



Bilaga 2.

Fallstudier

Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?
(RiR 2014:11)



Bilaga 2 – Fallstudier i tre kommuner

För att möjliggöra en diskussion om varför etableringsprocessen i vissa fall fungerar väl och ibland mindre väl har tre fallstudier genomförts i granskningen. Tre kommuner med liknande förutsättningar men med skillnader i sannolikhet för nyanlända att få ett arbete eller börja en utbildning (utifrån statistik som går längre tillbaka i tiden) har valts ut. I fokus är arbetsprocessen och särskilda insatser för att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens vid Arbetsförmedlingen, samt samarbetet mellan olika aktörer lokalt. En viktig del av fallstudierna utgörs av intervjuer med företrädare för Arbetsförmedling, kommun och länsstyrelse. Även nyanlända har intervjuats för att bättre kunna belysa individens perspektiv. En aktstudie har genomförts som innebär granskning av etableringsplaner i de tre fallstudiekommunerna. Därutöver har statistik från Arbetsförmedlingen och andra typer av dokumentation studerats.

Urval av fallstudiekommuner

Den första fallstudien påbörjades under granskningens förstudie. SKL och Arbetsförmedlingen ombads att ge exempel på kommuner som har lyckats bättre än förväntat med etablering av nyanlända och där det finns ett väl utvecklat regionalt samarbete. En av de föreslagna kommunerna valdes som fallstudieobjekt.

De två övriga fallstudiekommunerna valdes efter en kartläggning av hur förutsättningarna för etablering av nyanlända skiljer sig mellan olika kommuner, och en jämförelse av dessa med det faktiska utfallet i varje kommun. Personer som var nyanlända år 2007 – 2010 ingår i målgruppen, och deras aktivitet på Arbetsförmedlingen har följts till slutet av år 2012. Utifrån variabler som beskriver förutsättningar på individ- och kommunnivå räknades predikterade värden fram för hur stor andel av nyanlända i respektive kommun som kan ha förväntats lämna Arbetsförmedlingen för arbete eller utbildning. Dessa värden jämfördes med hur stor andel som i verkligheten skrevs ut under den studerade tidsperioden. Resultatet användes för att identifiera två kommuner som har likartade förutsättningar men där resultatet skiljer sig åt.¹

I tabellen nedan beskrivs fallstudiekommunerna utifrån det statistiska underlag som urvalet bygger på. Förväntat utfall är de predikterade värden som den statistiska modellen gett upphov till.² De valda kommunerna är alla tre bland de 20 som tar emot flest nyanlända per år.

¹ Se bilaga 1 för en mer detaljerad beskrivning av den statistiska modellen.

² Dessa värden bygger på den modell för regressionsanalys som beskrivs i metodavsnittet för granskningens kvantitativa del. Skillnaden är dock att färre variabler användes vid den tidpunkt då valet av fallstudiekommuner gjordes.

Tabell 1. Nyanlända år 2007–2010 i tre kommuner, förväntat och verkligt arbetsmarknadsutfall fram till och med år 2012

	Kommun 1	Kommun 2	Kommun 3
Kommungruppering (SKL)	Större städer	Kommuner i tätbefolkad region	Kommuner i tätbefolkad region
Förväntad andel i arbete	0,10	0,13	0,12
Verklig andel i arbete	0,08	0,23	0,04
Differens mellan förväntat och verkligt utfall	-0,02	0,10	-0,08
Förväntad andel i arbete/utbildning	0,25	0,27	0,25
Verklig andel i arbete/utbildning	0,17	0,49	0,11
Differens mellan förväntat och verkligt utfall	-0,07	0,23	-0,14

Intervjuade personer

Ett antal intervjuer har genomförts i varje kommun, i vissa fall enskilt och i vissa fall med två eller flera personer samtidigt. Ambitionen har varit att intervjua personer med motsvarande funktion i varje kommun, vilket till största del också har blivit fallet. I var och en av de tre fallstudiekommunerna har personer med följande funktioner ingått bland de intervjuade:

ARBETSFÖRMEDLINGEN

Chefer (kontorschefer, sektionschefer m.m.)

Arbetsförmedlare inom etableringsuppdraget

Arbetsförmedlare med ansvar för övriga nyanlända och utrikes födda

Verksamhetsstöd av olika typer

KOMMUNEN

Representanter för arbetsmarknads- utbildnings och socialenheter/-förvaltningar eller motsvarande.

Personer med ansvar för integrationsfrågor

LÄNSSTYRELSEN

Personer med ansvar för integrationsfrågor

ÖVRIGA

Nyanlända inom etableringsuppdraget

Genomförande av intervjustudien

Riksrevisionens statistiska bearbetning visar att kommunerna lyckats olika väl med etableringen av nyanlända trots likartade förutsättningar. Den underliggande hypotesen är att det som skiljer är

hur de nyanlända möts och integreras lokalt.³ Syftet med fallstudierna är att identifiera olika faktorer som påverkar möjligheterna till en lyckad etablering av nyanlända. Det kan röra sig om organisation och arbetssätt hos de berörda myndigheterna, regelverken de har att förhålla sig till samt hur samverkan mellan olika aktörer (inklusive kommunen) fungerar. Både problem och framgångsfaktorer lyfts fram. Nyanlända såväl inom som utanför etableringsuppdraget berörs.

Intervjuerna har i regel varit omkring 1,5 timmar i längd. Fallstudien i kommun ett påbörjades redan under granskningens förstudie. I det skedet ställdes frågor av en mer öppen karaktär för att inventera var de största problemområdena och den största potentialen till ökad effektivitet finns. Vid tidpunkten för fallstudierna i kommun två och tre ställdes en blandning av öppna frågor och frågor för att testa tidigare genererade hypoteser. Riksrevisionen gjorde då även återbesök i kommun ett med nya intervjuer med företrädare för Arbetsförmedlingen, kommunen och länsstyrelsen för att informationen skulle bli jämförbar. Intervjuerna har bandats och därefter transkriberats.⁴ Intervjupersonerna har fått möjlighet att läsa transkriberingarna och göra korrigeringar.

För att verifiera och fördjupa de uppgifter som framkommit vid intervjuerna har även relevant dokumentation studierats för de tre fallstudiekommunerna.

Aktstudie – metod

Riksrevisionen har även genomfört en aktstudie som innebär granskning av etableringsplaner för nyanlända som tillhör målgruppen för lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Tanken med aktstudien har varit att följa individer och se vad de möter för insatser, hur deras kompetens och utvecklingsbehov tas tillvara samt hur lång vägen till möten med arbetsmarknaden är.

Urval för granskning

Urvalet utgörs av individer som skrevs in på Arbetsförmedlingen mellan december 2010 och september 2011 i de tre fallstudiekommunerna. Individen ska ha deltagit i etableringsuppdraget 18 månader eller längre i en av fallstudiekommunerna. Om den totala tiden med etableringsplan är mindre än 18 månader p.g.a. avbrott eller flytt ingår individen inte i populationen.

Insatsschema

Utifrån etableringsplanerna har Riksrevisionen sammanställt ett schema över i vilken ordning aktiviteter/insatser sätts in. Insatser kan

³ S.k. val av fall utifrån Mill's "method of difference" (the most similar system design).

⁴ Gäller ej intervjuerna med nyanlända.

pågå parallellt och förekomma flera gånger. Om startdatum är inom 1 vecka räknas det som om de startar samtidigt. Om insatser börjar och slutar många gånger med korta insatsperioder som följd kan återkommande insatser som pågår under kort tid exkluderas från schemat.

Sammanfattning av insatser i plan

En kort sammanfattning av varje etableringsplan har tagits fram. Den visar genomförda insatser, försvårande omständigheter, språklig progression, skäl till byte av yrkesfokus m.m. Detta utifrån vad som bedöms vara relevant för att få en förståelse för varför en plan ser ut som den gör.

Bedömning av "röd tråd" i etableringsplanerna

KRITERIER:

1. Ges förutsättning för "röd tråd":

- a. Anges det i planen vilka yrken den sökande vill ha, skulle kunna få och vad som behövs för att komma dit?
- b. Görs en sådan kartläggning tidigt i planen?

2. Följer insatser/aktiviteter logiskt på 1?

- a. Görs insatser/aktiviteter som ligger i linje med den yrkes-/studieväg som planerats? (T.ex. körkort, korta vägen, yrkesförberedande utbildningar, valideringar. Vi bedömer kopplingen som svag om enda insatsen är yrkessvenska.)
- b. Gör individen progression mot mer arbetsmarknadsnära insatser under planens gång? Insatser som i första hand ska förbereda den sökande för nya insatser räknas inte som progression. Det kan handla om förberedande och orienterande utbildningar (t.ex. meritportfölj), allmänförberedande utbildningar och övriga upphandlade insatser med språkträning. Om den sökande har ett tydligt mål med planen (t.ex. en arbetsmarknadsutbildning) som kräver en viss språknivå kan dock fullt fokus på språk under en längre period räknas som progression.
- c. Görs nya bedömningar om framtida yrke-/utbildning under planens gång? Innebär det förändringar i insatser/aktiviteter i planen? Om inte anser vi inte att det är en röd tråd.

Svårigheter i bedömningen av "röd tråd":

- Skilja på individens bristande förutsättningar att få progression i planen och att insatser/aktiviteter inte är anpassade (meningsfulla/kommer för sent etc.). Här fokuserar vi på handläggarens förmåga att testa nya spår om individen kör fast.
- Om orsak till utebliven progression i planen är psykisk och fysisk ohälsa noteras detta på separat fråga. Alltså måste frågorna bedömas tillsammans.

- Det finns en relevant insats, men i övrigt lite som anknutit till utbildning/yrke – klassa som ”i viss mån” och kommentera fylligt. Om denna enda insats/aktivitet löper under långtid på stor del av tiden och är mycket specifikt kopplad till arbetsmarknad klassas den som ”röd tråd”. Målmedvetna studier inom sfi (snabb progression) med motivering till vad nästa steg är – bedöms som ”röd tråd”.
- Ibland kan en plan vara splittrad eftersom individen och arbetsförmedlaren i ett tidigt skede inte har kommit fram till ett specifikt yrkesspår och man behöver prova olika vägar, eller att individen ändrar sig under resans gång. Om olika vägar testas kan bedömningen ändå bli att det finns en röd tråd om insatser i planen lever upp till kriterierna ovan med avseende på progression och anpassning till de (skiftande) mål som framgår av planeringen.

Bedömning av koppling till utbildning och erfarenhet

Bedömning görs ej om individen saknar arbetslivserfarenhet eller utbildning (högskoleutbildning eller med utbildning med yrkesinriktning). Om någon av dessa finns görs en bedömning, och en placering sker i någon av kategorierna *i hög grad/i viss mån/saknas*.

Insatser som arbetsmarknadsutbildningar, relevant praktik, korta vägen och validering bedöms ha koppling i hög grad om de är inom samma område som tidigare erfarenhet och utbildning. Vissa insatser bedöms för sig själva ha en svagare koppling, som yrkessvenska och körkortsträning. Det handlar också om omfattningen av insatserna. Yrkessvenska kan t.ex. ges under en eller två sommarmånader när sfi har stängt, vilket då inte räknas som koppling till utbildning/erfarenhet.