

Härnösands kommuns revisorer

Till
Arbetslivsnämnden

För kännedom:
Kommunfullmäktige
Kommunstyrelsen

2023-10-05

Revisionsrapport ”Granskning av insatser för nyanlända att bli självförsörjande”

KPMG har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en översiktlig granskning av kommunens arbete med att få nyanlända självförsörjande. Uppdraget ingick i revisionsplanen för år 2023.

Revisionen önskar att arbetslivsnämnden lämnar synpunkter på de slutsatser som finns redovisade i rapporten senast den 11 december 2023. Av svaret bör det framgå vilka eventuella åtgärder som ska vidtas och när de beräknas vara genomförda.

Svaret skickas till Lena Medin, KPMG (mailadress lena.medin@kpmg.se) för vidarebefordran till revisorerna.

För Härnösands kommuns revisorer

Anders Gäfvert
Ordförande

Lars Norberg
Vice ordförande

Sam Möller
2:a vice ordförande



Granskning av insatser för nyanlända att bli självförsörjande

Rapport
Härnösands kommun

KPMG AB

2023-10-05

Antal sidor 20

© 2023 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public



Härnösands kommun

Granskning av insatser för nyanlända att bli självförsörjande

2023-10-05

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Översiktlig jämförelse	6
4	Resultat av granskningen	9
4.1	Mål och ansvarsfördelning	9
4.2	Arbetsmarknadsåtgärder	11
4.3	Samhällsorientering	17
4.4	Svenska för invandrare	19
5	Slutsats och rekommendationer	23

1 Sammanfattning

KPMG har av Härnösands kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens arbete med att få nyanlända självförsörjande. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Syftet med granskningen är att bedöma om arbetslivsnämnden bedriver en effektiv verksamhet för att få nyanlända med uppehållstillstånd självförsörjande.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att arbetslivsnämnden delvis bedriver en effektiv verksamhet för att få nyanlända med uppehållstillstånd självförsörjande.

Vi konstaterar att det bedrivs en omfattande arbetsmarknadsverksamhet i Härnösands kommun.

Vi bedömer att det finns brister i arbetsmarknadsverksamhetens ändamålsenlighet, med jämförelsevis låga deltagarresultat avseende såväl övergång till arbete som studier. Det saknas en aktuell behovsanalys av målgrupp och att insatsutbud anpassas utifrån en sådan behovsanalys. Vi ser också en avsaknad av systematisk uppföljning och analys, och anser att den behöver utvecklas på såväl individ- som på mer aggregerad nivå.

Vi bedömer att det finns en uppbyggd samverkan både internt och externt, inklusive med civilsamhället.

Vi bedömer att nyanlända som är berättigade till samhällsorientering får ta den av samhällsorientering av god kvalitet.

Vi bedömer att SFI-verksamheten delvis är ändamålsenlig. Vi grundar vår bedömning på att elevernas resultat sammantaget är något lägre än liknande kommuner och riket. Vi ser positivt på det pågående arbetet med att hantera utmaningarna.

Vidare ser vi positivt på arbetet med den övergripande organisationsförändringen.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi arbetslivsnämnden att:

- Utveckla arbetet med analys av vilka insatser som erbjuds utifrån behov och förutsättningar hos målgruppen.
- Utveckla arbetet med systematisk uppföljning och analys på såväl individnivå som aggregerad nivå.
- Säkerställa att det påbörjade arbetet avseende SFI ger avsett resultat.
- Säkerställa att den övergripande organisationsförändringen ger avsett resultat.

2 Bakgrund

KPMG har av Härnösands kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens arbete med att få nyanlända självförsörjande. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Varje nyanländ som fått uppehållstillstånd ska utifrån sina förutsättningar få professionellt stöd att så snabbt som möjligt lära sig svenska, komma i arbete och klara sin egen försörjning.

Arbetsförmedlingen har genom lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ett övergripande ansvar för vissa nyanlända personers etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet. Kommunen har också ett stort ansvar i arbetet, bland annat när det gäller bostäder och insatser såsom SFI och samhällsorientering. Kommunernas arbetsmarknadsinsatser är en viktig del i arbetet och har ökat i betydelse i och med att staten har retirerat på områden inom arbetsmarknadspolitiken.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens insatser för att få nyanlända självförsörjande behöver granskas.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen syftade till att bedöma om arbetslivsnämnden bedriver en effektiv verksamhet för att få nyanlända med uppehållstillstånd självförsörjande.

Granskningen avser besvara följande revisionsfrågor:

- Bedrivs SFI-verksamhet av god kvalitet för målgruppen?
- Får de nyanlända ta del av samhällsorientering av god kvalitet?
- Bedriver arbetsmarknadsenheten ändamålsenlig verksamhet utifrån dess uppdrag?
Är insatserna anpassade till målgruppens behov?
- Finns en uppbyggd samverkan mellan berörda förvaltningar samt externa aktörer som Arbetsförmedlingen?
- Samverkar och stödjer kommunen civilsamhället i dess roll inom integrationen?

Granskningen omfattade insatser till vuxna för att få dem självförsörjande. Insatser som ges till barn, till exempel ensamkommande barn, var inte föremål för granskningen.

2.2 Revisionskriterier

Vi ska bedöma om förbundet uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av bland annat årsplan, verksamhetsplan, internkontrollplan, fyramånadersrapport samt andra interna styrande dokument
- Intervjuer med förvaltningschef, rektor vuxenutbildning och arbetslivsnämndens presidium

För att tolka och förstå utvecklingen av det arbetsmarknadspolitiska arbetet har en översiktlig analys genomförts. Jämförelserna är baserade på offentliga data hämtade från Kolada¹. 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 ett perspektiv IFO², integration³ och socioekonomi⁴. Gruppen avseende IFO bygger på en viktning 70 % referenskostnad och 30 % befolkning. Integration är byggd på viktningen antal asylsökande 20 %, befolkning 25 %, andel utrikes födda exklusive EU/EFTA 25% och antal kommunmottagna i flyktingmottagandet 30%. Socioekonomi bygger på likvärdig viktningen mellan nyckeltalen Ohälsotal (dagar), Utrikes födda exklusive EU/EFTA, Arbetslöshet 18–64 år, Invånare 0–19 respektive 65+, Invånare 25–64 med eftergymnasial utbildning, Förvärvsarbetande invånare 20-64 samt Mediannettoinkomst.

Samtliga intervjuade har givits möjlighet till att faktakontrollera rapporten.

¹ Databas för kommuner och regioner från Rådet för främjande av kommunala analyser.

² Alvesta, Bollnäs, Eslöv, Gislaved, Nynäshamn, Tierp och Tranås.

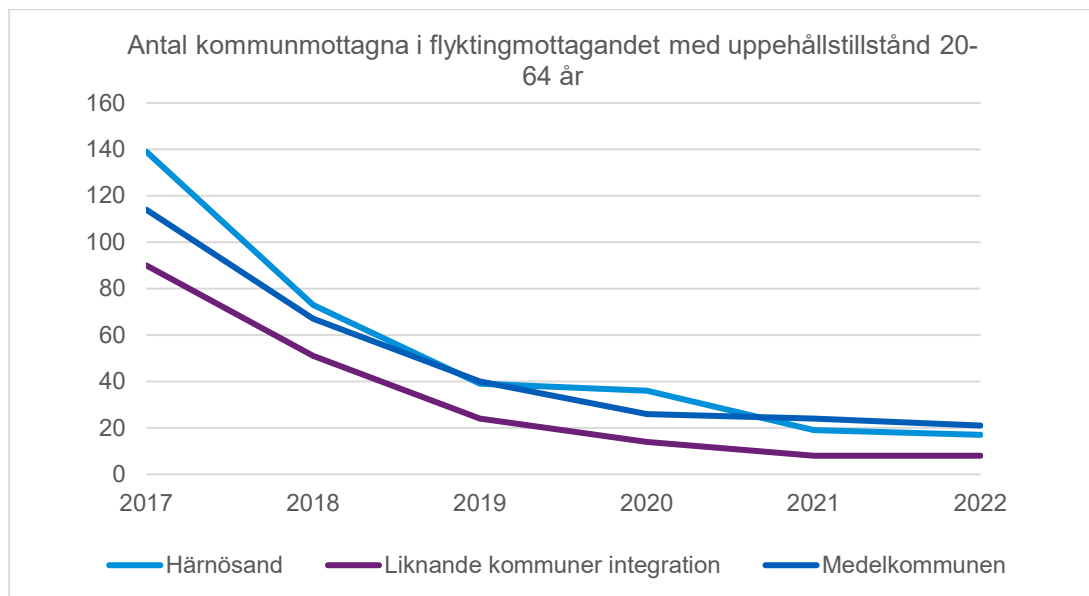
³ Hylte, Karlskoga, Tingsryd, Uppvidinge, Vingåker, Vänersborg och Östra Göinge.

⁴ Hässleholm, Karlshamn, Oxelösund, Sala, Tranås, Vänersborg och Åmål.

3 Översiktlig jämförelse

Härnösand har en lägre andel utrikes födda, 14,9 procent, jämfört med riket, 20,4 procent. Av offentliga data framgår vidare att antalet mottagna mellan 20 och 64 år i Härnösands kommun har minskat betydligt efter år 2017. Samma utveckling har skett i jämförelsegrupperna liknande kommuner integration samt i medelkommunen. Under perioden 2014–2017 hade dock Härnösand relativt befolkningens mängd ett betydligt högre mottagande än riket.

Tabell 1.

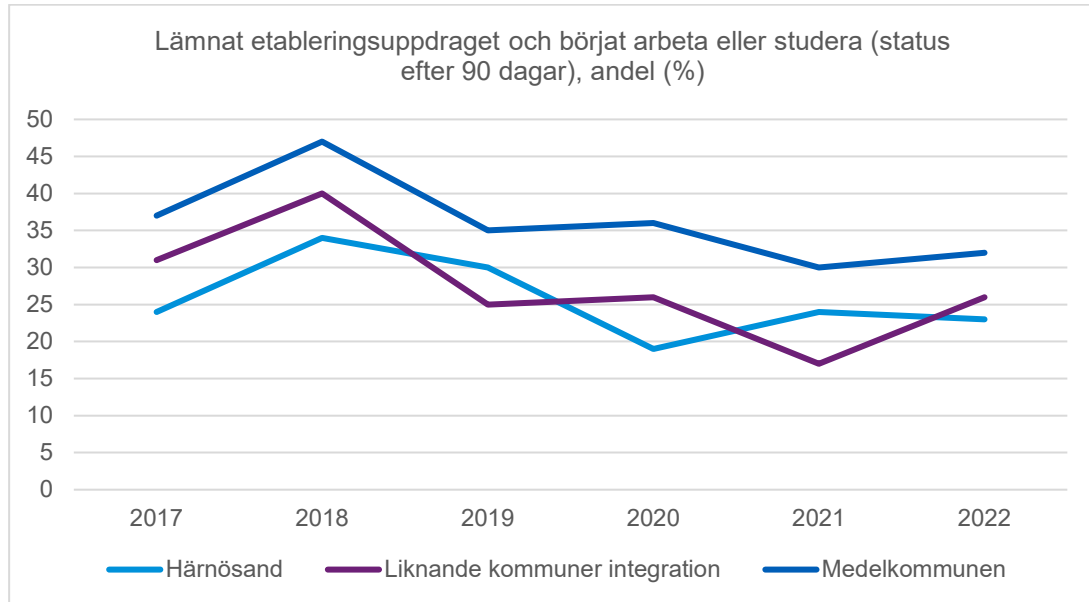


Källa: Kolada.

Det finns viss offentlig statistik avseende i vilken grad nyanlända kommer i arbete eller studier. Detta kan ses som en indikation på hur väl mottagande och integration fungerar. Ett exempel är status 90 dagar efter att etableringsuppdraget avslutats.

Etableringsuppdraget är Arbetsförmedlingens ansvar omfattar nyanlända flyktingar i arbetsför ålder (20–64 år) samt nyanlända i åldern 18–19 år utan föräldrar i Sverige. Uppdraget omfattar aktiviteter under högst 24 månader där SFI, samhällsorientering och arbetsförberedande aktiviteter utgör olika delar. Arbetsförmedlingen är ansvariga för etableringsuppdraget. Som arbete räknas arbete utan stöd, nystartsjobb och arbete med stöd.

Härnösand har varit på en liknande nivå som liknande kommuner integration under den utvalda tidsperioden, men lägre än riket.

Tabell 2.

Källa: Kolada.

En annan möjlig indikation på hur väl mottagande och integration fungerar är andelen skyddsbehövande (flyktingar) i förvärvsarbete i åldern 20–64 år, där det också på kommunnivå har räknats fram ett förväntat värde. I samtliga grupper har förväntat, respektive faktiskt förvärvsarbetande ökat under den utvalda tidsperioden. Från och med år 2019 har Härnösand en högre andel förvärvsarbetande jämfört med det förväntade värdet. Denna avvikelse är inte möjlig att se i jämförelsegrupperna.

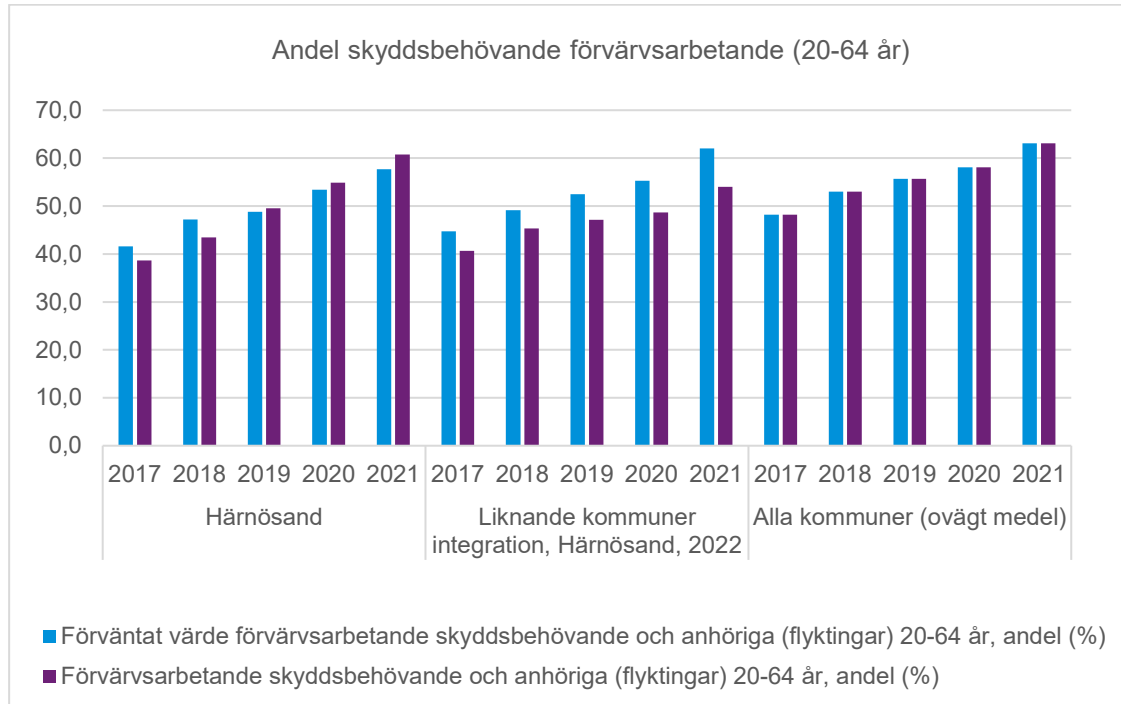
Modellen för förväntad förvärvsfrekvens tar hänsyn till skyddsbehövande och deras anhörigas vistelsetid i Sverige och utbildningsnivå, samt arbetslöshet i kommunen bland inrikes födda. Med skyddsbehövande och deras anhöriga avses personer som sökt asyl och fått uppehållstillstånd, deras anhöriga samt kvotflyktingar. Personerna kan ha bott i Sverige både kortare och längre tid.

Härnösands kommun

Granskning av insatser för nyanlända att bli självförsörjande

2023-10-05

Tabell 6.



Källa: Kolada

Sammantaget indikerar detta att nyanlända i Härnösand allt högre utsträckning kommer in på arbetsmarknaden.

4 Resultat av granskningen

4.1 Mål och ansvarsfördelning

4.1.1 Mål

Av kommunövergripande årsplan för 2023⁵ framgår att ett av kommunens övergripande mål är *jämställd och solidarisk välfärd av hög kvalitet*. Målbeskrivningen gör gällande att resurser ska prioriteras på ett sådant sätt att allas rätt till utveckling och ett värdigt liv tillgodoses. Ett av resultatuppgifterna kopplade till målet har bäring på denna gransknings syfte: *andelen deltagare, såväl kvinnor som män, som efter avslutad arbetsmarknadsåtgärd når egen försörjning*. Resultatuppgiften är inom arbetslivsnämndens ansvarsområde. Vidare framgår att arbetslivsnämnden tilldelats 10 mkr i syfte att skapa arbetstillfällen för de personer som står längst ifrån arbetsmarknaden.

Enligt kommunövergripande årsplan för 2023 är arbetslivsnämndens viktigaste uppgift att stödja människors kompetensutveckling i syfte att främja anställningsbarhet. Arbetet ska bedrivas genom att erbjuda teoretiska och praktiska utbildningar samt arbetsmarknadsinsatser inriktade mot att bryta utanförskap samt social rehabilitering. Inom nämndens ansvarsområde inryms bland annat mottagning, introduktion och samordning av integrationsverksamhet för nyanlända samt vuxenutbildning genom bland annat Komvux och svenska för invandrare (SFI).

Enligt arbetslivsnämndens verksamhetsplan för 2023⁶ har nämnden brutit ner kommunfullmäktiges mål *jämställd och solidarisk välfärd av hög kvalitet* till nämndmålet *fler meningsfulla arbetsträningsplatser till fler deltagare*. Nämnden har formulerat två strategier med tillhörande åtgärder för att uppfylla målsättningen: *arbetsmetoder är utvecklade för att möta individens behov* samt *arenorna är utvecklade för att möta individens behov*. Utfallet av nämndens arbete ska följas upp genom nyckeltalet *andelen deltagare, såväl kvinnor som män, som efter avslutad arbetsmarknadsåtgärd når egen försörjning*. Målsättningen för år 2023 är 80 %.

⁵ Kommunfullmäktige 2022-11-21, § 113.

⁶ Arbetslivsnämnden 2023-01-24, § 5.

Arbetslivsnämndens verksamhetsplan för 2023 gör gällande att nämnden bland annat ska:

- erbjuda språkutvecklande insatser på arbetsträningsplatserna i samarbete med Komvux,
- erbjuda kompetenshöjande insatser på arbetsträningsplatserna som förbereder för arbetslivet,
- utveckla team som arbetar kring varje arena för att möta individens behov,
- erbjuda en utvecklingstrappa med anpassning av sysselsättning utifrån individens behov samt,
- erbjuda kartläggning (gip) av individen på arbetsmarknadstorget innan placering på arena

Åtgärderna ska bidra till uppfyllelse av nämndmålet *fler meningsfulla arbetsträningsplatser till fler deltagare*.

Verksamhetsplanen ska följas upp i nämndens fyramånadersrapport, delårsrapport samt verksamhetsberättelse.

4.1.2 Ansvarsfördelning

Av gemensamt reglementet för kommunstyrelse och nämnder⁷ framgår att arbetslivsnämnden bland annat bär ansvar för att:

- fullgöra kommunens uppgifter enligt lag om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare (2013:156),
- för att fullgöra kommunens uppgifter enligt lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (2016:38)
- samt för att samordna och erbjuda sysselsättning och arbetsmarknadsinsatser enligt socialtjänstlagen (2001:453) 4 kap 4§ samt för personer som står långt från arbetsmarknaden

⁷ Kommunfullmäktige 2023-05-22, § 74.

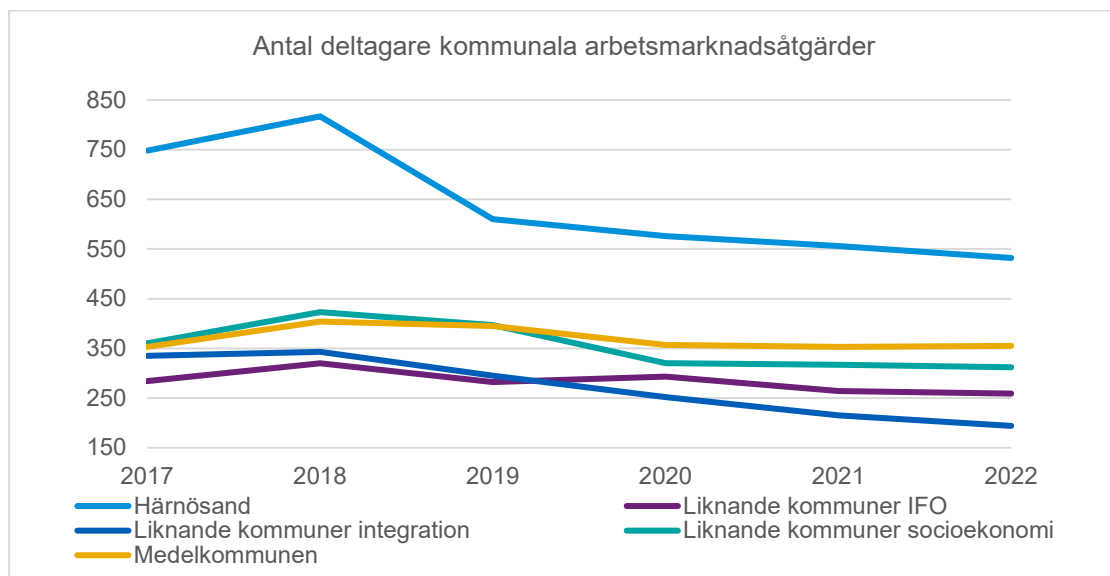
Arbetslivsförvaltningen har i skrivande stund två avdelningar: vuxenutbildningen samt arbete och integration. Under arbete och integration finns tre enheter: arbetslivsinriktad rehabilitering, mottagning och integration samt arenaverksamhet.

Av protokoll⁸ framgår att förvaltningschef föreslog förändringar i organisationsstrukturen för nämnden under våren 2023 efter uppdrag från nämndens ordförande. Förslaget var att arenaverksamheten delas upp på två enhetschefer utifrån verksamheternas samverkansmöjligheter. Vidare ska en tredje enhet, med *arbetsmarknadstorget* som utgångspunkt, bildas. Enheten ska fungera som en utvecklad mottagning för alla deltagare. Av intervju framgår att organisationsförändringen förväntas resultera i en organisation som är mer anpassad efter den typ av samt storlek på verksamhet som bedrivs i dagsläget. Organisationsförändring ska vara gällande från och med 1 september 2023 men implementeringen förväntas pågå under de närmsta åren.

4.2 Arbetsmarknadsåtgärder

Av offentliga data framgår att Härnösand har betydligt fler deltagare i arbetsmarknadsåtgärder än jämförelsegrupperna och har så haft under den senaste femårsperioden. Samtliga jämförelsegrupper har varit på en någorlunda likvärdig nivå under den utvalda perioden. Statistiken avser antal unika deltagare i kommunala arbetsmarknadsåtgärder, oberoende av hur länge de deltagit i åtgärderna.

Tabell 3.



⁸ Arbetslivsnämnden 2023-03-28, § 23.

Härnösands kommun

Granskning av insatser för nyanlända att bli självförsörjande

2023-10-05

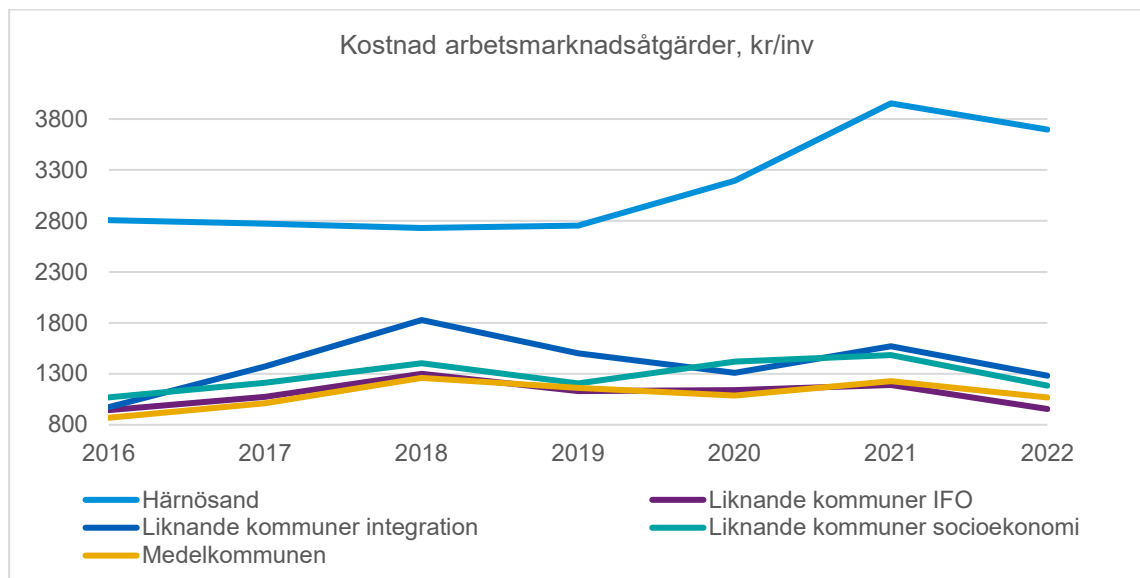
Källa: Kolada.

Vidare framgår av offentliga data att kostnader för arbetsmarknadsåtgärder per invånare har varit betydligt högre i Härnösand jämfört med övriga grupper.

Kostnaderna har även ökat i Härnösand under den senaste tidsperioden, trots att under samma period har antalet deltagare har minskat.

Arbetsmarknadsåtgärder omfattas i statistiken av kommunens sysselsättningsfrämjande insatser och arbetsmarknadsåtgärder som finansieras helt eller delvis av kommunen. Här ingår personal och arbetssökande som deltar i arbetsmarknadsåtgärder eller som fått kommunala anställningar, vilka erbjuds i syfte att mildra verkningarna av arbetslöshet.

Tabell 4.



Källa: Kolada.

2023-10-05

Enligt uppgift är kommunens arbetslivsinriktade rehabilitering baserad på tre delar: sambandet, etappen och övriga konsulenter.

- Sambandet har vanligen 20–25 deltagare och riktar sig till personer som bedöms ha en mycket komplex problematik och svårigheter att vistas tillsammans med andra. Personerna aktualiseras främst från socialförvaltning, psykiatri och Försäkringskassan. De får stöd av sambandet under ett till tre år. 1,5 arbetsmarknadskonsulent arbetar med insatserna.
- Etappen har vanligen 22–29 deltagare och riktar sig främst mot unga personer med psykisk ohälsa, neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF) eller personer med aktivitetsersättning, vilka bedöms besitta en viss arbetsförmåga. Deltagarna får stöd under ett till fyra år i programmet. Två arbetsmarknadskonsulenter arbetar med etappen.
- Övriga konsulenter har cirka 250 deltagare och riktar sig till personer som inte har problem med att vistas i en offentlig miljö men som till stora delar uppfyller de kriterier som beskrivs ovan i detta stycke. Deltagarna aktualiseras främst via socialförvaltning, arbetsförmedling, frivården eller behandlingshem. Deltagarna går vanligen vidare till någon form av arbetsträning inom några veckor från aktualiseringen. Enligt intervjuuppgift har det förekommit att deltagare blivit tilldelade flertal olikartade handlingsplaner. Arbetsmarknadskonsulterna har vanligen 20–45 deltagare per heltidstjänst.

Intervjuuppgift gör gällande att förvaltningen har blivit tilldelad projektpengar från det svenska ESF-rådet för att implementera en evidensbaserad arbetsmarknadsmodell baserad på den danska BIP-modellen. Modellen utgår från elva indikatorer kopplade till anställningsbarhet för individen.

Vidare framgår att kommunen erbjuder flertal insatser för att främja självförsörjningen, däribland:

- studiemotiverande insatser,
- arbetsträning,
- jobbsökning,
- intern samt extern praktik,
- subventionerad anställning,
- studiebesök,
- intern yrkesinriktad utbildning,
- språkstöd på arbetsplatsen,
- validering samt körkortsteori.

2023-10-05

Kommunen erbjuder arbetsträning och intern praktik på ett antal arbetsmarknadsarenor, däribland tvätteri, städ, bilverkstad, natur-, park-, odling- respektive lekparksskötsel, IT-support, återvinningsverksamhet, butikstjänst, snickeri, bageri och café samt digital registrering av handlingar i kommunens arkiv.

4.2.1 Samverkan

Härnösands kommun har en överenskommelse⁹ med Arbetsförmedlingen om samverkan för att påskynda individers etablering i arbetslivet och förbättra kompetensförsörjningen. I överenskommelsen lyfts nyanlända i etableringsprogram fram som en av målgrupperna för samverkan. Samverkansavtalet gör vidare gällande att parterna tillsammans ska verka för att bland annat öka antalet anvisningar till kommunens arbetsträningsplatser samt öka antalet subventionerade anställningar, både internt hos kommunen samt på den reguljära arbetsmarknaden.

I syfte att främja och koordinera samordnade insatser för personer inskrivna i etableringsprogrammet samt övriga SFI-elever som bedöms vara i behov av sådana insatser ska parterna hålla månadsvisa samverkanmöten. Enligt uppgift delges även Arbetsförmedlingen en skriftlig rapport rörande deltagarens utveckling var tredje månad.

Samverkansavtalet mellan kommunen och Arbetsförmedlingen ska revideras vid behov eller i januari månad varje år. Överenskommelsen ska följas upp vid samverkansgruppens månatliga möten samt vid den strategiska samverkansgruppens kvartalsmöten. Enligt uppgift följer mötesdeltagarna upp månadsstatistik från arbetslivsförvaltningen vid mötena. Minnesanteckningar förs av sammankallade i gruppen.

Enligt uppgift har förvaltningen även kontinuerliga möten med socialtjänsten i syfte att stämna av avseende deltagare med försörjningsstöd. Det kan gälla både sysselsättning, missbruk, familjesituation, skuldrådgivning eller eventuella subventionerade anställningar.

Enligt uppgift är *Arbetsmarknadstorget* navet för samverkan och informationssatsningar inom arbetsmarknadsområdet. Arbetsmarknadstorget är bemannat med personal från socialförvaltningen, arbetslivsförvaltningen och Arbetsförmedlingen. Det finns möjlighet för nyanlända att söka sig till arbetsmarknadstorget för stöd och vägledning. Arbetsmarknadstorgets uppdrag är dels att utreda och kartlägga individer, dels att fungera som en samverkansyta för kommunen, myndigheter som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan men även för trossamfund, näringsliv och föreningar.

⁹ Daterad 2022-09-30.

2023-10-05

I och med den kommande organisationsförändringen är förhoppningen att *Arbetsmarknadstorget* ska fungera som den tydliga vägen in till arbetsmarknadsverksamheten. Det ska fungera som en självständig enhet. Där ska den inledande kartläggningen genomföras och där ska deltagare bli tilldelad en konsulent som ska följa med under hela processen. Arbetsmarknadstorget ska vidare utgöra en plattform för samverkan, vilket ska förkorta kontaktvägar och ledtider mellan myndigheterna och övriga aktörer.

Enligt uppgift finns flertal gemensamma forum där kommunen och aktörer i civilsamhället deltar i syfte att samverka. Utöver arbetsmarknadstorget finns till exempel Köpmangatan 10, vilket är en lokal i vilken kommunen bedriver en verksamhet i samverkan med företag, föreningar och trossamfund. Verksamheten bidrar med nödvändigheter så som kläder och möbler till nyanlända. Nödvändigheterna är skänkta av diverse företag, föreningar och trossamfund. Verksamheten är öppen måndag till fredag och bemannas av kommunen tillsammans med ideella i mån av tid.

Med utgångspunkt i arbetsmarknadstorget ska flera samarbeten bedrivas mellan kommunen och andra aktörer. Till exempel ska kommunen haft information om arbetsmarknad och företagande i kommunen tillsammans med Härnösands näringsliv ekonomiska förening och Arbetsförmedlingen. Kommunen samarbetar med Friskis & Svettis genom att hjälpa till att dela ut träningskort till målgruppen i hälsofrämjande insatser på Friskis & Svettis initiativ.

Enheten för mottagning och integration har bjudits in för att informera om kommunens integrationsarbete samt hjälpt till med marknadsföring på bland annat Rotary kanaludden, Rädda barnen, Röda Korset och SOR optimisterna. Rotary samt Rädda barnen har bjudit in flyktingar till familjedag på badhuset. Röda Korset har skänkt överskott från deras verksamhet *Kupan* till verksamheten på Köpmangatan 10. SOR optimisterna har erbjudit simundervisning till kvinnor och matlagning via "§37a medel", vilket är ersättning från Länsstyrelsen till kommuner som vill utveckla kapacitet och beredskap i mottagandet av nyanlända personer och ensamkommande barn. Kommuner kan även ta del av ersättning från Länsstyrelsen för att utveckla samverkan mellan kommuner samt mellan kommuner och andra aktörer i syfte att underlätta etableringen i samhället.

Kommunen ska vidare samverka med Folkhögskolan genom att hjälpa till att marknadsföra och ta upp anmälningar till Folkhögskolans kurs svenska från dag 1. Pingstkyrkan ska bistå med inredning till lokalen Köpmangatan 10, bjuda in till språkundervisning och aktiviteter. Ängekyrkan ska genomföra språkundervisning och aktiviteter för nyanlända, som mottagning och integration ska marknadsföra och bjuda in till. Mottagning och integration har vidare marknadsfört och delat ut biljetter till föreställningar arrangerade av Teater Västernorrland/Norrdans.

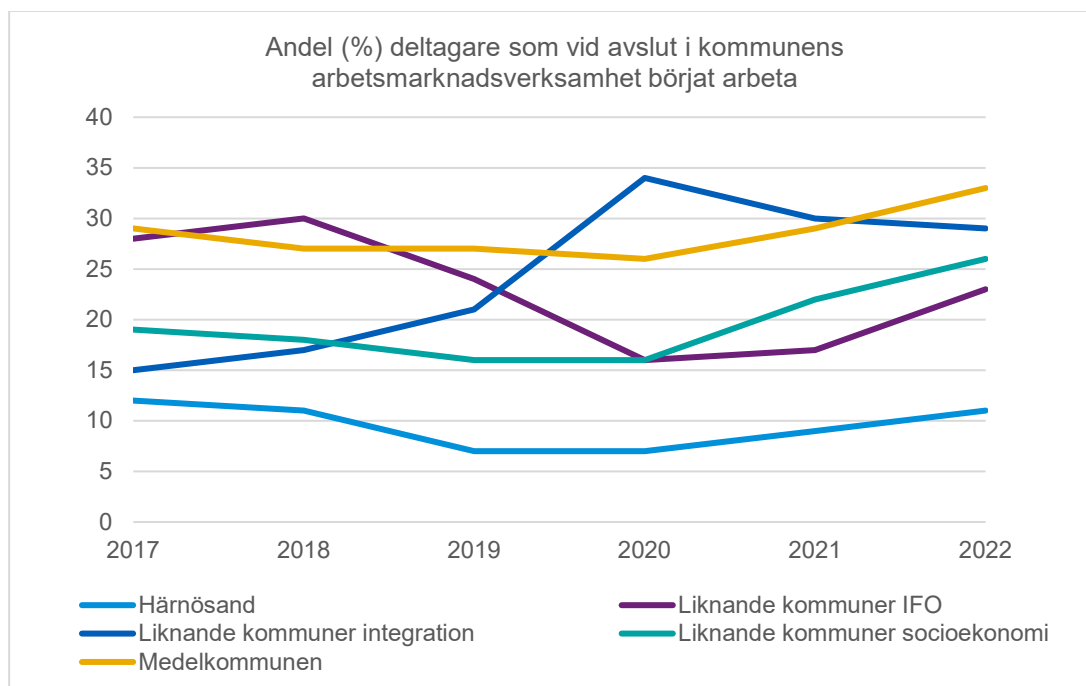
4.2.2 Uppföljning och resultat

Enligt erhållna uppgifter saknas strategisk plan för vilka arbetsmarknadsinsatser som ska erbjudas samt en systematisk uppföljning av insatsernas resultat på verksamhetsnivå.

Dokumentationsrutin vid arbete och integration gör gällande att den dokumentation som görs om deltagare benämns som en "Personakt". En personakt behöver inte diarieföras men ska dokumenteras på ett sådant sätt som gör att den kan granskas och tillhandahållas om så erfordras. Dokumentation om deltagare som tackat ja till en kommunal arbetsmarknadsåtgärd ska göras i förvaltningens verksamhetssystem. Bland annat ska kartläggning, handlingsplan, utvärdering, uppföljnings- och avslutningssamtal, fysiska möten, mejlkonversation, telefonsamtal, brev samt övriga händelser dokumenteras i systemet. Dokumentation ska, enligt rutinen, göras inom 24 timmar efter inträffande. Medarbetare ska få återkoppling på utförd dokumentation två gånger per år av närmsta chef. Enligt uppgift registreras inte alltid händelser i systemet, vilket medför att uppgifterna inte är tillförlitliga.

Offentliga data gör gällande att en betydligt lägre andel av deltagarna i Härnösands kommuns arbetsmarknadsverksamhet har börjat arbeta vid avslut i jämförelse med samtliga jämförelsegrupper. Det gäller även andel deltagare som börjat studera.

Tabell 5.



Källa: Kolada.

”Börjat arbeta” avser osubventionerade och subventionerade anställningar på den reguljära arbetsmarknaden. För att räknas som en anställning ska denna ha pågått minst en sammanhängande månad. Som arbete räknas inte kommunala arbetsmarknadsanställningar.

4.2.3 Bedömning

Vi konstaterar att det bedrivs en omfattande arbetsmarknadsverksamhet i Härnösands kommun.

Vi bedömer att det finns brister i arbetsmarknadsverksamhetens ändamålsenlighet. Vi grundar vår bedömning på jämförelsevis låga deltagarresultat avseende såväl övergång till arbete som studier. Det saknas en aktuell behovsanalys av målgrupp och att insatsutbud anpassas utifrån en sådan behovsanalys. Vi ser också en avsaknad av systematisk uppföljning och analys, och anser att den behöver utvecklas på såväl individ- som på mer aggregerad nivå.

Vi noterar att det finns rutiner för dokumentation av insatser på individnivå, men att följsamheten till rutinerna är bristande vilket bidrar till otillförlitliga uppgifter. Vi anser att en tydlig individuell planering och uppföljning stärker och ger förutsättningar för att påskynda den enskildes utveckling.

Vi anser vidare att uppföljning och analys av hur verkningsfulla olika insatser är i förhållande till sitt syfte för den enskilde, samt hur kostnadseffektiva insatserna är, behöver utvecklas i syfte att skapa möjligheter för ytterligare förbättring av verksamhetens effektivitet.

Vi ser positivt på det pågående arbetet med organisationsförändring, som kan bidra till att skapa förutsättningar för en mer ändamålsenlig verksamhet.

Vi bedömer att det finns en uppbyggd samverkan både internt och externt, inklusive med civilsamhället.

4.3 Samhällsorientering

Lag (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare gör bland annat gällande att kommunen aktivt ska verka för att komma i kontakt med de nyanlända som har rätt till samhällsorientering och motivera dem att delta i insatsen. Vidare ska samhällsorienteringen påbörjas så snart som möjligt efter det att den nyanlände har folkbokförts i kommunen. Kommunens skyldighet att erbjuda insatsen upphör tre år efter det att den nyanlände första gången folkbokfördes i en kommun.

Samhällsorientering erbjuds via Blekinge Integrations & utbildningscenter (biu-online). Via biu-online erbjuds samhällsorientering på 25 olika språk. Det finns även möjlighet att frivilligt delta i kurser avseende t ex studieteknik.

Tidigare erbjöds programmet via Samordnad samhällsorientering i Västernorrland. Anledningen till bytet var att kommunen upplevde svårigheter att erbjuda samhällsorientering på samtliga språk som eleverna efterfrågade, samt att antalet deltagare minskat kraftigt de senaste åren. Hittills har 17 deltagare påbörjat samhällsorientering under 2023. Vi har tagit del av resultatet av två enkäter som genomförts under 2023, vars syfte var att undersöka hur väl samhällsorienteringen fungerat. Enkäterna har riktats sig mot elever respektive kommunens samordnare. Elevernas svar är över lag av positiv karaktär och anger att samhällsorientering bidragit till ökad kunskap om det svenska samhället. Även samordnarnas svar är över lag positivt. Det är enbart kommunikation med samhällskommunikatörerna som erhållit en mer spridd bedömning.

Samhällsorienteringen sker på den nyanländas modersmål, på lätt svenska eller på ett annat modersmål som den nyanlända behärskar. Den sker digitalt och består av minst 100 timmars utbildning uppdelad i 8 olika moment. Kursen ska bringa kunskap och vägledning avseende mänskliga rättigheterna, grundläggande demokratiska värderingar, rättigheter och skyldigheter, hur det svenska samhället är organiserat samt om praktiskt vardagsliv. Kursen bedrivs till största delen i dialogform och alla deltagare har möjlighet att genomföra kursen i verksamhetslokaler, där teknik finns tillgängligt och delta tillsammans med andra. I normalfallet erbjuds 1 till 2 dagar i veckan, 3 timmar per tillfälle. Det är möjligt att läsa både dag- och kvällstid, samt går även att kombinera med SFI.

Väntetiden för att få påbörja samhällsorienteringen är mellan 1–3 månader. Vanligen avser den längre väntetiden för kvinnor på att få plats för barn i barnomsorg. En längre väntetid kan även bero på att deltagaren tillhör en språkgrupp med få deltagare. Kursen påbörjas när det finns en tillräckligt stor grupp för att det ska vara möjligt att föra dialog och diskussion. Om avbrott sker beror detta vanligen på att deltagaren fått praktikplats eller arbete.

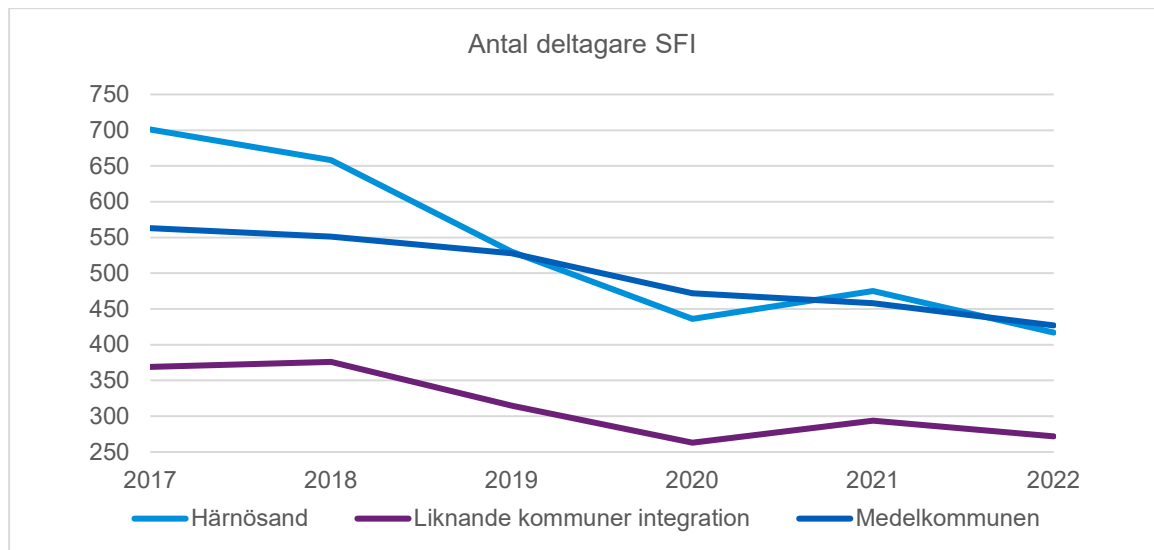
4.3.1 Bedömning

Vi bedömer att nyanlända som är berättigade till samhällsorientering får ta den av samhällsorientering av god kvalitet. Vi gör vår bedömning utifrån att samhällsorientering erbjuds på ett flertal språk, sker gruppbaserat för att möjliggöra interaktion samt att det erbjuds flexibelt i tid.

4.4 Svenska för invandrare

Av offentliga data framgår att Härnösand har betydligt fler elever i SFI-utbildning i jämförelse med liknande kommuner integration men att antalet är likvärdigt sedan år 2019 jämfört med medelkommunen. Uppgiften avser kalenderår, mätt 15 oktober.

Tabell 6.



Källa: Kolada.

Enligt uppgift kan kommunen erbjuda SFI inom en månad. Intag sker löpande. När en elev anmäler sig till SFI genomförs en inledande kartläggning av studie- och yrkesvägledare (SYV) tillsammans med lärare för att kontrollera elevens studiebakgrund för att sedan kunna placera eleven vid rätt studieväg och kurs. I dagsläget har SFI, enligt uppgift, cirka 140–160 elever.

Samtliga lärare är enligt erhållna uppgifter behöriga i undervisande ämnen.

2023-10-05

Enligt uppgift är det sällan en elev går direkt till validering då elevens studie- och/eller yrkesbakgrund från hemlandet vanligen skiljer sig för mycket för att det ska vara möjligt att validera. Vid Vuxenutbildningen finns idag möjlighet att validera kunskaper inom vård och omsorg. Har eleven andra yrkesbakgrunder som ska valideras sker detta i samarbete med Härnösands gymnasium eller tillsammans med näringslivet.

Enligt uppgift stänger SFI ned fyra veckor under sommaren. Under dessa veckor har eleverna möjlighet att vara lediga eller övergå till flexibla studier. De elever som väljer att ta ledigt under dessa veckor behöver "läsa in" kursernas innehåll under övrig tid som eleven har undervisats vid SFI. Elever som väljer att övergå till flexibla studier har tillgång till vuxenutbildningens "studiehall" som är bemannad med lärare och studiehandledare. Stödet som eleven har tillgång till vid studiehallen motsvarar däremot inte den undervisning som ges i klassrum. Under tidigare år har vikarier tillsatts under sommaren men då har inga elever närvarat vid undervisningen.

Det finns möjlighet till flexibla studier i form av distansundervisning med lärarledda träffar i kommunens egen regi. Målsättningen är att elever som väljer flexibla studier ska kunna medverka fysiskt för närundervisning vid Vuxenutbildningen alla dagar i veckan.

Av intervju framgår att nämnden givit förvaltningschef i uppdrag att föra dialog med folkhögskolan angående möjligt samarbete kring de grupper som har svårt att utvecklas inom ramen för SFI.

4.4.1 Uppföljning och resultat

Enligt uppgift följs elevernas måluppfyllelse vid SFI upp genom elevens resultat och tiden det har tagit för eleven att slutföra kursen. Varje elev studerar vanligen tills ett godkänt betyg är uppnått men om undervisande lärare bedömer att det inte sker någon utveckling kan studierna avbrytas. Enligt uppgift tar det längre tid för eleverna i Härnösand att slutföra kurserna i jämförelse med liknande kommuner. Komvuxs tertiärrapport för perioden 1 januari till 31 mars 2023 gör gällande att den genomsnittliga kurslängden på SFI är 57 veckor. Av intervju framgår att kommunen under det senaste året arbetat för mer likvärdiga bedömningar avseende progression. Eleven har möjlighet att fortsätta sina studier vid ett senare tillfälle om det föreligger särskilda skäl. Förvaltningen tillämpar en karenstid på 6 månader ifall eleven avslutat sin medverkan på egen hand.

Nämnden ska följa upp elevernas kunskapsutveckling tertiär- och helårsvis genom kvalitetsrapporter avsedd för hela Komvuxs verksamhet. I kvalitetsrapporten följs bland annat antal elever på, antal/andel avbrott, ej påbörjade deltagare, andel godkända betyg samt kurslängd upp på olika nivåer.

Härnösands kommun

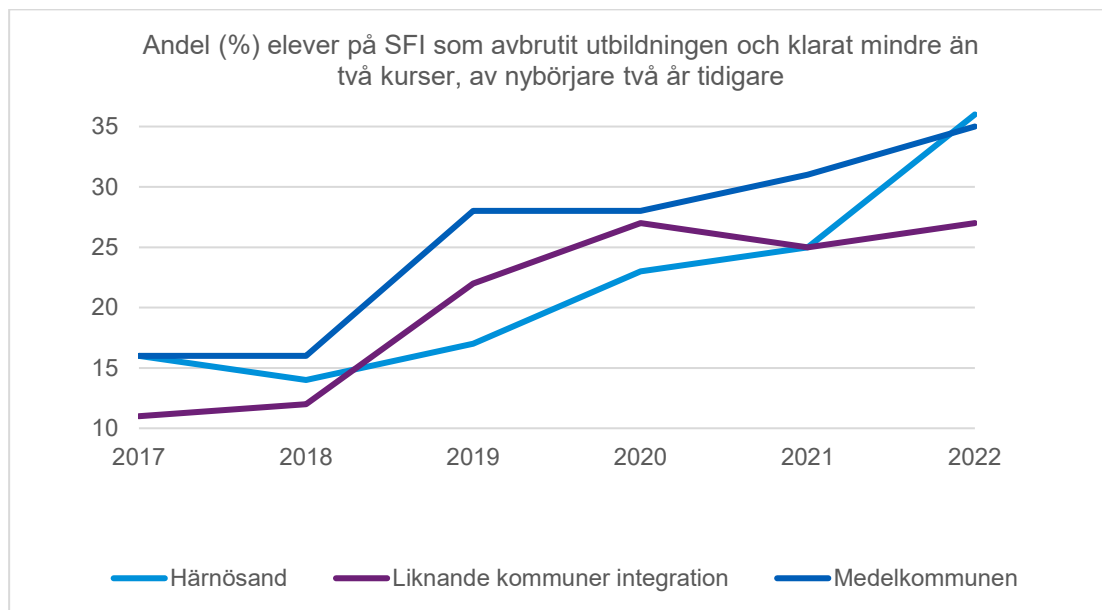
Granskning av insatser för nyanlända att bli självförsörjande

2023-10-05

Tertialrapport avseende perioden 1 januari till 31 mars 2023 gör gällande att SFI hade 346 kursdeltagare samt 29,5 % avbrott. Av rapporten framgår vidare att avbrotten vanligen beror på bland annat inaktivitet, arbete/praktik, studieuppehåll eller egen begäran.

Vidare framgår av offentliga data att andelen elever som avbrutit utbildning och klarat mindre än två kurser har ökat de senaste åren i Härnösand, liknande kommuner integration samt medelkommunen. Andelen som avbrutit utbildningen i Härnösand är likvärdig medelkommunen men högre jämfört med liknande kommuner integration. Övriga resultatmått i Kolada är i nivå med eller lägre än riket och liknande kommuner integration.

Tabell 7.



Källa: Kolada

I nämndens internkontrollplan för 2023¹⁰ anges flertal risker kopplade till språkinläring, däribland risken att det finns brister i elevens studieplan, att SFI-elever har en otillfredsställande utveckling samt att utrikesfödda har bristande språkkunskaper. De två förstnämnda är kopplade till nämndmålet *fler personer deltar i behovsbaserade och tillgängliga utbildningar* och den sistnämnda risken är kopplat till nämndmålet *fler meningsfulla arbetsträningsplatser till fler deltagare*.

¹⁰ Arbetslivsnämnden 2022-11-10, § 62.



Härnösands kommun

Granskning av insatser för nyanlända att bli självförsörjande

2023-10-05

4.4.2 Bedömning

Vi bedömer att SFI-verksamheten delvis är ändamålsenlig. Vi grundar vår bedömning på att elevernas resultat sammantaget är något lägre än liknande kommuner och riket. Samtidigt finns en hög lärarbehörighet, vilket utgör en god grund för en kvalitativ utbildning.

5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att arbetslivsnämnden delvis bedriver en effektiv verksamhet för att få nyanlända med uppehållstillstånd självförsörjande.

Vi konstaterar att det bedrivs en omfattande arbetsmarknadsverksamhet i Härnösands kommun.

Vi bedömer att det finns brister i arbetsmarknadsverksamhetens ändamålsenlighet, med jämförelsevis låga deltagarresultat avseende såväl övergång till arbete som studier. Det saknas en aktuell behovsanalys av målgrupp och att insatsutbud anpassas utifrån en sådan behovsanalys. Vi ser också en avsaknad av systematisk uppföljning och analys, och anser att den behöver utvecklas på såväl individ- som på mer aggregerad nivå.

Vi bedömer att det finns en uppbyggd samverkan både internt och externt, inklusive med civilsamhället.

Vi bedömer att nyanlända som är berättigade till samhällsorientering får ta den av samhällsorientering av god kvalitet.

Vi bedömer att SFI-verksamheten delvis är ändamålsenlig. Vi grundar vår bedömning på att elevernas resultat sammantaget är något lägre än liknande kommuner och riket. Vi ser positivt på det pågående arbetet med att hantera utmaningarna.

Vidare ser vi positivt på arbetet med den övergripande organisationsförändringen.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi arbetslivsnämnden att:

- Utveckla arbetet med analys av vilka insatser som erbjuds utifrån behov och förutsättningar hos målgruppen.
- Utveckla arbetet med systematisk uppföljning och analys på såväl individnivå som aggregerad nivå.
- Säkerställa att det påbörjade arbetet avseende SFI ger avsett resultat.
- Säkerställa att den övergripande organisationsförändringen ger avsett resultat.



Härnösands kommun

Granskning av insatser för nyanlända att bli självförsörjande

2023-10-05

Datum som ovan

KPMG AB

Liam Alldén

Kommunal revisor

Mikael Lindberg

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Lena Medin

Certifierad kommunal yrkesrevisor

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.