

Kommittédirektiv



Det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag

Dir.
2016:56

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2016

Sammanfattning

En väl fungerande arbetsmarknad är till nytta för arbetstagare och arbetsgivare och för samhället i stort. Den kännetecknas av en hög nivå på sysselsättningen och en produktiv användning av arbetskraften. För att på lång sikt säkerställa att samhällets samlade resurser används så effektivt som möjligt ska en särskild utredare analysera hur statens åtagande i dessa frågor och Arbetsförmedlingens uppdrag kan utformas.

Utredaren ska bl.a. ta ställning till

- hur det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken kan göras mer effektivt och tydligt,
- hur Arbetsförmedlingens vägledning bör stärkas och samspela med annan vägledning,
- hur utbildning och andra insatser inom arbetsmarknadspolitiken bör förhålla sig till skolväsendet, universitet och högskolor samt folkbildningen, och
- hur väl samspelet och ansvarsfördelningen fungerar mellan aktörer som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt, med särskilt fokus på statliga myndigheters och kommunernas roll, samt hur förutsättningarna för samverkan och ansvarsfördelning kan förbättras.

Delarna av uppdraget som rör vägledning och externa leverantörer ska delredovisas senast den 31 oktober 2017. Delredovisningen ska även innehålla en övergripande kartläggning av hur samspelet och ansvarsfördelningen mellan stat och kommun fungerar i frågor som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 januari 2019.

Politiken för en väl fungerande arbetsmarknad

Regeringens mål med arbetsmarknadspolitikerna är att insatserna ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. En väl fungerande arbetsmarknad är till nytta för arbetstagare och arbetsgivare, men även för samhället i stort. En väl fungerande arbetsmarknad kännetecknas av en hög nivå på sysselsättningen och en produktiv användning av arbetskraften. Arbetskraften kan matchas mot de krav som strukturomvandlingen på arbetsmarknaden ställer. Antalet personer som arbetar och antalet arbetade timmar i ekonomin ska öka. Sysselsättningen ska öka och arbetslösheten ska minska varaktigt. Människor ska arbeta och bidra efter förmåga. Färre ska vara deltidsarbetslösa. Kvinnors sysselsättning och arbetskraftsdeltagande måste öka, särskilt bland utrikes födda.

Regeringens utgångspunkt är att människor både vill och kan bidra och göra rätt för sig. Politiken för en väl fungerande arbetsmarknad måste ta sin utgångspunkt i behoven av och efterfrågan på arbetskraft och kompetens inom både den privata och den offentliga sektorn. Arbetsmarknadspolitikerna spelar också en viktig roll i att ge stöd till enskilda i en omställningsprocess. Samtidigt har kraven på att arbetssökande aktivt ska söka arbete förtydligats de senaste åren.

Arbetsmarknadspolitikerna är nationella, med en statlig finansiering och ett regelverk som ska tillämpas enhetligt i hela landet, men ska ha tillräckliga möjligheter till flexibilitet för att kunna anpassas efter förhållanden på arbetsmarknaderna lokalt och regionalt.

Regeringen har samtidigt betonat kommunernas roll för en väl fungerande arbetsmarknad, bl.a. genom att på olika sätt ha stimulerat samarbete och tagit bort begränsningar för

samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. Staten har sedan 2010 huvudansvaret för etablering av nyanlända invandrare. Arbetsförmedlingen är huvudsaklig samordnande aktör, men kommunerna har ansvar för uppgifter som bosättning, kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare och samhällsorientering.

Utbildningspolitiken har stor betydelse för en väl fungerande arbetsmarknad och regeringen har genomfört ett stort antal satsningar inom det området. Regeringen har även förändrat sjukförsäkringen så att den ska ge den trygghet som försäkrade har rätt att förvänta sig samt att den försäkrade snabbt ska återkomma till arbete. Ersättning från sjukförsäkringen ska lämnas under den tid det behövs för att återfå arbetsförmågan och den bortre tidsgränsen för hur länge ersättning kan lämnas har avskaffats. Arbetsförmedlingen bedriver arbetslivsinriktad rehabilitering för personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning eller ohälsa. Myndigheten samverkar med Försäkringskassan för att stödja sjukskrivna och personer med aktivitetsersättning att kunna återgå i arbete. Genom samordningsförbund samverkar Arbetsförmedlingen med Försäkringskassan, kommuner och landsting för att ge stöd åt personer som har behov av samordnade rehabiliteringsinsatser så att dessa uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete. För en väl fungerande arbetsmarknad är det också viktigt att det är möjligt att förena arbetsliv med familjeliv.

Aktörer som bidrar till en väl fungerande arbetsmarknad

Arbetsförmedlingen

Många aktörer bidrar på olika sätt till arbetet för en väl fungerande arbetsmarknad. Den huvudsakliga statliga myndigheten med uppdrag att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad är Arbetsförmedlingen. Myndigheten har cirka 14 000 anställda över hela landet och verksamheten omsluter totalt cirka 78 miljarder kronor för 2016, inklusive alla olika former av individersättning och anställningsstöd.

Arbetsförmedlingens huvudsakliga uppdrag är att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft. Arbetsförmedlingen ska även säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring. Myndigheten har också ett samlat ansvar för handikappfrågor inom arbetsmarknadspolitiken och ett särskilt ansvar för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden.

För att genomföra sitt uppdrag har Arbetsförmedlingen en rad olika insatser till sitt förfogande. Den vanligaste insatsen är platsförmedling genom vilken de som söker arbete kan få förmedlingsstöd i kombination med uppföljning för att säkerställa ett aktivt arbetssökande. Arbetsförmedlingen har också tillgång till det europeiska nätverket av offentliga arbetsförmedlingar, Eures. Arbetsförmedlingen har möjlighet att besluta om olika programinsatser för att stärka den enskildes möjligheter att få eller att behålla ett arbete och för att underlätta för arbetsgivarna att få arbetskraft med efterfrågad kompetens. Bland sådana insatser finns yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning, praktik och stöd till start av näringsverksamhet. Arbetsförmedlingen förfogar även över olika former av anställningsstöd.

Förutom de insatser som ges i Arbetsförmedlingens regi levereras tjänster av externa kompletterande aktörer. Privata utförare har sedan länge levererat utbildning inom arbetsmarknadspolitiken, och sedan 2007 finns de i större utsträckning med som leverantörer av kompletterande arbetsförmedlingstjänster.

Arbetet för att uppnå en väl fungerande arbetsmarknad kan Arbetsförmedlingen inte bedriva på egen hand. Många andra aktörer spelar viktiga roller. Vissa av dessa är statliga eller kommunala myndigheter med uppdrag definierade av riksdag och regering. Andra är aktörer av olika slag utanför den offentliga sfären, både ideella organisationer och företag.

Kommunerna

Kommunernas verksamheter är en förutsättning för en väl fungerande arbetsmarknad. Kommunerna tar ett ansvar för

arbetsmarknadsinsatser genom att socialnämnden får begära av dem som får försörjningsstöd att delta i praktik och kompetenshöjande insatser i de fall den enskilde inte kunnat erbjudas en lämplig arbetsmarknadspolitisk insats. Socialnämnden ska samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas om sådana insatser. I så gott som samtliga kommuner finns kommunalt finansierade arbetsmarknadsinsatser i någon form.

Kommunerna ansvarar bl.a. för utbildning inom skolväsendet, vilket även inkluderar studie- och yrkesvägledning. Kommunerna har vidare ett aktivitetsansvar för ungdomar. Det innebär att en hemkommun löpande under året ska hålla sig informerad om hur de ungdomar i kommunen är sysselsatta som har fullgjort sin skolplikt men inte har fyllt 20 år och inte har genomfört eller fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola eller gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning. Kommunerna ska erbjuda dessa ungdomar lämpliga individuella åtgärder, i första hand för att motivera individen att påbörja eller återuppta en utbildning.

Kommunerna har också en viktig roll tillsammans med Arbetsförmedlingen vad gäller integrationen av nyanlända invandrare. Kommunerna är även stora arbetsgivare.

Andra aktörer

Arbetsmarknadens parter är avgörande för arbetsmarknadens funktionssätt. Det följer främst av betydelsen av de avtal som sluts på arbetsmarknaden, men också av t.ex. parternas roller i samråd inom arbetsmarknadspolitiken. Parterna har stor kompetens och partsorganisationerna har en unik möjlighet att genom sina medlemsorganisationer löpande följa utvecklingen och behoven på arbetsmarknaden. Fler än 3 miljoner arbetstagare omfattas nu av något av de omställningsavtal som har slutits mellan arbetsmarknadens parter inom ett antal områden. Omställningsorganisationerna har fått en allt större roll i att ge stöd till personer som blir uppsagda.

Många statliga myndigheter spelar viktiga roller, däribland Svenska ESF-rådet, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Arbetsmiljöverket, Medlings-

institutet, Migrationsverket, länsstyrelserna, Statens skolverk, universitet och högskolor. Inom kommittéväsendet finns bl.a. Delegationen för unga till arbete och Valideringsdelegationen 2015–2019.

Även statligt ägda bolag som Samhall AB och Lernia har verksamhet som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. Arbetslöshetskassorna, folkhögskolorna, yrkeshögskolorna och idéburna organisationer är andra viktiga aktörer. Privata företag inom exempelvis bemannings- och rekryteringsbranscherna samt arbetsintegrerande sociala företag har också verksamhet som påverkar hur arbetsmarknaden fungerar. På regional nivå hanterar aktörer med regionalt utvecklingsansvar många uppgifter med koppling till arbetsmarknadspolitiken.

Behovet av en utredning

Arbetslöshetens och befolkningens utveckling

Arbetsmarknadsläget i Sverige har förbättrats under det senaste året. I takt med att konjunkturen förbättras bedöms efterfrågan på arbetskraft öka, vilket bidrar till att sysselsättningen fortsätter att öka och att arbetslösheten minskar. Den minskade arbetslösheten utgår dock från en hög nivå som har varat i flera år.

Arbetslöshetens börda har under de senaste åren också blivit alltmer ojämnt fördelad. Arbetslöshetsiderna har förlängts efter den utdragna lågkonjunkturen och stora inflöden har skett på arbetsmarknaden, bl.a. till följd av förändringar i sjukförsäkringen och genom ökad invandring. Gruppen arbetslösa består i dag till allt större omfattning av individer som har det relativt svårt att få en fast förankring på arbetsmarknaden. Till dessa hör personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, individer med högst förgymnasial utbildning och individer födda utanför Europa. Även arbetslösa personer som är 55 år eller äldre har svårt att hitta nytt jobb. Många av dessa arbetslösa har även i gynnsammare konjunkturlägen svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden.

Med en åldrande befolkning måste färre försörja fler. För att kunna upprätthålla en offentligt finansierad välfärd blir det nödvändigt att de som redan arbetar mer och att den arbetskraft som skulle kunna arbeta, men i dag inte gör det, kommer i arbete.

Till följd av en ökad oro i omvärlden kommer fler människor med skyddsbehov till Sverige och de nyanländas potential behöver tillvaratas. Utrikes födda har i dag ett lägre deltagande i arbetskraften än inrikes födda. Alla de många samhällsaktörer som bidrar till att underlätta och påskynda nyanlända invandras etablering i samhället och arbetslivet behöver samspela bättre.

Sverige har en internationellt sett hög sysselsättningsgrad bland både kvinnor och män. Män är fortfarande sysselsatta i högre grad, men skillnaderna minskar över tid. Skillnaden mellan könen i fråga om arbetslöshet är liten. Kvinnor och män har trots det olika ställning på arbetsmarknaden, t.ex. genom att kvinnor och män i hög grad arbetar inom olika sektorer och yrken och att kvinnor arbetar deltid i betydligt större utsträckning än män. Sysselsättningsgraden bland utrikes födda kvinnor är betydligt lägre än bland inrikes födda kvinnor och skillnaden är större mellan utrikes födda kvinnor och män än mellan inrikes födda.

Matchningsproblematik och strukturomvandling

Samtidigt som arbetslösheten är hög ligger antalet lediga jobb på en hög nivå. Arbetsgivare har problem att hitta personal med rätt kompetens. Inom vissa sektorer och regioner råder särskild brist på kvalificerad arbetskraft. Rekryteringstider har ökat. Många arbetstagare har uppgifter som inte motsvarar deras kvalifikationer, inte minst utrikes födda personer.

I Sverige, som i många länder, ökar ny teknik och innovationer efterfrågan på arbetskraft med eftergymnasial utbildning. Även lägre avlönade arbeten har ökat mer än jobb i lönenivåerna i mellanskikten. Omställning till yrken och arbetsuppgifter som kräver längre utbildning är tidsmässigt och ekonomiskt kostsamt för individen. Den minskade tillgången på

jobb i mellanskiktet resulterar därför i hög grad i ökad konkurrens om jobben i de lägre segmenten.

Utvecklingen ställer ökade krav på insatser som förbättrar matchningen mellan de arbetssökande och de tillgängliga jobben, i första hand genom grundläggande utbildning och kompletterande utbildningar inom bristyrken.

Arbetsmarknadspolitikens insatser

Arbetsmarknadens främsta aktörer är individen som arbetar eller söker arbete och arbetsgivaren. Grundläggande är att individer har ansvar för sin egen försörjning och för att skaffa och upprätthålla den kompetens som är efterfrågad på arbetsmarknaden. Arbetsgivare har ansvar för den egna kompetensförsörjningen.

Få av arbetsmarknadspolitikens många olika insatser är utformade som rättigheter. De beslutas i stället efter en arbetsmarknadspolitisk prövning. Insatserna ska också vara anpassade efter individens förutsättningar, inom regelverkets ramar. En individ med sämre förutsättningar att själv hitta eller byta arbete eller skaffa sig utbildning får generellt mer hjälp och stöd från det offentliga än en individ med goda förutsättningar. Av förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår att en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad och endast får göras om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. Regleringen underlättar en anpassning efter konjunktur- och arbetsmarknadsläget och därmed en effektiv användning av tillgängliga resurser. Den försvårar dock samtidigt möjligheten för arbetssökande och arbetsgivare att överblicka eller förutsäga vilken typ av stöd som finns tillgängliga och i viss mån även vilka krav som kommer att ställas.

Kravet på de arbetssökande att stå till arbetsmarknadens förfogande är kopplat till rätten till specifika ersättningar. För arbetsmarknadspolitikens legitimitet är det viktigt att det finns en väl fungerande kontroll av att de arbetssökande står till

arbetsmarknadens förfogande och att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring.

Tydliga men anpassningsbara insatser

Det är viktigt att det statliga och offentliga åtagandet inom arbetsmarknadspolitiken är tydligt, för att skapa långsiktiga planeringsförutsättningar för individer och andra aktörer på arbetsmarknaden. Staten bör inte skapa system som motverkar arbetstagares eller arbetsgivares incitament att själva bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Offentliga åtgärder på arbetsmarknaden bör därför så långt som möjligt undvika inlåsnings effekter, dödviktseffekter och konkurrenssnedvridning.

Vilka åtaganden som är samhällsekonomiskt effektiva kan dock vara svårt att överblicka, särskilt på lång sikt. Det kommer alltid att finnas gränser för det statliga respektive det offentliga åtagandet och dessa gränser kommer återkommande att behöva ses över, inte minst eftersom användningen av offentliga resurser alltid kommer att behöva prioriteras.

Avgränsningar eller prioriteringar inom åtagandet vad gäller arbetet för en väl fungerande arbetsmarknad kan inte vara statiska, utan behöver kunna anpassas dels till utvecklingen på arbetsmarknaden på längre sikt, dels till konjunkturförändringar. I så stor utsträckning som möjligt bör anpassningsbarheten vara inbyggd i systemet och inte kräva ändringar av regelverk eller organisation.

Många aktörer som behöver samspela

Många aktörer, både statliga, regionala, kommunala, ideella och privata, påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. Många av aktörerna finns delvis eller helt utanför den statliga eller offentliga sfären. Till exempel spelar arbetsmarknadens parter en större roll på den svenska arbetsmarknaden än i många andra länder.

Med ett bättre samspel mellan de aktörer som bidrar till en väl fungerande arbetsmarknad kan samhällets samlade resurser utnyttjas bättre, t.ex. genom att undvika överlappningar. För

samhällets bästa bör även samspelet fungera väl i fråga om insatser helt utanför det statliga åtagandet, som parternas roller inom omställningsavtalen. Staten har begränsade möjligheter att påverka detta samspel. Genom utformningen av exempelvis regelverk, finansiering, organisation och styrning av statliga myndigheter kan dock bättre förutsättningar skapas för en väl fungerande samverkan. Kommunerna är tillsammans med fristående huvudmän ansvariga för utbildning inom skolväsendet. Kommunernas skyldigheter och elevers rättigheter regleras dock genom lagstiftning. Arbetslöshetsförsäkringen finansieras delvis av staten, inom arbetsmarknadspolitiken finansierar staten utbildningsverksamhet som utförs av externa leverantörer och den offentliga arbetsförmedlingen utförs till största del i statlig regi. Kommunerna tillhandahåller arbetsmarknadsinsatser till personer med försörjningsstöd. Balansen mellan olika former av åtagande behöver vara ändamålsenlig. Olika sätt att utforma det statliga åtagandet har sina för- och nackdelar.

Att inte utföra verksamheter i egen regi ger flexibilitet och skapar ökade möjligheter för innovation. Studier har däremot inte kunnat påvisa några genomgående skillnader mellan övergång till arbete för deltagare hos privata utförare av arbetsförmedlingstjänster i förhållande till deltagare i insatser i Arbetsförmedlingens regi. Jämförelser är dock svåra eftersom det är olika tjänster som levereras.

Externa utförare skapar samtidigt nya behov och kostnader kring t.ex. upphandling, uppföljning och kontroll, vilka ökar ju fler leverantörerna är. Delvis som en följd av valfrihetssystemet och låga trösklar in på marknaden har antalet leverantörer av kompletterande arbetsförmedlingstjänster internationellt sett varit väldigt högt i Sverige. Efter en eskalering av klagomål som hänförde sig till oegentlig eller brottslig verksamhet inom etableringslots tjänsten avslutade Arbetsförmedlingen i februari 2015 samtliga sina avtal med etableringslotsar med motivet att säkerhet och kvalitet inte längre kunde garanteras. Hur externa leverantörer kan användas för att tillföra mest mervärde till arbetet för en väl fungerande arbetsmarknad behöver analyseras.

Arbetsförmedlingens uppdrag

Arbetsförmedlingen spelar som den huvudsakliga statliga myndigheten inom arbetsmarknadspolitiken en viktig roll i att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Arbetsförmedlingen har som organisation genomgått stora förändringar under de tio senaste åren. 2008 ombildades Arbetsmarknadsverket, med länsarbetsnämnder och Arbetsmarknadsstyrelsen, till en sammanhållen myndighet. Sedan myndigheten Arbetsförmedlingen bildades har nya uppgifter och resurser tillförts. Myndigheten står inför stora utmaningar, inte minst den snabba befolkningstillväxten till följd av en ökad flykting- och anhöriginvandring. Arbetsförmedlingen har även påbörjat ett genomgripande internt förändringsarbete.

Förmedlingsverksamheten riktad mot arbets sökande och arbetsgivare bedrivs via cirka 290 arbetsförmedlingskontor, men även i allt högre utsträckning via digitala tjänster och kundtjänst via telefon. En översyn av kontorsnätet pågår inom myndigheten, med inriktning på att minska antalet kontor och frigöra resurser för att utveckla kontakter med såväl arbetsgivare som arbets sökande. Verksamheten ska vara tillgänglig och likvärdig för arbets sökande och arbetsgivare i hela landet.

Den offentliga arbetsförmedlingen har traditionellt sett haft en viktig roll för informationsspridning om lediga arbetstillfällen och för att underlätta kontakter mellan arbets sökande och arbetsgivare. Denna roll är särskilt viktig för dem med svagare förankring på arbetsmarknaden. De senaste årens tekniska utveckling har medfört att det har blivit betydligt enklare och mindre tidskrävande att söka efter arbete eller att utlysa vakanser genom nya informationskanaler och aktörer. Arbetsförmedlingens Platsbyrå har blivit lättare tillgänglig både för arbets sökande och för arbetsgivare och det har vuxit fram flera privata nättjänster för matchning. Att ta avgifter för arbetsförmedling är i Sverige inte tillåtet enligt lagen (1993:440) om privat arbetsförmedling, men att på olika sätt hjälpa arbetsgivare att hitta rätt personer att anställa har blivit en

allt större affärsverksamhet genom bemannings- och rekryteringsbranscherna.

Den ökade användningen av bemanningsföretag och parternas omställningsorganisationers verksamhet innebär att det i dag finns fler aktörer som kan bidra till matchningen mellan arbetstagare och arbetsgivare. Många av dessa aktörer riktar sig dock huvudsakligen till dem som redan är etablerade på arbetsmarknaden eller har lätt att etablera sig, medan Arbetsförmedlingen riktar sig till alla. Arbetsförmedlingen får därför en viktig roll för dem med svag ställning på arbetsmarknaden. Många av dem behöver dock stöd och insatser utanför myndighetens ansvarsområde, t.ex. inom skolväsendet eller av socialtjänsten. Myndighetens uppdrag riskerar då att bli splittrat och verksamheten får svårare att utnyttja resurserna optimalt. Vikten av att Arbetsförmedlingen samverkar och samspelar väl med andra aktörer på lokal, regional och nationell nivå ökar. Hur uppdraget för myndigheten Arbetsförmedlingen på lång sikt bör utformas för att mest effektivt bidra till en väl fungerande arbetsmarknad bör analyseras. Riksdagen har beslutat att tillkännage för regeringen att regeringen snarast bör återuppta arbetet med att genomföra en bred översyn av Arbetsförmedlingen (Översynen av Arbetsförmedlingen, bet. 2014/15:AU6, rskr. 2014/15:100 samt Översyn av Arbetsförmedlingen, mom. 2, bet. 2014/15:AU11, rskr. 2014/15:249).

Många former av utbildning

Utbildning är ofta avgörande för att människor ska få arbete. Rätt utbildning är inte bara viktigt vid inträde på arbetsmarknaden utan även för att människor ska kunna ställa om för att möta de förändringar som sker på arbetsmarknaden. När en allt större del av befolkningen har kunskaper och utbildning från andra länder ökar även behoven av validering av kunskaper och bedömning av utländsk utbildning.

Det är individens ansvar att skaffa sig den utbildning eller kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden och det ligger i arbetsgivares intresse att utbilda och vidareutbilda sina anställda. Även om det inte ställs krav på att individen ska delta

i utbildning utöver skolplikten, finns det infrastruktur som syftar till att möjliggöra för individen att fortsätta studera efter grundskolan. Regeringens mål är att alla ungdomar ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Det gäller även dem som kommer in i det svenska skolsystemet under grundskolans senare del eller i gymnasieåldern.

I detta sammanhang är det viktigt att lyfta fram skolans studie- och yrkesvägledning som ska bidra till att eleven gör väl grundade val inför framtiden. Kommunerna har dessutom ett aktivitetsansvar för de som är under 20 år, som varken arbetar eller studerar och som inte heller har fullföljt en gymnasieutbildning. Kommunerna ska verka för att ungdomarna fullföljer utbildning inom gymnasieskolan. Kommuner har också ett rekryterande uppdrag när det gäller vuxenutbildning.

Utbildningsverksamhet bedrivs i många olika system, bl.a. inom skolväsendet, inom universitet och högskolor, inom folkbildningen eller som arbetsmarknadspolitiska insatser. Därutöver finns privat utbildning, t.ex. företagsintern kompetensutveckling eller utbildning som erbjuds inom ramen för omställningsavtal. De olika formerna av utbildning har delvis olika syften och målgrupper vilket påverkar innehållet i utbildningen.

Utbildningspolitiken lägger grunden för en framgångsrik jobbpolitik där såväl inrikes som utrikes föddas kompetens effektivt kan tas till vara. Målet för de skolformer som ingår i kommunernas vuxenutbildning är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. De ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. Utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar. För kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna gäller också att de som fått minst utbildning ska prioriteras. Gymnasieskolan ska ge eleverna en god grund för yrkesverksamhet eller för vidare studier.

I enlighet med de mål och syften som finns inom utbildningspolitiken bör utbildning bl.a. tillgodose nuvarande

och kommande behov på arbetsmarknaden. Det är i detta sammanhang avgörande att det finns tillräckligt med utbildningsmöjligheter. För att kunna möta de behov som finns är det ofta viktigt att planeringen av utbildning sker efter samråd med aktörer på regional och lokal nivå. Förutsättningar för en fungerande kompetensförsörjning skapas om utbildnings- och arbetsmarknadssystemets olika delar samverkar med varandra och med det omgivande samhället, inte minst med näringslivet.

Individerna bär ett ansvar för att använda och förvalta de möjligheter till utbildning som finns. Som stöd behövs en väl fungerande vägledning kring studier och yrken inför val som påverkar inträdet på arbetsmarknaden och kring möjligheter mitt i yrkeslivet. Kommunernas ansvar för studie- och yrkesvägledning regleras i skollagen (2010:800) medan det ansvar Arbetsförmedlingen har för yrkesvägledning är mindre tydligt reglerat och definierat.

Det är i många fall viktigt att den kunskap om arbetsmarknadsutsikter och behov hos målgruppen som finns inom bl.a. Arbetsförmedlingen tas tillvara både vid planering av utbildning och kortsiktigt vid individuell vägledning och rådgivning. Det är även viktigt att motverka att studie- och yrkesval följer könsbundna mönster. Här finns i dag en dubbel utmaning i att bryta könsuppdelningen på arbetsmarknaden utan att skapa en ny. Det är i dag kvinnor som i högre grad än män bryter mönster, dvs. väljer utbildningar och yrken som domineras av män.

De studerandes möjligheter till försörjning under utbildningstiden varierar mellan olika utbildningsformer. Studiestödssystemet i Sverige syftar till att möjliggöra för människor att söka sig vidare till studier efter slutförd skolgång eller att senare i livet återuppta studier. Systemet är och ska förbli ett av världens mest omfattande. I vissa fall finns möjlighet att studera med etableringsersättning, aktivitetsstöd, aktivitetsersättning eller sjukersättning.

Det är viktigt att utbildning för en väl fungerande arbetsmarknad är effektiv och anpassad efter förändrade förutsättningar på arbetsmarknaden. I takt med att utbildning

och kompetensfrågor blir allt mer avgörande för en väl fungerande arbetsmarknad ökar även betydelsen av samspel, dels mellan olika former av utbildning, dels mellan utbildning och insatser som finns inom både utbildningsväsendet och arbetsmarknadspolitiken, t.ex. att validera utrikes föddas kompetens och sedan komplettera med utbildning i Sverige. Samhällets samlade resurser behöver användas effektivt och olika insatser behöver vara överskådliga för individen, som under sitt liv kommer att ta del av många former av utbildning. Även för arbetsgivare underlättas kompetensförsörjningen av goda möjligheter att överblicka utbildningssystemet.

Arbetsmarknadspolitiken förberedande utbildning, studiemotiverande kurser, praktik, arbetsmarknadsutbildning och andra insatser skiljer sig på många sätt från andra former av utbildning. Arbetsmarknadspolitiken insatser är överlag kortare och mer specifikt utformade än andra utbildningar och därmed finns större möjlighet att anpassa dem efter arbetsmarknadsläget och individens förutsättningar. Samtidigt kan inte sådana insatser ersätta den utbildning som sker inom skolväsendet och vid universitet och högskolor. Sådana utbildningar stärker på sikt individers ställning på arbetsmarknaden mer än vad kortare arbetsmarknadspolitiska insatser gör. Hur utbildning och andra insatser inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken, t.ex. arbetsmarknadsutbildning och motiverande insatser, bör förhålla sig till andra former av utbildning bör därför analyseras.

Uppdraget

En särskild utredare ska analysera hur statens åtagande och Arbetsförmedlingens uppdrag kan utformas för att så effektivt som möjligt bidra till en väl fungerande arbetsmarknad.

Utredaren ska analysera

- hur utformningen av statens åtagande beträffande arbetsmarknadspolitiken kan bidra till att skapa

tydlighet och förutsägbarhet för individer, såväl kvinnor som män, och arbetsgivare,

- vilka förutsättningar utformningen av det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken har för att möta förändringar och utmaningar på arbetsmarknaden och att anpassas efter snabba förändringar i konjunktur- och arbetsmarknadsläget, och
- hur väl samspelet och ansvarsfördelningen fungerar mellan aktörer som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt, med särskilt fokus på statliga myndigheters och kommunernas roll.

Utredaren ska också särskilt analysera

- om Arbetsförmedlingen som huvudsaklig statlig aktör för en väl fungerande arbetsmarknad och som ansvarig för en verksamhet som är tillgänglig och likvärdig för arbetssökande och arbetsgivare i hela landet har ett ändamålsenligt uppdrag,
- samspelet mellan utbildningar och andra insatser inom arbetsmarknadspolitiken, skolväsendet, universitet och högskolor samt folkbildningen, och
- hur användningen av olika typer av externa leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken kan bidra till en väl fungerande arbetsmarknad.

Utifrån analyserna ska utredaren lämna förslag om

- förändringar som kan göra det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken mer effektivt och tydligt, exempelvis när det gäller styrning i form av reglering och finansiering i förhållande till utförande,
- hur Arbetsförmedlingens vägledning kan stärkas och samspela med annan vägledning,
- hur utbildning och andra insatser inom arbetsmarknadspolitiken bör förhålla sig till skolväsendet, universitet och högskolor samt folkbildningen,
- förändringar som kan förbättra förutsättningarna för samverkan och ansvarsfördelning mellan aktörer på lokal, regional och nationell nivå som påverkar

- arbetsmarknadens funktionssätt, inklusive utformningen av uppdraget för Arbetsförmedlingen, och
- fullständiga författningsförslag som bedöms nödvändiga för att genomföra föreslagna förändringar.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska bedöma förslagets konsekvenser för myndigheter och organisationer.

Om förslagen innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för staten, ska en beräkning redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller ökade kostnader och minskade intäkter för staten ska utredaren föreslå finansiering av dessa. Utredaren ska dessutom redovisa eventuella personella konsekvenserna av sina förslag.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredarens förslag bör syfta till att främja mångfald och jämställdhet och motverka diskriminering i arbetslivet och en könsuppdelning i arbetslivet.

Utredaren ska bedriva arbetet utåtriktat och i kontakt med berörda myndigheter, kommuner, aktörer med regionalt utvecklingsansvar, näringsliv och övriga intressenter, inklusive relevanta aktörer inom EU samt ta del av internationella erfarenheter för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och att använda relevanta erfarenheter i andra länder. Utredaren ska genom en referensgrupp involvera arbetsmarknadens parter i arbetet och fortlöpande ge dem möjlighet att framföra synpunkter.

Utredaren ska ha kontakt med utredningen Översyn av mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända (dir.

2015:107), Delegationen för unga till arbete (dir. 2014:157) och andra relevanta utredningar.

De delar av uppdraget som rör vägledning samt externa leverantörer ska redovisas senast den 31 oktober 2017. Delredovisningen ska även innehålla en övergripande kartläggning av hur samspelet och ansvarsfördelningen fungerar mellan stat och kommun i frågor som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 januari 2019.

(Arbetsmarknadsdepartementet)