsplan att samverkan med Arbetsförmedlingen sker utifrån ett lokal samverkansavtal. Arbetsmarknadsenhetens chef och sektionschef på Arbetsförmedlingen träffas fyra gånger per år för uppföljning

² SOSFS 2011:9

och avstämning av samverkan. Vidare beskrivs att samverkan även sker inom ramen för DUA³ (överenskommelsen daterad 2020-09-23) samt i särskilda individärenden där arbetsmarknadsenheten tar emot personer i olika former av arbetsmarknadspolitiska åtgärder på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Ett sådant exempel på samverkan är så kallade extratjänster⁴, där arbetsmarknadsenheten ansvarar för samordning av detta i enlighet med den lokala överenskommelsen.

Samverkansavtalet med Arbetsförmedlingen beskrivs i AME:s verksamhetsplan bland annat omfatta att AME:s chef samt sektionschef på Arbetsförmedlingen träffas fyra gånger per år för uppföljning och avstämning av samverkan. Intervjuade beskriver vidare att Arbetsförmedlingen har en handläggare stationerad på myndighetens kontor i Pajala. Enligt uppgift har arbetsmarknadskonsulent och denna handläggare ett nära samarbete genom veckovisa träffar. Denna samverkansform är inte dokumenterad. Vid intervjuer framhålls att en anpassningsfas pågår för att ställa om till Arbetsförmedlingens nya roll och arbetssätt men att samarbetet mellan verksamheterna i praktiken är välfungerande.

I slutet av 2020 ingick Pajala kommun en överenskommelse med övriga LKF-kommuner⁵ samt Arbetsförmedlingen och Lapplands kommunalförbund angående arbetet med personer som bedöms ha behov av stöd för etablering av kommun, Arbetsförmedlingen, gymnasieskola eller vuxenutbildning. I styrgruppen för arbetet ingår enhetschef för arbetsmarknadsenheten och i arbetsgruppen finns arbetsmarknadskonsulent, som också är sammankallande. Arbetsmarknadskonsulent arbetar som lots för individer som lotsas till arbetsmarknadsenheten av samverkansparter enligt utarbetade arbetsmodeller som beskrivs i bilagor till den lokala överenskommelsen.

I sektor Stöd och omsorgs omvärldsanalys för 2022 beskrivs den förväntade förändringen av Arbetsförmedlingens arbete utifrån det så kallade Januariavtalet som en riskfaktor vad gäller ökat behov av försörjningsstöd om arbetssökande inte får rätt stöd och inte kommer ut i arbete. I omvärldsanalysen beskrivs kommunens möjlighet att vara utförare åt Arbetsförmedlingen och säkerställa möjligheten till insatser lokalt i Pajala, antingen som utförare i ett LOV⁶-system, genom offentlig upphandling eller genom att sluta avtal med Arbetsförmedlingen. Detta framhålls kunna innebära initiala kostnader för kommunen innan verksamheten bärs av den ekonomiska ersättningen från Arbetsförmedlingen.

Även om Arbetsförmedlingen utgör den kanske mest centrala samverkansaktören beskrivs i granskningen även andra väsentliga aktörer i arbetet mot att stötta individer till egen försörjning. En av dessa är regionens hälso- och sjukvård, där intervjuade framhåller att det krävs ett fortsatt arbete för att få till fungerande samverkansrutiner

³ Delegationen för unga och nyanlända till arbete

⁴ Ett jobb hos en arbetsgivare inom välfärden, offentlig, kulturell eller ideell sektor. Riktat sig till den som har varit arbetslös en längre tid eller som är nyanländ i Sverige.

⁵ Lapplands kommunalförbund

⁶ Lag (2008:962) om valfrihetssystem

med exempelvis psykiatrin. I riktlinjerna för ekonomiskt bistånd beskrivs att om den sökande har behov av insatser både från socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska kommunen och regionen upprätta en individuell plan, om den behövs för att personen ska få sina behov tillgodosedda och om den enskilde samtycker till att den upprättas. Om det utifrån individens situation finns behov av samverkan även med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ska även de, om individen samtycker till det, bjudas in till mötet om den individuella planen.

Utöver det som ovan beskrivits lyfts inom ramen för granskningen även arbetsmarknadsenhetens arbete för att stärka samarbetet gentemot näringslivet fram. Vid granskningstillfället framhålls att det ännu inte resulterat i några konkreta anställningar för försörjningsstödstagare. Pajala kommun arbetar däremot med kommunala lönebidragsanställningar, där arbetsmarknadsenheten har ansvaret för samordning och handläggning av dessa. Vid granskningstillfället uppges cirka 10 personer ha en pågående lönebidragsanställning i kommunen.

Inom ramen för det kommunala arbetsmarknadsarbetet beskrivs även vissa insatser för att möta gruppen som har språkutmaningar ske, såväl i samverkan med SFI⁷-lärare som praktisk hjälp med exempelvis myndighetskontakter, inom ramen för AME:s integrationsarbete.

Bedömning

Säkerställer kommunstyrelsen att det finns etablerade samverkansstrukturer för arbetsmarknadsinsatser, inklusive en tydlig ansvarsfördelning?

Ja.

Det finns etablerade samverkansstrukturer för arbetsmarknadsinsatser och ansvarsfördelningen har tydliggjorts genom exempelvis dokumenterade rollbeskrivningar och överenskommelser.

Socialstyrelsen framhåller i Öppna jämförelser för år 2022 att en *“aktuell, formaliserad och strukturerad överenskommelse för hur samverkan ska ske kan vara ett sätt att stärka stabilitet, förutsägbarhet och kontinuitet mellan aktörer”*. Mot bakgrund av detta ser vi positivt på att det finns en lokal överenskommelse med Arbetsförmedlingen, då detta bland annat kan stärka förutsättningarna för en tydlig ansvarsfördelning mellan de olika huvudmännen. Utifrån genomförd granskning är vår uppfattning att samverkan i praktiken är välfungerande.

Uppföljning på individnivå

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

Som tidigare nämnts kan socialnämnden, 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

⁷ Svenska för invandrare

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. 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 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.

lakttagelser

Som tidigare nämnts ska den uppgjorda genomförandeplanen, enligt befintliga riktlinjer för försörjningsstöd, utgöra grunden för socialtjänstens uppföljning av huruvida den enskilde efter förmåga bidragit till egen försörjning.

Vad gäller de individer som har insats via arbetsmarknadsenheten beskriver intervjuade att arbetsmarknadskonsulent meddelar individens socialsekreterare om den enskilde i någon form avviker från uppgjord planering. Intervjuade framhåller i sammanhanget att det inte sällan i dessa lägen initieras ett flerpartersmöte där både den enskilde, arbetsmarknadskonsulent och socialsekreterare deltar för att diskutera orsakerna till avvikelsen och möjliga vägar framåt. Enligt intervjuade sker ingen särskild närvarorapportering som innebär att den enskilde tillsammans med sin månatliga ansökan om försörjningsstöd lämnar en rapport som visar på deltagandet i den pågående insatsen.

Individ- och familjeomsorgen (IFO) och arbetsmarknadsenheten använder ett och samma verksamhetssystem för dokumentation av individärenden, vilket innebär att socialsekreterare kan läsa det som arbetsmarknadskonsulent dokumenterat i individärendet. Av sekretesskäl har arbetsmarknadskonsulenten däremot inte behörighet att läsa i försörjningsstödsärendet. Vid intervjuer beskrivs att det inom arbetsmarknadsenheten genomförts interna kontroller avseende dokumentationen i individärenden, i syfte att säkerställa att exempelvis löpande kontakter med den enskilde dokumenteras på ett adekvat sätt. Vi har inom ramen för granskningen inte funnit spårbarhet till att dessa kontroller ska ha sammanställts och dokumenterats.

I AME:s verksamhetsplan för år 2022 framgår att uppföljningar av pågående extratjänster sker gemensamt av Arbetsförmedlingen och arbetsplatsen. I sammanhanget ges uttryck för att arbetsmarknadsenheten bör konsulteras vid

förlängningar eller förändringar och involveras för att kunna upprätta nya avtal och tillse att administrationen genomförs korrekt, för de individer som innehar extratjänst.

Bedömning

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

Delvis.

Utifrån genomförd granskning är vår bedömning att det i huvudsak finns former för uppföljning på individnivå och att detta till del regleras i befintliga riktlinjer för ekonomiskt bistånd.

Det faktum att socialsekreterare kan läsa det som arbetsmarknadskonsulenten dokumenterar i individärendet bedömer vi ger stärkta förutsättningar för uppföljning av följsamhet till uppgjord planering och således bedömningen av rätten till bistånd.

Enligt uppgift i granskningen har interna kontroller avseende dokumentation genomförts, men vi har inom ramen för granskningen inte funnit spårbarhet till att dessa sammanställts och dokumenterats.

Uppföljning och åtgärder på aggregerad nivå

I detta kapitel hanterar vi två revisionsfrågor; dels fråga 4 som handlar om kommunstyrelsens uppföljning av arbetsmarknadsinsatser på en aggregerad nivå, dels huruvida styrelsen vid behov vidtar åtgärder.

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

Revisionsfråga 5: Vidtar kommunstyrelsen åtgärder vid identifierade brister?

lakttagelser

Vid intervjuer ges uttryck för att uppföljning av arbetsmarknadsenhetens verksamhet i form av arbetsmarknadsinsatser riktade till försörjningsstödstagare inte rapporteras till kommunstyrelsen på något systematiskt sätt. Vi kan i protokoll från kommunstyrelsens sammanträden under år 2021 och 2022 inte utläsa att frågor rörande ekonomiskt bistånd och/eller arbetsmarknadsinsatser behandlats under denna period. Vid intervjuer framhålls att i och med att det utbetalda försörjningsstödet i Pajala kommun ligger på relativt låga nivåer och antalet individer i arbetsmarknadsinsatser är relativt få, ligger ett större fokus i rapporteringen till politisk nivå i regel på andra verksamhetsområden än det granskade. Vi noterar i protokoll från kommunstyrelsens sammanträde 2022-06-17 § 115 att styrelsen behandlat och antagit sektor stöd och omsorgs kvalitetsberättelse för år 2021 (behandlades i stöd- och omsorgsutskottet 2022-05-17 § 17), vilken är en redovisning av det kvalitetsarbetet som gjorts under året. I protokollet framgår inga närmare uppgifter om utfallet. Vi har inom ramen för granskningen efterfrågat men ej fått del av kvalitetsberättelsen.

Viss uppföljning av frågor rörande arbetsmarknadsenhetens arbete beskrivs ske på verksamhetsnivå. I AME:s verksamhetsplan framgår att enheten exempelvis samlar in statistik avseende arbetsmarknadspolitiska insatser i kommunen och från och med 2021 ansvarar man även för rapporteringen av kommunal arbetsmarknadsstatistik till Rådet för kommunala analyser (RKA).

Intervjuade framhåller att en kontinuerlig rapportering av omfattningen av det ekonomiska biståndet (kostnader, antalet hushåll samt antalet bifall respektive avslag) sker till stöd- och omsorgsutskottet vid respektive sammanträde. Rapporteringen uppges inte omfatta relationen till arbetsmarknadsinsatserna eller några resultat från dessa. Vi kan i protokoll från utskottets sammanträden under perioden januari-september 2022 utläsa att en kontinuerlig budgetuppföljning sker, men det går inte i protokollen att spåra att denna rapportering innefattar omfattningen av det ekonomiska biståndet. Vi har inom ramen för granskningen efterfrågat men ej fått del av underlag för sådan uppföljning.

En av de utmaningar som ges uttryck för både vid intervjuer och i protokoll från stöd- och omsorgsutskottet samt kommunstyrelsens sammanträden är personal- och kompetensförsörjningen inom sektor Stöd och omsorgs verksamheter. Stöd- och omsorgsutskottet gav 2022-05-05 § 12 verksamheten i uppdrag att inkomma med en åtgärdsplan för hur man kan hantera den rådande personalsituationen. Detta rörde dels socialtjänstens verksamheter men även äldreomsorgen. 2022-09-22 § 29 presenterades en sådan åtgärdsplan för hela sektorn. Stöd- och omsorgsutskottet beslutade i samband med detta bland annat att uppdra till sektorchef att prioritera områden där åtgärder sätts in för att trygga kompetensförsörjningen. Ärendet behandlades vidare av kommunstyrelsen 2022-10-10 § 139, då styrelsen tog del av åtgärdsplanen samt fastställde stöd- och omsorgsutskottets uppdrag till sektorchefen.

Bedömning

Säkerställer kommunstyrelsen en tillfredsställande uppföljning och återrapporering av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna och dess resultat på en aggregerad nivå?

Nej.

Vår bedömning är att det saknas en strukturerad och systematisk uppföljning och återrapporering av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna och dess resultat på en aggregerad nivå. Viss uppföljning av frågor på arbetsmarknadsområdet sker på verksamhetsnivå men utan att rapporteras till kommunstyrelsen. Utifrån genomförd granskning är vår uppfattning att kostnaderna för ekonomiskt bistånd är relativt låga och har minskat under de senaste åren samt att antalet försörjningsstödstagare med insatser via AME är relativt få. Detta samtidigt som andra delar av kommunens verksamheter kräver mer fokus för att komma tillrätta med de utmaningar som föreligger inom dessa. Det bör därför övervägas på vilken nivå och i vilken omfattning uppföljning inom området är relevant. Vi ser dock det som väsentligt att styrelsen erhåller den information som krävs för att möjliggöra god kontroll och styrning.

Vidtar kommunstyrelsen åtgärder vid identifierade brister?

Ej bedömd.

Så som framgår av bedömningen av föregående revisionsfråga är vår uppfattning att återrapporteringen till kommunstyrelsen är bristande och vi har därför heller inte funnit någon spårbarhet till att styrelsen skulle ha tagit ställning till huruvida några särskilda åtgärder behöver vidtas på det granskade området. Utifrån genomförd granskning och de statistikuppgifter vi tagit del av är vår bedömning att dessa inte gett indikationer om att sådana brister skulle föreligga att tydliga behov av att vidta åtgärder finns. Både antalet personer med behov av ekonomiskt bistånd och även kostnaderna för biståndet har minskat under de senaste åren.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Pajala kommun genomfört en granskning av kommunstyrelsens arbete med att få försörjningsstödstagare till arbetsmarknadsinsatser som kan leda till egen försörjning. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer att individer som uppbär ekonomiskt bistånd får ändamålsenliga arbetsmarknadsinsatser som kan leda till egen försörjning samt ifall kommunstyrelsens interna kontroll i sammanhanget är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **inte helt** säkerställer att individer som uppbär ekonomiskt bistånd får ändamålsenliga arbetsmarknadsinsatser som kan leda till egen försörjning. Vidare är vår bedömning att kommunstyrelsens interna kontroll i sammanhanget **inte helt** är tillräcklig.

Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningsresultaten vill vi lämna följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Att tydliggöra och dokumentera rutinerna avseende socialtjänstens anvisning av individer till arbetsmarknadsenheten.
- Att genomföra en översyn av rutindokument som är gamla, i syfte att säkerställa aktualiteten.
- Att fortsätta arbetet med kvalitetsledningssystemet för att leva upp till de krav som följer av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.
- Att överväga på vilken nivå och i vilken omfattning uppföljning inom området är relevant för att säkerställa att tillräcklig information för att möjliggöra god kontroll och styrning erhålls.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning
1. Säkerställer kommunstyrelsen att det finns mål och rutiner rörande arbetet med att få försörjningsstödstagare till egen försörjning?	<p>Delvis</p> <p>Det finns ett mål inom området kvalitet inom vård och omsorg, som bland annat innefattar en indikator om långvarigt biståndsberoende. I delårsrapporten per augusti 2022 framgår dock inte något utfall för den berörda indikatorn.</p> <p>Det finns politiskt antagna riktlinjer avseende ekonomiskt bistånd, som ger en vägledning i ärendehandläggningen. Utifrån genomförd granskning är vår uppfattning att dessa är kända och tillämpade inom verksamheten. Dock är vår uppfattning att användandet av det befintliga kvalitetsledningssystemet är begränsat.</p> <p>Avsaknad av rutiner för hur anvisning till arbetsmarknadsenheten ska ske kan innebära en risk för personberoende.</p> <p>Vi konstaterar att vissa erhållna rutindokument är daterade under år 2015. Då det gått lång tid sedan dess vill vi rekommendera kommunstyrelsen att tillse att en översyn av dessa genomförs i syfte att säkerställa aktualiteten.</p>
2. Säkerställer kommunstyrelsen att det finns etablerade samverkansstrukturer för arbetsmarknadsinsatser, inklusive en tydlig ansvarsfördelning?	<p>Ja</p> <p>Det finns etablerade samverkansstrukturer för arbetsmarknadsinsatser och ansvarsfördelningen har tydliggjorts genom exempelvis dokumenterade rollbeskrivningar och överenskommelser.</p> <p>Vi ser positivt på att det finns en lokal överenskommelse med</p>

Arbetsförmedlingen, då detta bland annat kan stärka förutsättningarna för en tydlig ansvarsfördelning mellan de olika huvudmännen. Utifrån genomförd granskning är vår uppfattning att samverkan i praktiken är välfungerande.

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

Delvis

Det finns i huvudsak former för uppföljning på individnivå och detta regleras till del i befintliga riktlinjer för ekonomiskt bistånd.

Det faktum att socialsekreterare kan läsa det som arbetsmarknadskonsulenten dokumenterar i individärendet bedömer vi ger stärkta förutsättningar för uppföljning av följsamhet till uppgjord planering och således bedömningen av rätten till bistånd.

Enligt uppgift i granskningen har interna kontroller avseende dokumentation genomförts, men vi har inom ramen för granskningen inte funnit spårbarhet till att dessa sammanställts och dokumenterats.



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

Nej

Det saknas en strukturerad och systematisk uppföljning och återrapportering av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna och dess resultat på en aggregerad nivå. Viss uppföljning av frågor på arbetsmarknadsområdet sker på verksamhetsnivå men utan att rapporteras till kommunstyrelsen.

Utifrån genomförd granskning är vår uppfattning att kostnaderna för ekonomiskt bistånd är relativt låga och har minskat under de senaste åren samt att antalet försörjningsstödstagare med insatser via AME är relativt få. Detta samtidigt som andra delar av kommunens verksamheter



kräver mer fokus för att komma tillrätta med de utmaningar som föreligger inom dessa. Det bör därför övervägas på vilken nivå och i vilken omfattning uppföljning inom området är relevant. Vi ser dock det som väsentligt att styrelsen erhåller den information som krävs för att möjliggöra god kontroll och styrning.

5. Vidtar kommunstyrelsen åtgärder vid identifierade brister?

Ej bedömd

Så som framgår av bedömningen av föregående revisionsfråga är vår uppfattning att återrapporteringen till kommunstyrelsen är bristande och vi har därför heller inte funnit någon spårbarhet till att styrelsen skulle ha tagit ställning till huruvida några särskilda åtgärder behöver vidtas på det granskade området. Utifrån genomförd granskning och de statistikuppgifter vi tagit del av är vår bedömning att dessa inte gett indikationer om att sådana brister skulle föreligga att tydliga behov av att vidta åtgärder finns. Både antalet personer med behov av ekonomiskt bistånd och även kostnaderna för biståndet har minskat under de senaste åren.



2022-11-16

Erik Jansen

Erika Brolin

*Certifierad kommunal revisor
Uppdragsledare*

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Pajala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2022-03-02. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

