

Metod

Den här bilagan redogör för hur vi har tolkat och avgränsat regeringsuppdraget. Vi redogör även för vilka metoder och material som vi har använt oss av, samt våra processer för kvalitetssäkring.

Statskontorets uppdrag

Statskontorets uppdrag är att analysera om syftet med intensivåret uppnås, i enlighet med vad regeringen har gett uttryck för i Arbetsförmedlingens uppdrag om genomförandet. Enligt regeringens uppdrag till Arbetsförmedlingen ska intensivare stöd och insatser förbättra möjligheterna för nyanlända att påskynda sitt inträde på arbetsmarknaden. Avsikten är att deltagarna ska komma i arbete inom ett år efter påbörjat intensivår inom det yrke eller bransch som deltagarens insatser är kopplade till.¹

Statskontoret ska analysera genomförandet av intensivåret. Analysen ska röra aspekter som styrning, uppföljning och organisering av arbetet. Fokus för uppdraget är Arbetsförmedlingens genomförande, men regeringen anser att Statskontoret även bör analysera regeringens styrning av arbetet.

Enligt uppdraget ska Statskontoret i delredovisningen fokusera på genomförande-frågor. I slutrapporten ska Statskontoret fokusera på helheten och utfallet av intensivåret på arbetsmarknaden.

Regeringen har i uppdraget specificerat vilka delar som ska ingå i analysen. Statskontoret ska studera deltagarsammansättning, urvalsprocess och det stöd som Arbetsförmedlingen ger till handläggare som arbetar med intensivåret. Vi ska undersöka vilka insatser och aktiviteter som används, och hur de planeras och genomförs. Vi ska också belysa samverkan med andra aktörer. Vidare ska vi analysera på vilket sätt jämställdhetsperspektivet genomsyrar genomförandet av intensivåret.

Tolkning av uppdraget och avgränsningar

Den övergripande utgångspunkten för vår analys har varit det övergripande målet med intensivåret, så som regeringen har uttryckt målet – att deltagarna ska komma i arbete inom ett år efter påbörjat intensivår. Utöver det övergripande målet med intensivåret har vi också utgått från de krav som regeringen ställer på genom-

¹ Regeringsbeslut (2020). *Uppdrag att införa ett intensivår.*

förändret i regeringsuppdraget till Arbetsförmedlingen att införa intensivåret.² När vi har ringat in vad vi ska undersöka har vi utgått från de aspekter som regeringen specificerar i Statskontorets uppdrag.

Eftersom intensivåret startade i april 2021 har i delrapporten i något högre utsträckning fokuserat på urvalsprocessen, än på hur det fungerar att sätta ihop sammanhängande kedjor av insatser. Vi planerar att fördjupa vår analys av insatser i slutrapporten om det finns metodologiska förutsättningar för detta.

Frågor

Våra övergripande frågor har varit

- Hur har Arbetsförmedlingen omsatt regeringens intentioner i det praktiska genomförandet av intensivåret?
- Ligger genomförandet i linje med regeringens intentioner?
- Är genomförandet ändamålsenligt för att nå syftet med intensivåret, det vill säga att deltagarna ska bli matchningsbara mot arbetsmarknaden och få ett arbete inom ett år?

Våra analysområden och mer detaljerade frågor framgår av tabell 1.

² Regeringsbeslut (2020). *Uppdrag att införa ett intensivår.*

Tabell B1. Sammanställning av analysområden och frågeställningar i Statskontorets analys av intensivåret

Analysområde	Frågeställningar
Förutsättningar för genomförandet	<ul style="list-style-type: none"> • Har Arbetsförmedlingen fått tillräckliga resurser för att genomföra intensivåret på ett ändamålsenligt sätt? • På vilket sätt styr regeringen i övrigt Arbetsförmedlingens genomförande av intensivåret?
Arbetsförmedlingens planering och organisering	<ul style="list-style-type: none"> • Använder Arbetsförmedlingen tillgängliga styrmedel på ett ändamålsenligt sätt? • Hur har Arbetsförmedlingen organiserat genomförandet av intensivåret? • Hur följer Arbetsförmedlingen upp genomförandet?
Handläggarsstödet	<ul style="list-style-type: none"> • Får handläggarna rätt förutsättningar i form av handläggars stöd för att kunna arbeta med genomförandets olika delar?
Urvalsprocess och deltagarsammansättning	<ul style="list-style-type: none"> • Finns det en metod för att kartlägga potentiella deltagare? • Hur fungerar urvalsprocessen i praktiken? • Vilka deltar i intensivåret?
Insatser	<ul style="list-style-type: none"> • Tar deltagarna del av språkintensiva och arbetsplatsnära insatser? • Ser vi att deltagarna tar del av insatser i sammanhängande kedjor?
Jämställdhetsperspektivet	<ul style="list-style-type: none"> • Deltar kvinnor och män i önskad utsträckning? • Ser vi några skillnader när det gäller vilka insatser som kvinnor respektive män deltar i? • Vad har Arbetsförmedlingen gjort för att säkerställa att intensivåret genomförs med ett jämställdhetsperspektiv?
Samverkan	<ul style="list-style-type: none"> • Hur ser förutsättningarna för samverkan ut? • Vilka parter har Arbetsförmedlingen samverkat med? • Utnyttjar Arbetsförmedlingen den potential som finns i samverkan?

Intervjuer

Vi har genomfört totalt 38 intervjuer. På grund av coronapandemin har samtliga intervjuer genomförts via Teams eller Skype.

Intervjuer med intensivårshandläggare, kommuner och deltagare

Intervjuerna med intensivårshandläggare, kommuner och deltagare har vi genomfört i form av fallstudier. Syftet med det var att öka möjligheterna till att få en helhetsbild av hur genomförandet fungerar i praktiken. Vi valde ut en enhet för var och en av Arbetsförmedlingens sex regioner: Nord, Mitt, Syd, Väst, Öst, Stockholm-Gotland. Motivet till att välja ut en enhet inom varje region var att vi ville få en spridning över landet. Vi valde sedan ut en eller två kommuner inom respektive enhet.

Intensivårshandläggare

Totalt har vi intervjuat elva handläggare som arbetar med intensivåret. Vi fick kontaktuppgifter till intensivårshandläggare genom att kontakta ansvariga enhets-

och sektionschefer via mejl. Syftet med dessa intervjuer var att få en bild av handläggarnas erfarenheter av genomförandet av intensivåret. Syftet var också att få en bild av vilket stöd de har och vilka möjligheter och utmaningar som finns i deras arbete. Intervjuerna genomfördes under september och oktober. Två av intervjuerna genomfördes som sonderande intervjuer i juni 2021. Syftet med att genomföra sonderande intervjuer var att få en första bild av genomförandet av intensivåret och också testa de frågor som vi hade formulerat till intensivårs-handläggarna.

Kommuner

Vi har också intervjuat företrädare för nio kommuner, sammanlagt 13 personer. Vi fick även skriftligt svar via mejl på våra frågor från en kommun. Syftet med intervjuerna var att få en bild av hur samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna fungerar inom ramen för intensivåret. Vi genomförde intervjuerna från september 2021 till januari 2022. Vi ställde upp ett antal kriterier för urvalet av kommuner. Vi strävade efter att intervjua två kommuner inom varje enhets geografiska område (i de flesta fall är detta område detsamma som ett län). Vi valde den största kommunen inom enheten och ytterligare en kommun. När det gäller region Stockholm-Gotland hade vi valt ut en av de enheter på Arbetsförmedlingen som omfattar Stockholms stad och därför intervjuade vi bara företrädare för Stockholms stad. I region Mitt intervjuade vi bara en kommun, men sökte företrädare för ytterligare en utvald kommun, dock utan framgång. Vår ambition var att fånga in olika typer av kommuner, både storstadskommuner, mindre städer och glesbygdskommuner. Vi har intervjuat tjänstepersoner på kommunerna som arbetar med etablerings-, arbetsmarknads- och/eller utbildningsfrågor. Vi har kontaktat kommunerna genom att mejla till registrator eller till den förvaltning som enligt kommunernas webbplatser har ansvar för etablerings- och/eller arbetsmarknadsfrågor. I vissa fall har vi sedan blivit hänvisade vidare till andra förvaltningar.

Då vi gjorde urvalet av kommuner fanns inte någon tillgänglig information om hur deltagarna var fördelade mellan olika kommuner. Det resulterade i att ett antal kommuner i vårt urval inte hade några intensivårsdeltagare. En annan aspekt som försvårade vår datainsamling om kommunernas erfarenheter av intensivåret är att kommunerna över lag inte kände till intensivåret så väl, eller inte alls. Trots detta har intervjuerna varit relevanta för vår analys, eftersom intervjuerna också har gett oss underlag om vad kommunerna kan erbjuda i samverkan kring intensivåret.

Deltagare i intensivåret

Vi har också intervjuat sju personer som har deltagit eller fortfarande deltar i intensivåret. Vi har intervjuat tre kvinnor och fyra män. Intervjuerna genomfördes från oktober 2021 till februari 2022. Vid några av intervjuerna har vi använt tolk. En intervju genomfördes på engelska. En sammanfattning av dessa intervjuer finns i bilaga Sammanfattning av deltagarintervjuer. För att hitta deltagare bad vi intensivårshandläggare om kontaktuppgifter till deltagare som kan tänka sig att

prata med oss om sina erfarenheter av intensivåret. Vi har intervjuat ett mycket begränsat antal deltagare. Urvalet är inte heller representativt och vi kommer därför inte att kunna dra några slutsatser av materialet. Däremot har intervjuerna varit värdefulla för att ge oss inblick i intensivåret utifrån deltagarnas perspektiv.

Tillvägagångssättet att intensivårshandläggarna rekommenderade deltagare att intervjuas har brister. Det kan ha inneburit att en viss typ av deltagare porträtterats. Samtidigt tror vi att tillvägagångssättet gjorde att vår förfrågan kunde förankras bättre hos deltagarna jämfört med om vi själva hade tagit den första kontakten.

Andra företrädare för Arbetsförmedlingen

Vi har gjort sammanlagt nio intervjuer med flera funktioner inom Arbetsförmedlingens huvudkontor.

Vi har pratat med tre tjänstepersoner vid sammanlagt fyra tillfällen på enheten för Arbetsmarknadsinsatser. Det är den enhet som är ansvarig för intensivåret. Vi har också haft löpande kontakt med dessa personer, främst via mejl, för att stämma av vissa av våra iakttagelser och ställa faktafrågor. Vi har också intervjuat enhetschefen för enheten Arbetsmarknadsinsatser samt en sektionschef som var ansvarig för den interna planeringen inför att intensivåret skulle genomföras. Vi har också intervjuat en regionchef. Vidare har vi pratat med en sektionschef för ekonomistyrning och en person som arbetar som verksamhetscontroller. Vi har också intervjuat överdirektören för Arbetsförmedlingen.

Arbetsmarknadsdepartementet

Vi har vid två tillfällen intervjuat tjänstepersoner på Arbetsmarknadsenheten på Arbetsmarknadsdepartementet. Enheten har ansvar för intensivåret och är också uppdragsgivare till Statskontoret.

Övriga intervjuer

Vi har genomfört en intervju med tre personer på Avdelningen för utbildning och arbetsmarknad på Sveriges Kommuner och Regioner, SKR. Vi har också intervjuat två personer på Delegationen för unga och nyanlända till arbete, Dua. Syftet med dessa intervjuer var att få en bild av samverkan både inför och under genomförandet av intensivåret.

Enkät till intensivårshandläggare

Vi har också genomfört en enkät riktad till intensivårshandläggare. Läs mer om enkätfrågor och svar i enkätbilagan. Syftet med enkäten var att få en mer helhetsbild av hur intensivårshandläggarna arbetar med intensivåret. Vi ville bland annat få en bild av hur de uppfattar hur det är att arbeta med kriterierna för deltagande i intensivåret, i vilken utsträckning de får det stöd de behöver i sitt arbete och hur samverkan med andra aktörer fungerar.

Vi fick en lista på intensivårshandläggare från vår kontaktperson på enheten för Arbetsmarknadsinsatser som är ansvarig enhet för intensivåret på Arbetsförmedlingen.

Enkäten var öppen 3–21 januari 2022. Svarsfrekvensen var 77 procent.

Bortfallsanalys

Vi har gjort en bortfallsanalys utifrån vilken av Arbetsförmedlingens sex regioner de intensivårshandläggare som har svarat på enkäten arbetar på, eftersom det är den enda information som vi har haft tillgänglig om dem. Anledningen till att vi endast har information om regiontillhörighet är att det annars hade kunnat gå att identifiera enskilda handläggare i enkäten.

Vi har jämfört andelen intensivårshandläggare i respektive region som har fått enkäten och andelen handläggare i respektive region som har svarat på enkäten (se tabell 2). Totalt har 78 handläggare fått enkäten, 59 har svarat. Bortfallsanalysen visar endast små skillnader i andel per region mellan population och de som svarat. Vi kan därför konstatera att de intensivårshandläggare som svarat på enkäten i stort speglar det totala antalet intensivårshandläggare som har fått enkäten sett till vilken region som handläggarna tillhör.

Tabell B2. Bortfallsanalys

Region	Antal handläggare som svarade på enkäten	%	Antal handläggare som fick enkäten	%
Nord	3	5 %	4	5 %
Mitt	16	27 %	18	23 %
Sthlm/Gotland	12	20 %	19	24 %
Öst	8	14 %	10	13 %
Väst	9	15 %	11	14 %
Syd	11	19 %	16	21 %
Summa	59	100 %	78	100 %

Källa: Statskontorets egen analys.

Felaktiga svarsalternativ i enkäten

En av de frågor som vi ställde hade felaktiga svarsalternativ, vilket vi upptäckte när enkäten redan var utskickad. Det gäller fråga 14 som lyder: *Sammantaget, i vilken utsträckning upplever du att du har det stöd du behöver i handläggningen av intensivåret?* Ytteralternativen är i *låg/hög utsträckning* i stället för *mycket låg/mycket hög utsträckning* (se enkätbilaga). Vi har bedömt att de sammantagna svaren på frågan ändå kan användas för att bedöma hur många handläggare som upplever att de har respektive inte har det stöd som de behöver i handläggningen. De som har svarat låg eller ganska låg utsträckning tolkar vi inte har det stöd som

de behöver medan de som svarat i ganska hög eller i hög utsträckning över lag har det stöd som de behöver.

Skriftliga frågor till regionsamordnare

Vi har ställt skriftliga frågor till de personer som samordnar arbetet med intensivvår inom Arbetsförmedlingens sex regioner. Dessa personer arbetar som verksamhetsamordnare, men vi kallar dem för regionsamordnare för att tydliggöra att de finns på varje region. Vi fick svar från samtliga sex regioner.

Vi ställde följande frågor till regionsamordnarna:

- Beskriv hur arbetet med intensivvår är organiserat inom regionen. Vilka tjänster arbetar med genomförandet utöver de utsedda handläggarna? Vilka verksamhetsområden är involverade i arbetet?
- Fördelningen av intensivvårrets resurser mellan regionerna bygger på antalet deltagare i etableringsprogrammet i olika regioner. Är det samma princip som styr fördelningen mellan enheterna inom er region? Om inte, vad styr i stället?
- Planerar ni några förändringar i bemanningen inom handläggningen av intensivvår framöver?
- Finns det några regionala stödforum för handläggarna? Har ni exempelvis genomfört nätverksträffar eller utbildningar, finns det någon fast stödfunktion eller forum för erfarenhetsutbyte.
- Hur följer ni upp genomförandet av intensivvår på enheterna?
- Har ni samverkat med externa aktörer om intensivvår på regionnivå?
- Vilka aktörer?
- Vad har syftet med samverkan varit?
- Hur har samverkan fungerat?
- Finns det några aspekter där ni önskar en tydligare/mer styrning från huvudkontoret kring genomförandet av intensivvår?
- I er region, finns det några framgångsrika exempel från arbetet med Intensivvår, som ni tror skulle kunna spridas till fler andra regioner? (Exempelvis, innovativa sätt att organisera handläggningen, lyckat samarbete inom myndigheten, lyckad samverkan med externa aktörer, etc.)

Statistik

Vi har från Arbetsförmedlingen fått data om de individer som deltar i intensivvår. Underlaget innehåller ett trettio-tal variabler som beskriver deltagarna. Bland annat har vi fått data om variabler som kön, ålder, utbildningsnivå, om de hade utbildningsplikt innan de startade sitt intensivvår, vilken kommun/enhet/region/

verksamhetsområde de tillhör och yrkesinriktning. Vi har också fått data om avslutsorsaker och om de arbetssökande som någon gång har registrerats som kandidater för intensivåret. Vi har också fått data om vilka insatser deltagaren tar del av.

Skriftligt underlag

Vi har tagit del av många skriftliga underlag. Vi har granskat såväl Arbetsförmedlingens som Arbetsmarknadsdepartementets akter som gäller intensivåret. Vidare har vi exempelvis studerat myndighetens verksamhetsplan och styrkort samt prognoser kring intensivåret som gäller deltagare och handläggare.

Analys av skriftligt metodstöd

Statskontoret har gjort en egen analys av det skriftliga metodstöd som intensivårshandläggarna har tillgång till. Denna analys kompletterar de frågor som vi ställde till intensivårshandläggarna i enkäten om hur de bedömer att de skriftliga metodstöden som de har tillgång till fungerar.

Eftersom intensivåret är en del av etableringsprogrammet ska intensivårshandläggarna i sitt arbete utgå ifrån det övergripande skriftliga metodstödet till handläggare inom etableringsprogrammet.³ Utöver det har Arbetsförmedlingen tagit fram ett antal dokument med metodstöd som gäller specifikt för arbetet med intensivåret.

Enligt företrädare för Arbetsförmedlingen har ett av de dokument som utgör det skriftliga metodstödet justerats, nämligen *Handläggning av intensivåret*. Statskontoret har tagit del av två versioner av det dokumentet, en version från 12 april 2021 och en version från 22 september 2021. I den senare versionen har Arbetsförmedlingen gjort ett tillägg om att det är möjligt att ändra yrkesinriktning inom intensivåret om handläggaren tillsammans med deltagaren bedömer att det är lämpligt.

Vi har utgått från följande frågor när vi har analyserat metodstödet:

- Stödjer metodstödet regeringens intentioner?
- Är det något i regeringsuppdraget som saknas i metodstödet?
- Är det något som i metodstödet som skiljer sig från (eller t.o.m. går stick i stäv) med de intentioner som regeringen uttrycker?
- Hur beskrivs olika aspekter av handläggningen av intensivåret, exempelvis:
 - identifieringen av kandidater

³ Arbetsförmedlingen (2020). *Etableringsprogrammet, Arbetsförmedlingens handläggarstöd*. (Dnr. Af-2020/0061 9607).

- urvalet av deltagare
- jämställdhetsperspektivet
- valet av insatser
- vilket stöd deltagarna ska få under pågående intensivår
- samarbetet med andra handläggare och andra enheter inom Arbetsförmedlingen
- samverkan med andra aktörer, exempelvis kommunerna
- Hur detaljerade är de olika delarna av metodstödet? Stannar stödets olika delar vid att beskriva *vad* som ska göras eller ger de också stöd i *hur* det ska/kan göras?
- Hur mycket och vad i metodstödet är tvingande (“ska”, “bör” eller “kan”)?

Kvalitetssäkring och faktagranskning

En intern referensgrupp har bistått projektet genom att lämna synpunkter på rapportutkast. Referensgruppen har bestått av följande personer: Sara Berglund, Per Helldahl, Maria Karanta, Mats Kullander och Sanna Rehn.

Arbetsförmedlingen har faktagranskat rapporten i sin helhet (med undantag för kapitel 1). Arbetsmarknadsdepartementet har faktagranskat delar av kapitel 2, hela kapitel 3 och delar av kapitel 5 och 6. SKR och Dua har faktagranskat kapitel 9.