



**För kännedom:**  
Kommunfullmäktige  
Partiernas gruppledare

Kommunstyrelsen

## Granskning av arbetsmarknadsinsatser

På vårt uppdrag har KPMG granskat kommunens arbete med arbetsmarknadsåtgärder. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022. Syftet med granskningen har varit att översiktligt bedöma om det finns ett strukturerat arbetssätt med arbetsmarknadsåtgärder. Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen till viss del har ett strukturerat arbetssätt med ett varierat utbud av kommunala arbetsmarknadsåtgärder.

Vi bedömer att det delvis finns en strategi för arbetet med arbetsmarknadsåtgärderna i form av visioner, mål, principer och planer. Dock framkommer att strategierna för utformningen av arbetsmarknadsåtgärderna och avgränsningar gällande målgrupper inte är förankrad i kommunstyrelsen fullt ut.

Vår bedömning är att det finns en tydlig ansvarsfördelning avseende arbetsmarknadsåtgärderna och att det finns förutsättningar för en fungerande samverkan såväl inom kommunen som med externa aktörer. Detta genom upprättade avtal och planer för samverkan. Vi bedömer vidare att det sker ett systematiskt arbete med planering, uppföljning och anpassning av insatser på individnivå.

På en övergripande nivå följs kostnader och resultat upp dock bedömer vi att det saknas en uppföljning på en mer detaljerad nivå där olika arbetsmarknadsåtgärder utvärderas och följs upp. Detta gäller såväl kostnads- som resultatuppföljningar. Det framgår inget i denna granskning som tydligt påvisar att kommunstyrelsen på ett systematiskt sätt utvärderar och utvecklar verksamheter och åtgärder med stöd i de övergripande uppföljningar som gjorts.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse att det finns en tydlig och politiskt förankrad strategi för utformandet av arbetsmarknadsåtgärder där såväl målgrupper som fokusområden tydliggörs.
- Tillse att de arbetsmarknadsåtgärder som genomförs utan tydlig koppling till de lagstadgade kommunala ansvaret förankras politiskt.
- Utforma ett systematiskt arbetssätt för uppföljning av ekonomiska och resultatmässiga utfall för respektive verksamhet och åtgärd.
- Utforma ett systematiskt arbetssätt för att säkerställa att samtliga åtgärder är av god kvalitet och har effekt, genom att utvärdera och utveckla respektive åtgärd med stöd i resultatmässiga utfall.

Revisorerna överlämnar härmed granskningsrapporten för kännedom och yttrande. Yttrande från kommunstyrelsen önskas senast den 30 mars 2023.

För Luleå kommuns revisorer/

DocuSigned by:  
  
Lars Lassinanntti/vice ordförande  
00395E96D8BF427



# Granskning av arbetsmarknadsinsatser

Rapport  
Luleå kommun

KPMG AB  
2023-01-18  
Antal sidor 21  
Antal bilagor



Luleå kommun  
Granskning av arbetsmarknadsinsatser

2023-01-18

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Styrande förutsättningar	5
3.2	Strategi och planering	6
3.2.1	Bedömning	8
3.3	Organisering och samverkan	9
3.3.2	Bedömning	11
3.4	Åtgärder och uppföljning	12
3.4.1	Bedömning	14
3.5	Utvärdering och utveckling	14
3.5.1	Bedömning	16
3.6	Jämförelser	16
3.6.1	Deltagare arbetsmarknadspolitiska åtgärder	18
3.6.2	Kostnadsutveckling	19
4	Slutsats och rekommendationer	21

## 1 Sammanfattning

Vi har av Luleå kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens arbete med arbetsmarknadsåtgärder. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2022.

Syftet med granskningen är att översiktligt bedöma om det finns ett strukturerat arbetssätt med arbetsmarknadsåtgärder.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen till viss del har ett strukturerat arbetssätt med ett varierat utbud av kommunala arbetsmarknadsåtgärder.

Vi bedömer att det delvis finns en strategi för arbetet med arbetsmarknadsåtgärderna i form av visioner, mål, principer och planer. Dock framkommer att strategierna för utformningen av arbetsmarknadsåtgärderna och avgränsningar gällande målgrupper inte är förankrad i kommunstyrelsen fullt ut.

Vår bedömning är att det finns en tydlig ansvarsfördelning avseende arbetsmarknadsåtgärderna och att det finns förutsättningar för en fungerande samverkan såväl inom kommunen som med externa aktörer. Detta genom upprättade avtal och planer för samverkan.

Vi bedömer att det sker ett systematiskt arbete med planering, uppföljning och anpassning av insatser på individnivå.

På en övergripande nivå följs kostnader och resultat upp, dock bedömer vi att det saknas en uppföljning på en mer detaljerad nivå där olika arbetsmarknadsåtgärder utvärderas och följs upp. Detta gäller såväl kostnads- som resultatuppföljningar.

Det framgår inget i denna granskning som tydligt påvisar att kommunstyrelsen på ett systematiskt sätt utvärderar och utvecklar verksamheter och åtgärder med stöd i de övergripande uppföljningar som gjorts.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse att det finns en tydlig och politiskt förankrad strategi för utformandet av arbetsmarknadsåtgärder där såväl målgrupper som fokusområden tydliggörs.
- Tillse att de arbetsmarknadsåtgärder som genomförs utan tydlig koppling till de lagstadgade kommunala ansvaret förankras politiskt.
- Utforma ett systematiskt arbetssätt för uppföljning av ekonomiska och resultatmässiga utfall för respektive verksamhet och åtgärd.
- Utforma ett systematiskt arbetssätt för att säkerställa att samtliga åtgärder är av god kvalitet och har effekt, genom att utvärdera och utveckla respektive åtgärd med stöd i resultatmässiga utfall.

## 2 Bakgrund

Vi har av Luleå kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens arbete med arbetsmarknadsåtgärder. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2022.

Arbetsmarknadspolitiken är en statlig angelägenhet och kommunens formella skyldighet att bidra till genomförandet av arbetsmarknadspolitiska åtgärder är begränsad. Det ligger dock i enskilda kommunens intresse att kunna påverka arbetsmarknadsfrågorna då exempelvis försörjningsstöd finansieras med kommunens medel.

Av offentliga data framkommer att kostnaderna för försörjningsstöd samt långtidsarbetslösheten har ökat de senaste åren samtidigt som antalet deltagare i kommunala arbetsmarknadsinsatser har minskat. Med anledning av detta har kommunens revisorer dragit slutsatsen i sin riskanalys, att området behöver granskas.

### 2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att översiktligt bedöma om det finns ett strukturerat arbetssätt med arbetsmarknadsåtgärder.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Finns en strategi för utformning av kommunens arbetsmarknadsåtgärder?
- Finns en tydlig ansvarsfördelning avseende de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna?
- Vilka arbetsmarknadsinsatser genomförs inom kommunen och på vilka grunder?
- Hur målsätts insatser på individnivå och hur sker uppföljning?
- Finns fungerande samverkan inom kommunen och med externa aktörer?
- Följs resultat och kostnader av olika arbetsmarknadsåtgärder upp och hur används uppföljningsresultatet?

Granskningen avser kommunstyrelsen.

### 2.2 Revisionskriterier

Följande revisionskriterier har tillämpats i granskningen:

- Lag om arbetslöshetsnämnd (Lag 1944:475)
- Socialtjänstlagen (Lag 2015:982)
- Kommunallagen (Lag 2017:725)
- Lag om vissa kommunala befogenheter (Lag 2009:47)
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av styrande dokument, uppföljningar, avtal, analyser och bokslut.

Vidare har tre olika individuella utvecklingsplaner och ärendeprocesser granskats i form av avidentifierade utdrag från verksamhetssystem.

Intervjuer och avstämningar har skett med berörda tjänstpersoner och politiker. Detta i form av förvaltningschef, två avdelningschefer, tre enhets-/verksamhetschefer samt kommunalråd.

Rapporten är faktakontrollerad av förvaltningschef och kommunalråd.

## 3 Styrande förutsättningar

Även om arbetsmarknadspolitik främst är ett statligt ansvar utför många kommuner egna arbetsmarknadspolitiska åtgärder för arbetslösa. En kommun är dock skyldig att vidta eller främja kommunala åtgärder vars syfte är att förebygga arbetslöshet eller minska verkningarna av arbetslöshet.<sup>1</sup> Även om kommunen har få skyldigheter på området, har kommuner en stark ekonomisk bevekelsegrund av att förebygga arbetslöshet. Detta då arbetslösa individer som inte kvalificerat sig för att erhålla ersättnings från arbetslöshetsförsäkringen vanligen ansöker om ekonomiskt bistånd från kommunen.

En stor del av åtgärderna som en kommun kan vidta på arbetsmarknadsområdet regleras i socialtjänstlagen som gör gällande att en socialnämnd får begära att en enskild som mottar försörjningsstöd, under en viss tid, ska delta i praktik eller annan verksamhet. Detta med syfte är att främja kompetensutveckling och självförsörjning.<sup>2</sup>

Hur arbetsmarknadsåtgärder ska utformas och erbjudas är i stor utsträckning upp till de enskilda kommunerna. Det finns dock ett antal regler som kommunerna måste förhålla sig till inom det arbetsmarknadspolitiska området. En kommun får anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen och även bedriva näringsverksamhet i syfte att erbjuda individer med funktionshinder en anställning.<sup>3</sup> Detta ifall de inte kan få andra lämpliga anställningar inom kommunen samt under förutsättning att verksamheten är särskilt anpassad för sysselsättning av individer med funktionshinder.

---

<sup>1</sup> 2 § lag (1944:475) om arbetslöshetsnämnd

<sup>2</sup> 4 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453)

<sup>3</sup> 3 kap. 1 § samt 6 kap. 2 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

## 4 Resultat av granskningen

### 4.1 Strategi och planering

#### Vision och övergripande planering

Vision Luleå 2040 & Riktningarna<sup>4</sup> anger Luleå kommuns framtidsvision. Visionen understryker att en viktig förutsättning för att kommunen ska kunna utvecklas är att Luleå ska upplevas som en attraktiv plats att bo på, arbeta i och besöka. Enligt visionen ska Luleå kommun även sträva efter att vara socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart över tid.

Luleå kommun har nio övergripande mål<sup>5</sup> kopplade till visionen, ett av dessa är att Luleås invånare har arbete. Målsättningen syftar till att kunskapsnivån i kommunen ska vara hög, att det ska finnas goda förutsättningar för att skapa arbetsplatser samt att praktik och validering av kompetens ska kunna erbjudas.

I översiktsplan presenteras principer som visar vad kommunen vill, står för och även vilket handlingsätt som planeras för att nå den hållbara utveckling som Vision Luleå 2040 och de övergripande målen redogör för. Ett av principområdena "allas väg till arbete", beskrivs syfta till att alla luleåbor ska tilldelas de specifika förutsättningar som är nödvändiga för att växa och nå sin fulla potential. För att skapa ekonomiskt tillväxt och företagande är det av betydelse att även grupper som har haft svårt att etablera sig på arbetsmarknaden ges en möjlighet att bidra. Inom detta principområde finns flertalet principer. Exempel på principer är att prioritera åtgärder som syftar till att främja unga individers inträde på arbetsmarknaden, erbjuda förutsättningar för det livslånga lärandet samt att erbjuda arbetssökande aktiviteter utifrån arbetsmarknadens behov.

Av kommunens översiktsplan framgår att styrande dokument upprättas för att kommunen ska arbeta i en sammanhållen riktning. Vision och riktningar ska beskriva det samhälle kommunen vill uppnå och de strategier som är nödvändiga för att nå det målet. Vision och riktningar är styrande för alla kommunala verksamheter och har en tidsram på cirka 30 år. Program, utvecklingsplaner och tillägg ska tydliggöra kommunens vilja och innehålla angreppssätt och principer för alla verksamheters arbete. Det är dessa program och utvecklingsplaner som utgör kommunens översiktsplan och är en tidsram på cirka 29 till 30 år. Utifrån ovan nämnda dokument upprättas slutligen planer. En plan ska visa enskilda nämnders långsiktiga målsättningar, insatser och förhållningssätt och har en tidsram på cirka fyra till 20 år. Utifrån planen upprättas sedan strategisk plan och budget samt utvecklingsområden, vilka är styrande dokument med en tidsram på cirka tre till fyra år. Utifrån det som beskrivs i detta stycke upprättas årliga verksamhetsplaner. Denna hierarki av styrande

---

<sup>4</sup> Beslutad i kommunfullmäktige 2021-09-27 § 188

<sup>5</sup> Beslutade i kommunfullmäktige 2019-04-23 § 116

dokument ska utgöra en röd tråd som bidrar till att Luleå kommuns vision ska övergå till verklighet.

### Verksamhetsplanering

Av arbetsmarknadsförvaltningens verksamhetsplan för år 2022 framgår att det kommunala arbetsmarknadsarbetet ska förhålla sig till följande delar i styrelsens reglemente<sup>6</sup>:

- § 15 Kommunstyrelsen utgör kommunens arbetsmarknadsorgan och är ansvarig för arbetsmarknadsåtgärder. Uppdraget inbegriper att vidta eller främja åtgärder som förebygger arbetslöshet eller minskar effekterna av arbetslöshet i samverkan med andra.
- § 16 Kommunstyrelsen ska ansvara för utbildning avseende kommunal vuxenutbildning, uppdragsutbildning samt annan utbildning som är att anse som kompletterande.
- § 19 Kommunstyrelsen ska ansvara för flyktingmottagning, samhällsorientering för nyanlända samt boende för ensamkommande barn.

Av intervjuer med förtroendevald och tjänstpersoner framgår att kommunstyrelsen styr förvaltningens arbete genom att i dialog lyfta fram särskilda strategiska prioriteringar. Det framkommer dock att kommunstyrelsen upplevs besitta en begränsad förståelse för, och styrning av det verksamhetsspecifika arbete som bedrivs inom förvaltningen.

Av förvaltningens verksamhetsplan framgår att förvaltningens verksamhetsidé ska utgöras av en kombination av kompetensutveckling och arbetsmarknadens behov av kompetensförsörjning. Förvaltningen ska arbeta med detta genom professionell mottagning av nyanlända, behovsanpassad utbildning, vägledning och matchning till arbetslivet. Verksamhetsplanen anger vidare att förvaltningen ska förse Luleå kommuns arbetsgivare med kompetens genom att:

- Erbjud språkutbildning och språkträning i svenska för utrikesfödda.
- Erbjud allmän arbetsträning.
- Tillgodose behovet av utbildning och bildning för vuxna.
- Tillgodose behovet av yrkesutbildning och yrkesträning.

---

<sup>6</sup> Kommunfullmäktige har 2022-06-07, § 187 fattat beslut om att revidera nämndreglementena.

Revideringar har inneburit mindre förändringar under §§ 15, 16 och 19, samt tillägg av en ny paragraf om aktivitetsansvar för ungdomar. Arbetsmarknadsförvaltningen har inte ansvar för ensamkommande barn efter revideringen.



- Tillhandahålla stöd och bosättning för nyanlända och EKB.
- Erbjuder stöd och service som möjliggör.

Verksamhetsplanen anger även att förvaltningen främst ska arbeta med att uppfylla Kommunfullmäktiges målsättning om att öka andelen av arbetslösa som övergår till arbete eller studier. Arbetet ska bedrivas med befintliga resurser samt externa projektmedel för särskilda satsningar. Förvaltningen ska även arbeta med ett förhöjt fokus på jämlikhet och stärka det främjande och förebyggande arbetet med barn och ungas uppväxtvillkor. För att uppnå måluppfyllelsen ska förvaltningen fortsätta samverka med övriga parter i kommunkoncernen, externa aktörer, näringsliv och myndigheter under verksamhetsåret 2022. Arbetsmarknadsförvaltningen ska även arbeta mot jämställd service och bemötande samt minskat våld, hot, trakasserier mot kvinnor och barn. För att uppnå måluppfyllelsen ska förvaltningen fortsatt påvisa samtliga möjligheter inom yrken och utbildningar för att underlätta för deltagaren att bryta könstraditionella yrkesval. Ett jämställdhetsombud har utsetts och medarbetare som arbetar närmast kommunmedborgare ska tilldelas utbildnings- och kompetenshöjande insatser.

Av intervjuer med tjänstepersoner framgår att förvaltningsledningsgruppen upprättar målområden som kommuniceras vidare till varje avdelning och respektive ledningsgrupp. I ledningsgrupperna förs dialog om hur arbetet i avdelningen ska bedrivas och följas upp utifrån dessa målområden. Utifrån detta upprättar ledningsgruppen målsättningar och aktiviteter på avdelnings- och verksamhetsområdesnivå i Stratsys<sup>7</sup>.

Vid intervjuer med förtroendevald och tjänstepersoner framkommer olika uppfattningar om verksamheternas målgrupper. Dels framkommer att det inte finns några tydliga begränsningar gällande på vilka grunder olika arbetsmarknadsåtgärder kan utföras. Dels framkommer att verksamheterna har tydliga begränsningar avseende målgrupper och att alla ska anvisas från annan aktör.

#### 4.1.1 Bedömning

Revisionsfråga	Bedömning
Finns en strategi för utformning av kommunens arbetsmarknadsåtgärder?	Delvis
<b>Kommentar</b>	
Vår bedömning är att det till viss del finns en strategi för kommunens arbete med arbetsmarknadsåtgärder. Detta genom Vision 2040, övergripande mål, principer, reglemente för kommunstyrelsen samt verksamhetsplan för arbetsmarknadsförvaltningen. Förvaltningens verksamhetsplan anger även	

<sup>7</sup> Molnbaserat plattform för verksamhetsstyrning som Luleå kommun använder som organisationssystem

enskilda fokusområden som ska bidra till att kommunstyrelsen uppfyller, de av kommunfullmäktige, upprättade mål. Vi kan dock notera att det framgår av såväl intervjuer med förtroendevald som tjänstepersoner att strategierna för utformningen av kommunens arbetsmarknadsåtgärder och avgränsningar för dessa inte är förankrad i kommunstyrelsen fullt ut.

## 4.2 Organisering och samverkan

Arbetsmarknadspolitik är i huvudsak ett statligt ansvarsområde men det ligger kommuners intresse att förebygga och motverka arbetslöshet. I Luleå kommun är kommunstyrelsen ansvarig för alla kommunala arbetsmarknadsinriktade åtgärder och Arbetsmarknadsförvaltningen är den förvaltning som arbetar med frågorna. Förvaltningen är indelad i tre avdelningar, arbetsmarknads- och integrationsavdelningen, vuxenutbildningen samt utveckling- och ekonomiavdelningen.

### 4.2.1 Arbetsmarknads- och integrationsavdelningen

#### 4.2.1.1 Arbetsmarknad

Inom området arbetsmarknad finns tre verksamhetsområden.

Ett av verksamhetsområdena innefattar avdelningens arbetsmarknadskonsulter och arbetar främst med handläggning. Av intervju framgår att det i dagsläget finns 17 anställda arbetsmarknadskonsulter, vilka är uppdelade i två team. Respektive team har olika ansvarsområden och samverkar med olika parter. Team Samverkan arbetar bland annat med det kommunala aktivitetsansvaret och deltagare i olika åtgärder inom andra verksamhetsområden. Denna grupp arbetar främst med socialtjänsten, Arbetsförmedlingen och Kriminalvården. Team Jobbredo arbetar med en målgrupp närmare arbetsmarknaden. Konsulterna arbetar främst med matchning av deltagare till ordinärt arbete, inköp av tjänster och uppföljning av subventionerade anställningar.

De två andra verksamhetsområdena arbetar enligt intervjuade främst med utförarverksamheter som beskrivs nedan. Här ingår även samordningen av feriejobb. Simonsgården som består av tre arbetsledare och cirka arton deltagare. Här arbetar deltagare främst med trädgårdsarbete, vedhantering och underhåll av kommunens rastplatser. Verksamhet i Råneå som består av en heltids- och en deltidsanställd som har fyra deltagare. Verksamheten har kapacitet för cirka femton deltagare men har under de senaste fem åren inte haft något större inflöde. Här arbetar deltagare med liknande uppgifter som Simonsgården. I Råneå finns även en "fixar-tjänst" som leds av en arbetsledare som tillsammans med deltagare utför uppgifter i äldres hem för att förebygga fallolyckor.

Startblocket är en verksamhet som beskrivs vid intervjuer som en ingång för deltagare som anvisats av socialförvaltningen. Startblocket är en intensivkurs som pågår under

sex veckor där deltagarnas behov och förmågor kartläggs. Kursen genomförs löpande när det finns ett dussin deltagare.

Kompetenshuset har flertal deltagare som arbetar med tjänster inom lokalvård, caféverksamhet, i serviceteam och i vårdspår. Inventariebanken har cirka 15 deltagare som arbetar med möbelhantering och fyller på förråden på vård- och omsorgsboenden.

Av intervjuer framgår att verksamheterna planeras för att skapa meningsfulla uppgifter för deltagarna utan att konkurrera med andra aktörer.

#### 4.2.1.2 Integration

Inom verksamhetsområdet integration finns handläggningen av integrationsärenden, flyktingmottagandet och särskilda boenden för ensamkommande barn.

#### 4.2.2 Utvecklings- och ekonomiavdelningen

Av intervju framgår att avdelningen främst arbetar med frågor kopplade till den övergripande kompetensförsörjningen i Luleå kommun. Avdelningen arbetar inte med den interna kompetensförsörjningen inom kommunförvaltningen, vilket är en del av personalkontorets ansvarsområde. Avdelningen har 17 medarbetare och arbetar i nära samarbete med näringslivet och andra externa aktörer. Den del av avdelningen som avser arbetsmarknadsåtgärder är mestadels projektbaserad. Av intervju framgår att projektet med inflyttningslots som bedrivs tillsammans med Boden kommun är ett politiskt initierat projekt från kommunstyrelsens sida. Avdelningens tjänster är öppna för alla arbetsgivare att ta del av.

Avdelningens arbete är främst inriktat på att attrahera arbetssökande till Luleå kommun och matcha näringslivets kompetensbehov med arbetssökande och utbildningsinsatser. Till exempel genomfördes en insats under år 2022 i samband med mottagande av flyktingar från Ukraina. Arbetsgivare med kompetensbehov som matchade flyktingarnas kompetenser bjöds in till en arbetsträff.

Tidigare arbetade avdelningen främst med att stärka individens ställning på arbetsmarknaden, men arbetets fokus har förflyttats till arbetsgivarna även om individinriktade åtgärder kan utföras. Till exempel kan deltagare i extratjänster fångas upp och matchas med näringslivets behov. Även om avdelningens arbete kan inkludera deltagare i arbetsmarknadsåtgärder riktar avdelningens arbete sig främst till övriga arbetssökande.

#### 4.2.3 Aktualisering och samverkan

Av intervju framgår att deltagare vanligen blir anvisade till avdelningen till följd av en förfrågan från Arbetsförmedlingen, socialförvaltningen, gymnasieskolan, Försäkringskassan och Migrationsverket. Personerna som blir anvisade till arbetsmarknadsförvaltningen blir sedan tilldelad en åtgärd. Vilken åtgärd som deltagaren blir erbjuden är baserat på deltagarens behov och önskemål. Det finns till exempel möjlighet till arbetsplatsträning och praktik. Av intervju framgår att en

deltagare vanligen finns kvar i diverse arbetsmarknadsåtgärder under cirka sex månader. Det händer även att en deltagare stannar längre än tolv månader men det är sällan förekommande.

Av slutrapport gällande sociala investeringar<sup>8</sup> framgår att Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Luleå kommun och Region Norrbotten med stöd av Samordningsförbundet Södra Norrbotten har arbetat för en integrerad och fördjupad samverkan mellan parterna för att tillsammans möta arbetsmarknadens utmaningar. Projektet Arenan pågick mellan 2020–2021 med syfte att utveckla och implementera integrerad samverkan genom ett myndighets- och kommunövergripande, långsiktigt, strukturerat och effektivt arbetssätt för att stödja målgruppen i övergången till egen försörjning. Av projektets utvärdering framgår parterna upprättat nya gemensamma arbetssätt, har formulerat gemensamma mål att arbeta mot, har fått en fördjupad insikt i varandras situation, har diskuterat resultat och data på ett strukturerat sätt samt att parterna har testat och utvecklat nya operativa arbetssätt. Av projektet har en lednings- samt en styrgrupp upprättats i syfte att främja samverkan mellan förvaltningarna.

Det finns även en överenskommelse med barn och utbildningsförvaltningen som tydliggör former för samverkan och ansvarsfördelning.

Arbetsmarknadsförvaltningen har en gällande överenskommelse med Arbetsförmedlingen<sup>9</sup> som behandlar gemensamma målsättningar, ansvarsfördelning för samverkan, styrning, ansvarsområden, Arbetsförmedlingens lönestöd, etableringsinsatser, vissa unga med funktionsnedsättning samt projekt. Av intervjuer framgår att en ny överenskommelse förhandlas och beräknas att bli färdigställd inför 2023.

#### 4.2.4 Bedömning

Revisionsfråga	Bedömning
Finns en tydlig ansvarsfördelning avseende de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna?	Ja
<b>Kommentar</b>	
Vår bedömning är att det finns en tydlig ansvarsfördelning avseende de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna. Detta i form av styrande dokument såsom reglementen och verksamhetsplaner.	

<sup>8</sup> Daterad 2022-08-24

<sup>9</sup> Lokal överenskommelse om samverkan mellan Luleå kommun och Arbetsförmedlingen Södra Norrbotten. Daterad 2020-06-03

Revisionsfråga	Bedömning
Finns fungerande samverkan inom kommunen och med externa aktörer?	Ja
<b>Kommentar</b>	
Vi bedömer även att det finns förutsättningar för en fungerande samverkan inom kommunen och med externa aktörer. Detta genom upprättade avtal och planer för samverkan.	

## 4.3 Åtgärder och uppföljning

### 4.3.1 Plan av åtgärder

Av intervju framgår att arbetsmarknadsförvaltningens åtgärder utgår från den politiska vilja som är formulerad och sammanställd i Vision 2040 samt reglementet. Utifrån den politiska viljan och tillämplig lagstiftning formuleras en verksamhetsplan för förvaltningen. Verksamhetsplanen fungerar i sin tur som en grund för förvaltningens målgruppsanalyser. Målgruppsanalyserna är ett resultat av en årlig analys där samtliga av förvaltningens chefer medverkar. Analyserna syftar till att fastställa vilken målgrupp som förvaltningen hanterar, gruppens behov samt möjliga åtgärder.

Genomförda målgruppsanalyser ligger enligt de intervjuade till grund för planeringen och utformningen av åtgärder.

Det framgår av intervjuer att förvaltningen bedömer att målgruppen har mer omfattande behov de senaste åren i jämförelse med tidigare. Åtgärderna som förvaltningen erbjuder har till följd av detta skiftat tidsperspektiv från tre till sex månader till att deltagare vanligen stannar minst sex månader. Detta beskrivs i intervjuer också vara en av orsakerna till att åtgärderna blivit mer kostsamma.

Av intervju framgår att alla åtgärder på individnivå utgår från en individuell utvecklingsplan. Utvecklingsplanen baseras på den kartläggning av deltagarens bakgrund, förmågor, behov och målsättning som genomförs när personen anvisas till avdelningen och blir tilldelad en arbetsmarknadskonsult. Utvecklingsplanen ska föras in i applikationen Skills<sup>10</sup>.

Avdelningen har en processbild för arbetsgången gällande arbetsträning. Processbilden redogör beskriver arbetsgången från kallelse och uppstart till kartläggning och val av aktivitet till uppföljning och slutligen avslut, beslut om

---

<sup>10</sup> Verksamhetssystem där konsult och deltagare kan föra strukturerad dokumentation, upprätta utvecklingsplan, göra självskattningar, boka möten och utbildningar samt utvärdera aktiviteter

förlängning eller överlämning. Av dokumentet Arbetsgång praktik<sup>11</sup> framgår hur praktik ska genomföras och följas upp samt ansvarsfördelning mellan huvudmännen.

### 4.3.2 Uppföljning av åtgärder

Samtliga åtgärder följs upp på individnivå löpande utifrån upprättad planering samt vid avslutande av åtgärd. Av intervju framgår att uppföljningen dokumenteras i Skills och används inom verksamhetsområdena för återkoppling och reflektion på utfört arbete samt underlag för planering och utveckling av verksamheten.

Enligt intervjuade tjänstpersoner följs den individuella utvecklingsplanen upp flertal gånger per år av den ansvarige arbetsmarknadskonsulten i dialog med ansvarig arbetsledare och berörd deltagare. Hur många gånger under ett år en deltagares utvecklingsplan följs upp utgår från deltagarens behov. Inom förvaltningen finns en checklista med färdigformulerade frågor till uppföljningsträffar. Av checklistan framgår att deltagaren/den anställde, arbetsledare, handledare, socialsekreterare, handläggare från arbetsförmedlingen och arbetsmarknadskonsult kan närvara vid en uppföljningsträff. När det gäller uppföljning av praktik finns även en arbetsgång upprättad.

#### 4.3.2.1 Övergripande uppföljning

Arbetsmarknadsförvaltningen följer enligt de intervjuade upp åtgärderna tertiälvist och förmedlar uppföljningen till kommunstyrelsen i del- och helårsrapporter. Inom avdelningen analyserar tjänstemän lönestöd, förbrukade och fördelade medel och följer upp utfall, det vill säga hur många som deltagit i åtgärder och hur många som tagit arbete på den öppna arbetsmarknaden, återgått till studier eller lämnat utbildning i svenska för invandrare (SFI). Uppföljningsresultatet används för att underbygga målgruppsanalyser och på sikt utveckla valet av framtida åtgärder.

Av intervju framgår att utvecklings- och ekonomiavdelningens arbete följs upp genom utvärderingar av bland annat antalet lyckade matchningar och antalet skapade utbildningsplatser. Avdelningen redogör uppföljningsresultatet för kommunstyrelsen i del- och helårsrapporten. Avdelningen har ibland även informerat kommunstyrelsen om verksamheten eller särskilda ärenden men det sker ingen regelbunden rapportering i övrigt.

Det framgår även att representanter för förvaltningen har månatliga dialogmöten med kommunstyrelsens vice ordförande. En gång per år har representanter för förvaltningen ett dialogmöte med kommunstyrelsens ordförande, kommundirektör, ekonomichef och andra tjänstepersoner från kommunstaben. En gång per år medverkar förvaltningen vid en "KS-dag" där styrelsens tre förvaltningar tilldelas möjlighet att, under en längre tid, informera och föra dialog om förvaltningarnas respektive område.

---

<sup>11</sup> Arbetsgång praktik Jobbprocessen

Enligt rapporten årsuppföljning 2021<sup>12</sup> framgår att Luleå kommun har genomfört och främjat flera arbetsmarknadsprojekt. I underlaget följs delar av resultaten upp.

### 4.3.3 Bedömning

Revisionsfråga	Bedömning
Målsätts insatser på individnivå och sker uppföljning?	Ja
<b>Kommentar</b>	
Det framgår att en individuell planering, uppföljning och anpassning utifrån den enskildes behov sker gällande arbetsmarknadsåtgärder på individnivå. Det finns ett utvecklat system för planering och uppföljning med tillhörande rutiner, processbeskrivningar och checklistor. Detta styrks även i de ärendeprocesser som granskats.	
Vi bedömer därför att det sker en systematisk uppföljning av resultat på individnivå, och ser positivt på att uppföljningen används aktivt inom verksamhetsområdena.	

## 4.4 Utvärdering och utveckling

Av intervju framgår att det arbetsmarknadspolitiska arbetet följs upp av kommunstyrelsen på ett övergripande plan genom delårs- och helårsuppföljning. Det upprättas inte del- och helårsrapporter eller verksamhetsberättelse på avdelnings- eller verksamhetsnivå, endast på förvaltningsnivå.

Delårsuppföljningen 2022<sup>13</sup> behandlar måluppfyllelse gällande ökad jämlikhet, mer jämställd fördelning av makt och resurser, minskad klimatpåverkan samt starkare ekonomi för tillväxt. Uppföljningen behandlar även ekonomiska resultat och prognos. Utöver del- och helårsrapporter framgår det av intervju att de ekonomiska resultaten även följs upp genom månadsuppföljningar i mars och oktober. I vissa fall sker även en uppföljning i juli, detta ifall en större avvikelse har observerats. Ekonomi följs upp på förvaltnings- samt verksamhetsövergripande nivå. Vidare framgår att den ekonomiska uppföljningen även behandlas i förvaltningens ledningsgrupper i syfte att föra diskussioner om möjliga orsaker till eventuella avvikelser.

Enligt de intervjuade är respektive verksamhetschefen ansvarig att på egen hand följa upp och utvärdera den egna verksamheten. Det är möjligt för chefer att sammanställa verksamhetsspecifika data. Av intervju framgår att anledningen till att statistik för

<sup>12</sup> Underlag årsuppföljning 2021. KS-Arbeitsmarknadsförvaltningen

<sup>13</sup> Kommunstyrelsen 2022-10-10 § 244

förvaltningens arbete enbart sammanställs på avdelningsövergripande nivå är att deltagare kan flytta mellan interna verksamheter under sin tid på avdelningen.

Arbetsmarknadsförvaltningen redovisar även enligt de intervjuade statistik till beställande parter. Exempelvis till socialförvaltningen gällande hur många som blivit anvisade och hur många av dessa som gått vidare till annan åtgärd, jobb eller utbildning.

Den senaste delårsrapporten gör gällande att arbetsmarknadsinsatser (avses enligt intervjuad stöd till enskild att nå arbete eller studier, exempelvis språkpraktik, arbetspraktik och språkträning) redovisar ett överskott för perioden januari-augusti 2022. Förvaltningens prognos är att arbetsmarknadsinsatserna kommer att göra ett överskott på 2,2 mkr. Arbetsmarknadsåtgärderna (avses enligt intervjuade statliga åtgärder som ska främja sysselsättning, exempelvis extratjänster och aktivitetsgaranti) redovisar däremot ett underskott. Av ekonomirapport<sup>14</sup> för 2023 framgår att de preliminära planeringsförutsättningarna inför budgetåret 2023–2025 inte innehåller något effektiviseringskrav samt att förvaltningen bedömer att de klarar sitt nuvarande uppdrag utifrån angivna ramar.

Av rapport<sup>15</sup>, framgår att andelen som tagit arbete efter deltagande i arbetsmarknadsåtgärder har ökat under 2021 i jämförelse med föregående år. Antalet som gått till studier har däremot minskat.

	2020	2021
Antal som avslut från arbetsmarknadsåtgärder	399	301
Avslutade som gått till arbete	58 (15%)	90 (30%)
Avslutade som gått till studier	49 (12%)	33 (11%)

Enligt rapporten bedömer förvaltningen att en ökning av personer till arbete kan vara en indikation på en god arbetsmarknad men även på ett minskat inflöde av deltagare från Arbetsförmedlingen. Förvaltningen lyfter fram den förändrade målgruppen som en förklaring till att minskat antal gått till studier. För att öka övergångarna till studier har ett arbete gällande vägledning som hela skolans ansvar bedrivits och en handlingsplan för det interna utvecklingsarbetet har antagits. Arbetet ska resultera i en verksamhetsplan som ska implementeras i det ordinarie arbetet.

<sup>14</sup> Konsekvenser av preliminära ekonomiska ramar 2023. KS-Arbetsmarknadsförvaltningen

<sup>15</sup> Underlag för årsuppföljning 2021. KS-Arbetsmarknadsförvaltningen



#### 4.4.1 Bedömning

Revisionsfråga	Bedömning
Följs resultat och kostnader av olika arbetsmarknadsåtgärder upp och hur används uppföljningsresultatet?	Nej
<b>Kommentar</b>	
<p>Vår bedömning är att kommunstyrelsen följer upp kostnader och resultat på ett övergripande plan. Dock saknas en uppföljning på en mer detaljerad nivå där olika arbetsmarknadsåtgärder utvärderas och följs upp. Detta gäller såväl kostnads- som resultatuppföljningar.</p> <p>Det framgår inget i denna granskning som tydligt påvisar att kommunstyrelsen använder resultatet av de övergripande uppföljningar som görs för att upprätta verksamhetsspecifika målsättningar och/ eller planera kommande års verksamhetsspecifika arbetsmarknadsåtgärder.</p> <p>Det framgår av intervjuer att varje chef har som ansvar att följa upp sin verksamhet men det framkommer varken av styrande dokument eller skriftlig dokumentation eller uppgifter på hur detta sker systematiskt och skriftligt dokumenteras.</p> <p>Ett strukturerat arbetssätt och detaljerad uppföljning bedöms vara nödvändigt för kommunstyrelsens interna kontroll och för ett effektivt nyttjande av den budget som området tillförs.</p>	

#### 4.5 Jämförelser

För att tolka och förstå utvecklingen av det arbetsmarknadspolitiska arbetet har en översiktlig analys genomförts. Nedan jämförs offentliga data som hämtats från Kolada<sup>16</sup>.

Jämförelser har genomförts gentemot ett ovägt medeltal bland alla kommuner (där samtliga kommuner får lika stort genomslag oavsett invånarantal) samt gentemot liknande kommuner beaktat ur två olika aspekter. Liknande kommuner gällande verksamheten individ- och familjeomsorg (IFO) där Kalmar, Karlskrona, Mölndal, Skellefteå, Sollentuna, Solna och Östersund ingår. Liknande kommuner beaktat ur ett socioekonomiskt perspektiv där kommunerna, Falun, Kalmar, Karlskrona, Karlstad, Skövde, Sundsvall och Östersund ingår.

Liknande kommuner IFO baseras till största del på referenskostnaden (70 procent), men också på invånarantal (30 procent). Referenskostnaden bygger på kostnadsutjämnningen och indikerar vad verksamheten borde kosta, enligt

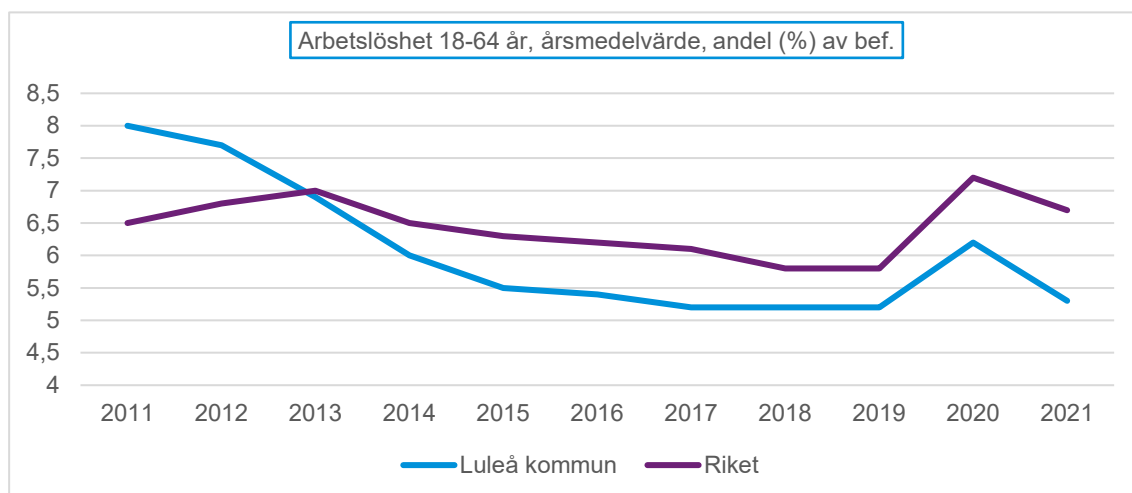
<sup>16</sup> Databas för kommuner och regioner från Rådet för främjande av kommunala analyser

kostnadsutjämningsystemet, om kommunen bedriver den verksamheten med genomsnittlig ambitionsnivå och effektivitet.

Liknande kommuner Socioekonomi bygger också på invånarantal, men istället för referenskostnad används ohälsotal, utrikes födda, utbildningsnivå, förvärsarbete och medianinkomst samt andel unga respektive äldre i befolkningen.

### Arbetslöshet

Luleå har, och har under en längre tid haft, en lägre arbetslöshetsnivå jämfört med rikssnittet. Sedan år 2013 följer arbetslösheten i Luleå kommun den utveckling som vi kan notera i övriga landet. En längre tid av minskad arbetslöshet som stiger efter år 2019 och som sedan minskar år 2021 till en nivå närmare den långsiktiga trenden som kunde observeras innan år 2019. Se figur nedan.



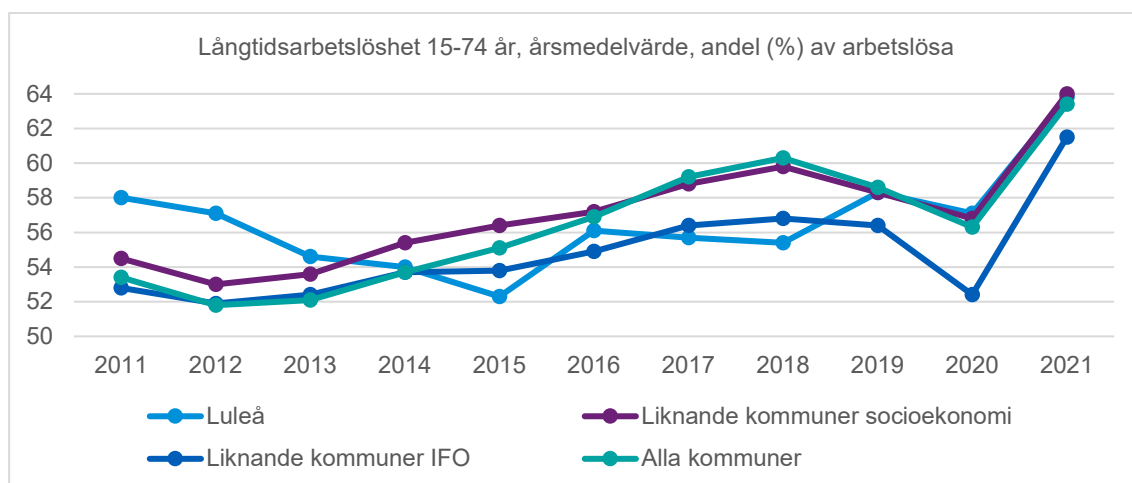
Källa: Kolada. Arbetslöshet 18-64 år, årsmedelvärde, andel (%) av bef.

Luleå kommun har haft en lägre andel långtidsarbetslöshet bland arbetslösa mellan 15 och 74 år jämfört med liknande kommuner socioekonomi och alla kommer under perioden 2014 till 2019. Efter 2019 har Luleå uppmätt liknande värden som liknande kommuner socioekonomi och alla kommuner. Liknande kommuner IFO har inte haft en liknande ökning som Luleå och befinner sig på en lägre nivå än de tre andra grupperna. Gemensamt för alla grupper i denna jämförelse är en avsevärd ökning av andelen långtidsarbetslöshet bland arbetslösa mellan 15 och 74 år mellan 2020 och 2021. Se figur nedan.

## Luleå kommun

### Granskning av arbetsmarknadsinsatser

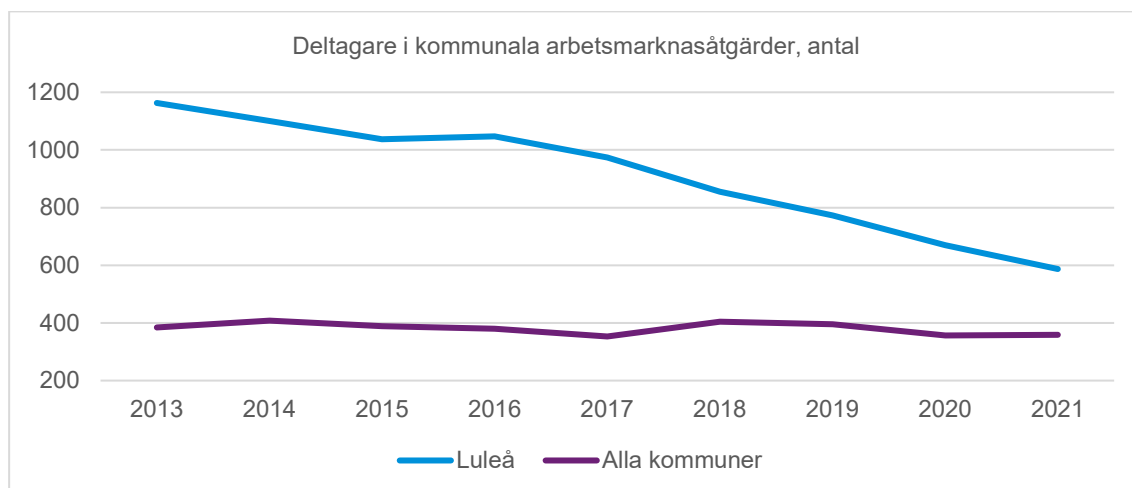
2023-01-18



Källa: Kolada, Långtidsarbetslöshet 15–74 år, årsmedelvärde, andel (%) av arbetslösa. I gruppen liknande kommuner socioekonomi ingår Falun, Kalmar, Karlskrona, Karlstad, Skövde, Sundsvall och Östersund. I gruppen liknande kommuner IFO ingår Kalmar, Karlskrona, Mölndal, Skellefteå, Sollentuna, Solna och Östersund.

#### 4.5.1 Deltagare arbetsmarknadspolitiska åtgärder

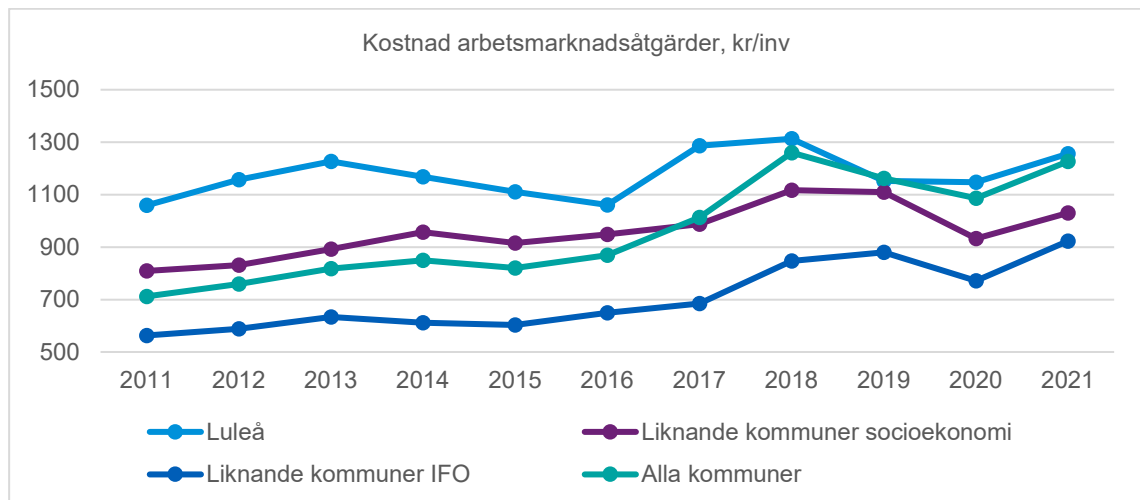
På årsbasis deltar cirka 600 individer i de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna i Luleå för närvarande. 2013 var det nästan 1 200 deltagare. Sedan år 2017 har deltagarantalet minskat markant och kontinuerligt. Deltagarantalet kan inte jämföras mot medelkommunen då detta inte är satt i relation till invånarantal. Däremot kan trenden i övriga landet noteras som inte varit nedåtgående i samma takt som för Luleås del. Se figur nedan.



Källa: Kolada, Deltagare i kommunala arbetsmarknadsåtgärder, antal. (Data saknas för år 2011 och 2012 i Luleå kommun samt liknande kommuner socioekonomi.)

## 4.5.2 Kostnadsutveckling

Den totala kostnaden för arbetsmarknadsåtgärder i Luleå kommun har varierat över tid, och uppgår år 2021 till cirka 1200 kr per invånare. Den totala kostnaden avser bruttokostnaden minus interna intäkter. Det vill säga intäkter som verksamheten får från andra delar av kommunen samt intäkter från försäljning till andra kommuner och regioner. Den totala kostnaden skiljer sig från nettokostnaden eftersom detta nyckeltal inte tar hänsyn till hur stor del som finansieras genom skattemedel och generella statsbidrag, eller genom användaravgifter och riktade statsbidrag. Kostnadsnivån för arbetsmarknadsåtgärder har varit högre i Luleå jämfört med snittet bland liknande kommuner samt medelkommunen i landet sedan 2011. Sedan 2018 är kostnadsnivån för medelkommunen på en liknande nivå som Luleå. Se figur nedan.



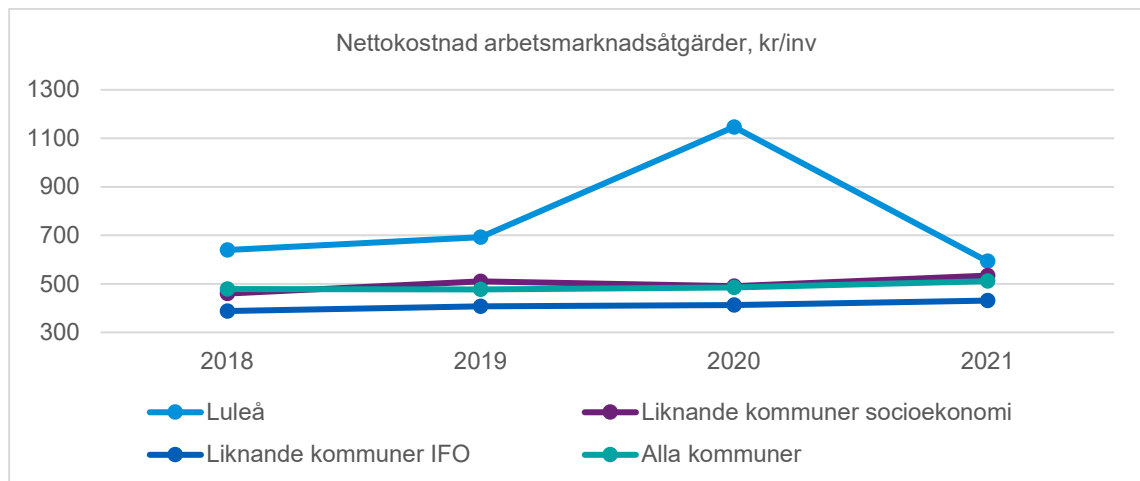
Källa: Kolada, kostnad arbetsmarknadsåtgärder, kr/inv. (Data saknas år 2012 för riket).

Nettokostnaden för arbetsmarknadsåtgärder i Luleå var 2018 och 2019 högre än jämförelsegrupperna. Nettokostnaden ska till skillnad från föregående figura, avspeglar hur stor finansiering genom skattemedel och generella statsbidrag som verksamheten behöver. Mellan 2019 och 2020 ökade nettokostnaden markant för att sedan minska till en nivå betydligt närmare jämförelsegrupperna år 2021. Denna utveckling är inte möjlig att observera i någon av jämförelsegrupperna. Se figur nedan.

## Luleå kommun

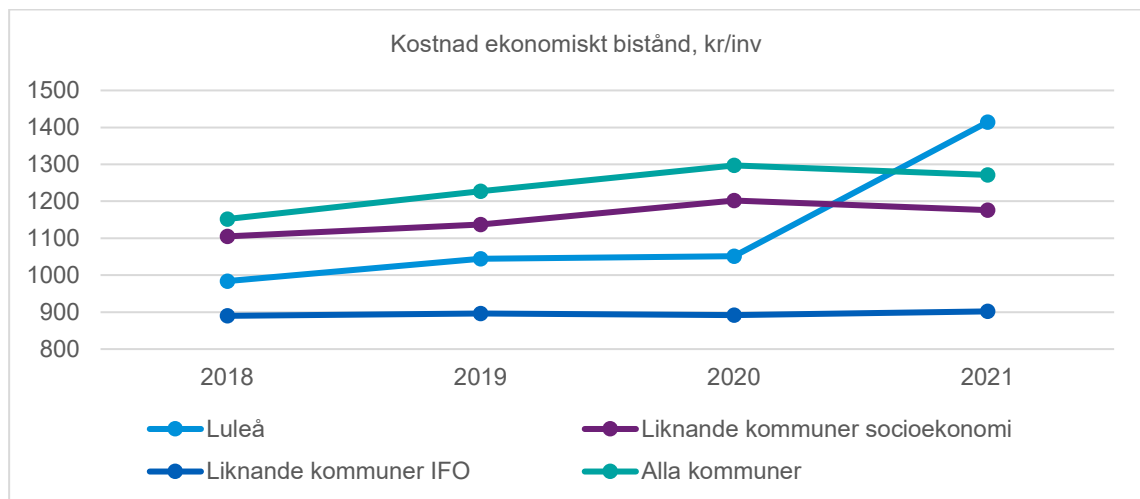
### Granskning av arbetsmarknadsinsatser

2023-01-18



Källa: Kolada, Nettokostnad arbetsmarknadsåtgärder, kr/inv.

Luleå kommun har under en längre tid haft lägre kostnad för ekonomiskt bistånd per invånare jämfört med liknande kommuner socioekonomi och alla kommuner. Kostnaden för liknande kommuner IFO har befunnit sig på en betydligt lägre nivå jämfört med de tre andra grupperna under perioden 2018 till 2021. År 2021 ökade kostnadsnivån i Luleå kommun markant. Detta var en utveckling som inte är möjlig att observera i jämförelsegrupperna. I liknande kommuner socioekonomi och alla kommuner har kostnadsnivån minskat en aning mellan 2020 och 2021. Se figur nedan.



Källa: Kolada, Kostnad ekonomiskt bistånd, kr/inv.

## 5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen till viss del har ett strukturerat arbetssätt med ett varierat utbud av kommunala arbetsmarknadsåtgärder.

Vi bedömer att det delvis finns en strategi för arbetet med arbetsmarknadsåtgärderna i form av visioner, mål, principer och planer. Dock framkommer att strategierna för utformningen av arbetsmarknadsåtgärderna och avgränsningar gällande målgrupper inte är förankrad i kommunstyrelsen fullt ut.

Vår bedömning är att det finns en tydlig ansvarsfördelning avseende arbetsmarknadsåtgärderna och att det finns förutsättningar för en fungerande samverkan såväl inom kommunen som med externa aktörer. Detta genom upprättade avtal och planer för samverkan.

Vi bedömer att det sker ett systematiskt arbete med planering, uppföljning och anpassning av insatser på individnivå.

På en övergripande nivå följs kostnader och resultat upp, dock bedömer vi att det saknas en uppföljning på en mer detaljerad nivå där olika arbetsmarknadsåtgärder utvärderas och följs upp. Detta gäller såväl kostnads- som resultatuppföljningar.

Det framgår inget i denna granskning som tydligt påvisar att kommunstyrelsen på ett systematiskt sätt utvärderar och utvecklar verksamheter och åtgärder med stöd i de övergripande uppföljningar som gjorts.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

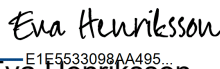
- Tillse att det finns en tydlig och politiskt förankrad strategi för utformandet av arbetsmarknadsåtgärder där såväl målgrupper som fokusområden tydliggörs.
- Tillse att de arbetsmarknadsåtgärder som genomförs utan tydlig koppling till de lagstadgade kommunala ansvaret förankras politiskt.
- Utforma ett systematiskt arbetssätt för uppföljning av ekonomiska och resultatmässiga utfall för respektive verksamhet och åtgärd.
- Utforma ett systematiskt arbetssätt för att säkerställa att samtliga åtgärder är av god kvalitet och har effekt, genom att utvärdera och utveckla respektive åtgärd med stöd i resultatmässiga utfall.

Datum som ovan

KPMG AB

DocuSigned by:  
  
Joakim Hackström Larsson

Kommunal revisor

DocuSigned by:  
  
E1E5533098AA495...  
Eva Henriksson

Certifierad kommunal revisor/ Kundansvarig



**Luleå kommun**  
Granskning av arbetsmarknadsinsatser

2023-01-18

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.