

Vägledning för framtidens arbetsmarknad

Delbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:82

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Illustration: Moa Schulman

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24689-4

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ylva Johansson

Regeringen beslutade den 22 juni 2016 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera och föreslå åtgärder för hur det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken kan göras mer effektivt och tydligt och hur Arbetsförmedlingens uppdrag kan utformas (dir. 2016:56). Samma dag förordnades Cecilia Fahlberg Pihlgren som särskild utredare. Utredningen har antagit namnet Arbetsmarknadsutredningen (A 2016:03).

Regeringen beslutade den 22 juni 2017 om tilläggsdirektiv (dir. 2017:71) till utredningen. Genom tilläggsdirektivet tillkom bl.a. uppdraget att analysera och lämna förslag om hur de delar av Arbetsförmedlingens uppdrag som inte innebär myndighetsutövning kan läggas ut på andra aktörer.

Som experter i utredningen förordnades från den 16 december 2016 kanslirådet Henrik Jonsson och kanslirådet Petra Capelle, Arbetsmarknadsdepartementet, departementssekreteraren Américo Fernandez och rättssakkunnig Håkan Eriksson, Finansdepartementet, kanslirådet Karin Stillerud, och ämnesrådet Peter Wollberg, Socialdepartementet, departementssekreteraren Christina Hassel och departementssekreteraren Mårten Svensson Risdal, Utbildningsdepartementet samt departementssekreteraren Carl-Johan Klint, Näringsdepartementet. Samma dag förordnades som experter också analysdirektören Annika Sundén, Arbetsförmedlingen, verksjuristen Niklas Wallentin, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), enhetschefen Andreas Larsson, Svenska ESF-rådet, fil. dr. Martin Söderström, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), områdeschefen Magnus Engberg, Försäkringskassan, upphandlingsjuristen Ulrika Sjöholm, Upphandlingsmyndigheten, analytikern Therese Wallqvister, Tillväxtverket, utredaren Maria Karanta och utredaren Henrik Elmefur, Statskontoret, den seniora rådgivaren Eva Nordlund, Skolverket, verksamhetschefen

Christer Bergqvist, Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH), utredaren Malin Jönsson, Universitets- och högskolerådet (UHR), utredaren Staffan Nilsson, Universitetskanslerämbetet, biträdande generalsekreteraren Anna-Carin Bylund, Folkbildningsrådet samt utredaren Vivi Jacobson-Libietis, Sveriges kommuner och landsting (SKL).

Petra Capelle entledigades från uppdraget som expert den 3 februari 2017. Samma dag förordnades kanslirådet Jonas Jarefors, Arbetsmarknadsdepartementet, som expert i utredningen. Mårten Svensson Risdal entledigades från uppdraget som expert den 15 maj 2017. Samma dag förordnades Petra Capelle åter som expert, nu från Utbildningsdepartementet.

Till utredningen har även en referensgrupp funnits kopplad. Referensgruppen har utgjorts av representanter från Arbetsgivaralliansen och KFO, Arbetsgivarverket, Företagarna, Ledarna, LO, Offentliganställdas förhandlingsråd, PTK, Saco, Svenskt Näringsliv, Sveriges kommuner och landsting samt TCO.

Som sekreterare i utredningen anställdes Soledad Grafeuille (huvudsekreterare) den 1 augusti 2016, Louise Gerdemo Holmgren den 1 oktober 2016, Carina Cronsioe den 1 oktober 2016 till den 31 augusti 2017, Elsa Engström 1 december 2016, Mia Löw 1 december 2016 till den 25 juni 2017, Mikael Vall den 1 augusti 2017, Josefin Edström den 7 augusti 2017 och Cathrine Carlberg 13 september 2017.

Utredningen överlämnar härmed sitt delbetänkande *Vägledning för framtidens arbetsmarknad* (SOU 2017:82).

Stockholm i oktober 2017

Cecilia Fahlberg Pihlgren

/Soledad Grafeuille
Elsa Engström
Mikael Vall
Josefin Edström
Cathrine Carlberg
Louise Gerdemo Holmgren

Innehåll

Till statsrådet Ylva Johansson.....	1
Sammanfattning.....	11
1 Utredningens arbete	23
1.1 Delbetänkandets disposition.....	23
1.2 Utredningens arbete inför delbetänkandet	23
1.2.1 Enkäter och fokusgrupper	23
1.2.2 Studiebesök och intervjuer.....	27
1.2.3 Expertgrupp och referensgrupp.....	28
1.2.4 Andra utredningar	29
1.3 Avgränsningar och definitioner	29
1.3.1 Avgränsningar.....	29
1.3.2 Kort om begreppen samverkan, samarbete och samspel	29
2 Vägledning för framtidens arbetsmarknad	31
2.1 Förändrade kompetenskrav ger ett ökat utbildningsbehov.....	32
2.1.1 Många arbetslösa har kort utbildning	33
2.1.2 Kort utbildningsnivå är även en riskfaktor för yrkesverksamma	40
2.2 Insatser görs för att möta utbildningsbehovet.....	43
2.2.1 Utökade utbildningsmöjligheter	43
2.2.2 Ökande inslag av utbildningsinsatser i arbetsmarknadspolitiken	44
2.2.3 Utbildningsmöjligheter finns men få deltar	46

2.3	Utbildningssatsningar bör kombineras med satsningar på vägledning	49
2.3.1	Vägledning underlättar även validering	50
3	Vad är vägledning?	53
3.1	Livslång vägledning en angelägenhet för EU:s medlemsländer	54
3.2	Karriärvägledning – ett nytt begrepp	57
3.3	Karriärkompetens	58
4	Vägledning hos olika aktörer	61
4.1	Vägledning inom Arbetsförmedlingen.....	61
4.1.1	Nuvarande vägledning inom Arbetsförmedlingen.....	61
4.1.2	Specialisering mot vägledning är sällsynt och uppdraget upplevs som otydligt.....	69
4.1.3	En ny strategi med bäring på vägledning.....	72
4.1.4	Arbetsförmedlingens vägledning har förändrats genom åren.....	73
4.2	Vägledning hos andra aktörer	75
4.2.1	Den kommunala vuxenutbildningen.....	75
4.2.2	Universitet och högskolor.....	77
4.2.3	Yrkeshögskolan.....	79
4.2.4	Folkhögskolorna	79
4.2.5	Omställningsorganisationerna	80
4.2.6	Vägledning digitalt	82
4.3	Arbetsförmedlingens samspel med annan vägledning	83
4.3.1	Fler i utbildning kräver samverkan	83
4.3.2	Kompetens och specialisering är nödvändigt	84
4.3.3	Samverkan måste ske på lokal nivå.....	87
5	Individens behov av vägledning.....	89
5.1	Vägledning kan behövas vid omställning.....	91
5.2	Vägledning kan bredda kvinnors och mäns yrkesval.....	92

6	Effekter av vägledning.....	99
6.1	Uppföljningar av Arbetsförmedlingens vägledning.....	99
6.1.1	Få påbörjar utbildning efter en förberedande insats.....	99
6.1.2	Arbetsförmedlares upplevda nytta av olika vägledningsinsatser	104
6.1.3	Deltagares upplevda nytta av Arbetsförmedlingens vägledning.....	105
6.1.4	Vägledningens effekt för påbörjade studier	106
6.2	Forskningsevidens	108
6.2.1	Kvantitativa studier	108
6.2.2	Kvalitativa studier om vägledning	110
7	Organisering av vägledning	113
7.1	Policyrekommendationer om vägledning.....	113
7.1.1	Behovet av samlad digital information	114
7.1.2	Specialisering och utveckling av professionen	114
7.1.3	Vägledning bör utvärderas systematiskt	116
7.1.4	Målgruppen för vägledning	117
7.1.5	Vägledning i vuxenutbildningen behöver tydligare fokus på arbetsmarknaden.....	117
7.1.6	Samverkan och samordning	118
7.1.7	Livslång vägledning	119
7.2	Internationella erfarenheter.....	121
7.2.1	Finland	122
7.2.2	Tyskland.....	123
8	Överväganden och förslag för stärkt vägledning.....	125
8.1	En digital plattform för livslång vägledning ska skapas.....	125
8.1.1	Plattformen ska möta individers behov av information inför val av arbete och studier.....	127
8.1.2	Plattformen ska ha en bred målgrupp och flera syften.....	129
8.1.3	En förstudie ska göras inför inrättandet av plattformen	131
8.2	Stärkt vägledning hos Arbetsförmedlingen.....	139

8.2.1	Ansvaret för vägledning bör tydliggöras	140
8.2.2	En genomförandeplan för vägledning ska tas fram	141
8.2.3	Vägledning ska gå att utvärdera.....	142
8.2.4	Det bör bli tydligare vilken vägledning som erbjuds.....	144
8.2.5	Vägledningen bör bli mer enhetlig.....	147
8.2.6	Arbetet med vägledning bör i högre grad vara specialiserat.....	148
8.2.7	Arbetsförmedlingen bör stärka samverkan med andra aktörer	152
9	Konsekvenser av utredningens förslag	155
9.1	Behovet av åtgärder och alternativa lösningar	155
9.2	Målgrupp för förslagen.....	156
9.3	Ekonomiska konsekvenser.....	158
9.3.1	Finansiella konsekvenser	158
9.3.2	Samhällsekonomiska konsekvenser	161
9.4	Andra konsekvenser	162
9.4.1	Jämställdheten mellan kvinnor och män.....	162
9.4.2	Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.....	162
9.4.3	Myndigheter och organisationer som påverkas...	163
9.4.4	Kommunernas självstyre och förutsättningar	163
9.4.5	Påverkan på företagen.....	164
9.4.6	De integrationspolitiska målen	165
9.4.7	Den personliga integriteten.....	166
10	Samspel och ansvarsfördelning mellan stat och kommun	171
10.1	Sammanfattning av utredningens iakttagelser	172
10.2	Genomförda undersökningar	174
10.3	Statlig och kommunal arbetsmarknadspolitik	176
10.3.1	Den statliga arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingens uppdrag.....	176

10.3.2	Den kommunala arbetsmarknadspolitiken	178
10.3.3	Kommunernas rättsliga förutsättningar	184
10.3.4	Statlig ekonomisk styrning av kommunal arbetsmarknadspolitik	186
10.4	För vilka målgrupper kan ansvarsfördelningen bli otydlig?	188
10.4.1	Personer som är eller riskerar att bli långtidsarbetslösa	188
10.4.2	Arbetslösa med ersättning från olika system	195
10.4.3	Mottagare av ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet	196
10.4.4	Nyanlända inom etableringen	197
10.5	Faktorer som påverkar ansvarsfördelningen	202
10.5.1	Liknande krav tillämpas på individen oavsett ersättningsform	203
10.5.2	Aktivitetsrapportering krävs för att få ersättning och stå till arbetsmarknadens förfogande	205
10.5.3	Betydelsen av Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska bedömning	206
10.6	Arbetsförmedlingens och kommunernas bild av ansvarsfördelningen	209
10.6.1	Dagens roll- och ansvarsfördelning anses överlag vara otydlig	209
10.6.2	Gemensam bild av att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen är ett utvecklingsområde	211
10.6.3	Tudelad bild av hur väl finansiering av kommunala arbetsmarknadsinsatser fungerar	214
10.6.4	Kommunerna anser att Arbetsförmedlingens regelverk och arbetsbelastning försvårar individ Anpassat stöd	214
10.6.5	Missnöje med ”tekniskt stöd” respektive administrativt dubbelarbete	215
10.7	Utredningens iakttagelser om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun	216

10.8	Samverkan mellan stat och kommun.....	218
10.8.1	Vad är målet med att samverka?.....	218
10.8.2	Faktorer för väl fungerande samverkan inom arbetsmarknadspolitiken	221
10.8.3	Exempel på samverkan mellan stat och kommun.....	223
10.8.4	Särskilt om samverkan kring den kommunala vuxenutbildningen.....	230
10.8.5	Överenskommelse om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och SKL	234
10.9	Arbetsförmedlingens och kommunernas bild av samverkan.....	235
10.9.1	Hur och varför samverkar Arbetsförmedlingen och kommunen i dag?.....	235
10.9.2	Vad försvårar samverkan?	239
10.9.3	När fungerar samverkan bra?	244
10.9.4	Hur kan samverkan förbättras?.....	246
10.10	Utredningens iakttagelser om samverkan mellan stat och kommun.....	248

Referenser..... 251

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:56.....	263
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2017:71.....	279
Bilaga 3	Resultat av enkäter	287
Bilaga 4	Frågor till fokusgrupper.....	297

Sammanfattning

Enligt direktivet ska utredningen analysera och föreslå hur Arbetsförmedlingens vägledning kan stärkas och samspela med annan vägledning. Utredningen ska också analysera och göra en övergripande kartläggning av hur väl samspelet och ansvarsfördelningen fungerar mellan aktörer som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt, med särskilt fokus på statliga myndigheters och kommunernas roll.

För att Arbetsförmedlingens vägledning ska stärkas och samspela med annan vägledning föreslår utredningen att

- en digital plattform för livslång vägledning ska inrättas och drivas av flera myndigheter i samverkan. Utifrån arbetsmarknadens behov nationellt och regionalt ska plattformen möta individers behov av information och orienterande vägledning inför val av studier och arbete, samt ge information om studiefinansiering och validering,
- Arbetsförmedlingen ges i uppdrag att ta fram en genomförandeplan för hur myndighetens vägledning ska stärkas. Planen bör innehålla information om hur myndigheten avser att organisera, kvalitetssäkra och följa upp den vägledning som ges av eller på uppdrag av Arbetsförmedlingen,
- Arbetsförmedlingen ges i uppdrag att i samverkan med Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering utveckla metoder eller arbetssätt för att vägledningsinsatser ska kunna utvärderas.

Utredningen gör vidare bedömningen att

- det på sikt bör framgå av Arbetsförmedlingens instruktion att myndigheten ska bistå arbetssökande med vägledning utifrån arbetsmarknadens behov,

- Arbetsförmedlingen behöver tydliggöra vilken vägledning som myndigheten kan erbjuda, oavsett om det sker i egen regi eller upphandlas,
- Arbetsförmedlingen behöver verka för att öka enhetligheten mellan olika kontor i arbetet med vägledning,
- Arbetsförmedlingen i högre utsträckning bör arbeta specialiserat med vägledning, vilket bl.a. kan bidra till att underlätta nödvändig kompetensutveckling,
- det är viktigt att de initiativ till samverkan med andra aktörer, t.ex. folkbildningen och den kommunala vuxenutbildningen, som Arbetsförmedlingen aviserat också genomförs, följs upp och att erfarenheter tas till vara.

En stärkt vägledning

Globalisering, teknisk utveckling, omstruktureringar och demografiska förändringar innebär att arbetsmarknaden förändras. Människor kan behöva ställa om till nya arbetsuppgifter. För vissa innebär förändringarna direkt nya möjligheter, medan andra behöver stöd för att hitta vägarna framåt. Behovet kan finnas både hos den som är arbetslös som hos den som är yrkesverksam.

Vägledning har betydelse för att människor genom hela livet ska kunna växla mellan arbete och utbildning och kunna göra medvetna utbildnings- och yrkesval. I dag är informationen om yrken, arbetsmarknadsprognoser och utbildningar fragmenterad med många av-sändare och bristande samordning. Det är svårt att orientera sig och få en objektiv överblick över vilken kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden och hur man som individ kan tillägna sig denna.

Behovet av vägledning kan se olika ut mellan individer och över livsrytmen. Utifrån enskilda olika förutsättningar har utredningen identifierat tre huvudsakliga kategorier av behov av vägledning.

Det handlar om behov av

- samlad information om arbetsmarknadsutsikter och utbildningsutbud, med möjlighet att ställa klargörande frågor av generell karaktär,

- orienterande vägledning från en kvalificerad vägledare om specifika frågor utifrån individuella förutsättningar, exempelvis efter genomförda intressetest eller om behörighetsregler, var utbildningar finns, studieekonomi eller validering av kompetens,
- fördjupad vägledning med ett mer systematiskt och processinriktat stöd med syftet att inventera egna intressen och resurser för att kunna göra ett väl underbyggt val av utbildning eller yrke, ofta i kombination med motiverande insatser.

Vägledning är ett viktigt samhällsuppdrag för en bättre fungerande arbetsmarknad. Genom information och stöd kan vägledning öka övergången från arbetslöshet till utbildning samt bidra till en större generell rörlighet på arbetsmarknaden. I förlängningen gör det att arbetssökande lättare kan hitta lediga arbetstillfällen och att arbetsgivare kan rekrytera rätt kompetens. För att åstadkomma detta menar utredningen att vägledningsbehoven behöver adresseras brett genom olika kanaler.

Matchningen mellan arbetsmarknadens behov och individers kompetens kan stärkas genom vägledning

I dag är det svårare att få ett arbete om man saknar fullständig gymnasieutbildning. Samtidigt har arbetsgivare svårt att rekrytera arbetskraft med rätt kvalifikationer. Genom väl underbyggda val av utbildning och arbete kan matchningen mellan arbetsmarknadens behov och individers kompetens stärkas.

SCB:s statistik visar att antalet arbetslösa med högst förgymnasial utbildning uppgick till 110 000 personer under första kvartalet 2017 vilket motsvarar 21 procent av det totala antalet arbetslösa. I den gruppen ingår personer som är utrikesfödda och personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, vilka Arbetsförmedlingen i tidigare rapporter visat kan behöva ytterligare insatser för att få ett arbete. Även ungdomar som riskerar långtidsarbetslöshet om de inte fullföljer sin gymnasieutbildning och äldre kan behöva särskilda insatser. Utredningen bedömer att resurserna för vägledning i synnerhet ska riktas till dessa grupper.

Vägledning ska dock enligt utredningen även erbjudas andra arbetssökande och individer som vill stärka sin ställning på arbets-

marknaden. Det kan handla om personer som av olika anledningar står inför en omställning eller yrkesverksamma som genom vägledning kan förebygga arbetslöshet.

En digital plattform för livslång vägledning ska skapas

Det är utredningens slutsats att vägledning måste erbjudas brett för att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. En lösning för att nå fler individer på ett resurseffektivt sätt är att erbjuda vägledning genom digitala tjänster. Utredningen föreslår därför att en digital plattform för livslång vägledning inrättas.

Plattformen ska möta individers behov av information och orienterande vägledning inför val av arbete och studier utifrån arbetsmarknadens behov nationellt och regionalt. Den ska också ge information om studiefinansiering och möjligheter till validering av kompetens. För att uppnå den höga ambitionsnivån och för att fylla sitt syfte måste plattformen drivas av flera myndigheter i samverkan.

Målgruppen för plattformen ska primärt vara alla som söker information om yrken, arbetsmarknadsutsikter och utbildningsmöjligheter. Särskilt fokus ska läggas vid att tillgodose behoven hos arbetsökande, både arbetslösa och ombytessökande.

Plattformen ska också erbjuda möjlighet att komma i kontakt med en vägledare för orienterande vägledning.

Som ett första steg får Arbetsförmedlingen, Tillväxtverket, Statens skolverk, Myndigheten för yrkeshögskolan, Centrala studie-stödsnämnden samt Universitets- och högskolerådet ett gemensamt uppdrag att genomföra en förstudie inför inrättandet av den digitala plattformen. Arbetsförmedlingen ska samordna förstudien som ska redovisas för regeringen senast december 2018. Förstudien ska resultera i ett konceptförslag för plattformen och förslag på hur tjänsten ska förvaltas och kommuniceras. Förslaget ska kostnadsberäknas på drift, underhåll och utvecklingskostnader.

Arbetsförmedlingens vägledning behöver stärkas

Arbetsförmedlingens vägledning regleras i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och innebär i detta sammanhang att den enskilde får stöd och information för att kunna göra ett övervägt val av arbete och utbildning.

Arbetsförmedlingen har internt preciserat vad som avses med vägledning och hur den ska utföras. Det handlar om att i personliga möten eller genom gruppvägledning öka den arbetssökandes kunskap om de egna personliga förutsättningarna i arbets- och yrkesval och om möjligheterna på arbetsmarknaden. Det övergripande syftet är att bidra till att bredda den enskildes perspektiv, öka den geografiska och yrkesmässiga rörligheten samt minska arbetslösheten.

Den vägledning som i dag bedrivs på Arbetsförmedlingen motsvarar dock inte de syften som framgår av bestämmelser, myndighetens interna instruktioner och handläggarstöd. Organiseringen av vägledningen skiftar betydligt mellan olika kontor, vilket medför att likvärdigheten brister.

Uppdraget att vägleda behöver tydliggöras

Utredningen konstaterar att Arbetsförmedlingens vägledning under lång tid varit eftersatt och inte gått i takt med det ökande behovet som följer av de utbildningssatsningar som görs inom utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken för grupper med svag ställning på arbetsmarknaden.

I syfte att tydliggöra myndighetens uppgift behöver det på sikt anges i instruktionen att myndigheten ska bistå arbetssökande med vägledning utifrån arbetsmarknadens behov.

Arbetsförmedlingen behöver utveckla vägledningen

I rapporter från Cedefop, OECD och det europeiska nätverket för vägledning (ELGPN) är det återkommande budskapet att arbetet med vägledning behöver professionaliseras. Professionalisering kan höja kvaliteten genom att människor får tillgång till vägledare som har rätt kunskap och kompetens för att utföra tjänsterna.

Arbetsförmedlingen behöver ta tillvara den kompetens medarbetarna har och utveckla en strategi för att kunna erbjuda den kompetensutveckling som de behöver. Vidare behöver kvaliteten säkerställas i de vägledningstjänster som upphandlas inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska programmen.

Utredningens enkät och ett flertal platsbesök hos olika kontor på Arbetsförmedlingen visar att de handläggarstöd och metoder som är framtagna för vägledning inte används i någon större utsträckning. Detta är en brist eftersom stöden och metoderna borde utgöra viktiga stödmaterial för att bedriva kvalificerad vägledning.

God kvalitet i vägledningen ställer också krav på ett systematiskt uppföljningsarbete med relevanta nyckeltal. Viktigt för kvalitetssäkringen är bl.a. att följa upp de kompetenskrav som bör ställas på vägledare, uppdaterad arbetsmarknadsinformation, regelbundna kundundersökningar och andelen av de arbetssökande som efter vägledning övergår till utbildning eller arbete. Uppföljningsarbetet bör omfatta samtliga vägledningstjänster som Arbetsförmedlingen erbjuder.

Arbetsförmedlingen ska ta fram en genomförandeplan

Arbetsförmedlingen behöver stärka sitt arbetssätt för vägledning, inte minst mot bakgrund av de utmaningar som finns när det gäller stöd och vägledning till grupper av arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden. Utredningen föreslår därför att Arbetsförmedlingen ska få i uppdrag att ta fram en genomförandeplan för hur arbetet med vägledning ska stärkas och utvecklas. Planen bör innehålla information om hur myndigheten avser att organisera, kvalitetssäkra och följa upp den vägledning som ges på Arbetsförmedlingen och av andra aktörer som bedriver vägledning på uppdrag av myndigheten.

Utredningens bedömning är Arbetsförmedlingen bör bedriva arbetet med vägledning mer specialiserat. Detta är dock en fråga som ytterst myndigheten själv bör avgöra.

Samverkan och samspel med andra aktörer ska stärkas

Ansvar för vägledning vilar på såväl Arbetsförmedlingen som andra aktörer, t.ex. inom utbildningssektorn. Det finns därför ett ömsesidigt behov av samverkan.

Det finns särskilt starka skäl för Arbetsförmedlingen att samverka med den kommunala vuxenutbildningen och folkbildningen, bl.a. för att motivera och vägleda personer med kort utbildning att söka sig till det reguljära utbildningsväsendet och folkhögskolornas utbildningar.

En fungerande samverkan mellan Arbetsförmedlingen och andra aktörer, t.ex. folkbildningen och den kommunala vuxenutbildningen, är en förutsättning för att samhällets samlade vägledning ska fungera tillfredsställande. Det är därför viktigt att de initiativ till samverkan som Arbetsförmedlingen aviserat bl.a. genom strategin Matchning till jobb genom utbildning också genomförs, följs upp och att erfarenheter tas till vara.

Effekterna av vägledning ska utvärderas

Den forskning som finns tyder på att vägledning ger effekt genom att individen med stöd av vägledningsinsatser kan göra övervägda val. Forskningen är dock begränsad och behöver utvecklas för att såväl Arbetsförmedlingen som utbildningsaktörerna ska få bättre kunskapsunderlag om hur vägledning ska bedrivas för bästa effekt.

Sannolikt kommer digitaliserade vägledningstjänster vara vanligt förekommande för vägledning i framtiden. Det är viktigt att följa denna utveckling och få kunskapsunderlag från forskningen om hur sådana tjänster bör vara utformade och för vilka målgrupper de är ändamålsenliga.

Utredningen föreslår därför att Arbetsförmedlingen ges i uppdrag att utveckla metoder eller arbetssätt för att vägledningsinsatser ska kunna utvärderas. Uppdraget ska genomföras i samråd med Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).

Kartläggning av samspelet och ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna i arbetsmarknadspolitiken

I utredningens uppdrag ingår att kartlägga hur samspelet och ansvarsfördelningen fungerar mellan stat och kommun i frågor som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. Utredningen har för detta ändamål i samarbete med SKL genomfört en enkätundersökning till alla landets kommuner. Därutöver har fokusgruppsintervjuer med såväl chefer inom Arbetsförmedlingen som representanter för kommunerna genomförts.

Utredningen kommer i sitt slutbetänkande, i enlighet med direktiven, att återkomma med en bedömning av om kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken bör förtydligas och vid behov lämna fullständiga författningsförslag, inklusive förslag om hur enskilda kommuner, i de fall det är effektivt, i högre grad ska kunna medverka i genomförandet av arbetsmarknadspolitiken.

Både staten och kommunerna har arbetsmarknadspolitiska insatser

Arbetsmarknadspolitiken är i dag i huvudsak ett statligt ansvar. Samtidigt utförs insatser för arbetslösa även i kommunal regi. I stort sett alla kommuner bedriver i dag någon form av aktiv arbetsmarknadspolitik. Trots att arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvar finns såväl i kommunallagen som i specialförfattningar skyldigheter och befogenheter för kommunerna på arbetsmarknadspolitikens område. Jämfört med andra välfärdsområden som till exempel skola och äldreomsorg har kommunerna dock få skyldigheter på arbetsmarknadsområdet. Kommunerna finansierar i dag via skatteintäkter den största delen av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i kommunal regi. Det finns dock även riktade statsbidrag, till exempel för samverkan inom ramen för Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) och utbildningskontrakt.

Ansvarsfördelningen behöver förtydligas

Samtidigt som staten fortsatt har det huvudsakliga ansvaret för arbetsmarknadspolitiken har de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna ökat i sådan omfattning att det i vissa fall kan vara relevant att tala om två parallella arbetsmarknadspolitiska system.

Det finns en stor lokal variation i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, både bland kommunerna och mellan de olika arbetsförmedlingskontoren. Det tyder på att de krav som ställs på arbetsökande och de aktiviteter som erbjuds dem varierar över landet.

I de fall som Arbetsförmedlingen bedömer att en arbetsökande individ inte står till arbetsmarknadens förfogande kan individen bli hänvisad till sin kommun för insatser. Det saknas tydliga kriterier för hur den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ska göras och vilka kriterier som avgör huruvida individen står till arbetsmarknadens förfogande. Både Arbetsförmedlingen och kommunerna framhåller att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen är ett utvecklingsområde, men det finns olika uppfattningar om de arbetslösas förmåga att kunna delta i arbetsmarknadspolitiska insatser och därmed om de kan anses stå till arbetsmarknadens förfogande.

Att det råder oklarhet kring vem som har ansvar för att ordna insatser för vissa arbetsökande, innebär en risk både för att kommunerna och Arbetsförmedlingen gör samma saker och för att arbetslösa kan falla mellan stolarna. Det innebär också en risk för bristande likvärdighet och rättssäkerhet, då en arbetsökande kan få tillgång till olika typer av stöd och insatser.

Både Arbetsförmedlingen och kommunerna anser att dagens ansvarsfördelning är otydlig, de vet inte var det statliga åtagandet börjar och var det slutar. Kommunerna lägger betydande resurser på de arbetsökande som är i behov av ekonomiskt bistånd, samtidigt som Arbetsförmedlingen kan ha fortsatt ansvar för dessa personer. Förekomsten av två olika system som båda innehåller administration, planering, insatser och kontroll för samma grupp arbetsökande utgör enligt utredningen inte en effektiv användning av samhällets resurser. Det är av avgörande betydelse att ansvaret för Arbetsförmedlingen respektive kommunerna i arbetsmarknadspolitiken tydliggörs, särskilt för personer som står långt från arbetsmarknaden och mottar eller kan bli mottagare av ekonomiskt bistånd.

Personer som står långt från arbetsmarknaden blir i högre grad kommunernas ansvar

Det är i första hand personer som varit arbetslösa länge eller som inte har etablerat sig på arbetsmarknaden som kan bli föremål för åtgärder från såväl Arbetsförmedlingens som från kommunernas sida. På senare år har andelen långtidsarbetslösa bland de inskrivna på Arbetsförmedlingen ökat, liksom andelen inskrivna arbetslösa som tillhör någon av de grupper som Arbetsförmedlingen bedömer har en utsatt ställning på arbetsmarknaden. Dessa är personer som är födda utanför Europa, saknar fullföljd gymnasieutbildning, har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga eller är över 54 år.

En förklaring till kommunernas ökade aktivitet på arbetsmarknadsområdet är att många i dessa grupper uppbär ekonomiskt bistånd, till exempel eftersom de inte kvalificerat sig för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Det vanligaste försörjningshindret för den som tar emot ekonomiskt bistånd är i dag arbetslöshet.

Samverkan hindras av oklarheter

Det finns en stark övertygelse inom såväl Arbetsförmedlingen som kommunerna om att samverkan behövs. Genom överenskommelser på det arbetsmarknadspolitiska området mellan statliga och kommunala myndigheter har nya former för samverkan växt fram. Samverkan ses bl.a. som ett sätt att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. Samtidigt tyder utredningens undersökningar på att det kan finnas en diskrepans mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna vad gäller syftet med samverkan och en tudelad bild av hur samverkan fungerar. Bland annat behöver det som beslutas på strategisk nivå i högre utsträckning få genomslag i den operativa verksamheten, liksom att kommunernas organisatoriska förutsättningar kan medföra att samverkan försvåras. De tydligaste exemplen på goda erfarenheter tycks återfinnas i några av de målgruppspecifika överenskommelser som finns, i synnerhet Dua, där också möjligheter till gemensam finansiering kan vara en framgångsfaktor.

De betydande skillnader i hur kommunerna och Arbetsförmedlingen uppfattar det statliga åtagandet och därmed ansvarsfördelningen dem emellan påverkar också hur samverkan fungerar. Som

tidigare nämnts är det främst personer som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden som Arbetsförmedlingen och kommunerna samverkar om. Det är därför av avgörande betydelse att ansvaret för Arbetsförmedlingen respektive kommunerna i arbetsmarknadspolitiken tydliggörs, särskilt för personer som står långt från arbetsmarknaden och mottar eller kan bli mottagare av ekonomiskt bistånd.

1 Utredningens arbete

1.1 Delbetänkandets disposition

Delbetänkandet har två huvudsakliga delar. Den första delen omfattar en redovisning av utredningens uppdrag att analysera och lämna förslag om hur Arbetsförmedlingens vägledning bör stärkas och samspela med annan vägledning. Denna del avslutas i kapitel 9 med utredningens överväganden och förslag på området.

Den andra delen omfattar en redovisning av utredningens uppdrag att göra en övergripande kartläggning av hur samspellet och ansvarsfördelningen mellan stat och kommun fungerar i frågor som rör arbetsmarknadens funktionssätt. Kartläggningen redovisas i kapitel 10.

1.2 Utredningens arbete inför delbetänkandet

Arbetet med de frågor som behandlas i detta betänkande påbörjades i juni 2016. Tidigare studier, rapporter och forskning har kompletterats med enkäter, studiebesök och statistiska bearbetningar. Därutöver har utredningen beaktat de inspel som inkommit från olika myndigheter, kommuner, företag och övriga aktörer vid expertgruppsmöten och referensgruppsmöten samt de över 150 enskilda möten som utredningen har genomfört från och med juli 2016 fram till tidpunkten för utredningens delbetänkande i oktober 2017. Arbetet beskrivs närmare i detta kapitel.

1.2.1 Enkäter och fokusgrupper

Utredningen har inhämtat egen empiri genom enkätstudier och fokusgrupper. Dessa presenteras nedan.

Enkät om vägledning till arbetsförmedlare och sektionschefer på Arbetsförmedlingen

Den enkätundersökning som rör utredningens uppdrag om en stärkt vägledning genomfördes i januari 2017 och riktades till arbetsförmedlare och sektionschefer. Enkäten riktades till ett slumpmässigt urval av arbetsförmedlare som arbetat minst ett år på Arbetsförmedlingen och till samtliga sektionschefer. Av de 1 500 förmedlare som fick enkäten svarade 62 procent och av 540 sektionschefer svarade 69 procent. Två påminnelser skickades ut.

Förutom organisering av vägledning behandlade enkäten frågor om kompetensutveckling, om nyttan av arbetsmarknadspolitiska insatser där vägledningsinslag kan ingå och kontakter med studie- och yrkesvägledare i den kommunala vuxenutbildningen.

En brist är att enkäten inte har kunnat riktas till arbetsförmedlare som i sin funktion specialiserat sig på vägledning eftersom uppgifter om sådan specialisering saknas. Enkäten har emellertid kompletterats med ett antal besök på Arbetsförmedlingar för att få förståelse för hur vägledning organiseras och genomförs i praktiken.

Enkät om vägledning till studie- och yrkesvägledare i den kommunala vuxenutbildningen

Statens skolverk har varit behjälpligt med den enkät som riktades till studie- och yrkesvägledare i den kommunala vuxenutbildningen. Enkäten skickades till Skolverkets kontaktpersoner, främst skolledare, i samtliga kommuner som i sin tur vidarebefordrade enkäten till studie- och yrkesvägledare. Utskicket gjordes till 481 skolledare och 304 studie- och yrkesvägledare svarade på enkäten. Enkäten kan ha besvarats av flera studie- och yrkesvägledare på en skola.

Enkäten behandlar frågor om kontakten med Arbetsförmedlingen och vad kontakten består av och hur samarbetet med Arbetsförmedlingen upplevs.

Enkät till kommunernas arbetsmarknadsförvaltning om samspel mellan stat och kommun kring gemensamma målgrupper

Under maj och juni 2017 genomförde utredningen en nationell enkätundersökning i samverkan med SKL med syfte att kartlägga samverkan och samspel mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen. Kommunenkäten gick ut till samtliga 290 kommuner i Sverige och besvarades av totalt 250 kommuner. Svarsfrekvensen var därmed 86 procent. Enkäten skickades till chefer vid kommunernas arbetsmarknadsenheter eller arbetsmarknadsförvaltningar.

Fokusgrupp med kommuner om samverkan med Arbetsförmedlingen

Arbetsmarknadsutredningen har i samarbete med Kontigo AB genomfört fokusgrupper med kommunrepresentanter. Utredningen genomförde 3 fokusgrupper i maj 2017 med drygt ett 30-tal deltagare. Syftet var att ta del av kommunernas syn på hur samspel och ansvarsfördelning fungerar mellan staten och kommunerna inom det arbetsmarknadspolitiska området.

Studien fokuserade främst på kommunernas perspektiv på hur samverkan, roller och ansvarsfördelning fungerar i dag inom arbetsmarknadspolitiken samt hur samverkan kan förbättras. Urvalet av kommuner har skett enligt tre kriterier – utifrån kommungrupps-tillhörighet¹, arbetslöshet i kommunen och regional tillväxtnivå. I första hand har chefer för arbetsmarknadsförvaltningen deltagit, men i enstaka fall då dessa inte kunnat delta har kommunchef eller annan strategiskt ansvarig för arbetsmarknadsfrågor deltagit. Totalt deltog 24 kommuner i fokusgrupperna. De deltagande kommunerna redovisas nedan.

¹ Kommungruppstillhörigheten har fastställts genom SKL:s kommungruppsindelning, där hänsyn tagits till kommunens tillhörighet i samtliga nio kategorier. Kommunens storlek och dess läge i en given arbetsmarknadsregion och närhet till större städer påverkar den lokala arbetsmarknadssituationen och de tänkbara utmaningar som kommunen ställs inför i genomförandet av arbetsmarknadspolitiken. Dessa aspekter fångas i parametern kommungruppsindelning.

Tabell 1.1 Kommuner som deltagit i fokusgrupper

Fokusgrupper genomförda i maj 2017

Kommun	Kommungrupp	Tillväxtregion?	Hög/medel/låg arbetslöshet
Borås	Större stad	Ja	Medel
Eskilstuna	Större stad	Nej	Hög
Falkenberg	Mindre stad/tätort	Ja	Låg
Falköping	Mindre stad/tätort	Ja	Hög
Grästorps	Pendlingskommun nära större stad	Ja	Låg
Gävle	Större stad	Nej	Hög
Götene	Pendlingskommun nära mindre tätort	Ja	Låg
Härnösand	Mindre stad/tätort	Nej	Hög
Höganäs	Pendlingskommun nära större stad	Ja	Låg
Jönköping	Större stad	Nej	Låg
Karlskrona	Mindre stad/tätort	Nej	Hög
Kumla	Pendlingskommun nära större stad	Ja	Låg
Kungsör	Pendlingskommun nära mindre tätort	Nej	Hög
Luleå	Större stad	Nej	Låg
Malmö	Storstäder	Ja	Hög
Oskarshamn	Mindre stad/tätort	Nej	Låg
Simrishamn	Pendlingskommun nära mindre tätort	Ja	Medel
Skövde	Mindre stad/tätort	Ja	Medel
Stenungsund	Pendlingskommun nära storstad	Ja	Låg
Storumans	Landsbygdskommun med besöksnäring	Ja	Låg
Timrå	Pendlingskommun nära större stad	Nej	Medel
Vansbro	Landsbygdskommun	Nej	Låg
Västerås	Större stad	Nej	Hög
Östhammars	Lågpendlingskommun nära större stad	Ja	Låg

Frågeställningarna vid fokusgrupperna har i huvudsak utgått från temaområdena samverkan, ansvarsfördelning samt förväntningar på Arbetsförmedlingen. Diskussionen har delats upp i nulägesbeskrivning samt en framtidsinriktad diskussion kring vad som krävs för att optimera arbetsmarknadspolitikens effektivitet och ändamålsenlighet. I bilaga 4 redovisas en sammanfattning av de frågeområden som behandlades vid fokusgrupperna.

Fokusgrupp med regionchefer på Arbetsförmedlingen om samverkan med kommunerna

Under augusti 2017 genomförde utredningen en serie fokusgrupper via virtuella mötesrum med chefer vid Arbetsförmedlingen. Fokusgrupperna var fördelade på tre dagar med 10 deltagare inbjudna per gång. Urvalet av Arbetsförmedlingskontor har skett med syfte att nå lika stor representation från chefer från Arbetsförmedlingens tre regionala indelningar. Således har chefer från Region Nord, Region Mitt samt Region Syd deltagit.

Syftet med fokusgrupperna var att undersöka hur samspel, roller och ansvarsfördelning fungerar mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna inom det arbetsmarknadspolitiska området. Ambitionen i detta fall var att ta del av Arbetsförmedlingens syn på samverkan. Studien fokuserade på Arbetsförmedlingens perspektiv på hur samverkan, roller och ansvarsfördelning fungerar i dag inom arbetsmarknadspolitiken samt hur samverkan kan förbättras.

1.2.2 Studiebesök och intervjuer

Studiebesök

Utredningen har genomfört ett antal besök på arbetsförmedlingskontor och kommuner i olika delar av landet. Besöken har syftat till att öka kunskapen om hur arbetsförmedlare arbetar med vägledning och hur man eventuellt samverkar med studie- och yrkesvägledare inom den kommunala vuxenutbildningen.

Utredningen har även besök leverantörer av tjänsten Stöd och matchning för att ta reda på hur de arbetar med sökande som behöver vägledning för studier eller arbete. Vidare har utredningen inter-

vjuat vägledare på högskolor och universitet, träffat enskilda kommuner och samordningsförbund och regionalt tillväxtansvariga aktörer samt haft möten med arbetsmarknadsparterna och deras omställningsorganisationer.

Utredningen har även haft löpande möten med flera olika enheter och avdelningar på Arbetsförmedlingens huvudkontor.

Internationella studiebesök

Två besök har ägt rum i Finland respektive Tyskland. Vid besöket i Helsingfors deltog en representant från Arbetsförmedlingens huvudkontor och vid besöket i Berlin deltog en representant från den kommunala vuxenutbildningen i Göteborg.

I Helsingfors träffade utredningen representanter från Arbets- och näringsministeriet och Undervisnings- och kulturministeriet. De gav oss fördjupad information om TE-byråernas (motsvarande Arbetsförmedlingen) arbete med vägledning och den nationella tjänsten Jobline som exempelvis erbjuder vägledningssamtal via telefon eller chat. Utredningen fick även information om eGuidance, en webbaserad vägledningsplattform som ska kombinera studie- och yrkesvägledning och planeras vara i drift 2020.

Vid besöket hade utredningen även möte med Raimo Vuorinen från Finnish institute for educational research på Universitet i Jyväskylä i egenskap av koordinator för det europeiska nätverket för livslång vägledning (ELGPN). Vid mötet fick utredningen information om erfarenheter av det arbete som pågått under perioden 2007–2015 gällande forskning och policyrekommendationer för stöd till EU-ländernas vägledning.

I Berlin träffade utredningen representanter för den tyska motsvarigheten till Arbetsförmedlingens huvudkontor som informerade om de vägledningscentra som är öppna för alla och som är knutna till större arbetsförmedlingar i landet.

1.2.3 Expertgrupp och referensgrupp

Arbetet i utredningen har bedrivits i samarbete med utredningens expertgrupp och referensgrupp. Experterna har tagit del av utredningens texter under arbetets gång och ombetts lämna synpunkter

på dessa. Representanter i referensgruppen har ombetts komma med inspel till utredningens arbete och lämna synpunkter på inriktningen utifrån sina respektive organisationers perspektiv.

1.2.4 Andra utredningar

Utredningen har, enlighet med direktiven, haft kontakt med utredningen Översyn av mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända (dir. 2015:107) och Delegationen för unga och nyanlända till arbete (dir. 2014:157, 2015:68 respektive 2017:20). Utöver detta har utredningen även haft kontakt med andra relevanta utredningar.

1.3 Avgränsningar och definitioner

1.3.1 Avgränsningar

Utredningen har med utgångspunkt i vad som anges i direktivet i uppgift att analysera och lämna förslag om hur vägledning inom Arbetsförmedlingen kan stärkas och hur den kan samspela med annan vägledning. Betänkandet behandlar inte frågor om den studie- och yrkesvägledning som bedrivs i utbildningsväsendet och som regleras i skollagen. När vi funnit det motiverat beskriver vi emellertid insatser inom andra politikområden än arbetsmarknadspolitiken eftersom förslagen riktas mot personer som omfattas av dessa. Det gäller exempelvis i den omfattning där vi sett att Arbetsförmedlingen behöver samverka med andra aktörer om vägledning.

Avgränsningar som gjorts i kartläggningen av samspelet och ansvarsfördelningen mellan stat och kommun beskrivs närmare i kapitel 10.

1.3.2 Kort om begreppen samverkan, samarbete och samspel

Det förekommer ett antal olika begrepp för att beskriva hur myndigheter förhåller sig till varandra eller till andra aktörer. I detta avsnitt vill utredningen inledningsvis redogöra för hur begreppen samverkan, samarbete och samspel används i betänkandet.

Det fastslås i 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515) att en myndighet ska verka för att genom samarbete ta

vara på fördelar som vinnas för den enskilde och staten som helhet. Förordningen gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen om inte bestämmelse i annan författning säger annat, vilket framgår av 1 §. Myndighetsförordningen preciserar dock inte hur samarbetet ska ske. Av förvaltningslagen (1986:223), som också gäller för kommuner, följer enligt 6 § att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Paragrafen har rubriken ”Samverkan mellan myndigheter”.

Riksdagen har antagit en proposition från regeringen med förslag till ny förvaltningslag som innehåller en motsvarande bestämmelse om samverkan. I den beslutade lagen ingår också att en myndighet, som del av samverkan, i rimlig utsträckning ska hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter. Lagen ska träda i kraft den 1 juli 2018 (prop. 2016/17:180, bet. 2017/18:KU2, rskr. 2017/18:2).

Statliga myndigheter har alltså att förhålla sig till begreppen samverkan och samarbete. Någon tydlig skillnad mellan begreppen är svår att uppfatta, både utifrån regelverken som anges ovan och begreppens vardagliga betydelse². Utredningen använder begreppen samverkan och samarbete utan betydelseskilnad.

Det går dock att tänka sig processer som utförs helt avskilda från varandra, men som samspelar genom att var och en fyller sin roll i ett större sammanhang³. I de delar som är aktuella inom ramen för detta betänkande – om samspelet mellan Arbetsförmedlingens vägledning och annan vägledning och samspelet mellan stat och kommun – kan samspelet stärkas både genom att stat och kommun aktivt samverkar med varandra och genom insatser som vidtas av en aktör, om det påverkar andra aktörer inom angränsande ansvarsområden.

² Nationalencyklopedin anger att samverkan är ”gemensamt handlande för visst syfte”, att samarbete är ”arbete som bedrivs av två eller flera tillsammans med gemensamt syfte”.

³ Att samspela betyder enligt Nationalencyklopedin att ”handla eller ske med gemensam verkan särskilt genom att olika parter el. faktorer bidrar på olika sätt”.

2 Vägledning för framtidens arbetsmarknad

Den framtida arbetsmarknaden kommer att innebära ett ökat behov av vägledning. Förändringstakten på arbetsmarknaden är hög och det ställer krav på arbetskraftens omställningsförmåga. Globalisering, ökad digitalisering, automatisering och demografiska förändringar kommer att kräva att människor kan ta sig an nya arbetsuppgifter. För vissa kommer dessa samhällsförändringar att snabbt leda till nya möjligheter, medan andra behöver mer stöd för att upptäcka vägarna framåt. Det innebär att många individer kommer att ha behov av vägledning. Behoven kommer dock att se olika ut. För många kommer det att räcka med samlad och överblickbar information om arbetsmarknaden och utbildningar. För andra krävs ett mer individanpassat och processinriktat stöd.

Utöver vikten för den enskilde har vägledning också betydelse för arbetsmarknadens funktionssätt. Genom information och vägledning kan människor söka sig till branscher med rekryteringsbehov och till utbildningar som ger den kompetens som arbetsmarknaden efterfrågar. På så sätt ökar rörligheten på arbetsmarknaden och strukturomvandling underlättas.

En försvårande faktor för att hitta ett arbete är kort utbildning. En stor andel av de inskrivna på Arbetsförmedlingen saknar fullständig gymnasieutbildning. Samtidigt kräver allt fler yrken i dag gymnasiekompetens, vilket gör att individer som saknar detta har svårare att nå en varaktig etablering på arbetsmarknaden. En stor del av de inskrivna arbetssökande på Arbetsförmedlingen kommer att behöva utbildning för att hitta ett arbete. Vägledning kan bidra till detta.

Även individer med anställning kan ha behov av vägledning. På en arbetsmarknad där kompetenskraven förändras i hög takt kommer individer behöva uppdaterad information om arbetsmarknadens

efterfrågan och löpande kompetensutveckling för att kunna hålla jämna steg. För detta kan även yrkesverksamma behöva vägledning i någon form.

Det finns en avvägning att göra när det gäller resurser för vägledning för personer som står långt från arbetsmarknaden och vägledning för yrkesverksamma personer som riskerar arbetslöshet. För att hålla nere kostnaderna för arbetslöshetsunderstöd kan det finnas anledning att driva på en snabb återgång till arbetsmarknaden. Samtidigt kan det finnas behov av att stödja och motivera den enskilde att hitta en långsiktig lösning för att hindra återkommande arbetslöshet. Detta är en inneboende konflikt i arbetsmarknadspolitiken i stort som även gäller vägledning. Vägledning behöver erbjudas brett men resurserna bör prioriteras till de individer som har störst behov.

2.1 Förändrade kompetenskrav ger ett ökat utbildningsbehov

Kompetenskraven på den svenska arbetsmarknaden har förändrats de senaste decennierna, detta som en följd av breda strukturella förändringar som ökad globalisering, snabb teknikutveckling, migration och demografiska förändringar. Förändringarna innebär att arbetsgivare får behov av ny kompetens. Samtidigt behöver individer kunskap om arbetsgivarnas kompetensbehov för att kunna möta dessa.

En stor utmaning för arbetsmarknads- och utbildningspolitiken är att öka anställningsbarheten bland arbetslösa med kort utbildningsbakgrund. Huvuddelen av jobben på arbetsmarknaden kräver i dag en längre utbildning. Det syns en tydlig gräns på arbetsmarknaden mellan dem som har respektive saknar en fullgjord gymnasieutbildning. Ju högre utbildningsnivå desto lägre arbetslöshet.

Samtidigt som bristen på arbetskraft är stor inom flera delar på arbetsmarknaden är det många av de arbetslösa som saknar relevant kompetens för att kunna ta de lediga arbeten som finns (Konjunkturinstitutet 2016). Matchningsproblemen på arbetsmarknaden måste därmed i många fall lösas med utbildning. Tillgång till kompetensutveckling utifrån arbetsmarknadens efterfrågan blir en allt viktigare komponent i arbetsmarknadspolitiken.

En ytterligare utmaning är yrkesverksammars möjligheter att ställa om till nya kompetenskrav till följd av en förändrad arbetsmarknad.

Även anställda behöver utveckla sina kompetenser så att de har den kompetens som krävs både för att behålla nuvarande arbete och för att hitta nytt arbete vid en eventuell omställningssituation. Genom en ökad rörlighet på arbetsmarknaden, där yrkesverksamma genom fortbildning kan fylla nya kompetensbehov, kan också befintliga arbetstillfällen frigöras för individer som i dag står utanför arbetsmarknaden.

En rad politiska reformer har genomförts för att öka individers möjligheter att utveckla kompetens som motsvarar arbetsmarknadens behov. Inom ramen för kunskapslyftet har det reguljära utbildningssystemet tillförts mer resurser för att bl.a. satsa på yrkesutbildning inom den kommunala vuxenutbildningen. Samtidigt har det blivit allt vanligare med inslag av utbildning i de arbetsmarknadspolitiska programmen.

Sammantaget finns i dag en mängd utbildningsmöjligheter mot en arbetsmarknad med hög förändringstakt. Detta har gett stora och ökande behov av information och stöd för att orientera sig i detta landskap.

2.1.1 Många arbetslösa har kort utbildning

Rätt kompetens har stor betydelse för möjligheten till sysselsättning. För några decennier sedan dominerades arbetsmarknaden av lågkvalificerade jobb och de yrkesverksamma hade genomgående en kortare utbildning. Omkring hälften av arbetstillfällena 1974 var sådana som inte krävde mer än grundskoleutbildning eller motsvarande och som också innehades av personer utan annan skolgång än den obligatoriska. Den andelen hade år 2000 sjunkit till en tiondel (Tåhlin 2007).

Det finns i dag få jobb för personer med kort utbildning. Andelen sysselsatta i jobb som inte kräver några särskilda kvalifikationer utgör i dag bara omkring 5 procent av samtliga sysselsatta. Samtidigt utgör de med högst förgymnasial utbildning omkring 11 procent av arbetskraften. Många personer med kort utbildning är inte etablerade på arbetsmarknaden och kommer ha svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden utan ytterligare utbildning. Gymnasieutbildning har i praktiken blivit ett inträdeskrav på dagens arbetsmarknad (Arbetsförmedlingen 2016 b).

Tabell 2.1 Arbetslösas utbildningsbakgrund

Arbetslösa 16–64 år, första kvartalet 2017

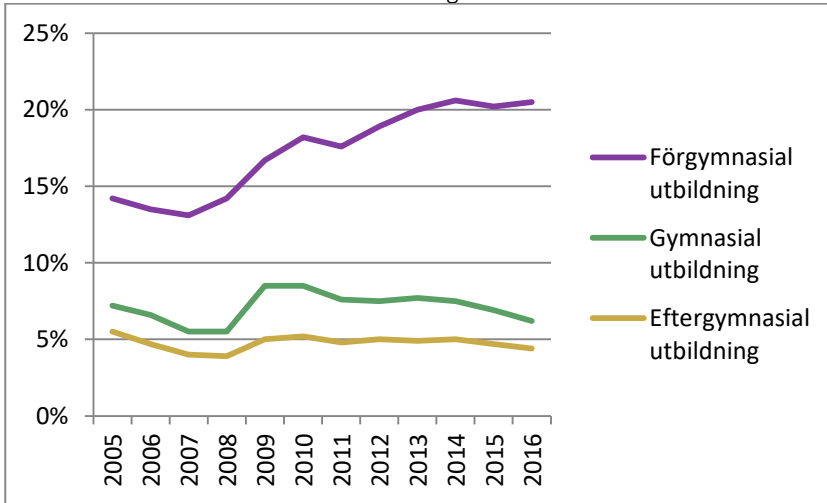
	Andel	Antal (1000-tal)
Totalt	7,0	369,2
Inrikes födda	4,9	195,9
Utrikes födda	16,0	173,0
<i>Förgymnasial utbildning</i>		
Totalt	21,0	109,8
Inrikes födda	14,5	47,8
Utrikes födda	33,0	62,0
<i>Gymnasial utbildning</i>		
Totalt	7,0	143,4
Inrikes födda	4	89,2
Utrikes födda	14,0	54,2
<i>Eftergymnasial utbildning</i>		
Totalt	4,7	114,0
Inrikes födda	3,1	58,8
Utrikes födda	10,7	55,2

Källa: SCB (AKU).

Tabell 2.1 visar att arbetslösheten är betydligt högre bland dem som har högst förgymnasial utbildning jämfört med samtliga. Skillnaden är också påtaglig på samtliga utbildningsnivåer mellan utrikes och inrikes födda. Arbetslösheten bland kvinnor är något högre jämfört med män, vilket gäller för både utrikes och inrikes födda oavsett utbildningsnivå. En gemensam nämnare för utrikes och inrikes födda är att arbetslösheten är betydligt lägre för dem som har en gymnasial eller eftergymnasial utbildning.

Det bör framhållas att integrationen på den svenska arbetsmarknaden tar tid. Arbetslösheten är hög för personer som nyligen kommit till Sverige för att därefter sjunka i takt med vistelsetiden i landet (Arbetsförmedlingen 2017 e).

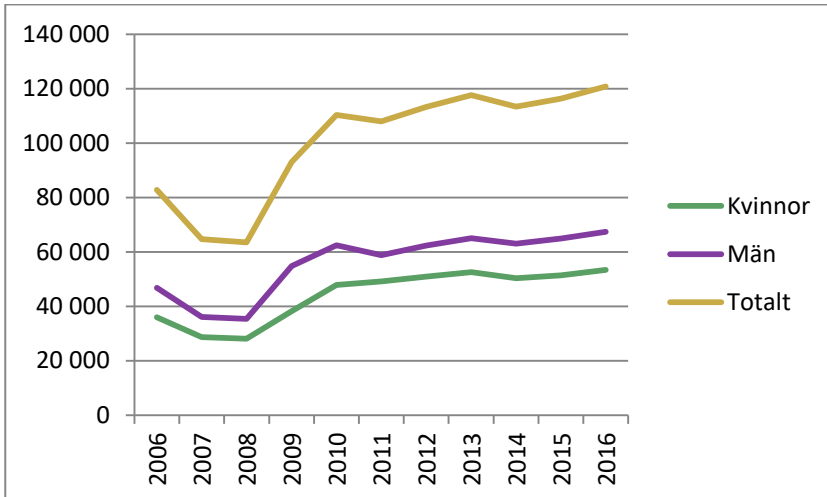
Figur 2.1 Arbetslöshet efter utbildningsnivå över tid
Andel arbetslösa av befolkningen 16–74 år



Källa: SCB (AKU).

Över tid har arbetslösheten ökat bland personer med förgymnasial utbildning medan arbetslösheten för personer med gymnasial eller eftergymnasial utbildning har minskat.

Figur 2.2 Arbetslösa med högst förgymnasial utbildning över tid
Antal arbetslösa 20–64 år



Källa: Arbetsförmedlingens datalager.

Figur 2.3 Inskrivna på Arbetsförmedlingen med högst förgymnasial utbildning

Andel av inskrivna 20–64 år



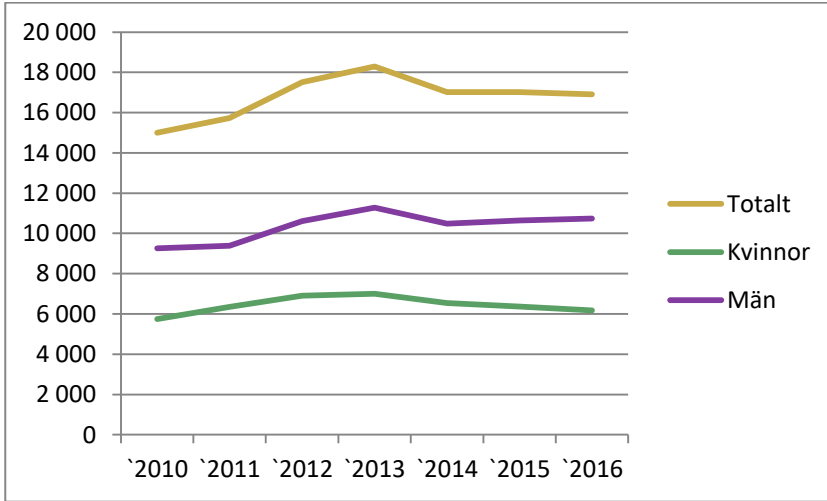
Källa: Arbetsförmedlingens datalager

Figur 2.2 visar att antalet arbetslösa med högst förgymnasial utbildning i åldern 20–64 år ökar. Av figur 2.3 framgår att de utgör en ökande andel av det totala antalet inskrivna arbetslösa på Arbetsförmedlingen. Under 2016 uppgick de med högst förgymnasial utbildning till 33 procent av det totala antalet inskrivna på Arbetsförmedlingen (Arbetsförmedlingen 2016 b). Det motsvarar cirka 120 000 personer, vilket ska jämföras med 2006 då antalet var 80 000 personer. Av de 120 000 personer med högst förgymnasial utbildning hade 16 procent inte en utbildning som motsvarade grundskolan.

Enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) är arbetslösheten något lägre för samtliga oavsett utbildningsbakgrund än vad som framgår av Arbetsförmedlingens statistik. Det beror på olika mätmetoder, men också på en viss eftersläpning i arbetskraftsundersökningarna. Oavsett statistikkälla är dock mönstret detsamma, vilket visar att utbildningsbakgrund har en stor betydelse för chanserna att etablera sig på arbetsmarknaden.

Figur 2.4 Arbetslösa ungdomar med högst förgymnasial utbildning

Antal arbetslösa 20–24 år

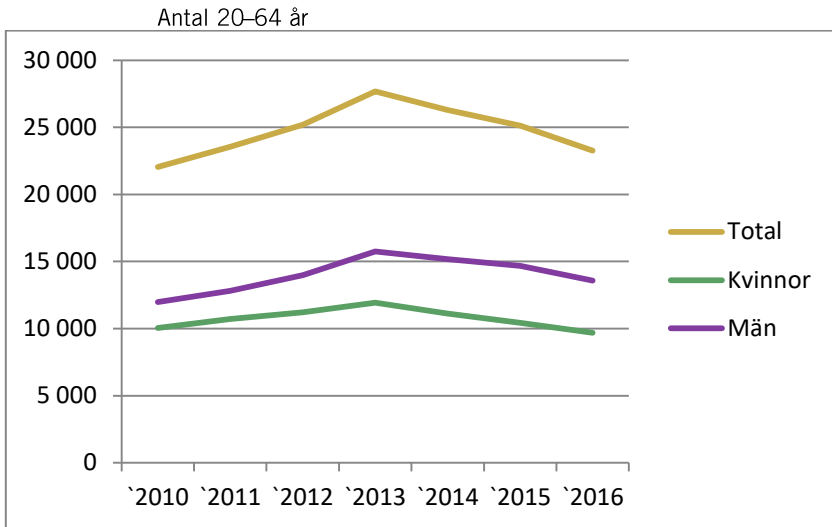


Källa: Arbetsförmedlingens datalager.

Antalet unga män och kvinnor mellan 20–24 år som har högst förgymnasial utbildning har varit i stort sett oförändrat sedan 2010, förutom en viss ökning under 2012 och 2013.

Den positiva utvecklingen på arbetsmarknaden har medfört att ungdomsarbetslösheten generellt har minskat. Detta har dock inte varit fallet för ungdomar utan fullföljd gymnasieutbildning. Deras andel av samtliga kvarstående arbetslösa mellan 20–24 år har ökat från 21 till 33 procent under perioden 2010–2016, vilket indikerar att de som saknar gymnasieutbildning har en högre risk att hamna i långtidsarbetslöshet.

Figur 2.5 Arbetslösa ungdomar med funktionsnedsättning och högst förgymnasial utbildning



Källa: Arbetsförmedlingens datalager.

Antalet personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som har högst förgymnasial utbildning har minskat sedan 2013. I förhållande till samtliga arbetslösa med funktionsnedsättning har andelen med endast förgymnasial utbildning ökat från 31 procent till 45 procent mellan åren 2010–2016. I denna grupp är det betydligt fler män än kvinnor som har kort utbildning. Under 2016 hade i genomsnitt cirka 13 600 män och 9 600 kvinnor endast förgymnasial utbildning.

Bland ungdomar med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga 2016 hade 14 procent endast en förgymnasial utbildning, vilket är en ökning från 2010 då andelen var 5 procent.

I etableringsuppdraget som Arbetsförmedlingen ansvarar för genom att samordna insatser för nyanlända¹ fanns 2016 cirka 50 000 arbetslösa, dvs. öppet arbetslösa eller inskrivna i program. Personer som är inskrivna i etableringsuppdraget har en skiftande utbildningsbakgrund. Av dem hade nästan hälften högst förgymnasial utbildning.

¹ Enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare omfattas nyanlända i arbetsför ålder (20–64 år) samt nyanlända i åldern 18–19 år utan föräldrar i Sverige med uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande.

ning, varav cirka 15 700 hade kortare utbildning än nioårig grundskola. Andelen som har en kortare utbildning är något högre bland kvinnor än män. Drygt 10 000 personer, motsvarande 22 procent, hade gymnasial utbildning och knappt 15 000 personer, motsvarande 30 procent, hade någon form av eftergymnasial utbildning. Arbetsförmedlingen understryker det faktum att många deltagare är relativt unga och att utbildningsinsatser är av stor vikt för att de snabbare komma ut i jobb (Arbetsförmedlingen 2017 e).

Sammanfattningsvis visar den redovisade statistiken att avsaknad av fullföljd gymnasieutbildning är en faktor som bidrar till en högre risk för arbetslöshet.

I en rapport från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (Eriksson, Hensvik och Nordström Skans 2017), IFAU, diskuteras situationen för de grupper som enligt Arbetsförmedlingen har en särskilt utsatt ställning på arbetsmarknaden, alltså inskrivna arbetslösa som är födda utanför Europa, saknar fullständig gymnasieutbildning, har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga eller är 55 år eller äldre (Arbetsförmedlingen 2017 b). Trots den positiva utvecklingen på arbetsmarknaden för ungdomar menar författarna att det finns anledning att bekymra sig för en icke försumbar del av ungdomarna som saknar gymnasiebetyg. Detta inte minst mot bakgrund av statistik från Skolverket som pekar på att antalet ungdomar på arbetsmarknaden utan gymnasiebetyg kommer att öka de närmaste åren. För att underlätta för studiesvaga ungdomar att komma in på arbetsmarknaden förordas utbildningar där det ingår ett arbetsplatsförlagt lärande. Anledningen till det är att tidiga kontakter med arbetslivet är betydelsefullt för ungdomars etablering på arbetsmarknaden.

Vidare menar författarna att utbildningsinsatser är centrala när det gäller personer som är inskrivna i etableringsuppdraget och att befintlig forskning tyder på att tydligare arbetsmarknadsfokus skulle kunna öka effektiviteten i de åtgärder som erbjuds. Validering lyfts också fram som ett viktigt verktyg, inte minst för att pröva individers praktiska yrkeskunskaper eftersom man kan misstänka att många arbetsgivare tvekar att anställa om de känner otrygghet i vilka yrkesfärdigheter individen har.

2.1.2 Kort utbildningsnivå är även en riskfaktor för yrkesverksamma

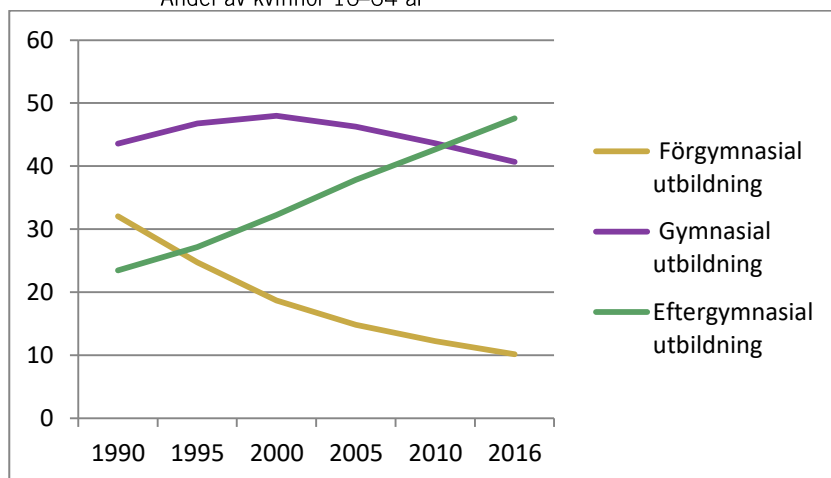
Kort utbildning är inte bara en försvårande faktor för arbetslösa som ännu inte etablerat sig på arbetsmarknaden. Även för personer i anställning innebär kort utbildning en mer utsatt ställning. Yrkesverksamma kan därmed behöva utbildning för att utveckla den kompetens som krävs både för att behålla nuvarande arbete och för att hitta nytt arbete vid en omställningssituation.

I en studie av 14 OECD-länder, däribland Sverige, konstateras att anställda med kort utbildning löper större risk att förlora sitt arbete vid neddragningar och nedläggningar (OECD 2013). De har också svårare att finna ett nytt arbete efter uppsägning och möter större inkomstförluster till följd av sin arbetslöshet. Yngre anställda löper visserligen också större risk för uppsägning, men har lättare att ta sig tillbaka på arbetsmarknaden och återvänder ofta till anställningar med högre kompetensnivå.

Studier visar även att ju lägre utbildning en individ har desto högre risk för individen att förlora jobbet till följd av automatisering. Det är nästan tre gånger högre risk att förlora jobbet till följd av automatisering för en person med enbart grundskola jämfört med en person som har disputerat (Heyman, Norbäck & Persson, 2016). Författarna menar att kompetensutveckling och vidareutbildning därför i framtiden kommer att bli allt viktigare för att yrkesverksamma ska kunna behålla sin ställning på arbetsmarknaden.

Figur 2.6 Befolkningens utbildning, kvinnor

Andel av kvinnor 16–64 år

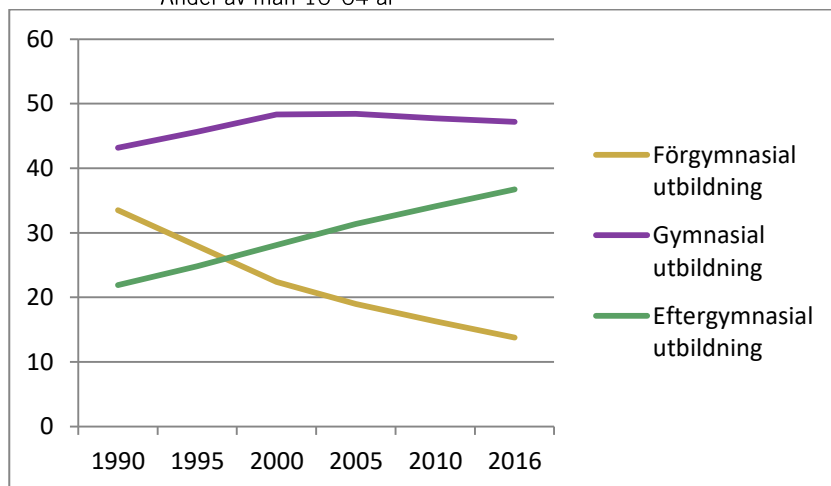


Källa: SCB.

Utbildningsnivån stiger generellt i samhället. Återkommande kompetensutveckling kommer att vara avgörande, såväl för företagens konkurrenskraft som för individens ställning på arbetsmarknaden.

Figur 2.7 Befolkningens utbildning, män

Andel av män 16–64 år



Källa: SCB.

I tidigare nämnd studie från IFAU (Eriksson, Hensvik och Nordström Skans 2017) diskuteras bl.a. äldres situation på arbetsmarknaden. Författarna visar att sysselsättningsutvecklingen över tid är positiv för äldre och högre än i andra europeiska länder. Samtidigt finns ett antal faktorer som gör att äldre som förlorar arbetet har betydligt svårare än andra att komma tillbaka till arbetsmarknaden. En av dessa faktorer är den formella utbildningen.

Tabell 2.2 Utbildningsnivå i olika åldrar

Andel av befolkningen

	För- gymnasial	Gymnasial	Eftergymnasial < 3 år	Eftergymnasial > 3 år	Uppgift saknas
25–54 år					
Alla	11	44	15	29	2
Män	12	48	15	23	2
Kvinnor	9	40	15	35	2
55–67 år					
Alla	20	46	15	19	1
Män	23	46	14	17	1
Kvinnor	16	47	16	20	1

Källa: SCB/befolkningens utbildning

Av tabellen framgår att den äldre delen av befolkningen i jämförelse med den yngre befolkningen i lägre grad har eftergymnasial utbildning som är längre än tre år medan andelen äldre 55–67 år som har förgymnasial utbildning är nästan dubbelt så hög. Visserligen menar författarna att den formella utbildningen kan kompenseras av att äldre har yrkeserfarenhet men risken är att sådan erfarenhet många gånger är bransch- eller företagsspecifik och därför inte användbar hos en ny arbetsgivare. Det aktualiserar frågan om hur äldre ska kunna upprätthålla och vidareutveckla sin kompetens och inte minst en angeläget mot bakgrund av pensionssystemets utformning som ger incitament för människor att arbeta längre. Arbetsgivarens stöd till kompetensutveckling eller de kollektivbaserade omställningsförsäkringarna är en möjlighet men som framgår av IFAU:s rapport finns en del indikationer på att äldre i lägre utsträckning än yngre får del av dessa insatser. Ett annat alternativ är att inom utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken erbjuda kompetensutvecklande insatser

vilket på individnivå förväntas ha positiva effekter. Eftersom äldre som har förlorat jobbet av naturliga skäl har kortare tid att hämta hem vinsten av en utbildning är det enligt rapporten särskilt viktigt att utbildningen kommer tidigt i en arbetslöshetsperiod och att den är kort och arbetsmarknadsinriktad.

2.2 Insatser görs för att möta utbildningsbehovet

I avsnitt 2.1.1 presenteras statistik som visar att antalet och andelen av arbetsökande kvinnor och män som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och saknar fullföljd gymnasieutbildning har ökat. Det har från det offentligas sida införts en rad olika åtgärder för att möta utbildningsbehoven. Det gäller både utökade möjligheter till utbildning inom det reguljära utbildningssystemet och utökad utbildningsinnehåll i de arbetsmarknadspolitiska programmen och insatserna.

2.2.1 Utökade utbildningsmöjligheter

Under senare år har antalet studerande ökat i den kommunala vuxenutbildningen. En bidragande faktor är de statliga satsningar som genomförts inom ramen för Kunskapslyftet. Kunskapslyftet omfattar utökade och permanenta utbildningsplatser i den kommunala vuxenutbildningen men även inom yrkeshögskolan vid folkhögskolor samt inom universitet och högskolor (prop. 2016/17:1, utg.omr. 14 och 16).

I den kommunala vuxenutbildningen ges statsbidrag bl.a. till yrkesutbildningar (yrkesvux) vilket regleras i förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad utbildning. Syftet med yrkesvux är att motverka brist på arbetskraft med yrkesutbildning och att nå de grupper som saknar gymnasieutbildning eller har en gymnasieutbildning som behöver kompletteras. Villkor för statsbidraget är att minst tre kommuner samverkar om planering och genomförandet av utbildningarna och att de bedrivs sammanhållet med en kombination av nationella kurser i yrkesämnen relevanta för yrkesområdet. Om antalet behöriga sökande överstiger antalet platser ska de med kort utbildning och en svag ställning på arbetsmarknaden ges företräde.

Enligt regeringens aviseringar i 2018 års budgetproposition ska Kunskapslyftet byggas ut till drygt 93 000 platser fram till 2021, där en tredjedel av platserna avser yrkesvux (prop. 2017/18:01).

Av Skolverkets lägesbedömning 2017 (Statens skolverk 2017 b) framgår att ungdomar under 25 år som saknar fullföljd gymnasieutbildning är en fortsatt stor elevgrupp inom vuxenutbildningen och utgör den största gruppen inom yrkesvux. Nyanlända ungdomar kommer sannolikt att behöva både teoretiska kurser och kurser i yrkesämnen inom komvux för att komplettera tidigare utbildning, enligt den utveckling som Skolverket ser.

Sedan den 1 januari 2017 gäller en utökad rätt till behörighetsgivande kurser inom den kommunala vuxenutbildningen enligt skollagen (2010:800). Genom den utökade rätten att läsa behörighetsgivande kurser på komvux kommer fler att kunna delta i eftergymnasiala studier löpande under yrkeslivet för att byta yrke eller hålla sig uppdaterad inom det befintliga (prop. 2016/17:5).

För att fler ska söka sig till Kunskapslyftet och kommunernas vuxenutbildning har ett nytt studiestartsstöd trätt i kraft den 2 juli 2017 genom lagen (2017:527) om studiestartsstöd. Syftet med lagen är enligt 1 § andra stycket att öka rekryteringen till studier bland personer med stort utbildningsbehov, för att stärka deras möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden.

2.2.2 Ökande inslag av utbildningsinsatser i arbetsmarknadspolitiken

Ett av arbetsmarknadspolitikens mål är att bidra till en förbättrad matchning. Arbetsmarknadsutbildningen har historiskt varit den insats som använts för att rusta den enskilde och motverka att brist på arbetskraft uppstår. I takt med att gapet mellan de arbetslösas kompetens och arbetsmarknadens krav ökar har behovet av andra former av utbildningar emellertid fått en än mer central roll i arbetsmarknadspolitiken. Enligt Arbetsförmedlingen finns i dag, förutom arbetsmarknadsutbildning, 17 andra insatser inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program där utbildning ingår.²

² Enligt genomgång gjord av Arbetsförmedlingen i samband med beslutet om strategi för matchning till jobb genom utbildning.

Utbildningarna inom de arbetsmarknadspolitiska programmen spänner över alla nivåer från grundskole- till högskolenivå. Vissa av dem syftar till att vägleda och motivera till vidare studier, andra syftar till att ge ämnesförberedande kunskaper inför en yrkesutbildning, höja nivån i det svenska språket eller komplettera en tidigare utbildning. I flera av insatserna såsom Utbildningskontrakt och Trainee-jobb kan utbildning och kompetensutveckling kombineras med andra aktiviteter som praktik eller anställning.

Ungdomar som misslyckas med sin gymnasieutbildning tillhör den grupp som i genomsnitt får mest problem på arbetsmarknaden i form av långa arbetslöshetstider (Lindahl 2010). Det är en prioriterad fråga för Arbetsförmedlingen att locka ungdomar tillbaka till studier så tidigt som det är möjligt i en arbetslöshetsperiod (Arbetsförmedlingens regleringsbrev 2017). Det s.k. utbildningskontraktet är en insats som specifikt riktar till ungdomar som saknar fullföljd gymnasieutbildning och innebär att reguljära studier kombineras med arbetsmarknadspolitiska insatser. Kombinationen med utbildning ställer krav på samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen. Antalet ungdomar som tar del av utbildningskontrakten har ökat från en mycket låg nivå och under 2016 deltog 1 224 kvinnor och 1 682 män. Statistik visar att betydligt fler ungdomar borde kunna ta del av insatsen.

För att utbildningskontrakten ska få genomslag har Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) fått i uppdrag att främja statlig och kommunal samverkan och utveckling av nya samverkansformer.³ Utmaningen är enligt Arbetsförmedlingen att motivera och vägleda ungdomar som inte påbörjat eller avslutat en gymnasieutbildning att återgå till studier (Arbetsförmedlingen 2016 b). Utmaningen uppmärksammas även av Dua i delbetänkandet Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa (SOU 2017:19). Arbetsförmedlingen har möjlighet att erbjuda ungdomar förberedande insatser som ska motivera till utbildning. En av insatserna är folkhögskoleutbildning i studiemotiverande syfte, som är tillgänglig för alla inskrivna ungdomar som har fyllt 16 år och som inte har en gymnasieexamen eller grundläggande behörighet till högskoleutbildning.

³ Duas uppdrag regleras i dir. 2014:157, 2015:68 och 2017:20.

Tabell 2.3 Studiemotiverande utbildning i folkhögskola

Antal deltagare

	Antal		Andel i studier efter 90 dagar
	Kvinnor	Män	
2014	2 359	3 375	23
2015	1 810	2 694	22
2016	1 564	2 200	19

Källa: Arbetsförmedlingens datalager

Tabellen visar att det är ett minskat antal deltagare i de studiemotiverande utbildningarna jämfört med 2014 och att det även är en minskad andel av deltagarna som efter avslutad kurs går vidare till studier. En möjlig förklaring till de försämrade resultaten har ansetts vara brister i Arbetsförmedlingens organisation när det gäller samarbetet på lokal nivå (prop. 2016/17:1 utg.omr. 14). En effektutvärdering som Arbetsförmedlingen redovisade till regeringen 2015 visar emellertid på positiva effekter i form av högre övergång till utbildning jämfört med en jämförelsegrupp (A2014/2021/A).

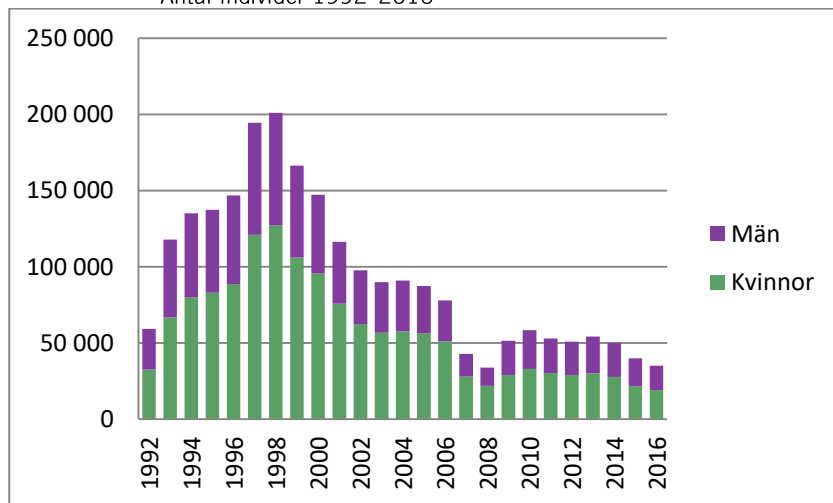
2.2.3 Utbildningsmöjligheter finns men få deltar

Utbildningar i det reguljära utbildningsväsendet och Arbetsförmedlingens egna utbud av arbetsmarknadsutbildningar är möjligheter för den enskilde att skaffa sig den kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden.

Antalet individer som avaktualiseras till utbildning, det vill säga skrivs ut från Arbetsförmedlingen för att påbörja studier, har varierat över åren. Sedan millennieskiftet syns en nedgång.

Figur 2.8 Avaktualisering till reguljär utbildning

Antal individer 1992–2016



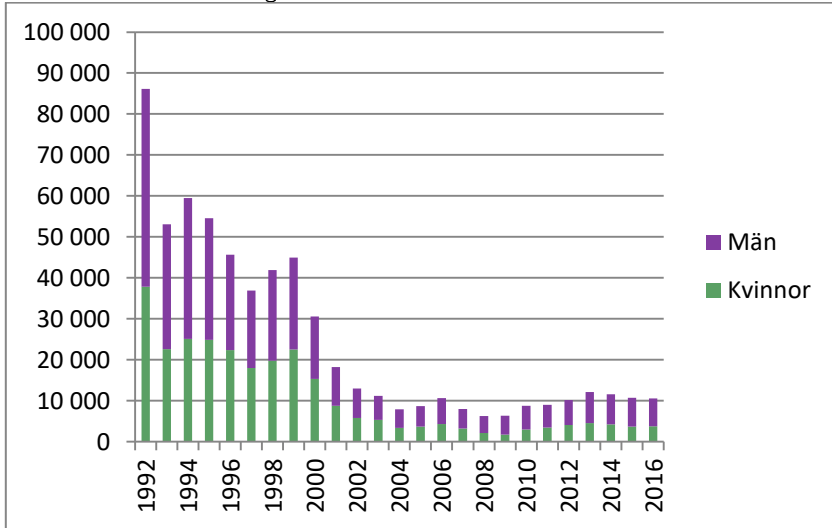
Källa: Arbetsförmedlingens datalager

Det framgår av figur 2.8 att ett stort antal individer övergick till studier mellan 1998–2001, vilket förklaras av de satsningar som genomfördes under det förra kunskapslyftet. Därefter har en kraftig minskning skett, men med en viss uppgång mellan 2009–2014. Uppgången kan till viss del förklaras av att det under perioden fanns ett förmånligt studiestöd som riktades till ungdomar. Andra förklaringar var konjunkturedgången orsakad av finanskrisen, vilket bidrog till att arbetslösheten ökade och fler därför valde att påbörja studier.

De senaste årens nedgång i avaktualisering till utbildning kan också delvis förklaras av att Arbetsförmedlingens verktygslåda har förändrats. Arbetssökande med störst behov av utbildning har nu ökade möjligheter till reguljär utbildning inom ett arbetsmarknadspolitiskt program eller insats.

Figur 2.9 Deltagare i arbetsmarknadsutbildning

Antal deltagare 1992–2016



Källa: Arbetsförmedlingens datalager.

Av figur 2.9 framgår att antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning minskade under perioden 1997–2002, då det förra kunskapslyftet pågick. Åren därefter var det genomsnittliga antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning cirka 7 000. Från 2012 har antalet deltagare ökat och 2016 fanns i genomsnitt cirka 10 000 deltagare i arbetsmarknadsutbildning, varav cirka 3 700 kvinnor och 6 700 män.

Stora volymer inom arbetsmarknadsutbildningen är inte ett mål i sig. Syftet för arbetsmarknadsutbildningen är att vara tillväxtfrämjande och inflationsreglerande (SOU 2007:112). Den ska vara en snabb, flexibel, utbildningsinsats som möter konkreta rekryteringsbehov, där resultaten är viktigare än volymerna. Arbetsförmedlingens avsikt är också, i linje med strategin Matchning till jobb genom utbildning (se avsnitt 4.1.3), att i högre utsträckning vägleda individer i behov av en längre och mer heltäckande utbildning till det reguljära utbildningsväsendet, medan de som har behov av en mer nischad och arbetsgivarnära utbildning ska ta del av en arbetsmarknadsutbildning. Särskilt med tanke på att antalet arbetslösa med högst förgymnasial utbildning ökar kan det dock vara en anledning till oro att antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning och antalet personer som avaktualiserats till reguljär utbildning minskar samtidigt.

2.3 Utbildningsinsatser bör kombineras med satsningar på vägledning

Utbudet av utbildningsmöjligheter innebär att den enskilde ställs inför många olika alternativ som kan vara svåra att överblicka. För många handlar inte valet endast om en yrkesutbildning, utan om en kedja av insatser som kan krävas för att nå det slutliga målet som kan leda till arbete. För att korta vägen till arbete kan man exempelvis behöva få sina tidigare förvärvade kunskaper validerade.

I budgetpropositionerna för 2016 och 2017 anger regeringen att det vägledande och rådgivande arbetet hos Arbetsförmedlingen har varit lågt prioriterat. Regeringen konstaterar också att det är alltför få av de arbetslösa inskrivna på Arbetsförmedlingen som väljer att gå en utbildning. Regeringen menar därför att en viktig roll för Arbetsförmedlingen är att erbjuda studie- och yrkesvägledning och kompetensutvecklande insatser (prop. 2015/16:1 utg. omr. 14 och prop. 2016/17:01 utg. omr. 14).

För att nå framgång med Kunskapslyftet menar regeringen att det krävs samverkan mellan Arbetsförmedlingen och den kommunala vuxenutbildningen och att Arbetsförmedlingen behöver arbeta strategiskt med insatser för att öka möjligheterna för personer i målgruppen att övergå till studier. Regeringen bedömer vidare att satsningarna inom Kunskapslyftet kommer att öka behovet av information och stöd för att den enskilda ska kunna orientera sig bland de möjligheter som öppnats (prop. 2016/17:1 utg. omr. 16).

Skolverket pekar i sin lägesbedömning 2017 på nyanlända ungdomars behov av studie- och yrkesvägledning för att få förståelse för hur den svenska arbetsmarknaden fungerar och vilka kompetenser som krävs (Statens skolverk 2017 b). Den nya rättighetslagstiftningen om behörighetsgivande kurser inom komvux kommer att medföra ökade behov av studie- och yrkesvägledning för att informera om de studerandes rättigheter. Även möjligheterna till studiestartsstöd kommer kräva information och vägledning kring de nya möjligheterna.

Regeringen gav 2003 Statskontoret i uppdrag att analysera förutsättningarna för det livslånga lärande inom vuxenutbildningen efter att det förra Kunskapslyftet avslutades. Av rapporten framgår att den infrastruktur som byggts upp sedan början av 1990-talet i form av vägledningscentrum var under fortsatt utveckling. Det fanns då upp-

skattningsvis 166 lärcentrum runt om i landet som erbjöd vägledning, validering och uppsökande verksamhet (Statskontoret 2003:10).

En vanlig form av samverkan mellan Arbetsförmedling och kommuner var de s.k. infoteken, som erbjöd en gemensam ingång till det samlade utbudet av utbildningar och andra åtgärder såsom studie- och yrkesvägledning. Ofta var även Centrala studiestödsnämnden (CSN) en medverkande part som medfinansierade verksamheten tillsammans med kommuner och Arbetsförmedling. Enligt Statskontorets rapport var infoteken också en verksamhet som dåvarande Arbetsmarknadsverket (AMV) hade positiva erfarenheter av. Myndigheten menade att infoteken behövdes i den uppsökande verksamheten för att nå personer med kort utbildning.

En slutsats från Statskontorets rapport var att insatser som riktas sig mot vuxnas lärande i större utsträckning bör kombineras med vägledning och information.

2.3.1 Vägledning underlättar även validering

Validering kan korta utbildningsvägen och underlätta för människor att komma in snabbare på arbetsmarknaden genom att deras kompetens synliggörs och bekräftas. Valideringsdelegationen har framhållit att kunniga vägledare behöver förståelse för hur resultat av validering ska tolkas för att kunna ge vägledning och stöd för efterföljande aktiviteter som t.ex. kompletterande utbildningsinsatser, praktik eller matchning till jobb (SOU 2017:18).

Personer som behöver validera sina kunskaper och färdigheter kan särskilt vara nyanlända, som kan ha med sig kompetenser som kan behöva kompletteras. Där kan det exempelvis bli aktuellt att gå delar av en utbildning i stället för ett helt utbildningsprogram.

Validering har tidigare varit en insats som getts inom det arbetsmarknadspolitiska programmet Förberedande insatser men har från och med 1 februari 2016 ersatts med ett eget program. Syftet med ändringen är att tydliggöra uppdraget om validering och underlätta uppföljningen.

Tabell 2.4 Validering

Antalet personer per år som fått beslut om en valideringsinsats

	2014	2015	2016
Kvinnor	476	664	660
Män	801	992	1 260
<i>Varav i etableringen</i>			
Kvinnor	43	58	62
Män	312	379	645
Totalt	1 277	1 656	1 920

Källa: Arbetsförmedlingens datalager

Av tabellen framgår att antalet personer som är inskrivna på Arbetsförmedlingen som erbjuds validering ökar. Fortfarande är det dock få som är inskrivna i etableringsuppdraget som fått sina kunskaper och färdigheter validerade. Det är också en betydande skillnad i antalet genomförda valideringar för män jämfört med kvinnor.

Valideringsdelegationen understryker i sin nationella strategi för validering betydelsen av kunniga vägledare som har kännedom om validering. Det gäller inte enbart kunskaper om de insatser som Arbetsförmedlingen kan erbjuda, utan även kännedom om den validering som erbjuds inom universitet och högskola, yrkeshögskola och i den kommunala vuxenutbildningen för att kunna ge individen tillförlitlig information om olika vägar (SOU 2017:18).

3 Vad är vägledning?

Begreppet vägledning förekommer både nationellt och internationellt. Inom ramen för den nationella arbetsmarknadspolitiska verksamheten, där Arbetsförmedlingen är huvudsaklig utförare, innebär vägledning att den enskilde får stöd och information för att kunna göra ett väl övervägt val av arbete och utbildning. Detta står definierat i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

I en rapport från OECD (2004) finns en snarlik definition som har fått stor spridning och återfinns även i den svenska vägledarförningens etiska deklARATION. I definitionen uttrycks att vägledning ur ett övergripande perspektiv kan ses som en pedagogisk aktivitet med utgångspunkt i såväl individens resurser som möjligheterna i omvärlden. Vägledning har enligt OECD:s definition som mål att underlätta för individer och grupper i alla åldrar och vid olika tidpunkter i livet att välja utbildning, yrke eller karriär och att bidra till en bättre livsplanering.

Internationellt är intresset för vägledning växande (ELGPN 2012). Nya begrepp har utvecklats, vilka redogörs för nedan.

Tabell 3.1 Nya begrepp inom vägledning

Nya begrepp inom vägledning	
Livslång vägledning	Aktiviteter som kan erbjudas över tid och oberoende av ålder, t.ex. sådant som bidrar till självkännedom och till att identifiera färdigheter, förmågor och intressen i syfte att göra väl underbyggda val.
Career guidance/Karriärvägledning	Stödja individen, oavsett ålder och livssituation att identifiera förmågor, kompetens och intressen som bidrar till förmågan att fatta meningsfulla beslut inom områdena utbildning, praktik och yrkesval.
Career management skills (CMS)/Karriärkompetens	Ett antal färdigheter och kompetenser som stödjer individen i att förena, analysera och organisera kunskapen om sig själv (självinsikt) och kunskap om utbildnings- och yrkesinformation så hen kan fatta och genomföra beslut och klara övergångar/växlingar i livet.

Källa: Skolverket (2014) Svensk översättning av ELGPN glossary.

Begreppen är definierade av det europeiska nätverket European Lifelong Policy (ELGPN) och har bearbetats och översatts av Malmö högskola i samarbete med Universitets- och högskolerådet, Arbetsförmedlingen och Skolverket.

I sitt arbete har utredningen i huvudsak utgått från den definition av begreppet vägledning som anges i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Denna definition gäller särskilt Arbetsförmedlingens verksamhet. För den bredare diskussionen om individers olika vägledningsbehov och hur dessa kan mötas använder utredningen sig också av begreppen livslång vägledning och karriärkompetens.

3.1 Livslång vägledning en angelägenhet för EU:s medlemsländer

Europeiska kommissionens förväntningar är att livslång vägledning ska bidra till det livslånga lärandet, som gagnar såväl sociala som ekonomiska mål om bättre konkurrensförmåga och social inkludering (Cedefop 2011). Om vägledning kan bidra till att minska avhoppet i skolan och minska obalansen mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden menar kommissionen att förutsättningarna ökar för en uthållig tillväxt. Livslång vägledning anses därför vara ett vik-

tigt bidrag för att medlemsländerna ska nå målen för Europa 2020 om att höja sysselsättningsgraden och förbättra utbildningsnivån. I syfte att stärka vägledningen i EU:s medlemsländer har Europeiska unionens råd antagit EU-resolutioner 2004 och 2008 som betonar behovet av vägledning för att rusta människor med förmågor att hantera sitt lärande, sin karriär och övergångar mellan arbete och utbildning (Europeiska unionens råd, 2004 och 2008).

I resolutionen från 2008 föreslår rådet att medlemsländerna i linje med Lissabonstrategin, den gemensamma strategin för hållbar tillväxt och sysselsättning, ska stärka vägledningens roll inom ramen för den nationella utbildningspolitiken, undersöka policy och principer för vägledning på nationell nivå och i arbetet använda sig av möjligheterna som finns inom programmet för livslångt lärande och de europeiska strukturfonderna.

Rådet rekommenderar vidare medlemsländerna att, utifrån nationella förhållanden, uppmuntra alla medborgare att utveckla förmågan till karriärhantering i ett perspektiv av livslångt lärande, se till att alla medborgare har tillgång till studie- och yrkesvägledning, utveckla kvalitetssäkringen inom vägledning samt att främja samarbetet mellan nationella, regionala och lokala intressenter på vägledningsområdet. Syftet är att förbättra samtliga medborgares tillgång till vägledning och i synnerhet underlätta tillgången till dessa tjänster för mindre gynnade grupper och personer med speciella behov. Sammanfattningsvis ska vägledningen som det är formulerat i resolutionerna bidra till att

- stärka Europas konkurrenskraft,
- öka den geografiska och yrkesmässiga rörligheten och
- främja social inkludering, social rättvisa och jämställdhet.

Europas arbetsförmedlingar har tagit fram ett strategidokument

Generaldirektörerna för de offentliga arbetsförmedlingarna i Europa har tagit fram ett strategidokument med syfte att fungera som ett gemensamt bidrag till Europa 2020-strategin (PES Strategy output paper 2020, 2017).

I strategidokumentet konstateras att de offentliga arbetsförmedlingarna fått nya målgrupper med andra krav. Dessa målgrupper är

ungdomar utan fullföljd gymnasieutbildning, nyanlända invandrare som behöver få information om vägar till utbildning och äldre som behöver tillgång till stöd för att kunna upprätthålla den kompetens som behövs för att stanna kvar längre i arbetslivet. Dessutom är redan yrkesverksamma, ombytessökande, en ny målgrupp för flera av arbetsförmedlingarna i Europa.

För att modernisera och effektivisera arbetsförmedlingarna anges bl.a. att det krävs att samarbetet med utbildningsinstitutionerna stärks och att de i större utsträckning använder sig av informations- och kommunikationsteknik för att erbjuda e-tjänster inom validering, vägledning och matchning. Strategin lyfter fram ett antal utvecklingsområden där syftet är att erbjuda vägledningstjänster som kan stärka människors förmåga till karriärhantering och synliggöra deras färdigheter och kompetenser.

Cedefop och policynätverket ELGPN stöttar utvecklingen

Kommissionen, i nära samarbete med Cedefop (European Centre for Development of Vocational training), stöttar aktivt utvecklingen av vägledning genom att ta fram rapporter och på olika sätt stimulera utbytet mellan medlemsstaterna. För ytterligare stöd beslutade kommissionen 2007 att bilda ett policynätverk för livslång vägledning European Lifelong Guidance Policy Network (ELGPN). Målet med nätverket är att stödja medlemsländerna att utveckla ett europeiskt samarbete för livslång vägledning inom såväl utbildnings- som arbetsmarknadssektorn. Skolverket har på regeringens uppdrag representerat Sverige i ELGPN och under 2007–2015 har även Arbetsförmedlingen deltagit.

Fokus i arbetet har varit den livslånga vägledningen och de rapporter ELGPN tagit fram har bestått av policyrekommendationer, utvärderingar och goda exempel som kan användas för att bygga upp det vägledningssystem som passar respektive medlemsland. Flera av rapporterna har översatts av Skolverket.

Det nordiska nätverket i ELGPN har dessutom på eget initiativ tagit fram en gemensam rapport där livslång vägledning och begreppen karriärvägledning och karriärkompetens förklaras i ett nordiskt perspektiv.

3.2 Karriärvägledning – ett nytt begrepp

I takt med att arbetsmarknaden förändras har värdet av utbildning blivit allt större. Nya mönster växer också fram där yrkeskrav formuleras i kompetenser även om yrkesbegreppen fortfarande dominerar. Förändringen av kompetenskraven gör att kontinuerlig utveckling av kunskap och kompetens genom hela arbetslivet är helt nödvändigt. Sammantaget har denna utveckling lett till att karriärvägledning och karriärhantering i allt större utsträckning präglats av vägledningen.

Begreppet karriär är inte nytt och i svensk kontext är det traditionellt knutet till att den enskilde förflyttar sig uppåt i yrkeslivet. Den engelska betydelsen av karriär ("career") är levnadslopp eller levnadsbana (Nationalencyklopedin) vilket ger begreppet en annan mening. Det kan handla om en karriär som tar olika vägar men inte nödvändigtvis ett steg högre upp i en hierarki. Med det betraktelsesättet kan karriärvägledning omfatta en rad aktiviteter som gör att människor i alla åldrar och stadier i livet, utifrån sina styrkor, kompetenser och intressen, gör meningsfulla val knutet till utbildning och arbete samt hanterar lärande och arbete och andra situationer där styrkor och kompetenser utvecklas (ELGPN 2012).

I OECD- och EU-sammanhang är karriärvägledning starkt knutet till ekonomisk tillväxt. Mot bakgrund av utmaningarna med att minska klyftor mellan olika grupper i samhället är även social sammanhållning av stor betydelse för medlemsländerna. Vägledande insatser för att stödja socioekonomiskt utsatta människor till utbildning och arbete är därför en prioriterad fråga som enligt EU och OECD inte får försummas.

I EU:s resolutioner uttrycks i kortform att karriärvägledning ska bidra till medborgarnas deltagande i utbildning och arbete och i policytexter läggs det fram som en nödvändighet för att den kunskapsbaserade ekonomin ska kunna växa. I en rapport från Cedefop (2008) uttrycks att effektivt stöd för karriärvägledning är viktigt, inte bara för individer utan också för organisationer som anställer dem. Både individer och organisationer drar nytta av karriärvägledning för att kunna hantera växlingar i arbetslivet mer effektivt. Samhället drar också fördelar av att karriärvägledning finns för anställda, då karriärvägledning stödjer utvecklingen av en kunskapsbaserad ekonomi och förhindrar exkludering från arbetslivet.

3.3 Karriärkompetens

För förmågan att hantera återkommande val inom ramen för karriärsituationer utvecklades begreppet "career management skills" (CMS) i USA och Kanada i slutet av 1980-talet. Förespråkare för begreppet menar att förmågan inte enbart handlar om val av utbildningar utan om ett kompetensområde som handlar om att aktivt hantera och utveckla färdigheter i karriärplanering för att kunna möta de krav som en flexibel och dynamisk arbetsmarknad ställer. Begreppet är svårt att översätta eftersom det kan ha olika betydelser beroende på utbildningstraditioner i respektive land. I England är exempelvis Careers and Employability (CEI) ett vanligt uttryck. De nordiska medlemsländerna har inom det nordiska nätverket för vuxnas lärande kommit överens om begreppet karriärkompetens för att beskriva CMS i en nordisk kontext (NVL 2015).

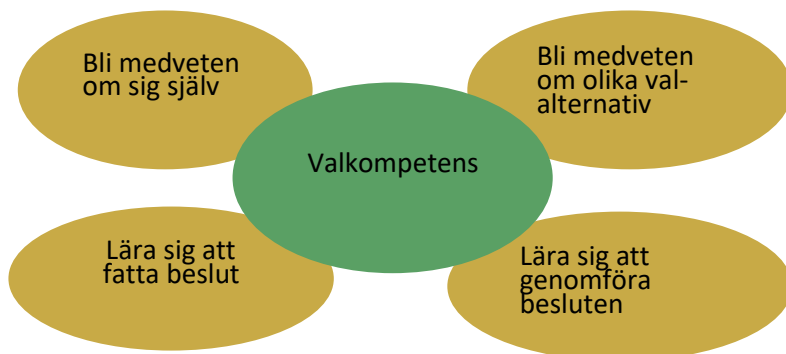
Karriärkompetens är ett antal färdigheter och kompetenser som visar på strukturerande sätt att samla, analysera, sätta samman och organisera information om sig själv, utbildningar och yrken samt ha färdigheter att kunna fatta och genomföra beslut och hantera växlingar i livet.

Källa: Nordiskt perspektiv på karriärkompetens och vägledning, 2014.

I en av ELGPN:s rapporter (2015) analyseras begreppet CMS och hur det kan användas i policyutformningen om vägledning i respektive land, detta oavsett organisationsform som vägledningen bedrivs i.

CMS har integrerats i den vägledning som ges inom medlemsländernas utbildningsväsende på såväl gymnasienivå som i den högre akademiska utbildningen. I de nya allmänna råden för studie- och yrkesvägledning som Skolverket tog fram 2013 beskrivs bl.a. vikten av individens valprocess, med referenser till CMS, av Skolverket översatt som valkompetens (Statens skolverk 2013). Det handlar om ett antal kompetenser som ger människor förutsättningar att kunna planera, utveckla och hantera sina val på ett strukturerat sätt. Detta förutsätter att det finns relevant information att tillgå om arbetsmarknaden, yrken och utbildningar för att den enskilde ska kunna fatta väl avvägda och realistiska beslut.

Figur 3.1 Valkompetens



Källa: Statens skolverk.

Synsättet återspeglas även i den vägledningsmodell Arbetsförmedlingen utformat och handlar om att i ett processinriktat arbetssätt ge stöd för att öka den enskildes självinsikt och förmåga att hantera olika valsituationer samt bidra med kunskaper om arbetsmarknaden (Handläggarsstödet i VIS 2016-02-04). Med inspiration från arbetet i ELGPN skapade även Arbetsförmedlingen en intern instruktion för vägledning (AFII32/2011).

Med tanke på behoven av återkommande utbildning på dagens och framtidens arbetsmarknad menar ELGPN att det finns goda skäl att stärka CMS även i andra situationer än i skolundervisning. Karriärkompetens kan bidra till egenmakt och underlätta för individen att hantera olika omställningssituationer. I den skrift som getts ut av det Nordiska nätverket för vuxnas lärande framgår att karriärkompetens måste ses ur ett livslångt perspektiv och att olika valsituationer i livet kräver olika kompetenser (NVL 2015). Sultana menar att kunskaper och färdigheter som åberopas i CMS mycket väl kan kopplas till den europeiska referensramen för nyckelkompetenser för livslångt lärande som antogs av rådet och Europaparlamentet den 30 december 2006. Nyckelkompetenserna definieras där som en kombination av kunskaper, färdigheter och attityder som alla människor behöver för personlig utveckling, aktivt medborgarskap, social integration och sysselsättning.

Innehållet i CMS och under vilka villkor det lärs ut skiftar emellertid mellan länder. På vissa håll kan det vara riktat mot arbetsmark-

nadsrelaterade färdigheter och på andra mot attityder och sociala förmågor eller bådadera. Exempelen är dock få när det gäller CMS-program inom arbetsmarknadssektorn. Sultana och Watts (2006) visar emellertid att de program som finns vanligtvis tillhandahålls av externa leverantörer på uppdrag av de offentliga arbetsförmedlingarna.

Viss kritik har framförts mot begreppet karriärkompetens och att det riskerar att lägga alltför stor tonvikt på att den enskilde ska ta ansvar för sin egen situation på arbetsmarknaden. Om ett strukturellt problem individualiseras kan effekten bli att samhällets institutioner tar mindre ansvar för att utjämna skillnader och säkerställa att grupper som behöver insatser får det (Beck 2006). ELGPN framhåller dock att de som står utan arbete inte har sig själva att skylla (2015). Även om karriärkompetens kan främja och underlätta övergångar, ligger många av de problem som den enskilde ställs inför inte hos individen själv, utan i samhälleliga strukturer.

4 Vägledning hos olika aktörer

Vägledning är en mångfacetterad verksamhet som erbjuds av flera aktörer i samhället. Olika former av vägledning inför val av yrke och studier bedrivs inom både kommunal, statlig och annan verksamhet. I detta kapitel beskrivs den vägledning som bedrivs av Arbetsförmedlingen samt vägledning hos andra aktörer. Slutligen beskrivs Arbetsförmedlingens samspel med annan vägledning.

4.1 Vägledning inom Arbetsförmedlingen

4.1.1 Nuvarande vägledning inom Arbetsförmedlingen

Av förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen framgår att Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Det framgår av 5 § första stycket 2 i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten att verksamheten bl.a. bedrivs i form av vägledning. Av 8 § i samma förordning framgår att vägledning innebär att den enskilde får stöd och information för att kunna göra ett övervägt val av arbete och utbildning.

I 6 § första stycket 2 förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar finns en bestämmelse om studie- och yrkesvägledning som avser ungdomar. I förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare framgår inte vägledning specifikt. De etableringssamtal som Arbetsförmedlingen enligt förordningen ska genomföra med en nyanländ ska dock bl.a. innehålla en kartläggning av den nyanländes utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet, behov av utbildning och andra insatser samt andra förhållanden av betydelse för hans eller hennes etablering på arbetsmarknaden.

I Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2017 finns ett specifikt mål om att inskrivna, särskilt i etableringsuppdraget, utan fullständig gymnasieutbildning, i högre utsträckning ska påbörja reguljära studier. Studierna kan bedrivas såväl inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program eller en etableringsplan som utanför dessa.

Arbetsförmedlingen har definierat vägledning i ett internt styrande dokument.

Vägledning är en process och har som mål att underlätta för individen, i alla åldrar och vid olika tidpunkter i livet, att välja utbildning, yrke eller karriär och bidra till bättre livsplanering. Vägledning ska öka sökandes självinsikt, öka kunskaper om arbetsmarknaden och bredda perspektiv. (AFII32/2011)

Definitionen avspeglar OECD:s (2004) syn på vad vägledning ska åstadkomma. I dokumentet konkretiseras också myndighetens roll i vägledningsuppdraget genom att slå fast att vägledningen ska bidra till att underlätta åter- och nyinträdet på arbetsmarknaden för enskilda, ge underlag för att hitta andra lämpliga möjligheter till sysselsättning och bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden. Vägledningen ska vidare bidra till att förbättra ställningen på arbetsmarknaden för utrikesfödda samt erbjudas till arbetssökande i omställning, nyanlända, de som står långt från arbetsmarknaden samt för ungdomar, främst de som befinner sig i ungdomsgarantin. För uppgiften ska utsedda arbetsförmedlare med vägledarkompetens finnas, som genom olika insatser och metoder ska öka den arbetssökandes möjligheter att bli anställningsbar.

I det interna dokumentet betonas vidare att det är utifrån individens mål och behov som arbetsförmedlaren ska identifiera och välja lämpliga metoder och stödinstrument. För att kunna utföra uppgifterna ska arbetsförmedlaren ha branschkontakter och hålla sig väl uppdaterad om utvecklingen på arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen ska även samverka med andra myndigheter och aktörer på regional och lokal nivå när det gäller ungdomar som riskerar utslagning, arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden och nyanlända invandrare samt sprida kunskaper om utvecklingen på arbetsmarknaden till studie- och yrkesvägledare, lärare och elever.

Ett stöd för att utföra vägledningsuppdraget är Arbetsförmedlingens tjänster, metoder och handläggarstöd, vilka redogörs för nedan.

Arbetsförmedlingens tjänsteutbud

Arbetsförmedlingen tillhandahåller i dag elva s.k. tjänster, nio för arbetssökande och två för arbetsgivare. Begreppet tjänst används för att beskriva Arbetsförmedlingens service, men korresponderar inte nödvändigtvis med en specifik aktivitet. Tre av Arbetsförmedlingens tjänster har koppling till vägledning. På Arbetsförmedlingens intranät anges syftet med respektive tjänst, dess målgrupp, hur man ska arbeta med den och vilket resultat som ska nås.

Vägledning till arbete vänder sig till alla som vill ha yrkesvägledning för att få stöd att välja eller byta yrkesinriktning. Syftet är att den arbetssökande ska kunna relatera sina resurser, erfarenheter och önskemål till arbetsmarknadens krav och kunna göra ett övervägt val av arbete eller utbildning. Stöd ges i form av kortare vägledningssamtal för att reda ut den sökandes frågeställningar och information om hur man använder verktygen för vägledning på Arbetsförmedlingens hemsida. För inskrivna arbetslösa tar Arbetsförmedlingen ställning till om det finns behov av fördjupad vägledning.

Utbildning till arbete är en tjänst som syftar till att underlätta för den enskilde att få eller behålla ett arbete genom utbildning. I tjänsten ges fördjupad information om aktuell utbildning och möjlighet att anvisa till en arbetsmarknadsutbildning eller utbildning av förberedande eller orienterande karaktär.

Arbetsförmedlingen erbjuder vägledning genom insatsen Stöd och matchning. Insatsen ges av privata leverantörer efter upphandling i enlighet med lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen och lagen (2008:962) om valfrihetssystem. Det innebär att den sökande kan välja aktör. Syftet med tjänsten är att hjälpa den arbetssökande på vägen till ett arbete eller studier som anpassas efter dennes behov. I det nuvarande avtalet är kravet att varje deltagare ska få minst 2 timmar studie- och yrkesvägledning genom personligt möte per 90-dagarsperiod. Studie- och yrkesvägledningen ska utföras av en examinerad studie- och yrkesvägledare.

I utredningens enkät till arbetsförmedlare finns kommentarer om att insatsen skulle kunna utföras av Arbetsförmedlingen internt om resurser funnits. Tiden räcker emellertid inte till för vägledning trots att kompetensen och viljan finns hos många handläggare.

Vi hinner inte ge den vägledning som sökande är i behov av och vi har inte tagit fram någon gemensam plan för hur vi ska arbeta med vägledning på kontoret.

Handlägggarstöden ska hjälpa arbetsförmedlarna och säkerställa likvärdighet i landet

Till varje tjänst finns ett handlägggarstöd och ett antal metoder som handläggarna kan välja att använda. Metoderna ska fungera som ett stöd för det praktiska arbetet med de arbetssökande och därmed säkerställa en ökad professionalitet hos handläggarna (AMS 2003). Bakgrunden till att myndigheten utvecklade metoder var att det fanns en uppfattning om att de arbetsmetoder som fanns vanligtvis inte dokumenterades och ofta var personbundna. Ambitionen var att öka likvärdigheten i landet och möjliggöra att erfarenheterna av en metod kan föras vidare (Lundin och Lundin 2011).

Exempel på metoder som är kopplade till vägledning är gruppvägledning och yrkesvägledningssamtal. För dessa finns handledarbekrivningar och referenser till litteratur om vägledningssamtalet samt teorier om yrkesval och vägledning. I handlägggarstödet finns också angivet vilka kompetenskrav som ställs på den arbetsförmedlare som genomför yrkesvägledningssamtal och gruppvägledning. Det gäller t.ex. kompetens i grundläggande samtals- och vägledningssamtalet och goda kunskaper om yrken, utbildning och arbetsmarknad. Därutöver finns ett antal uppställda kvalitetskriterier som stöd för yrkesvägledningssamtalet, om vilka som är metodens kunder, mål som ska uppnås och hur mätningen av resultat ska ske.

Arbetsförmedlingen kan anvisa till insatsen *Kartläggning, rehabilitering och vägledning* (KVR) för arbetssökande som behöver kartläggningsinsatser, vägledningssamtal och stöd kring sin situation i syfte att kartlägga färdigheter och förutsättningar för arbete. I KVR finns tillgång till Arbetsförmedlingens specialister i form av arbetspsykologer, socialkonsulenter, sjukgymnaster och arbetsterapeuter inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Resultatet av den fördjupade kartläggningen och vägledningen ska leda till realistiska mål och delmål i handlingsplanen mot arbete eller vidare studier.

Information om yrke och framtid

Arbetsförmedlingen har ett antal digitala verktyg för information om arbetsmarknad och yrken. Denna del av verksamheten har utvecklats under senare år och innehåller i dag intressetest, beskrivningar av olika yrken, framtida behov på arbetsmarknaden samt länkar till hög-

skolor, kommunal vuxenutbildning, yrkeshögskoleutbildningar och andra utbildningar för den som vill veta mer om vilka utbildningar som finns inom ett intresseområde.

Två gånger om året gör Arbetsförmedlingen en prognos för arbetsmarknadens utveckling den närmaste tiden. Prognosen bygger på intervjuer med privata och offentliga arbetsgivare och presenteras i rapporter för riket som helhet och indelat per län. Prognosarbete utgör också underlag till webbapplikationen Yrkeskompassen och den årliga rapporten Var finns jobben. Yrkeskompassen innehåller information och framtidsutsikter för cirka 200 yrken. Yrkena som finns i Yrkeskompassen motsvarar de största och vanligaste yrkena på arbetsmarknaden samt vissa yrken som förväntas öka i storlek.

Yrkeskompassen täcker ungefär 80 procent av de yrken som finns på arbetsmarknaden och prognoserna som visas på såväl nationell som regional nivå innehåller prognosinformation på ett års sikt. Målgruppen för Yrkeskompassen är individer som behöver stöd i sitt yrkesval samt personer som arbetar med vägledning. I en rapport från OECD (2016) om Sverige lyfts Yrkeskompassen fram som ett värdefullt verktyg i arbetet med att förbättra matchningen på arbetsmarknaden. I rapporten redovisas även en undersökning som visar att 61 procent av arbetsförmedlarna och 60 procent av kommunernas studie- och yrkesvägledare använder yrkeskompassen åtminstone en gång per månad. OECD menar att det får anses vara en förhållandevis sporadisk användning av verktyget och uppmanar Arbetsförmedlingen att göra mer för att sprida information om Yrkeskompassen, framför allt till kommunernas studie- och yrkesvägledare.

Arbetsförmedlingen har under 2017 återupptagit en tidigare försöksverksamhet som innebär att arbetslösa kan kontakta kundtjänst genom en chatt- och telefonfunktion för att få svar på avgränsade vägledningsfrågor.

Vägledning vanligt förekommande hos kompletterande aktörer

Inslag av vägledning finns i många av Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska program. I tabell 4.1 görs en genomgång av dessa.

Tabell 4.1 Vägledningsinsatser i arbetsmarknadspolitiska program

2017

Förordning/Program	Insats	Aktivitet	Tid
Jobb- och utvecklingsgarantin	Stöd och matchning	Studie- och yrkesvägledning	3–9 månader
Jobbgarantin för ungdomar	Stöd och matchning	Studie- och yrkesvägledning	3–9 månader
Jobbgarantin för ungdomar		Fördjupad kartläggning	
Förberedande insatser	Introduktion till arbete	Vägledning och studiebesök	6–12 månader
Förberedande insatser	Kartläggning vägledning och rehabilitering (KVR)	Vägledning	6 månader
Förberedande insatser	Grundläggande moduler	Studie- och/eller yrkesvägledning	10 dagar
Förberedande insatser	Yrkesintroduktion för teckenspråkiga	Yrkesvägledning	2–16 veckor
Förberedande insatser	Förberedande utbildning för synsvaga	Vägledning, praktik m.m.	2–16 veckor
Förberedande insatser	Studiemotiverande utbildning på folkhögskola	Motivationshöjande och träning i studieteknik	12 veckor
Förberedande insatser	Etableringskurs på folkhögskola	Orienterande och arbetsförberedande insatser för nyanlända	6 månader
Arbetsmarknadsutbildning	Korta vägen	Karriärvägledning för utländska akademiker	–26 veckor

Källa: Arbetsförmedlingens årsredovisning (2017) och Rapport om arbetsmarknadspolitiska program (2017).

De förberedande insatserna kan enligt 30 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program bestå av kartläggning, vägledning och rehabilitering samt utbildningar som förbereder den arbetsökande för ett arbetsmarknadspolitiskt program, en utbildning eller ett arbete, till exempel för en arbetsmarknadsutbildning. Vägledningsinsatser inom ramen för förberedande insatser kan vara kortare

folkhögskolekurser för arbetssökande som behöver stöd och motivation för att börja studera eller återuppta studier på gymnasieutbildning. Det finns olika typer av aktiviteter i de föreberedande insatserna, t.ex. sådana som vänder sig till sökande som behöver hjälp med att välja yrke och ska ge den sökande grundläggande kunskaper och insikt om arbetslivet och bli medveten om sina möjligheter och resurser, eller aktiviteter som i första hand riktas till nyanlända arbetssökande.

Insatserna regleras inte i detalj, vilket innebär att utbudet av upphandlade förberedande insatser kan ha lokala variationer och variera över tid beroende av behov hos de arbetssökande. Av en granskning från Riksrevisionen framgår att av besluten för respektive inriktning av Förberedande och orienterande utbildning (FUB) som genomfördes 2013 bestod 36 procent av yrkesorientering, 16 procent av motivationshöjande insatser och 5 procent av validering (Riksrevisionen 2016).

Tabell 4.2 Kostnader för Förberedande insatser och Stöd och matchning

	Deltagare			Varav kvinnor/män*	Kostnader (mkr)		
	2014	2015	2016		2014	2015	2016
Förberedande utbildning	79 267	76 820	71 789	41/59	1 412	1 926	2 027
Stöd och Matchning	2 054	62 221	83 444	43/57		593	1 058
Introduktion till arbete	4 586	12 449	15053	57/43	52	535	576

Källa: Arbetsförmedlingens datalager.

*Avser andel män och kvinnor 2016.

Av tabellen framgår antalet deltagare och kostnader för två av de insatser som ingår i det arbetsmarknadspolitiska programmet Förberedande insatser samt insatsen Stöd och matchning. Kostnader för Förberedande utbildning har ökat kraftigt och uppgick 2014 till 1 412 miljoner kronor vilket kan jämföras med 2008 då kostnaderna var knappt 568 miljoner kronor. I takt med att kostnaderna ökat har antalet deltagare under motsvarande period ökat från 23 125 till 76 820 deltagare. Dock minskade antalet deltagare med 5 000 mellan

2015 och 2016 samtidigt som kostnaderna ökade till 2 027 miljoner kronor. Eftersom tjänsten Stöd och matchning infördes 2015 är uppgifter om deltagare och kostnader från det året.

I insatsen Stöd och matchning som syftar till att ge ett individuellt och anpassat stöd i jobbsökandet är studie- och yrkesvägledning som ges av utbildade studie- och yrkesvägledare ett krav för att kompletterande aktörer ska få erbjuda insatsen. Några av aktörerna som utredningen besökt saknar dock förståelse för Arbetsförmedlingens krav om varför detta behöver erbjudas till samtliga arbetslösa när individers behov ser olika ut.

I den upphandlade insatsen Introduktion till arbete ställs inga krav på utbildade studie- och yrkesvägledare. Det framgår dock av upphandlingen att syftet bl.a. ska vara att stödja den arbetssökande att välja yrke och bli medveten om sina egna möjligheter och resurser. Den kompletterande aktören ges därmed utrymme att utveckla verksamheten utifrån individens förutsättningar och behov.

Arbetsförmedlingen har även möjlighet att i egen regi erbjuda insatsen KVR (se ovan) med stöd av specialister inom arbetslivsriktad rehabilitering. Det är emellertid otydligt hur den insatsen förhåller sig till annan vägledning som ges i egen regi eller upphandlas. Av 6 § första stycket 2 förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar framgår att studie- och yrkesvägledning ska vara en av flera aktiviteter i garantin. I Arbetsförmedlingens rapport om arbetsmarknadspolitiska program anges antalet deltagare i studie- och yrkesvägledningen, men uppgifter saknas både om vem som är utförare och resultatet av aktiviteterna som genomförts (Arbetsförmedlingen 2017 c). Därtill anges i regleringsbrevet 2017 och även i tidigare års regleringsbrev för Arbetsförmedlingen att kommunerna efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen kan få ersättning för att bedriva studie- och yrkesvägledning för personer som är inskrivna i ungdomsgarantin.

Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen pågår en rikstäckande upphandling av studie- och yrkesvägledning inom ramen för FUB. Målsättningen är att deltagarna efter avslutad utbildning ska ha två konkreta och övervägda studie- eller yrkesval. Upphandlingen bygger enligt myndigheten på verksamhetens uttalade behov av fördjupad vägledning för många av Arbetsförmedlingens sökande.

4.1.2 Specialisering mot vägledning är sällsynt och uppdraget upplevs som otydligt

Yrkeskategorin vägledare togs bort hos Arbetsförmedlingen under 2000-talet (se avsnitt 4.1.4). Den enkät som utredningen skickat till ett urval av arbetsförmedlare och sektionschefer på Arbetsförmedlingen visar också på att specialisering mot vägledning är sällsynt.

Tabell 4.3 Hur är vägledningen organiserad på ditt kontor?

	Andel i procent
Vi är några som särskilt arbetar med vägledning	18,9
Alla arbetsförmedlare ger vägledning	49,8
Annat, ange vad	19,4
Vet ej	12

Källa: Enkätundersökning till arbetsförmedlare 2017.

Arbetsförmedlarnas svar visar att nästan hälften av kontoren är organiserade på ett sådant sätt att alla arbetsförmedlare arbetar med vägledning. Drygt 18 procent svarar att vägledning är en särskild uppgift för några av förmedlarna. Motsvarande fråga ställdes även till sektionschefer och av dem svarade också nästan hälften att vägledning är en uppgift som alla arbetsförmedlare ansvarar för.

I de öppna svarsalternativen framkommer relativt frekvent att det saknas ett strukturerat arbetssätt för vägledning. Liknande svar framgår av enkäten till sektionscheferna. Flera svarande lyfter även fram att det är arbetspsykologer inom verksamheten för arbetslivsinriktad rehabilitering (AR) som erbjuder vägledning och även organiserar gruppvägledning. Av ett antal svar framgår att vägledning är ett utvecklingsområde och att det finns strategier och planer för ett organiserat arbetssätt.

I enkäten ställdes också frågan om hur Arbetsförmedlingens vägledning kan stärkas. Av svarsalternativen angav majoriteten av handläggare och sektionschefer ett tydligare uppdrag om vägledning.

Tabell 4.4 Om du fick bestämma om hur vägledning skulle kunna stärkas på Arbetsförmedlingen, vad skulle du föreslå då?

	Procent	Antal	Procent	Antal
	Handläggare		Sektionschefer	
Tydligare uppdrag om vägledning	68,7	603	65,4	229
Vägledningssamtal tillsammans med kommunens SYV	37,6	330	48,6	170
Vägledning chat/telefon	23,6	207	60,6	212
Digitala kanaler	30,2	265	72,3	253
Vägledningscentra	53,9	473	52,3	183
Metodstöd	24,3	213	26,3	92
Kompetensutvecklande insatser	60,6	532	59,1	207
Annat	12,4	109	14,6	51
Svarande		878		350

Anm: Det är möjligt att ange flera alternativ.

Källa: Utredningens enkät 2017.

Även kompetensutvecklande insatser och gemensamma vägledningscentrum med kommunernas studie- och yrkesvägledning fick ett högt gensvar.

En möjlig förklaring till att sektionschefer i högre grad än handläggare ser digitala kanaler och vägledning via chatt eller telefon som en tillgång är att personella resurser inte räcker till för specialisering och att digitala kanaler därför kan utgöra ett viktigt komplement.

I enkäten ställdes även frågor om kompetens och kompetensutveckling. Majoriteten av arbetsförmedlarna på Arbetsförmedlingen arbetar med platsförmedling och vägledning. För anställning krävs högskoleutbildning eller motsvarande kompetens förvärvad på annat sätt. Det finns även andra handläggarroller med utpekade kravprofiler. Detta gäller t.ex. handläggare i den arbetslivsinriktade rehabilitering, SIUS-konsulenter och företagsrådgivare. För vägledare saknas motsvarande kravprofil. I stället är arbetsuppgifter kopplade till vägledning beskrivna i det grunduppdrag som gäller för samtliga arbetsförmedlare.

Interna kurser riktade mot vägledning återinfördes i Arbetsförmedlingens kursutbud 2016 efter att ha sänkts under flera år. På frågan om handläggarna de senaste fem åren tagit del av kompetensut-

veckling när det gäller vägledning svarade 28 procent ja och 72 procent nej. På frågan om detta varit tillräckligt svarade 60 procent ja och 40 procent nej. I de öppna svarsalternativen påtalar flera svarande behovet av kurser i vägledning och kurser som är riktade mot olika målgrupper av arbetsökande. En brist i enkäten är emellertid att den inte har kunnat riktas till arbetsförmedlare som i sin funktion specialiserat sig på vägledning, detta eftersom sådana uppgifter saknas.

En intressant fråga är hur förmedlarna utvecklar sin kunskap i vägledning och enkätsvaren visar att metoddiskussioner med kollegor är den främsta källan till kunskapsutveckling. Liknande svar framkommer i andra undersökningar som genomförts inom vården där diskussion med kollegor anses vara ett mycket viktigt kunskapsstöd (SOU 2017:48 s. 226).

Tabell 4.5 Hur utvecklar du din kunskap i vägledning

	Antal svarande	Procent
Arbetsförmedlingens interna kurser	244	42,1
Konferenser och seminarier om vägledning	78	13,5
Konferenser och seminarier om arbetsmarknaden	170	29,4
Utbildningar som branscherna erbjuder	94	16,2
Metoddiskussioner med kollegor	356	61,5
Arbetsplatsbesök	240	41,5
Annat, ange vad	155	26,8

*Flera svarsalternativ var möjliga att ge

Källa: Enkätundersökning till arbetsförmedlare

Det arbete som pågår i Malmö med nätverksträffar för vägledare är exempel på hur erfarenheter och kunskap kan tas tillvara på ett systematiserat sätt. Ett annat exempel är det nätverk som Arbetsförmedlingen initierat inom etableringsuppdraget. Nätverket syftar till att höja kompetensen hos etableringshandläggare genom att dela erfarenheter, knyta kontakter och delge varandra erfarenheter av projekt inom vägledning.

4.1.3 En ny strategi med bäring på vägledning

Arbetsförmedlingen har lanserat strategin Matchning till jobb genom utbildning (Arbetsförmedlingen 2017 b). Anledningen är det ökande behovet av utbildningsinsatser och att matchningsproblemen i många fall måste lösas med utbildning. Genom strategin ska Arbetsförmedlingen skapa ett sammanhållet syn- och arbetssätt kring hur myndigheten matchar och vägleder mot utbildning. Detta ska skapa förutsättningar för att inskrivna arbetslösa ska få ta del av den utbildningsinsats de har behov av vid rätt tidpunkt samtidigt som arbetsgivarnas kompetensförsörjning säkras. Strategin behandlar fyra olika delområden som samtliga tar upp aspekter som rör vägledning:

- Arbetsförmedlingen ska samverka för att fler med kort utbildning ska påbörja reguljära studier (se vidare avsnitt 4.3).
- Arbetsförmedlingen ska vägleda arbetssökande till arbete genom rätt utbildningsinsats
- Arbetsförmedlingen ska använda den yrkesutbildning som bäst möter arbetsmarknadens behov.
- Arbetsförmedlingen ska vara experter på utbildningens roll för arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen anger i strategin att vägledning ska ske både utifrån individens behov och förutsättningar och arbetsmarknadens behov. Vidare pekar Arbetsförmedlingen på vikten av att vägledning till yrkesutbildningar genomförs tillsammans med myndighetens arbetsgivararbete, detta eftersom arbetsgivarens behov är viktigt i rekryteringen av utbildningsdeltagare.

Arbetsförmedlingens ansvar när det gäller vägledning till reguljär utbildning handlar om att informera, motivera och stötta den arbetssökande. Det är dock huvudmännen för utbildningarna som ansvarar för studievägledningen när det gäller utbildningsplanering. För att kunna vägleda arbetssökande som har behov av längre utbildningsinsatser anser sig myndigheten emellertid behöva stärka sin kunskap om utbildningskedjor som på sikt kan möta arbetsmarknadens behov. Delområdet vägledning sammanfattas i ett ställningstagande om att Arbetsförmedlingen ska stärka sin förmåga inom, och prioritering av, vägledning för att fler arbetslösa ska ta del av den utbild-

ning de är i behov av, och att verka normbrytande och tillgänglighetsfrämjande.

Yrkesutbildningar utgör en viktig del i Arbetsförmedlingens arbete med att förbättra matchningen på arbetsmarknaden och motverka rekryteringsproblem. Arbetsmarknadsutbildningen men även yrkesutbildningar i kommunens, folkbildningens och yrkeshögskolans regi är möjligt att ta del av inom Arbetsförmedlingens program och insatser. Myndighetens utgångspunkt ska enligt strategin vara att på det mest samhällsekonomiskt effektiva sättet nyttja den utbildning som bäst möter arbetsmarknadens behov och den arbetssökandes förutsättningar. Det innebär att Arbetsförmedlingen vid upphandling av arbetsmarknadsutbildning alltid ska analysera om det finns andra sätt att nyttja en yrkesutbildning som bättre möter arbetsmarknadens behov. I detta delområde fokuserar Arbetsförmedlingen på vikten av att öka kunskapen om utbildningens roll för arbetsmarknaden och kunskap om de utbildningsinsatser som erbjuds inom arbetsmarknadspolitiken för att arbetsförmedlare och specialister ska kunna vägleda rätt. Myndigheten avser därför att stärka sin förmåga att nyttja möjliga utbildningsvägar och kunna möta arbetsgivarens behov av kompetens.

Strategin konkretiseras i en införandeplan. Syftet är att ansvar liksom genomförande ska ske på lokal nivå, medan ansvaret för uppföljning ska ligga på Arbetsförmedlingens huvudkontor.

4.1.4 Arbetsförmedlingens vägledning har förändrats genom åren

Vägledning har haft en framträdande roll i den offentliga arbetsförmedlingens verksamhet ända sedan 1900-talets början och inrättandet av de kommunala arbetsförmedlingarna. Då var dock yrkesvägledning förbehållet ungdomar. Vid förstatligandet av arbetsförmedlingsverksamheten i slutet av 1940-talet inrättades en särskild sektion för ungdoms- och yrkesvägledning. Det ansågs viktigt att redan på ett tidigt stadium väcka den unges insikt om yrkesvalets och yrkesutbildningens betydelse och bibringa vederbörande en sund, ansvarsmedveten inställning till framtiden och arbetet (SOU 1945:43 s. 48).

Under det expansiva 1960-talet var samhällets krav utgångspunkten för yrkesvägledningen, även om det i styrdokument framhölls att utbildnings- och arbetsmarknadsinformation skulle vara objektiv

och utgå från individens önskemål. Det framgår exempelvis av regeringens proposition från 1964.

Man bör kunna räkna med att en effektiv studie- och yrkesvägledning byggd på arbetsmarknadsprognoser skall medverka till ungdomars intresse för utbildnings- och yrkesvägar kommer att visa god överensstämmelse med efterfrågan på arbetskraft. (Prop. 1964:171, s.100)

Genom årtiondena har dock vägledningens utformning och betydelse varierat, vilket beskrivits av flera forskare (Lindh, 1988, Delander 1991 och Lundahl 2011). Med utbyggnaden av arbetsmarknadsutbildningen under 1960-talet, i syfte att stimulera den geografiska och yrkesmässiga rörligheten, riktades fokus mot vuxna samtidigt som större reformer inom skolan innebar att studie- och yrkesorienteringskonsulenter (SYO) anställdes med ansvar att vägleda ungdomarna. Den renodlade yrkesvägledningen har både minskat och ökat i omfattning under åren, bl.a. utifrån vilken betoning som den offentliga arbetsförmedlingen lagt på rehabilitering och anpassning samt inrättandet och sedermera avskaffandet av s.k. ALU-kurser (Arbetsliv och utbildning), vilka innehöll vägledande inslag.

Under 1970-talet ändrades arbetsförmedlingens roll mot en klar fördelningspolitisk profil med betoning på rehabilitering och anpassning. Grupper som inte hade en klar yrkesinriktning eller personer som hade en funktionsnedsättning som medförde nedsatt arbetsförmåga och därför hade svårt att etablera sig på arbetsmarknaden blev viktiga målgrupper i det arbetet. Detta bidrog till att den arbetsvårdande och utredande vägledningen byggdes ut medan den rena yrkesvägledningen minskade i omfattning (Delander 1991).

Behovet av att stärka resurserna för personer som stod långt från arbetsmarknaden ledde till att arbetsmarknadsinstitutet (AMI) inrättades 1980. Samtidigt fick den offentliga arbetsförmedlingen en ny organisation genom den s.k. PLOG-reformen (platsförmedlingens organisation). Reformen syftade framför allt till att renodla platsförmedlingsfunktionen, men även vägledningen ingick i den. Reformen innebar att yrkesvägledningen, arbetsvården och utredningskapaciteten kring individens behov och möjligheter samlades i en gemensam funktion som fick benämningen arbetsvägledning.

Under 1990-talet gav AMS ut riktlinjer för länens utvecklingsarbete för vägledning med uppdrag till länsarbetsnämnderna att utarbeta en strategi om hur sökande med behov av vägledning skulle få ta

del av ett differentierat utbud av vägledningstjänster. AMS rekommenderade att varje ort skulle erbjuda tjänster för information, individualiserad service och aktiverande insatser som t.ex. yrkesvägledningssamtal, arbetspsykologiska utredningar, yrkesvalskurser och vägledningsgrupper.

2000-talet kännetecknades av stora förändringar gällande arbetsförmedlingen, som också påverkade vägledningen. Arbetsmarknadsinstitutet upphörde som särskild organisationsform och ersattes av arbetsmarknadens arbetslivsinriktade rehabilitering (AR) och blev en integrerad del av verksamheten (prop. 1999/2000:1). Arbetsförmedlingens samlade vägledningsresurser återfanns i huvudsak i denna verksamhet. I samband med att den arbetslivsinriktade rehabiliteringen blev ett eget verksamhetsområde vid sidan av platsförmedling och arbetsvägledning genomfördes även personalorganisatoriska förändringar som innebar att yrkeskategorin vägledare togs bort. Vägledning blev i stället en funktion som alla arbetsförmedlare skulle utföra (SOU 2001:45). Förmedlarna gavs stöd i vägledningsarbetet genom att det utvecklades handläggarstöd i form av tjänster och metoder. I en intern instruktion som beslutades av Arbetsförmedlingen 2011, och som fortfarande gäller, definieras vad som menas med vägledning, vem som ska erbjudas vägledning och vad den ska bidra till (AFII32/2011).

4.2 Vägledning hos andra aktörer

4.2.1 Den kommunala vuxenutbildningen

Enligt skollagen (2010:800) ska elever i alla skolformer utom förskolan och förskoleklassen ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses. Även den som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till vägledning. I förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning anges att studie- och yrkesvägledningen på området ska omfatta information om studieekonomiska möjligheter, möjligheter till fortsatta studier och information om arbetslivets kompetens- och rekryteringsbehov.

I läroplanen (SKOLFS 2012:101) för den kommunala vuxenutbildningen anges att rektorn har ett särskilt ansvar för att studie- och yrkesvägledningen organiseras så att presumtiva elever och elever i

utbildningen får information och vägledning inför de olika val som vuxenutbildningen erbjuder samt inför val av framtida utbildning och yrke. Det förutsätter enligt läroplanen att samverkan sker med verksamheter som hör till arbetslivet, yrkeshögskolan, universitet- och högskola samt med samhället i övrigt.

Skolverket har utfärdat allmänna råd om studie- och yrkesvägledningen som ska användas som ett stöd för planering och genomförande av verksamheten. Syftet med råden är att göra studie- och yrkesvägledningen mer likvärdig och av hög kvalitet (Skolverkets allmänna råd, SKOLFS 2013:180).

I förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning, som styr hur de statliga medlen till yrkesvux ska fördelas, finns bestämmelser om att kommunerna ska bistå med såväl information om validering som studie- och yrkesvägledning till presumtiva studerande. Vidare framgår av både förordningen (2011:1108) om vuxenutbildningen och förordningen (2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen att studie- och yrkesvägledningen även ska omfatta information om studieekonomiska möjligheter, möjligheter till fortsatta studier och information om arbetslivets kompetens- och rekryteringsbehov.

Av läroplanen för vuxenutbildningen framgår även att kommunernas ansvar för studie- och yrkesvägledning förutsätter att samverkan sker med verksamheter som hör till arbetslivet, yrkeshögskolan, universitet- och högskola samt med samhället i övrigt.

Skolverket menar att det saknas en heltäckande bild av hur studie- och yrkesvägledningen i den kommunala vuxenutbildningen fungerar i praktiken och refererar bl.a. till utredningen om den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå (SOU 2013:20). Enligt utredningen finns stora skillnader mellan kommuner när det gäller tillgång till studie- och yrkesvägledning. Mot bakgrund av att många presumtiva elever under 25 år också har kontakt med Arbetsförmedlingen, särskilt genom etableringsuppdraget och elevernas utbildningsbehov främst kan tillgodoses inom komvux, måste enligt Skolverket (2017 b), samverkan mellan komvux och Arbetsförmedlingen förbättras. Det handlar framför allt om att tillsammans göra långsiktiga planeringar för den enskildes möjligheter till lärande och sysselsättning.

Skolverket har sedan 2013 haft i uppdrag i sitt regleringsbrev att genomföra fortbildningsinsatser, riktat främst mot studie- och yrkes-

vägledare, med syfte att förbättra kvaliteten inom vägledningen i grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen. I regleringsbrevet för 2016 anges att särskilt fokus ska läggas på att öka kunskaperna om arbetsmarknaden, vilket ska ske i samråd med Arbetsförmedlingen. Skolverket ska redovisa uppdraget årligen och slutredovisa det 2019.

Av Skolverkets delredovisning 2017 framgår att myndigheten i samarbete med Arbetsförmedlingen bl.a. tagit fram ett utbildningspaket, ”skola-arbetsliv”, riktat till lärare, skolledare och studie- och yrkesvägledare. Utbildningen omfattar två dagar. Arbetsförmedlingens medverkan innebär att de informerar om arbetsmarknaden och det regionala prognosarbetet samt hur Arbetsförmedlingens övriga material om intressetest och yrkesinformation kan användas i studie- och yrkesvägledningen. Långsiktigt syftar utbildningspaketet till att stärka eleverna att kunna göra väl underbyggda val av studier och arbete. Sedan 2014 har utbildningspaketet genomförts på 29 orter i landet och intresset är enligt Skolverket stort. Nya starter planeras under 2017 och utifrån en tidigare pilotomgång ska även beslutsfattare inom utbildning och Arbetsförmedlingen få del av utbildningspaketet.

Arbetsförmedlingen har även på eget initiativ tagit fram ett vägledningsmaterial som studie- och yrkesvägledare kan använda i undervisningen.

4.2.2 Universitet och högskolor

Enligt högskoleförordningen (1993:100) ska studenter ges tillgång till studievägledning och yrkesorientering. Den som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till den information om utbildningen som behövs. Universitet och högskolor har således två målgrupper för sin vägledning, dels individer som är på väg att påbörja en högskoleutbildning och behöver information inför detta, dels studenter i utbildning som behöver orientering inför vidare studie- och yrkesval.

Landets lärosäten har organiserat vägledningen på i huvudsak två olika sätt, genom en samlad studievägledning på central nivå eller genom en lokal vägledning placerad på fakultetsnivå eller institutionsnivå. Ofta förekommer också lokal vägledning i kombination med en mindre, central vägledning. Arbetsfördelningen ser då vanli-

gen ut så att den centrala vägledningen arbetar med rekrytering av nya studenter och vägledning till de studenter som vill byta utbildningsinriktning, medan den lokala vägledningen stödjer studenterna inom ett visst ämnesområde eller en viss utbildning i frågor som studiernas upplägg, alternativa examinationsupplägg och kombinationsmöjligheter för en examen.

Vissa lärosäten har ett karriärcentrum för yrkesorientering och stöd till egenföretagande. Det anordnas arbetsmarknadsdagar och andra event för att studenterna ska kunna få tillfälle att möta potentiella framtida arbetsgivare. Även studentkårer och föreningar vid lärosäten anordnar arbetsmarknadsdagar där potentiella framtida arbetsgivare bjuds in för att presentera sig.

Särskilda projekt för nyanlända akademiker

Med anledning av de ökade flyktingströmmarna till Sverige och det ökade antalet deltagare i etableringsuppdraget som detta medfört har flera lärosäten initierat särskilda projekt för vägledning för nyanlända akademiker. Ett exempel är samarbetet mellan Malmö högskola och Arbetsförmedlingen i Malmö, där man genom medarbetare från båda organisationerna har skapat en samarbetsmodell för att vägledning kring högskolestudier ska kunna ges i ett tidigt skede. Över hälften av de inskrivna i etableringsuppdraget i Malmö 2016 hade en avslutad eller påbörjad eftergymnasial utbildning. Samarbetsprojektet syftar till att högskolans studie- och karriärvägledare med specialistkompetens kring högre studier ska komma in så tidigt som möjligt i processen, för att berörda individer ska kunna fullfölja sin utbildning och göra eventuella kompletteringar.

Korta vägen

Samarbete mellan högskolor och Arbetsförmedlingen kring vägledning av nyanlända akademiker sker även inom ramen för vad som benämns Korta vägen. Det är en arbetsförberedande insats som riktar sig till nyanlända akademiker som har studerat på universitet eller högskola utanför EU i minst tre år. Utbildningen anordnas sedan 2010 på ett tjugotal orter av universitet, högskolor eller andra utbildningsanordnare i samverkan med lärosäten på uppdrag av Arbets-

förmedlingen. Insatsen pågår 3–6 månader och kan omfatta kartläggning, vägledning, utbildning och praktik.

4.2.3 Yrkeshögskolan

Enligt förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan ska ansvarig utbildningsanordnare, i likhet med regleringen för högskolor och universitet, se till att det finns vägledning om studiealternativ, antagning och tillträde.

Till skillnad från högskolor och universitet genomförs dock yrkeshögskolans utbildningar av ett större antal utbildningsanordnare, som var och en kan ansvara för en eller flera utbildningar. För att ge presumtiva deltagare information om utbildningarna har Myndigheten för yrkeshögskolan samlat alla sökbara utbildningar på yrkeshögskolan.se. Ett par gånger om året genomför myndigheten även utbildningsmässor där utbildningsanordnare kan möta personer som är intresserade av en yrkeshögskoleutbildning och bistå dessa med information. Myndigheten har dock inte något ansvar i övrigt när det gäller studie- och yrkesvägledning. Vanligtvis är det studie- och yrkesvägledare i den kommunala vuxenutbildningen som kan ge vägledning mot yrkeshögskolans utbildningar på samma sätt som de gör mot annan eftergymnasial utbildning.

4.2.4 Folkhögskolorna

Folkhögskolan är en utbildningsform för vuxna och varje folkhögskola bestämmer självständigt över vilka kurser man anordnar och hur studie- och yrkesvägledning ska organiseras. Varje folkhögskola bestämmer själv om det ska finnas en studie- och yrkesvägledare. Ofta delas uppgiften om studie- och yrkesvägledning mellan flera olika personalkategorier.

I den senast uppdaterade uppgiften från Folkbildningsrådet (2012) angavs att drygt hälften av folkhögskolorna hade anställda studie- och yrkesvägledare. Folkbildningsrådet¹ skriver i årsrappor-

¹ Folkbildningsrådets uppdrag är att fördela och följa upp statsbidraget till studieförbund och folkhögskolor. De har även ett uppdrag att utvärdera om syftet med statens bidrag till folkbildningen uppfylls.

ten 2017 att behoven av studie- och yrkesvägledning har ökat under senare år. Det framgår av en enkätundersökning bland folkhögskolornas studie- och yrkesvägledare. Framför allt är det deltagarna på allmän kurs som behöver mycket och alltmer kurativt, studieekonomiskt och socialt stöd under kursernas gång.

Vägledning av deltagare inom uppdragen från Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan sker ofta i samarbete med folkhögskolorna. De flesta studievägledare som besvarat enkäten ser inte att de grupper som kommer från Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan har ökat belastningen på folkhögskolornas studievägledning.

Folkhögskolorna genomför i samverkan med Arbetsförmedlingen studiemotiverande kurser och etableringskurser i svenska samt arbetsförberedande och orienterande inslag (se avsnitt 4.1.1).

Sju folkhögskolor har deltagit och utvecklat metoder för matchning och studie- och yrkesvägledning inom ramen för regeringens strategi Vägar framåt – strategi för unga som varken arbetar eller studerar (U2015/05478/UF). Genom strategin ska unga mellan 20 och 25 år få extra stöd för att kunna etablera sig i yrkeslivet.

4.2.5 Omställningsorganisationerna

Sedan mitten av 1970-talet har omställningsavtal mellan fack- och arbetsgivarförbund tecknats inom allt fler branscher. Avtalen omfattar både ekonomiskt och praktiskt stöd till individer som sägs upp inom det aktuella avtalsområdet. Syftet är att öka tryggheten för de anställda och förbättra deras möjligheter till en ny anställning. Samtidigt underlättas också strukturomvandling i branschen då mindre lönsamma företag kan göra neddragningar medan lönsamma företag får förutsättningar att växa.

Omställningsavtalen ser olika ut, men har det gemensamt att de föreskriver inrättandet av kollektivavtalsstiftelser som ansvarar för att administrera, utveckla och i många fall tillhandahålla det stöd som bestäms i avtalet. Vilka resurser som finns tillgängliga, vilka verktyg som används och stödets omfattning varierar mellan omställningsorganisationerna. Variationer finns också när det gäller hur stödet levereras. Vissa av omställningsorganisationerna har en egen uppbyggd rådgivningsfunktion medan andra använder sig av externa leverantörer.

Trygghetsrådet (TRR), som tillhandahåller omställningsstöd till tjänstemän och förtroendevalda inom privat sektor, har egna anställda rådgivare. Det förekommer att rådgivarna har studie- och yrkesvägledarutbildning, men det är inget krav. Rådgivarna har dock ofta erfarenheter av personalansvar efter tidigare arbeten inom personalfrågor eller som arbetsledare. TRR har även särskilda rådgivare som ansvarar för rådgivning till uppsagda chefer respektive omställning vid ohälsa.

Trygghetsfonden TSL, som erbjuder omställningsstöd till privatanställda arbetare, anlitar i stället en mängd externa leverantörer. Arbetsgivaren och den lokala fackklubben avgör i varje enskilt fall vilken leverantör som ska genomföra omställningsprogrammet för den uppsagda. Även Trygghetsstiftelsen, omställningsorganisationen inom det statliga avtalsområdet, anlitar samarbetspartners som bland annat genomför jobbcoaching.

Trots att arbetssättet skiljer sig åt mellan omställningsorganisationer finns likheter i det stöd man erbjuder de uppsagda under deras omställning till ett nytt arbete. På ett generellt plan kan omställningsprogrammet delas in i fem faser. Vägledning för att den enskilde ska kunna göra övervägda val inför framtiden förekommer i olika omfattning inom alla faser av programmet.

Tabell 4.6 Faser i omställningsprogrammet

Fas	Innehåll
Första kontakten	Syftet är att informera personen om vilket stöd som finns och bedöma var han eller hon befinner sig just nu.
Inventeringsfasen	Syftet är att ge personen stöd att artikulera "vem jag är, vad jag kan och vad jag vill" Fokus ligger på att tillhandahålla verktyg och metoder som kan underlätta processen.
Orienteringsfasen	Syftet är att personen ska utveckla sin kompetens och förmåga i arbetssökande. Det handlar om konkreta saker som att formulera en cv, skriva ett personligt brev och/eller träna på intervjusituationer.
Realiseringsfasen	Syftet är att personen aktivt söker arbete. Han eller hon kan få stöd i form av jobbcoacher med särskild kännedom om den lokala arbetsmarknaden.
Avslutande kontakt	Uppföljning, kontroll och avslut.

Källa: Walter (red) 2015.

I början av omställningsprocessen läggs större fokus på information och rådgivning. Därefter går arbetet över till mer motiverande och pådrivande coachning. Ju mer målbilden klarnar, desto mer handlar omställningsstödet om coachning. I vissa fall behöver individen utökade stödinsatser i form av validering, kortare formella utbildningar eller praktik. En del av omställningsorganisationerna har möjlighet att finansiera detta medan andra hänvisar deltagaren till det offentliga utbildningssystemet eller Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska program.

4.2.6 Vägledning digitalt

Vägledning finns också tillgänglig på en mängd webbsidor med olika avsändare. Flera webbsidor med vägledning kring yrken och studier drivs av myndigheter, medan andra kan ha exempelvis fackliga organisationer eller privata aktörer som avsändare. I tabell 4.7 finns exempel på sådana webbsidor.

Tabell 4.7 Websidor med information och vägledning om studier och yrken

Exempel på websidor våren 2017

Webbsida	Adress	Huvudsaklig målgrupp	Avsändare
Arbetsförmedlingens sida "Yrke och framtid"	www.arbetsformedlingen.se/For-arbetssokande/Yrke-och-framtid.html	Arbets sökande och ombyttessökande	Arbetsförmedlingen
Jobskills	www.jobskills.se/	Nya i Sverige	Arbetsförmedlingen
Information om Sverige	www.informationsverige.se/svenska/Sidor/Start.aspx	Nya i Sverige	Länsstyrelserna
Studera.nu		Intresserade av högskoleutbildning	Universitets- och högskolerådet
Yrkehögskolan	www.yrkehogskolan.se/	Intresserade av yrkehögskoleutbildning	Myndigheten för yrkehögskolan
Utbildningsinfo.se	www.utbildningsinfo.se/	Intresserade av grundskola, gymnasieutbildning och vuxenutbildning	Skolverket
Gymnasieinfo.se	www.gymnasieinfo.se/	Intresserade av gymnasieutbildning	Skolverket
Sacos sida "Studieval och karriär"	www.saco.se/studieval-karriar/	Akademiker och blivande akademiker	Saco
Omstart	www.saco.se/omstart/	Invandrade akademiker i Sverige	Saco
Frågasyv.se	fragasyv.se/	Intresserade av utbildningar och yrken	Framtidsutveckling i Sv. AB
AllaStudier.se	allastudier.se/utbildningar/	Intresserade av utbildningar och yrken	Educations media group

Källa: Egen kartläggning.

4.3 Arbetsförmedlingens samspel med annan vägledning

4.3.1 Fler i utbildning kräver samverkan

Den statistik som utredningen redovisat i kapitel 2 visar att antalet personer som lämnar arbetslöshet för att påbörja utbildning är låg och behöver öka. I utredningens dialoger med kommunernas studie- och yrkesvägledare och högskolans karriärvägledare har behov framkommit av att kunna samverka med Arbetsförmedlingen i syfte att kunna erbjuda enskilda en smidigare väg till utbildning eller arbete.

Det handlar om att individer behöver få vägledning för att formulera behov och intresse, information om arbetsmarknad och yrke och kunskap om specifika utbildningar på lärosäten, i den kommunala vuxenutbildningen, yrkeshögskolan, folkhögskolor eller andra utbildningsanordnare. Inte minst är validering, dvs. att synliggöra och erkänna kompetens oavsett hur individen har förvärvat den, en viktig fråga för alla aktörer som kommer i kontakt med vuxna som behöver utbildning för att komma vidare på arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingens samverkan med vägledare på högskolor och universitet har ökat i aktualitet i samband med att antalet nyanlända har blivit fler. Många av dem har en akademisk utbildning som efterfrågas på svensk arbetsmarknad men som kan behöva kompletteras. I det sammanhanget är det viktigt att individen får rätt stöd och i rätt tid och att Arbetsförmedlingen i samverkan med högskolor och universitet kan bidra till det.

En undersökning genomförd av nationella samordningen för utländska lärares vidareutbildning vid Stockholms universitet visar att cirka 25 procent av de studerande på den kompletterande utbildningen för utländska lärare varit i Sverige mellan 2–4 år innan de fick veta att utbildningen fanns. De flesta fick information från vänner och bekanta, genom sökning på nätet och en del av studie- och yrkesvägledare. Andelen som fick information från Arbetsförmedlingen har ökat från 5 procent (hösten 2015) till 12 procent (hösten 2017) vilket troligen hänger samman med myndighetens satsning på snabbspår till lärare. Bristande vägledning kan vara en faktor som medverkat till att det dröjt länge innan den enskilde fick information om möjlighet till utbildning.

De kontakter utredningen haft med Malmö högskola (se avsnitt 4.2.2) visar emellertid att samverkan med Arbetsförmedlingen i etableringsuppdraget har varit framgångsrikt och bidragit till att den enskilde fått vägledning om var lämplig utbildning finns.

4.3.2 Kompetens och specialisering är nödvändigt

För många arbetssökande är Arbetsförmedlingen den första kontakten där frågor om yrken, studier och arbetsmarknad aktualiseras. Arbetsförmedlingens information om yrke och framtid, Yrkeskompassen, och intressetest är viktiga ingångar, men kan ibland

kräva ytterligare vägledning för att individen ska få svar på frågor om utbildning och arbete.

I vissa fall krävs fördjupad vägledning i syfte att inventera resurser och intressen så att individen kan utveckla sin karriärkompetens för att kunna hantera återkommande val och öka förutsättningarna att få och långsiktigt behålla ett arbete (se kapitel 3 för en beskrivning av begreppet karriärkompetens).

Det kräver god kompetens hos handläggaren att föra dessa vägledningssamtal vilket förutom kunskap om yrken och arbetsmarknad även behöver innefatta kännedom om validering av kompetens som individen tidigare tillägnat sig. Likaså behövs kunskaper om studieekonomi och utbildningssystem. Det kräver att Arbetsförmedlingen har ett nära samarbete med utbildningsväsendet.

Som utredningen beskriver i avsnitt 4.1.4 har vägledare tidigare varit en egen yrkesroll på Arbetsförmedlingen och framför allt haft en viktig uppgift när det gällt att vägleda mot arbetsmarknadsutbildning, som var det dominerande studiealternativet för personer som var arbetslösa och inskrivna hos myndigheten. I dag är situationen annorlunda och Arbetsförmedlingen ska vägleda mot behov av utbildning som spänner över flera områden. För att kunna erbjuda detta krävs kompetensutveckling och att samverka med annan vägledning utvecklas. Det bygger i sin tur på en tydlig ansvarsfördelning mellan den Arbetsförmedlingens vägledning och annan vägledning.

Utvecklad samverkan gynnar individen som på ett enklare sätt kan få del av expertkunskaper på olika nivåer i utbildningssystemen och av Arbetsförmedlingen. Den professionella kompetensen kan också fördjupas om de olika aktörerna har kännedom om varandras arbetsfält (NVL, 2017). Utredningen har ställt frågor om hur samarbetet fungerar mellan studie- och yrkesvägledare i den kommunala vuxenutbildningen och Arbetsförmedlingen.

Tabell 4.8 Hur upplever du samarbetet med studie- och yrkevägledare i den kommunala vuxenutbildningen?

Arbetsförmedlare

	Procent	Antal
Mycket bra	21,3	86
Ganska bra	49,5	200
Ganska dåligt	12,1	49
Mycket dåligt	3,0	12
Vet ej	14,1	57
Svarande		404

Källa: Utredningens enkät.

Nästan 72 procent av de svarande upplever samarbetet mycket bra eller ganska bra.

Motsvarande fråga ställdes till kommunernas studie- och yrkevägledare.

Tabell 4.9 Hur upplever du samarbetet med Arbetsförmedlingen?

Kommunernas studie- och yrkesvägledare

	Procent	Antal
Mycket bra	19,4	45
Ganska bra	56,9	132
Ganska dåligt	14,2	33
Mycket dåligt	4,7	11
Vet ej	4,7	11
Svarande		232

Källa: Utredningens enkät.

Svaren var relativt samstämmiga med hur handläggarna på Arbetsförmedlingen svarade och indikerar att det finns upparbetade kontakter mellan dem.

I de öppna svaren framkommer att de överenskommelser som tecknats mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen genom Dua har varit en bidragande orsak till ökande grad av samverkan. I enkäten som riktades till kommunens studie- och yrkesvägledare framkom behov av att stärka samverkan genom att vägledare från Arbetsför-

medlingen och kommunernas studie- och yrkesvägledare har en tätare dialog för att korta och effektivisera vägen för den enskilde.

Vi önskar ännu mer kontakt och samplanering kring enskilda individer.

Arbetsförmedlingen och kommunen har ett etablerat samarbete på ledningsnivå. Vi arrangerar även möten för att handläggare i respektive organisation ska mötas och få kunskap om varandras arbetsområden.

Andra kommentarer var att fler studie- och yrkesvägledare borde anställas på Arbetsförmedlingen och att Arbetsförmedlingens chefer måste prioritera möten för handläggare med den kommunala vuxenutbildningen.

I de öppna svarsalternativen i utredningens enkät har både arbetsförmedlare och studie- och yrkesvägledare svarat att Dua bidragit till att samverkan har intensifierats. Det tyder på att initiativ på lokal eller regional nivå mellan Arbetsförmedlingen och den kommunala vuxenutbildningen där arbetet utförs har en gynnsam påverkan på en fungerande samverkan. Andra svar visar att det behövs ett utbyte av kunskaper mellan kommunernas studie- och yrkesvägledare och Arbetsförmedlingen. Detta förutsätter att det finns utpekade handläggare som har god kunskap om vägledning och den specifika kunskapen om arbetsmarknad och yrken. Även kartläggningen från NVL visar att samverkan skapar förståelse för varandras system och arbetsmetoder och att den professionella kompetensen därmed breddas.

4.3.3 Samverkan måste ske på lokal nivå

Utredningens platsbesök, enkäter och kontakter i övrigt med kommuner och lokala arbetsförmedlingskontor visar att förutsättningarna för samverkan ser olika ut. Vissa har redan fungerande samverkan medan andra har påbörjat ett sådant arbete. Arbetsförmedlingens har i sin strategi om matchning till jobb genom utbildning (se avsnitt 4.1.3) konstaterat att överenskommelser måste fokusera på de områden där det lokalt eller regionalt finns behov av samverkan. I strategin slås också fast att Arbetsförmedlingen ska ta initiativ till att organisera lokal eller regional strategisk samverkan i syfte att öka tillgänglighet till utbildning för arbetslösa i kommunernas vuxenutbildning och i folkhögskolorna.

Nationella överenskommelser som kan brytas ned till lokala överenskommelser bör ha bättre förutsättningar att bli genomförda än

lösningar som kommer från nationella nivåer. Det handlar om vilken legitimitet överenskommelserna har på lokal nivå och hur chefer tillåter medarbetare att använda sin tid för samverkan. Erfarenheter visar att överenskommelser fungerar bäst om de sker skriftligt (Statskontoret 2017, Socialstyrelsen och Arbetsförmedlingen 2015). Det centrala är att överenskommelserna innehåller gemensamma mål, vilka resultat som ska uppnås och hur uppföljning ska gå till. I kapitel 10 har utredningen gjort en sammanställning av forskning kring samverkan, bl.a. om vilka förutsättningar som bör vara uppfyllda för att samverkan ska bli framgångsrik.

Samlokalisering underlättar

Flera kommuner och Arbetsförmedlingen har svarat i enkäten som hänvisas till ovan att samlokalisering kan vara ett bra sätt att samverka i syfte att stärka vägledningen. I en enkät som Arbetsförmedlingen låtit göra om samlokalisering visas att drygt hälften av Arbetsförmedlingens enheter har någon form av samlokalisering av vägledning med en eller flera kommuner och knappt hälften av dem som inte har samlokaliserad verksamhet för diskussioner om att det ska införas. Det tyder på att båda parter har ett ökat intresse för att stödja arbetslösa i den utbildningsplanering som behövs för att kunna påbörja en utbildning.

I enkäten framkom behov av samlokalisering av Arbetsförmedlingens vägledning och kommunernas studie- och yrkesvägledning. Historiskt är samlokalisering inte något nytt utan var ett vanligt sätt att samverka under förra kunskapslyftet som avslutades 2001. Kommunerna fick i samband med avslutningen särskilda statsbidrag för att upprätthålla den infrastruktur som byggdes upp under Kunskapslyftet. Det är en infrastruktur som i vissa kommuner kvarstår. I en enkät genomförd av Dua uppger 45 procent av Arbetsförmedlingens respondenter att de helt eller delvis har samlokaliserat sin verksamhet med kommunen. Ytterligare 20 procent planerar en samlokalisering under 2017 (SOU 2017:19).

5 Individens behov av vägledning

Arbetsförmedlingen ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att effektivt matcha arbetssökande mot lediga arbeten och prioritera dem som står långt från arbetsmarknaden. Många arbetssökande kan hitta ett nytt arbete med sin befintliga kompetens men kan behöva vägledning för att t.ex. upptäcka nya branscher och yrkesområden. För en stor del av de inskrivna på Arbetsförmedlingen kommer dock vägen till ett arbete att gå via en utbildning. Dessa individer kommer att behöva vägledning både vad gäller yrken, arbetsmarknadsutsikter och kring utbildningar.

Vid inskrivning som arbetssökande ska Arbetsförmedlingen göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning för att rätt insats ska kunna erbjudas individen vid rätt tidpunkt. På samma sätt behöver en bedömning göras om vilka behov individen har av vägledningsinsatser och i så fall i vilken form.

Vägledning ska särskilt erbjudas arbetslösa personer inskrivna på Arbetsförmedlingen, men vägledning behöver också finnas tillgänglig för personer som befinner sig i omställning mellan arbeten eller är yrkesverksamma med risk för arbetslöshet. Av särskild betydelse är att vägledning erbjuds till äldre yrkesverksamma och personer med ohälsa.

Utredningen har tagit del av forskning och policyrekommendationer, genomfört platsbesök och enkätundersökningar för att få kunskap om hur vägledning erbjuds i dag. Utredningen kan konstatera att individens behov av vägledning ser olika ut beroende på olika förutsättningar att hantera yrkesmässiga vägval, s.k. karriärkompetens. Karriärkompetens har beskrivits i kapitel 3 och kan kortfattat beskrivas som de kompetenser och färdigheter som krävs för att kunna hantera den egna situationen när det gäller utbildning eller arbete. Med karriärkompetens kan individen strukturerat sätta samman information om sig själv, ta in information om utbild-

ningar och yrken samt fatta och genomföra beslut om sina utbildnings- eller arbetsval. Karriärkompetens behövs oavsett var en individ befinner sig i livet, t.ex. vid val till gymnasieskolan eller i en omställningssituation mitt i livet.

Utifrån individens olika förutsättningar kan vägledningsbehoven grovt delas in i tre olika kategorier: informationsbehov, behov av orienterande vägledning och behov av fördjupad vägledning. För att kunna möta individuella behov bör vägledningen vara differentierad och kunna erbjudas genom flera olika kanaler.

1. Informationsbehov

Individer som har god vana att ta till sig och bearbeta ny information, sätta denna i relation till de egna förutsättningarna och göra medvetna val kan ha enklare behov av vägledning inför val av yrke och studier. Det kan handla om behov av oberoende information om arbetsmarknadsutsikter och utbildningsutbud, med möjlighet att ställa klagörande frågor av generell karaktär. Detta kräver dock att individen sedan tidigare har väl utvecklad karriärkompetens som gör det möjligt att sortera informationen och relatera den till de egna förutsättningarna.

2. Behov av orienterande vägledning

Individer som har en relativt god karriärkompetens men kvarstående funderingar om yrken, arbetsmarknadsprognoser och utbildningar kan ha behov av orienterande vägledning från en kvalificerad vägledare. Individen kan behöva svar på personspecifika frågor, t.ex. utifrån genomförda intressetest, om arbetsmarknaden eller behörighetsregler, var utbildningar finns, studieekonomi eller validering av kompetens som utvecklats i arbetet eller olika icke-formella sammanhang. Det handlar om enstaka, orienterande vägledningstillfällen.

3. Behov av fördjupad vägledning

Individer som saknar tillräcklig karriärkompetens kan behöva fördjupad vägledning. Individen kan behöva ett mer systematiskt och processinriktat stöd för att inventera sina egna intressen och resurser för att kunna göra ett väl underbyggt val av utbildning eller yrke. Vägledningen kan i dessa fall ingå i en kedja av insatser där även motiverande och studieförberedande insatser kan behövas. Behov av fördjupad vägledning kan exempelvis uppkomma för individer med kort utbildning eller när människor av olika skäl behöver byta yrkesinriktning och i samband med det behöver utveckla sin självkännetdom och kunskaper om utbildning och arbetsmarknad för att stärka sin egen handlingskraft och förmåga att hantera nya vägal.

5.1 Vägledning kan behövas vid omställning

I kapitel 2 beskrivs hur många arbetslösa har kort tidigare utbildning samtidigt som arbetsmarknaden ställer allt högre utbildningskrav. Vägledning kan utgöra ett viktigt stöd på vägen när individer ska skaffa sig den kompetens som efterfrågas. Men vägledning kring yrken och studier är inte bara relevant vid arbetslöshet. Yrkesverksamma kan genom vägledning få hjälp att se hur de befintliga kompetenserna kan kompletteras för att bättre kunna bidra och utvecklas på den nuvarande arbetsplatsen eller för att få bättre möjligheter att gå vidare till nytt jobb. På så sätt kan också en större rörlighet uppnås på arbetsmarknaden, vilket i sin tur kan frigöra arbetstillfällen för personer som i dag har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden.

Många yrkesverksamma har önskemål om att byta arbete eller arbetsplats, men ser inte sina möjligheter eller vill inte ta de risker som är förknippade med ett byte. I en enkät till över 2 000 av fackförbundet Unionens medlemmar svarade 37 procent att de under det senaste året funderat på att byta yrke.¹ Funderingar på att byta yrke var vanligare bland yngre svarande.

Även vid andra faser i yrkeslivet än vid arbetslöshet kan det alltså finnas behov av individuell vägledning och att reflektera över nuvarande och kommande yrkesliv. Det handlar om att ge den enskil-

¹ Enkät utskickad till Unionens medlemmar våren 2017.

de bättre förutsättningar att se sina olika kompetenser, både de som nyttjas i det nuvarande arbetet och de som inte gör det. Det handlar också om att få hjälp att se hur de befintliga kompetenserna kan kompletteras för att bättre kunna bidra och utvecklas på den nuvarande arbetsplatsen eller för att få bättre möjligheter att gå vidare till nytt jobb.

På frågan om man upplever sig ha tillgång till den studie- och yrkesvägledning man anser sig ha behov av svarade 49 procent nej. Hälften av de svarande ser alltså behov av vägledning som de inte har tillgång till i dag. Kvinnor och personer med högst gymnasial utbildning ansåg sig sakna tillgång till studie- och yrkesvägledning i högre utsträckning än män och personer med eftergymnasial utbildning.

5.2 Vägledning kan bredda kvinnors och mäns yrkesval

Det framhålls i utredningens direktiv att det är viktigt att motverka att studie- och yrkesval följer könsbundna mönster. Vägledning kan spela en stor roll i detta avseende.

På den svenska arbetsmarknaden syns en tydlig uppdelning efter kön mellan olika yrkesområden. Kvinnor är i högre grad anställda inom vård- och omsorg, sociala tjänster, utbildning och offentlig förvaltning. Män är i sin tur i högre grad anställda inom exempelvis byggverksamhet, transport och tillverkning.

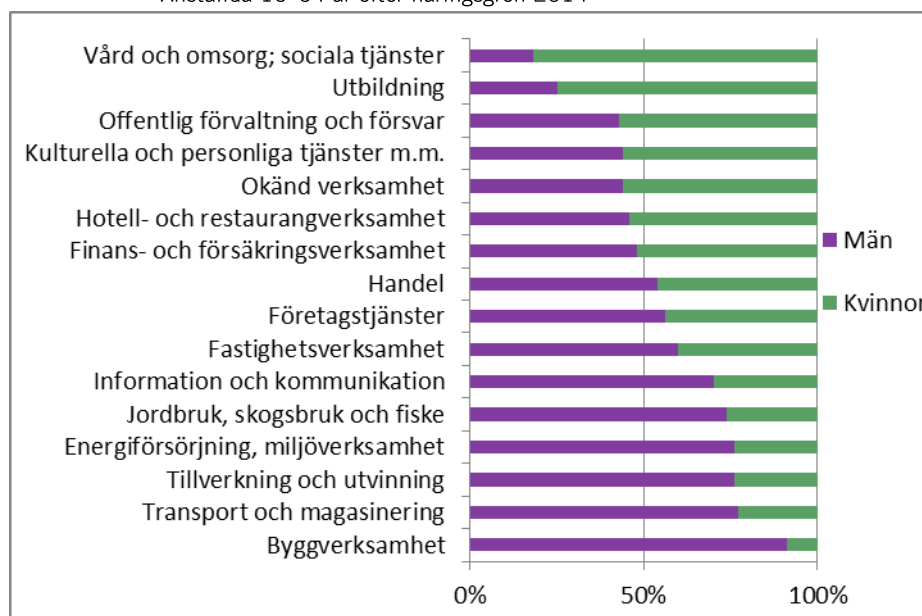
För individer med begränsad kunskap om arbetsmarknaden kan studie- och yrkesvägledning ge kännedom om nya möjliga karriärvägar och därmed bredda möjlighetshorisonten. Det kan i sin tur motverka passiva val baserade på faktorer som social bakgrund och kön. Det ställer krav på att den vägledning som ges är saklig och inte i sig bidrar till att reproducera könsstereotypa föreställningar om yrkesroller.

Cedefop har i en rapport (2014) sammanställt goda exempel från EU:s medlemsländer och gett rekommendationer om hur vägledning kan stärkas för att förbättra integrationen för människor som kommer från ett annat land. Cedefop pekar särskilt på vikten av att, genom att utgå från individens tidigare erfarenheter och kompetenser, ta hänsyn till människors individuella behov och inte hamna i fällan att fokusera på grupperns kulturella identiteter och härkomst.

Det betyder inte att vägledaren ska bortse från den kulturella kontext individer kommer från, utan tvärtom ha insikt om den värdegrund som människor har med sig. Med den förförståelsen kan vägledningen bl.a. ge stöd för att bryta traditionella könsmonster. För att vägledningen ska underlätta integrationen behöver vägledaren ha god kunskap om arbetsmarknaden och information om vägar till utbildning för att ge det stödet som den enskilde behöver i sin planering för framtida studier eller arbete. Vidare pekar Cedefop på vikten att ge även nyanlända personer verktyg för att långsiktigt kunna hantera sin karriär på en föränderlig arbetsmarknad. För att hantera återkommande val krävs karriärkompetens.

Figur 5.1 Könsuppdelning på arbetsmarknaden

Anställda 16–64 år efter näringsgren 2014

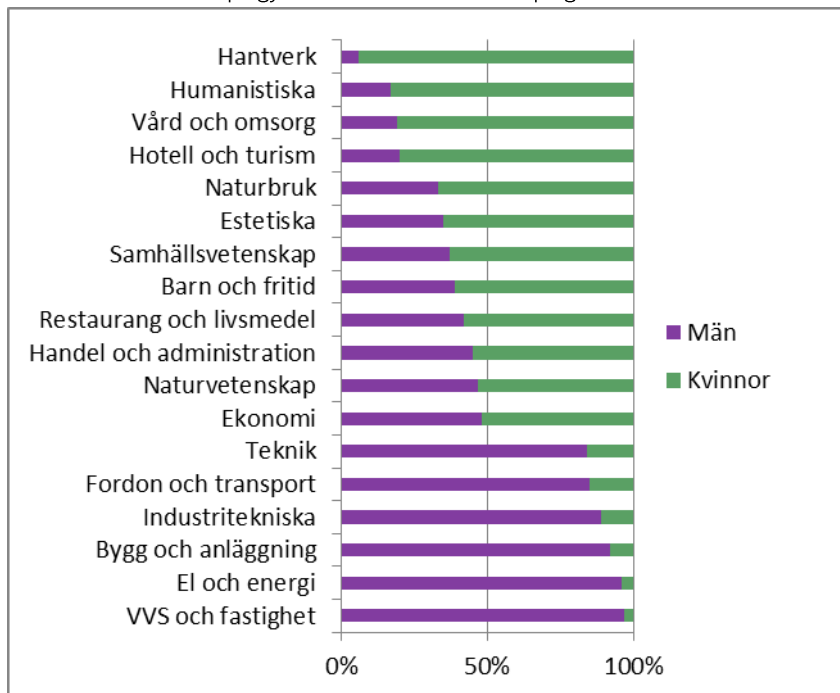


Källa: SCB:s Yrkesregister.

Könsuppdelningen mellan yrkesområden syns redan i gymnasieskolan, där särskilt yrkesprogrammen är tydligt uppdelade efter kön. De högskoleförberedande programmen har dock en jämnare könsfördelning.

Figur 5.2 Könsuppdelning i gymnasieskolan

Elever på gymnasieskolans nationella program läsåret 2015/16



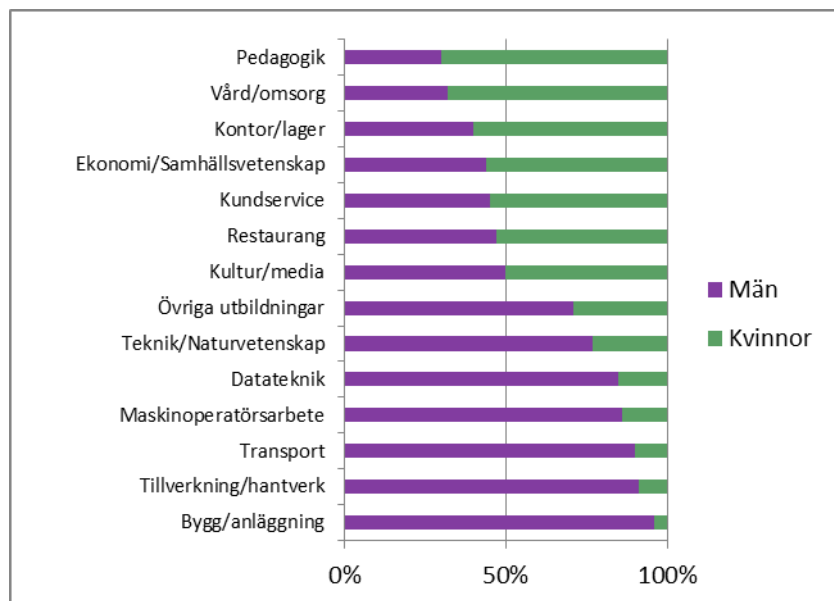
Källa: Skolverkets statistik.

Könsfördelningen i arbetsmarknadsutbildningen speglar mäns och kvinnors traditionella yrkesval. Det är fler män än kvinnor i utbildningar inom tillverkning och hantverk samt bygg och anläggning. Det motsatta gäller för utbildningar inom vård och omsorg.

Kvinnor deltar i arbetsmarknadsutbildning i lägre grad än män och de kvinnodominerade utbildningarna har lägre genomsnittlig kostnad. Kvinnor får arbete i lägre utsträckning än män efter avslutad utbildning (Arbetsförmedlingen 2016 a, bilaga 1). Arbetsmarknadsutbildningen är i hög grad också inriktad på mansdominerade yrken medan utbildningar i den kommunala vuxenutbildningen i högre grad är inriktade mot kvinnodominerade yrken. Det får betydelse när det gäller finansieringsfrågan. I arbetsmarknadsutbildning utgår aktivitetsstöd medan studier i komvux kräver att den studerande tar studie-stöd.

Figur 5.3 Könsuppdelning i arbetsmarknadsutbildningen

Beslut 2016



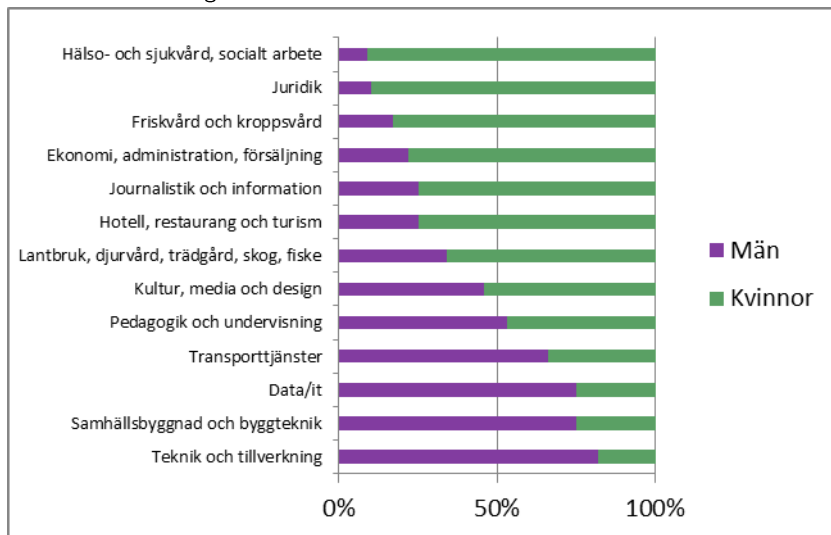
Källa: Arbetsförmedlingens datalager

År 2016 var det 67 procent män och 33 procent kvinnor som deltog i arbetsmarknadsutbildning. I antal var det 15 783 kvinnor och 32 879 män. Enligt Arbetsförmedlingen (2016 a) skedde inga förändringar när det gällde könsfördelningen jämfört med 2015.

Till skillnad från arbetsmarknadsutbildningen, som domineras av män, är det ungefär lika många kvinnor som män i yrkeshögskolans utbildningar. Könsuppdelningen inom respektive utbildningsinriktning uppvisar dock likartade mönster som i arbetsmarknadsutbildningen.

Figur 5.4 Könsuppdelning i yrkeshögskolan

Antagna 2016



Källa: Myndigheten för yrkeshögskolan.

Det finns tydliga skillnader även i högskolan vad gäller vilka högskoleutbildningar män respektive kvinnor läser. Könsuppdelningen gäller såväl på grundnivå och avancerad nivå som på forskarnivå. Kvinnor studerar på högskolan i högre utsträckning än män. Kvinnorna har varit i majoritet bland högskolestudenterna sedan läsåret 1977/78. Hösten 2016 utgjorde kvinnorna drygt 60 procent och männen knappt 40 procent av de sökande, en fördelning som varit så gott som statisk under de senaste nio åren (UHR 2016). Jämställdhetssituationen i den svenska högskolan liknar till stora delar den som finns i de flesta andra OECD-länder (UKÄ 2016).

I Arbetsförmedlingens handlingsplan för jämställdhetsintegrering (2015) problematiseras frågan om hur jämställdhetsarbetet ska utvecklas. De utvecklingsbehov myndigheten ser är behov av kunskap om hur Arbetsförmedlingen kommunicerar med kvinnor och män om tjänster och erbjudanden. Om kunskaper för att bredda perspektiven saknas kan det förstärka könstereotypa val. Vägledning kan i detta sammanhang ha stor betydelse för de val som individen gör och det krävs kunskap hos vägledare för att kunna medvetandegöra och utmana föreställningar som kan ge upphov till en köns-

segregerad arbetsmarknad. Uppföljning av arbetsmarknadsutbildningen visar exempelvis på betydande könsskillnader i val av utbildningsinriktning. Arbetsförmedlingen slår i sin strategi om matchning till jobb genom utbildning (se avsnitt 4.1.3) fast att myndighetens vägledning behöver ha en normbrytande effekt för att bryta köns-segregerade mönster på arbetsmarknaden. Det kräver att vägledarna breddar sökandes perspektiv och utmanar föreställningar om arbetsmarknaden.

6 Effekter av vägledning

6.1 Uppföljningar av Arbetsförmedlingens vägledning

I Arbetsförmedlingens årsredovisningar 2014–2016 saknas redovisning och uppföljning av den vägledning som styrs av bestämmelsen i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Den uppföljning som till viss del kan kopplas till vägledning återfinns i redovisningen av olika aktiviteter som styrs av förordningen (2000:634) om de arbetsmarknadspolitiska programmen och förordningen (2007:813) om jobbgarantin för ungdomar.

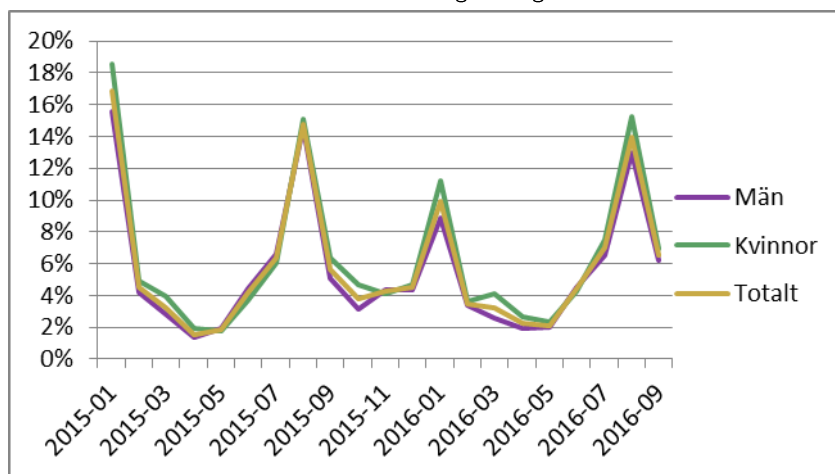
Utredningen har gjort en sammanställning av de vägledningsinsatser som kan ingå i de arbetsmarknadspolitiska programmen (kapitel 4, tabell 4.1). I detta avsnitt har utredningen utifrån Arbetsförmedlingens statistik tagit fram uppgifter om andel av de arbetssökande inskrivna på Arbetsförmedlingen som påbörjar en utbildning efter insatser som syftar till att förbereda för utbildning eller arbete.

6.1.1 Få påbörjar utbildning efter en förberedande insats

Insatsen *Stöd och matchning* är till för den arbetssökande som behöver intensivt och anpassat stöd i jobbsökandet utifrån deltagarens behov. I tjänsten ingår studie- och yrkesvägledning. För denna tjänst var det i genomsnitt 4,6 procent av deltagarna som under 2015 påbörjade reguljär utbildning efter avslutad insats. Genomsnittet för januari till september under 2016 var 4,4 procent. Om personer som också påbörjade en arbetsmarknadsutbildning räknas in utgjorde andelen deltagare som gick vidare till utbildning cirka 6 procent under både 2015 och 2016.

Figur 6.1 Deltagare i Stöd och matchning som påbörjat utbildning

Andel deltagare som påbörjat reguljär utbildning eller arbetsmarknadsutbildning 90 dagar efter insatsen



Källa: Arbetsförmedlingens datalager.

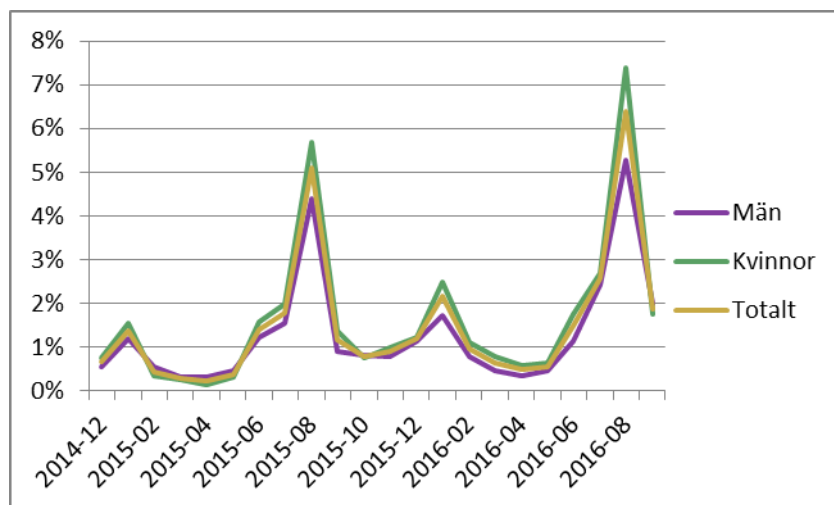
Av figur 6.1 framgår hur stor andel av deltagarna i Stöd och matchning som månadsvis övergått till reguljär utbildning eller arbetsmarknadsutbildning 90 dagar efter avslutad insats. En tydlig bild är att merparten påbörjar utbildning i januari eller augusti, vilket kan förklaras av att kursstarter är vanligast vid dessa tidpunkter i den kommunala vuxenutbildningen. Men det förekommer även starter under andra tider på året.

Kartläggning, vägledning, rehabilitering (KVR) är en insats som anordnas av Arbetsförmedlingen och utförs av specialister inom den arbetslivinriktade rehabiliteringen. Syftet är bl.a. att den sökande ska få stöd i att identifiera sina färdigheter och förutsättningar för arbete eller utbildning. Av figur 6.2 framgår att det är en mycket liten andel av deltagarna som påbörjar en reguljär utbildning. Årsgenomsnittet var 1,3 procent för 2015, vilket dock är en ökning jämfört med 2008 då 0,8 procent påbörjade en utbildning.¹

¹ När det gäller insatsen Kartläggning, vägledning och rehabilitering får man dock komma ihåg att den inte enbart syftar till att ge personer vägledning till utbildning. Det gäller även tjänsten Stöd och matchning.

Figur 6.2 Deltagare i Kartläggning, vägledning, rehabilitering (KVR) som påbörjat utbildning

Andel deltagare som påbörjat reguljär utbildning 90 dagar efter avslutad insats



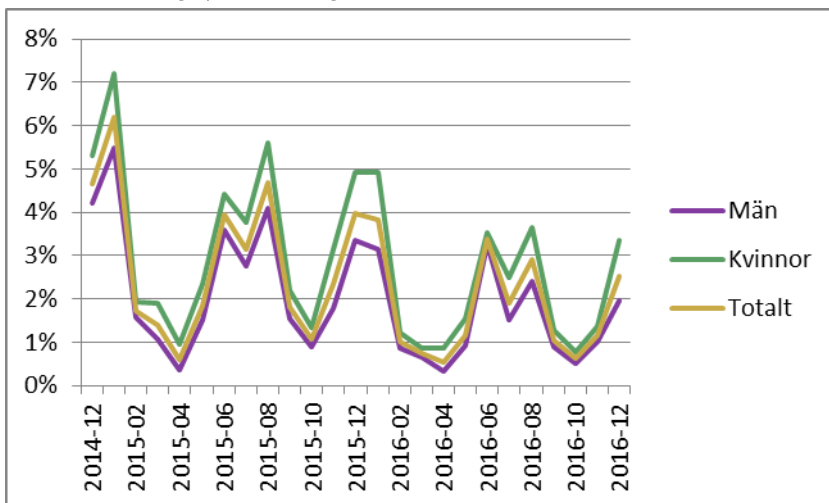
Källa: Arbetsförmedlingens datalager.

Förberedande och orienterande utbildning (FUB) är en insats av flera inom ramen för det arbetsmarknadspolitiska programmet Förberedande insatser (2000:64). Insatsen upphandlas och innehåller kartläggning och förberedelse inför en arbetsmarknadsutbildning, nivåtester, yrkesorientering och motiverande insatser.

Riksrevisionen har särskilt granskat den förberedande och orienterande utbildningen (Riksrevisionen 2016). Granskningen visar att många av dessa utbildningar har vägledande karaktär. Det är dock svårt att följa upp och utvärdera insatsen på grund av att Arbetsförmedlingens statistik för att kategorisera och analysera olika slags förberedande utbildning inte går att följa. Bland de arbetsförmedlare som svarat på Riksrevisionens enkät var det vanligaste att anvisa till en FUB inför en arbetsmarknadsutbildning. Andra relativt vanliga syften var kartläggning av den sökandes kompetens, vägledning och grundläggande träning i svenska språket. Frånsett träning i svenska språket menar Riksrevisionen att de syften som redovisas ligger mycket nära traditionell förmedlingsverksamhet.

Figur 6.3 Deltagare i Förberedande eller orienterande utbildning (FUB) som påbörjat utbildning

Andel deltagare som 90 dagar efter avslutad insats påbörjat reguljär utbildning



Källa: Arbetsförmedlingens datalager.

Diagram 6.3 visar att andelen som påbörjar reguljär utbildning efter avslutad insats successivt har minskat. 2014 var det 3,5 procent och 2016 var det 1,7 procent som gick vidare till reguljär utbildning. Det är emellertid svårt att värdera insatsen utifrån ett vägledningsperspektiv eftersom förberedande och orienterande utbildning (FUB) innehåller olika aktiviteter och vänder sig till olika grupper av deltagare. Den låga andelen som går till reguljär utbildning kan också hänga samman med att andelen nyanlända succesivt har ökat i insatsen. De kan ofta behöva flera olika insatser för att förbereda för en yrkesinriktad utbildning.

Tabell 6.1 Har ni rutiner för att följa upp vägledning som ges i form av en insats som ni anvisar till samt vägledningssamtal som ej är anvisade?

Sektionschefer Arbetsförmedlingen 2017

	Anvisad		Ej anvisad	
	Procent	Antal	Procent	Antal
Ja, ange på vilket sätt	21,6	72	16,2	55
Ja, men de behöver utvecklas och jag föreslår	24,3	81	16,5	56
Nej, men jag föreslår att	54,1	180	67,3	228
	Svarande: 333		Svarande: 339	

Källa: Utredningens enkät.

Av utredningens enkät till sektionschefer på Arbetsförmedlingen framgår att uppföljning i högre grad görs för vägledningsinsatser som har upphandlats. I kommentarerna anger ett fåtal av sektionscheferna att uppföljning av gruppvägledning sker genom enkät till deltagarna och för enskilda samtal genom dokumentation i handlingsplan eller ett uppföljande samtal. Uppföljning av den anvisade vägledningen sker genom uppföljningssamtal på Arbetsförmedlingen och dokumentation i handlingsplan eller att den kompletterande aktören följer upp. Av kommentarerna framgår vidare att det som behöver utvecklas är arbetssätt och system som mäter utfall och metoder för att mäta deltagarnas uppfattning samt tilläggs-koder i datasystemet som möjliggör uppföljning.

Arbetsförmedlingens uppföljning sker 90 dagar efter avslutad insats men effekterna av vägledning som ges inom insatsen kan ha betydelse för individens val av yrke och utbildning i ett längre perspektiv och kan inte enkelt avläsas av den korta uppföljningstiden.

Av uppföljningen av de olika insatser som utredningen redovisat framgår att det är få av de inskrivna arbetssökande som efter en förberedande insats påbörjar reguljär utbildning eller arbetsmarknadsutbildning.

6.1.2 Arbetsförmedlares upplevda nytta av olika vägledningsinsatser

I utredningens enkät till arbetsförmedlarna ställdes frågor om nyttan med den vägledning som utförs i olika program och insatser.

Tabell 6.2 Vad anser du om nyttan med insatsen Kartläggning, vägledning och rehabilitering (KVR)

Arbetsförmedlare 2017

	Procent	Antal
Mycket bra	21,4	124
Ganska Bra	37,8	219
Ganska dåligt	5,0	29
Mycket dåligt	0,4	4
Vet ej	31,5	203
		Svarande: 579

Källa: Utredningens enkät 2017.

Hälften av de svarande anser att nyttan med insatsen är mycket eller ganska bra medan 30 procent inte vet. I följdfrågan om vilka förhållanden som hade betydelse för att anvisa till insatsen svarade 70 procent att den sökande behövde fördjupad vägledning och att den tiden inte finns och att den sökande behöver specialistkompetens som arbetsförmedlarna inte anser sig ha.

Tabell 6.3 Vad anser du med nyttan med tjänsten Stöd och matchning i syfte att den sökande ska få vägledning?

Arbetsförmedlare 2017

	Procent	Antal
Mycket bra	8,7	50
Ganska bra	45,9	265
Ganska dåligt	15,6	90
Mycket dåligt	5,4	31
Vet ej	24,4	141
		Svarande: 577

Källa: Utredningens enkät 2017.

I de öppna svarsalternativen framgår liksom av svaren om insatsen KVR att insatsen Stöd och matchning är ett bra komplement till Arbetsförmedlingens verksamhet. Samtidigt finns också kommentarer om att insatsen skulle kunna utföras av Arbetsförmedlingen internt om resurser fanns.

6.1.3 Deltagares upplevda nytta av Arbetsförmedlingens vägledning

Kunskapen om hur den som får vägledning uppfattar insatsen är begränsad. Arbetsförmedlingen har i sina kundundersökningar tidigare ställt frågor om vägledning men de är numera borttagna från undersökningarna. Däremot har Arbetsförmedlingen i det s.k. växthusprojektet Matchning till jobb genom utbildning på tre utvalda förmedlingskontor (Malmö, Sandviken och Sala) intervjuat 50 kvinnor och 62 män i åldersgruppen 24–50 år som inte fullföljt gymnasiet och som varit inskrivna i mer än tre månader (Arbetsförmedlingen 2017 g). I intervjuerna ställdes frågor om vad som påverkade kunden att påbörja en utbildning och vilket stöd Arbetsförmedlingen kan ge. Den sammanfattande bilden av intervjuerna var behovet av att känna egenmakt, detta genom att få veta vilka möjligheter det finns för en själv, hjälp att se den egna potentialen, kännedom om arbetsmarknadens krav och behov, att det finns ett överblickbart system och att få kontroll över processen.

Kundernas lösningförslag var bl.a. information samt studie- och yrkesvägledning med förväntningar om att Arbetsförmedlingen har vägledarkompetens. Digitala lösningar för vägledning genom en variant av platsbanken fast för studier, information om bristyrken, korta utbildningar, motiverande samtal, praktik för att pröva på yrket och möjlighet till stöd och anpassning under utbildningen var flera förslag.

Motstånd till utbildning hängde framför allt samman med frågan om studiefinansiering och en rädsla för att misslyckas.

6.1.4 Vägledningens effekt för påbörjade studier

Mot bakgrund av att andelen inskrivna arbetssökande på Arbetsförmedlingen med kort utbildning har ökat borde antalet individer som påbörjar en reguljär utbildning öka. Detta borde även gälla antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning. Kan brister i vägledningen förklara att det är få som börjar studera? Frågan är svår att besvara eftersom forskning om vägledningens effekter är begränsad. Det går inte heller att enbart koppla vägledning till minskat antal deltagare i utbildning eftersom många andra faktorer kan spela roll.

Det finns emellertid effektstudier som indikerar att vägledning har betydelse för individer med sämre ekonomiska förutsättningar och felaktiga förväntningar om utbildning (se avsnitt 6.2 för en genomgång av studierna). Studierna är framförallt genomförda i grund- och gymnasieskolor, men resultaten från dessa studier bör i hög grad vara relevanta för Arbetsförmedlingens vägledning och samspelet med annan vägledning. Den finns även en riklig mängd uppföljningsstudier som visar att vägledning skapar motivation hos individen, stärker självmedvetandet och vidgar kunskaperna om arbetsmarknaden, vilket ökar förmågan att kunna göra ett väl underbyggt val.

Policyrekommendationer från OECD, Cedefop och nätverket för livslång vägledning (ELGPN) ger också stöd för att professionell vägledning spelar en viktig roll för vuxnas val att studera.

I kunskapslyftet som pågick 1997–2002 användes statliga medel för att bygga upp en infrastruktur kring studie- och yrkesvägledning. Det ansågs vara en förutsättning för att långsiktigt uppnå målet med satsningen (SOU 2000:28). Samlokaliserade vägledningscentrum med arbetsförmedlingskontor var exempelvis ett vanligt sätt att organisera verksamheten. I en rapport från 2017 lyfter också Skolverket fram samverkan mellan Arbetsförmedlingen och den kommunala vuxenutbildning som en viktig faktor för att lyckas med satsningar inom den statligt finansierade yrkesutbildningen i komvux.

Tabell 6.4 Antal och andel inskrivna på Arbetsförmedlingen som påbörjat reguljär utbildning eller fått ett arbete

	2014		2015		2016	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
<i>Kvinnor</i>						
Arbete	198 346	39,5	177 534	37,3	169 259	36,8
Utbildning	26 047	5,2	20 482	4,3	18 264	4,0
<i>Män</i>						
Arbete	230 042	41,6	217 387	40,6	211 939	40,2
Utbildning	20 849	3,8	17 149	3,2	14 963	2,8
<i>Ungdomar</i>						
Arbete	107 341	42,9	94 611	42,9	82 446	41,7
Utbildning	23 955	9,6	18 711	8,5	15 588	7,9
<i>Utrikesfödda</i>						
Arbete	17 120	30,3	20 571	31,3	24 415	30,4
Utbildning	3 572	5,3	3 316	4,4	3 696	4,0
<i>Etableringsuppdraget</i>						
Arbete	6 988	13,2	10 338	14,6	6 988	13,8
Utbildning	502	0,9	554	0,8	464	0,5
<i>Personer med funktionsnedsättning</i>						
Arbete	67 020	28,5	60 448	26,9	59 686	28,3
Utbildning	3 951	1,7	3 327	1,5	2 785	1,3
<i>Långtidsarbetslösa</i>						
Arbete	68 970	27,4	64 075	36,3	67 650	26,9
Utbildning	8 022	2,7	6 007	2,4		
<i>Högst förgymnasial utbildning</i>						
Arbete	77 754	27,7	81 293	29,1	82 188	28,3
Utbildning	9 393	3,3	8 787	3,1	11 238	3,9

Källa: Arbetsförmedlingens datalager.

Tabell 6.4 visar antalet och andelen registrerade personer på Arbetsförmedlingen som fått arbete eller avaktualiserats till annan utbildning än arbetsmarknadsutbildning under 2014–2016 i förhållande till samtliga registrerade från respektive målgrupp.

Det framgår av tabellen att de som i låg utsträckning övergår till utbildning ingår i de grupper som Arbetsförmedlingen identifierat ha en särskilt utsatt ställning på arbetsmarknaden (Arbetsförmed-

lingen 2017 a). Till de utsatta grupperna räknas framför allt arbetslösa som saknar fullföljd gymnasieutbildning, men även arbetslösa födda utanför Europa, personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och personer över 55 år. Det bör dock påpekas att variationerna inom grupperna är stora och att resultaten därför bör tolkas med försiktighet.

Det är svårt att bedöma om det totalt sett är för få som lämnar arbetslöshet för utbildning, men personer som endast ha förgymnasial utbildning borde rimligen i högre grad avaktualiseras till utbildning än samtliga arbetslösa. Så är dock inte fallet i dag.

Behovet av utbildning bland stora grupper har inte heller mötts med arbetsmarknadsutbildning. De senaste åren har det skett en minskning av antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning (Se kapitel 2, figur 2.9). Av dem som påbörjat en arbetsmarknadsutbildning är det 32,8 procent som saknar fullföljd gymnasieutbildning (Arbetsförmedlingen 2017 c).

6.2 Forskningsevidens

Forskningen om vägledning är begränsad men det finns ändå ett antal utvärderingar som redogör för effekten av insatsen. Forskningsfältet omfattar framför allt av kartläggningar och kvalitativa uppföljningar som beskriver hur man upplevde vägledningen och utfallet, dvs. vad som faktiskt hände efter att en individ fått vägledning.

Ett problem inom forskningslitteraturen är att det inte finns en entydig definition av vägledning. Det är därför svårt att göra jämförelser mellan olika insatser.

6.2.1 Kvantitativa studier

I Sverige saknas kvantitativa studier av vägledning (Stenberg 2016). Under senare år har dock det internationella intresset för forskning om vägledningens effekter ökat bland nationalekonomer, och undersökningar som gjorts tyder på att vägledning kan påverka utbildningsbeslut (ibid).

När det gäller ungdomar visar resultaten att det finns indikationer på att stöd genom enskilda samtal med studie- och yrkesvägledare kan minska den sociala snedrekryteringen. Av de undersökningar

som är gjorda är det ett fåtal som studerat effekterna av vägledning för vuxna.

Stenberg(2016) har gjort en sammanställning av ett antal effektstudier där flertalet är inriktade på utsatta grupper med god studie-förmåga. Utredningen redovisar några av dessa studier nedan.

En studie från Chile visar att studenter från fattiga miljöer generellt har mindre korrekt information om arbetsmarknaden och valde utbildningar med lägre förväntad avkastning. I gruppen som fick mer information påverkades inte sannolikheten att gå vidare till högskolan, dock tenderade studenter från socioekonomiskt utsatta områden som fick extra information att välja utbildningsinriktningar med högre avkastningar än tidigare. Enligt författarna till undersökningen var effekterna små men tillräckliga för att täcka kostnaderna för en relativt billig åtgärd.

Ett liknande resultat fann man i en studie från Finland där slumpvis utvalda skolor fick ett informationspaket och under en obligatorisk lektionstimme fick lyssna på en studie- och yrkesvägledare om skillnader mellan inkomster och sysselsättning mellan olika högskoleexamina. Av studien fann man att cirka en tredjedel av eleverna blivit överraskade över de inkomstskillnader de sett. Bland dessa elever var det vanligare att valet till högskolan avvek från det val som de tänkt innan de fick informationen.

I en studie från Danmark utvärderades de regionala vägledningscentrum som 2004 infördes för alla kommunala grundskolor. Jämförelsegruppen var elever i privata skolor. Idén med vägledningscentrum var att studie- och yrkesvägledarna skulle kunna diskutera sinsemellan för att höja kvaliteten i samtalen. Studien fann inte att centrumen hade någon statistiskt signifikant påverkan på elever i genomsnitt. Däremot höjde de sannolikheten för ungdomar med invandrarbakgrund att gå vidare till gymnasieskolan. Ett delmål med reformen var att nå de elever som hade störst behov och i det syftet hade reformen effekt.

I en studie från Holland tillfrågades individer i åldrarna 22–24 år genom en enkät om de inför val till gymnasiet hade haft ett samtal med studie- och yrkesvägledare. De fick också svara på frågan om de valt samma gymnasieinriktning om de valt på nytt i dag. Resultatet från studien visar att möte med en studie- och yrkesvägledare ökade chansen att inte ångra sitt yrkesval. Effekten var starkare för pojkar än för flickor och för dem som har föräldrar med låg utbild-

ning. Stenberg menar att det är svårt att veta varför resultaten skiljer sig, men en tolkning är bl.a. att flickor är bättre på att samla information på egen hand. I studien finner man också att det enskilda samtalet med studie- och yrkesvägledare är det som har en signifikant effekt av de åtgärder som kan utvärderas, till skillnad från utdelning av broschyrer, information i klassrum och besök på mässor.

Sammantaget konstaterar Stenberg att kompetensförsörjningen är beroende av en väl fungerande arbetsmarknad och att den förutsätter tillgång till information om utbildning och studie- och yrkesvägledare som ska underlätta utbildningsvalet. Han ser vidare behov av mer forskning och pekar särskilt på studier som kan visa vilka eventuella konsekvenser studie- och yrkesvägledningen har för arbetsmarknadsutfall.

6.2.2 Kvalitativa studier om vägledning

Inom forskningsfältet för kvalitativa studier finns rikligt med sammanställningar som visar att vägledning har betydelse för individens välgval (Cedefop 2011, 2014, 2016, Lovén 2015). Resultaten kan beskrivas i termer av att vägledningen skapar motivation, stärkt självmedvetande och vidgade kunskaper om arbetsmarknaden, vilket bidrar till individens förmåga att kunna göra ett väl underbyggt val.

I en studie (Bimrose et al. 2008) där individer i åldersgruppen 35–45 år följdes under fem år lyftes fem områden fram som ansågs värdefulla. Det var tillgång till specialistinformation om arbetsmarknaden, utbildningar och karriärmöjligheter, minskad osäkerhet, motivation, nya insikter och bekräftelse av egna idéer. Det som framhålls i studien är att vägledning har störst effekt för personer som har begränsad eller negativa erfarenheter av utbildning och kommer från miljöer där utbildning inte värdesätts. Vidare är det viktigt att vägledaren har god kunskap om arbetsmarknaden och om utbildningssystemet. Det är en fördel om vägledaren har kompetens inom området men den personliga relationen mellan den enskilde och vägledaren väger tyngre.

Ett annat resultat är att intressetester och andra former av vägledning på nätet är positivt, men måste kombineras med andra aktiviteter för att den enskilde ska få den vägledning som behövs för att kunna göra ett medvetet yrkesval. Vägledning i grupp är särskilt

värdefull för vuxna, vilket kan bero på att vuxna har erfarenhet av arbetslivet som kan delas med andra.

Hooley (2014) drar utifrån ett antal utvärderingar slutsatsen att det finns stöd för att karriärkompetens (CMS) kan förebygga arbetslöshet. Med det menas att om individen har fått med sig kompetens som ett CMS-program kan lära ut underlättar det individens möjlighet att hantera återkommande växlingar i livet. Om skolans vägledning har inslag av CMS kan det minska avhoppet från gymnasieskolan och öka etableringsgraden på arbetsmarknaden, vilket i sin tur bör minska behovet av vägledning på arbetsförmedlingen. Hooley konstaterar emellertid att mer forskning behövs på området.

Slutligen visar en utvärdering från IFAU (Johansson och Langenskiöld 2008) av ett alternativt program för äldre långtidsarbetslösa, rådgivning till unga (Hägglund 2009) och utvärdering av intensifierade förmedlingsinsatser (Liljeberg och Lundin 2010) att vägledningsinsatser kan ha positiv effekt.

7 Organisering av vägledning

7.1 Policyrekommendationer om vägledning

Det finns ett antal internationella rekommendationer om hur vägledning kan stärka människors möjligheter på arbetsmarknaden, bl.a. i Europeiska rådets resolutioner, från OECD, Cedefop och ELGPN. Övergripande kan rekommendationerna sägas avse kvalitet och uppföljning, specialisering och professionalisering samt samverkan och behov av samlad vägledning.

OECD genomförde 2001–2002 en kartläggning av karriärvägledning i 14 länder. Sverige ingick inte, men kartläggningen utmynnade i en handbok för beslutsfattare där följande element rekommenderades ingå i ländernas vägledning, vilket också fått stor spridning (OECD 2004).

- Webbaserad information om utbildning och arbetsmarknad.
- Kombinationer av enskild vägledning och vägledning i grupp.
- Program för utveckling av karriärkompetens (CMS) för att stödja individer att utveckla sin kompetens och hantera framtida karriärval.
- Vägledningstjänster som utförs professionellt.

I avsnitten nedan presenteras policyrekommendationer tematiskt inom olika områden som utredningen identifierat som ofta återkommande i samband med rekommendationer kring vägledning och hur den bör utformas.

7.1.1 Behovet av samlad digital information

Digitala tjänster innebär stora möjligheter till resurseffektiv vägledning för bredare målgrupper. Rapporter från ELGPN (2012, 2014, 2015) visar också att vägledning mycket väl kan genomföras digitalt som ett komplement till det personliga mötet. Även OECD har framfört att webbaserad information om utbildning och arbetsmarknad bör ingå i vägledning (OECD 2004).

Ett av de prioriterade områdena i EU-resolutionen från 2008 är att förbättra samtliga medborgares tillgång till vägledning genom it-baserad vägledning. Merparten av EU:s medlemsländer har anammat budskapet. Samtidigt visar erfarenheterna att det är svårt att skapa en webbplattform som tar hänsyn till alla målgruppers olika behov. Det har inneburit att plattformarna är skapade per sektor, vilket försvårar för individen som tvingas navigera runt i olika system. Cedefop menar att det skulle vara mer i linje med perspektivet av det livslånga lärandet om det i stället skapas webbplattformar över sektorsgränserna (Cedefop, 2011). Enligt Cedefop finns det indikationer på att fler länder tar ett helhetsgrepp och utvecklar webbportaler som når medborgarnas behov. Utmaningen är emellertid att hålla dessa portaler uppdaterade och med relevant information.

Cedefop (2016) identifierar särskilt behovet av uppdaterad information, samlat på ett ställe, om yrken och prognoser på nationell och regional nivå. För svensk del finns information om yrken och studier i dag på en mängd olika webbsidor. Vissa av dessa har myndigheter som avsändare, medan andra drivs av t.ex. fackliga organisationer, som erbjuder karriärstöd åt sina medlemmar, eller privata aktörer för att tillhandahålla marknadsföringskanaler för privata eller offentliga utbildningsanordnare. Utöver dessa webbsidor har även många utbildningsanordnare som universitet och högskolor samt kommuner webbsidor med information och vägledning om sitt respektive utbildningsutbud.

7.1.2 Specialisering och utveckling av professionen

Behovet av att vägledarna har rätt kompetens har framförts från flera håll. En nyckelfaktor är att förstärka professionen. De som arbetar som vägledare behöver ha kunskap i samtalsmetodik för att kunna hålla i processorienterade samtal. Lika viktigt är gedigen

kunskap om arbetsmarknaden, yrken och utbildningssystemen och att vägledaren kan ge det stöd som behövs, oavsett om det sker i ett personligt möte eller via digitala kanaler.

Med utgångspunkt i OECD:s policyrekommendationer (2004) om vad vägledning bör innehålla har Cedefop (2009) analyserat vilka former av vägledning som erbjuds i medlemsländerna och vilka kompetenskrav som ställs på vägledare. Behovet av höjd kompetens hos vägledare har också lyfts av Sultana och Watts. Cedefop menar att vägledning har fått en allt viktigare roll för att hjälpa individen att få överblick och kunna navigera sig fram i ett alltmer komplext och svåröverskådligt utbildnings- och arbetsliv. Kunniga vägledare behöver också ha kännedom om validering och kunskap om hur individen kan ta sig vidare i utbildningssystemet utan onödiga omvägar.

Ett konstaterande är att vägledarkompetensen skiftar stort mellan medlemsländerna och att behov finns av att utveckla formerna för utbildning till vägledare med möjlighet till specialisering utifrån de behov som finns. Cedefop förespråkar ett kompetensramverk med beskrivningar av olika kompetenser som en vägledare bör ha för att utöva yrket. Cedefop menar att ramverket kan stödja vägledare och beslutsfattare och fylla en viktig funktion i planering av vägledarutbildningar. Ett annat viktigt användningsområde kan vara att kravställa och utvärdera den vägledning som kontrakteras ut till kompletterande aktörer.

Förutom Cedefops förslag om kompetensramverk har det europeiska nätverket NICE (Network for Innovation in Career Guidance & Counselling in Europe), som är finansierat av EU:s program för livslångt lärande, tagit fram standarder för nödvändiga kärnkompetenser för vägledare. Nivån på kompetenserna bygger på de kvalifikationsnivåer som finns angivna i Europaparlamentets och rådets rekommendation om en europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande¹ (EQF) som är ett verktyg för att lättare jämföra kvalifikationer från studier och arbetsliv både nationellt och internationellt. NICE förordar ett system med tre olika professionsnivåer för vägledare med krav på läranderesultat. Tanken med olika professionsnivåer är att verksamheter kan ha olika former för vägledning och att behoven kan se olika ut.

¹ Europaparlamentets och rådets rekommendation 2008/C 111/01/EG den 23 april 2008 om en europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande.

- ”Career advisor” ska bland annat kunna förstå behoven hos den som söker upp vägledare och ge information om arbetsmarknad, yrken och utbildning. EQF Nivå 6.
- ”Career professional” ska kunna använda olika vägledningsmetoder för att kunna hantera mer komplexa frågor om val och yrkesbyten och anpassa grupp vägledning till olika målgrupper. EQF Nivå 7.
- ”Career specialist” arbetar administrativt med vägledning och ska bland annat arbeta med att vidareutveckla, följa upp och kvalitetssäkra tjänsterna. EQF Nivå 7.

Vidare delar Cedefop farhågor som tidigare framförts av OECD (2004) om att vägledningsuppgifter kan riskera att prioriteras ned om vägledaren ska kombinera sin verksamhet med andra uppgifter. Om det inte finns en synlig och särskild utpekad profession som arbetar med vägledning kan det också vara svårare för dem som vill ha vägledning att hitta och få tillgång till tjänsten. Dessutom kan det vara svårt att genomföra kompetensutvecklingsinsatser om målgruppen den ska riktas till inte går att identifiera.

7.1.3 Vägledning bör utvärderas systematiskt

Olika mekanismer för kvalitetssäkring i vägledningen har uppmärksamats särskilt av OECD (2004), Cedefop (2011) och ELGPN (2015). Rekommendationerna är att utveckla kvalitetsstandarder med tydliga indikatorer över vad som ska följas upp.

På uppdrag av kommissionen gjordes en kartläggning med fokus på trender och utmaningar för arbetsförmedlingarnas vägledning i Europa (Sultana & Watts, 2005). En av rekommendationerna i rapporten var att systematiskt utvärdera effektiviteten och kvaliteten i den vägledning som den offentliga arbetsförmedlingen och kompletterande aktörer erbjuder. Rekommendationen grundades på att påfallande många medlemsländer saknade kvalitetsstandarder för sina vägledningstjänster, oavsett om den tillhandahölls av den offentliga arbetsförmedlingen själv eller kontrakterades ut till kompletterande aktörer. Rapporten menade att avsaknad av kvalitetsstandarder försvårar uppföljning och en risk för att resurser till vägledning fördelas ojämnt.

ELGPN har gjort en sammanställning av ett antal nyckeltal som kan ligga till grund för utvärdering av kvaliteten i vägledningen. Nyckeltalen speglar såväl kvalitativa som kvantitativa resultat och innefattar regelbundna kundundersökningar, användning av adekvata metoder, certifiering av dem som utför tjänsten, uppdaterad arbetsmarknadsinformation, kompetenskrav för vägledare, förekomst av vägledning, antal övergångar till utbildning, tillsyn och tjänstens kostnadseffektivitet. De föreslagna nyckeltalen ska inte uppfattas tvingande för medlemsstaterna, utan uppmuntra till diskussioner om hur kvaliteten och måluppfyllelsen i vägledningen kan öka. Det ställer samtidigt krav på utrymme för metodutveckling som kan lägga grunden för det systematiska kvalitetsarbetet. En viktig komponent är enligt ELGPN regelbundna uppföljningar om hur de som får vägledning uppfattar insatsen.

7.1.4 Målgruppen för vägledning

I den rapport som beställdes av kommissionen framhölls särskilt behovet av livslång vägledning (Sultana och Watts, 2005). Människor gör inte bara ett utan flera val under sitt liv. Vägledning stärker individer i alla valsituationer som en kunskapsbaserad ekonomi ger upphov till så att de kan göra de vägval som behövs för att möta behov genom hela livet. Tillgång till vägledning måste därför finnas för fler grupper än arbetslösa. I rapporten understryks att detta är en utmaning för många länder och att man är väl medveten om att en utökning av vägledningen är en fråga om resurser som i många fall är begränsade. Alternativa möjligheter kan emellertid finnas genom att erbjuda vägledning i form av webbaserade tjänster. För att balansera resurserna framhålls också att fördjupad vägledning kan erbjudas för vissa målgrupper medan viss vägledningsinformation kan vara tillgänglig för alla.

7.1.5 Vägledning i vuxenutbildningen behöver tydligare fokus på arbetsmarknaden

En undersökning som genomfördes av det nordiska nätverket för vuxnas lärande (NVL) (Vilhjálmsdóttir et al. 2011) redovisar hur studerande i vuxenutbildningen från de fem nordiska länderna upp-

fattat den vägledning de fått. Utgångspunkten för undersökningen är rekommendationer om vad ELGPN (2014) anser behöver ingå i ett kvalitetssäkrat system för vägledning. En av dem är att deltagarna bör ges möjlighet att medverka i utformningen av insatsen. Resultaten från undersökningen visar att denna möjlighet sällan förekommer. Deltagarna i undersökningen uttrycker dock en vilja att få bidra i detta avseende. Undersökningen visar vidare att deltagarna är nöjda med den vägledning de får. Utredarna ser dock risker med att fokus på vägledningen är alltför riktat mot utbildning och i mindre utsträckning mot vad som behövs på arbetsmarknaden. Rekommendationerna i rapporten är att kvalitetssäkringssystemen måste förbättras för att möjliggöra utvärdering och att vägledarnas kompetens måste bli bättre när det gäller uppdaterad kunskap om arbetsmarknaden.

7.1.6 Samverkan och samordning

NVL har kartlagt hur de nordiska länderna samordnar sin vägledning och konstaterar att alla framhåller betydelsen av att medborgarna får en sammanhållen och opartisk vägledning inför och under sin utbildning, i arbetslivet och vid karriärbyte, men att länderna valt olika vägar (Nordiskt nätverk för vuxnas lärande 2017). NVL:s definition av samordning innebär en struktur med operativa befogenheter och finansiering. Samverkan definieras med att det baseras på samarbetsavtal där de enskilda parterna behåller sina beslutsfattande befogenheter.

NVL:s slutsatser är att samordnad vägledning främjar medborgarnas möjligheter att utveckla sina karriärkompetenser och att en ökad samordning även gynnar vägledarna. Vägledarna kan genom samverkan bredda sin professionella kompetens genom att känna till varandras arbetsfält och delta i gemensamma utbildningar. Det ger också möjlighet att bredda synen på vägledningen och inte enbart se till sitt eget område. Resurserna kan också användas effektivt genom att lättare kunna hänvisa till varandra och därmed minska risken att medborgarna får felaktig information.

En av rekommendationerna i den uppdragsrapport som kommissionen beställt är att i högre grad samverka med utbildningssektorn och aktörer på lokal nivå. Samverkan mellan arbetsmarknads- och utbildningssektorn framhålls som en betydelsefull faktor för indivi-

den som också gör att vägledningen vinner i styrka (Sultana och Watts 2005).

Vikten av att samordna insatser för vägledning behandlas i en av ELGPN:s första rapporter om livslång vägledning (2012). Rapporten hänvisar till unionens resolution (2008) där medlemsländerna uppmanas att samordna vägledningen mellan olika aktörer på nationell, regional och lokal nivå. Bakgrunden är att vägledning ofta är uppdelad mellan olika aktörer och utan samordning, vilket kan vara svårt att överblicka för den enskilde. Bristande samordning bidrar till att det saknas helhet och kontinuitet i vägledningen både inom och mellan utbildnings- och arbetsmarknadssektorerna. ELGPN föreslår att medlemsländerna skapar system för samarbete och samordning. ELGPN menar dock att det nogra behöver övervägas om samordningen ska styras uppifrån eller nedifrån, det vill säga med nationella regelverk eller genom lokala och regionala initiativ, där ansvar och befogenheter ofta finns. En utmaning med samordningen är att sätta den enskildes behov i centrum. Informationstekniken ger dock stora möjligheter för olika sektorer att samverka, t.ex. genom gemensam digital service.

7.1.7 Livslång vägledning

ELGPN (2014) har under flera år tagit fram rapporter om vägledning och gjort en sammanställning av den forskningsbaserade kunskapen på området. Sammanställningen pekar på tio viktiga nyckelfaktorer för vägledning i ett livslångt perspektiv.

Tabell 7.1 Faktorer som stödjer livslång vägledning

Fokus på individen	Stödjer lärande och framsteg	Säkerställer kvalitet
1) Livslång vägledning är mest effektiv när den pågår under hela livet.	4) Livslång vägledning är inte en insats, utan många, och fungerar mest effektivt när en rad olika insatser kombineras.	8) Kompetensen, utbildningen och motivationen hos yrkesutövaren som tillhandahåller livslång vägledning är avgörande för dess framgång.
2) Livslång vägledning är mest effektiv när den kopplas på ett meningsfullt sätt till deltagarnas bredare erfarenheter och liv.	5) Ett av de främsta målen för program inom livslång vägledning bör vara att personer utvecklar karriärkompetens.	9) Livslång vägledning är beroende av tillgång till information av god kvalitet.
3) Livslång vägledning är mest effektiv när den erkänner mångfalden bland individer och kan tillhandahålla tjänster anpassade efter den enskildes behov.	6) Livslång vägledning behöver vara holistisk och väl integrerad i andra stödsatser.	10) Livslång vägledning bör kvalitetssäkras och utvärderas för att säkerställa dess effektivitet och stödja ständig förbättring.
	7) Livslång vägledning bör omfatta arbetsgivare och arbetstagare och ge aktiva erfarenheter av arbetsplatser.	

Källa: ELGPN (2014), fritt översatt.

Faktorerna delas in i tre kategorier

- Fokus på individen
- Stöd för lärande och utveckling
- Kvalitetssäkring.

Den första kategorin pekar på att karriärvägledning är som mest effektiv när den stödjer individerna i deras val under hela livet, inte stannar vid att göra ett engångsval och utgår från den enskildes behov och intressen ur ett holistiskt perspektiv.

Den andra kategorin pekar på att effekten av karriärvägledning ökar om den enskilde får verktyg för att planera sin egen karriär genom utvecklad karriärkompetens. Syftet är att den enskilde ska kunna hantera frekventa karriärbyten och att vägledning ges i olika former såsom enskilt, grupp eller via digitala kanaler, beroende av individens behov. Vidare understryks vikten av att integrera kunskap

om arbetsmarknaden i vägledningen och möjlighet att göra arbetspraktik eller liknande för att pröva på det tänkta yrket.

Den tredje kategorin relaterar till betydelsen av professionell vägledning, att vägledningsinformationen om arbetsmarknaden är av hög kvalitet och att vägledning följs upp för att säkerställa effekten av insatsen.

7.2 Internationella erfarenheter

Av den kartläggning som NVL genomförde 2017 framgår hur de nordiska länderna har samordnat sin vägledning. I Sverige finns, enligt kartläggningen, inte någon formaliserad samordning, men många exempel på samverkan förekommer.

Norge har en modell för länsvisa partnerskap för karriärvägledning mellan NAV (Norges arbetsförmedling, försäkringskassa och socialkontor) och kommunerna där även andra aktörer finns representerade, t.ex. arbetsmarkandens parter, högskolor och universitet. Partnerskapen erhåller årligen ett bidrag från det norska utbildningsdepartementet under förutsättning att det finns skriftliga avtal om karriärvägledning. Kommunerna har även ett avtal med NAV när det gäller utbildning och validering för arbetssökande som behöver stöd från båda instanserna.

I Finland har Arbets- och näringsministeriet tillsammans med Utbildnings- och kulturministeriet tillsatt ett nationellt forum för vägledning med målsättningen att vägledning ska vara en koordinerad helhet. Motsvarande samarbetsgrupper tillsatts på regional nivå med uppgift att koordinera och utveckla den vägledningsservice som erbjuds.

I Danmark är samordningen reglerad i författningsbestämmelser på utbildnings- och arbetsmarknadsområdet, men konkreta aktiviteter saknas som omfattar unga och vuxna och täcker både utbildning och arbetsmarknad. Den vägledning som riktar sig till unga genomgick en reform 2004 och innebar att centrum för studie- och yrkesvägledning skapades. Därutöver upprättades en e-vägledningstjänst dit både unga och vuxna kan vända sig. Digitala informations- och gruppvägledningmöten har också skapats.

Utredningen har gjort studiebesök i Finland och Tyskland för att få kunskap om hur vägledning organiseras i dessa länder, vilket redogörs för nedan.

7.2.1 Finland

Som anges ovan har Finland tagit fram en nationell strategi för livslång vägledning och en nationell arbetsgrupp med representanter från Arbets- och näringsministeriet samt Undervisnings- och kulturministeriet har satts samman. Motsvarande sammansättning finns på regional nivå där även arbetsmarknadens parter finns representerade. Vad arbetet ska utmynna i är ännu inte fastställt.

TE-byråerna och vägledning

I Finland är det TE-byråer, ungefär motsvarande offentlig arbetsförmedling i Sverige, som ansvarar för yrkesvägledning riktat till unga och vuxna. I lagen om offentlig arbetskraft och företagservice anges att TE-byråernas uppgift är att stödja medborgarna att uppnå sina yrkesmässiga mål, där en del i det är att erbjuda opartisk och tillförlitlig information om yrken och utbildningar. Servicen ska ges på olika nivåer utifrån kundens behov. Information och rådgivning erbjuds via riksomfattande webbtjänster och personlig vägledning på TE-byrån. Syftet med vägledningen är att stödja kunden att göra en karriärplan som ska leda till en hållbar lösning med beaktande av möjligheterna på arbetsmarknaden.

Vanligtvis har TE-byrån anställda psykologer som ger vägledning och hjälper till med frågor som gäller val av yrke, jobb och utbildning. På senare år har dock utbildningssatsningar genomförts för att utveckla professionen karriärvägledare på TE-byråerna.

En större reform genomfördes 2013 som innebar att antalet TE-byråer minskade från cirka tvåhundra till etthundra byråer. Av dessa är femton regionala kontor och sjuttiofem s.k. servicepunkter med begränsade öppettider. I takt med att kontoren har minskat i antal har servicen byggts ut i form av e-tjänster.

E-tjänster och telefonservice

TE-byrån tillhandahåller e-tjänster och telefonservice för arbets-sökande för stöd i utbildnings- och karriärlösningar.

- Tjänsten Utbildningsrådgivning ska svara på frågor om yrken och arbetsmarknad samt hur man går tillväga när man söker en utbildning och studiefinansieringsmöjligheter.
- Tjänsten Karriärvägledning innebär att man kan beställa telefon-tid för vägledning av en psykolog.

Väntetiderna är långa för rådgivning och vägledning. Representanter som utredningen träffade menade att det visar på att behovet och intresset är stort och ökande.

En ny webbaserad vägledningsplattform är under utveckling och beräknas komma i drift 2020. Plattformen ska kombinera studie-vägledning och yrkesvägledning och det ska även vara möjligt att komma i kontakt med en studie- och yrkesvägledare. Plattformen ska även vara ett verktyg för skolans vägledare och för vägledare på TE-byråerna. Många frågor återstår dock att lösa, exempelvis vilken aktör som ska styra och ansvara för servicen.

7.2.2 Tyskland

I Tyskland finns drygt 150 arbetsförmedlingskontor och på de större kontoren finns centrum för yrkesinformation, "Berufsinformations-zenter", som är öppna för alla och inte enbart arbetslösa. Vid dessa centrum finns utbildade vägledare för att svara på frågor om utbildning, yrken och arbetsmarknad. Många vägledare har akademisk utbildning, men det finns också anställda som i stället har lång yrkeserfarenhet inom olika yrkesområden. Kombinationen av de båda bakgrunderna anses viktig.

Det finns regionala utbildningscentrum för kompetensutveckling av vägledarna. Utbildningen kan bl.a. omfatta metodutveckling, branschkunskaper och orientering kring det reguljära utbildningsutbudet.

Antalet besökare på informationscentrumen minskar, vilket beror på att den eftersökta informationen många gånger kan hämtas

digitalt. Exempelvis finns en webbplattform med information om tillgängliga yrkesutbildningar utifrån arbetsmarknadens behov.

I Tyskland finns av tradition ett nära samarbete mellan myndigheterna och arbetsmarknadens parter. Årligen samlas de för att prognostisera arbetsmarknadens behov och planera för de utbildningar som behövs.

En omorganisation har genomförts med fokus på ungdomar upp till 25 år. En samlad myndighetsstruktur har införts där alla relevanta myndigheter finns representerade. Personal som arbetar med ungdomsvägledning är utbildade socialarbetare eller personer med kunskap om funktionsnedsättningar. Språkkunskaper är viktigt för att kunna ge vägledning till nyanlända ungdomar. Besöken är frivilliga men ungdomarna uppmuntras att vända sig till dessa kontor för att göra en gemensam handlingsplan. Det finns även en webbaserad vägledningstjänst riktad till ungdomar som kallas "Planet Beruf". I den kan intressetest genomföras och kopplat till webben finns en telefonservice för vägledning.

8 Överväganden och förslag för stärkt vägledning

Utredningen har i uppgift att lämna förslag om hur Arbetsförmedlingens vägledning kan stärkas och samspela med annan vägledning. I detta kapitel redovisar utredningen sina överväganden och förslag. Kapitlet består av två delar.

I den första delen (avsnitt 8.1) lämnar utredningen förslag om en digital plattform för livslång vägledning, vilken ska drivas i samverkan mellan ett antal aktörer. I avsnitt 8.1.1–8.1.3 beskriver utredningen bl.a. vad plattformen ska möta för behov, dess målgrupp och att införandet föreslås föregå av en förstudie.

I den andra delen (avsnitt 8.2) fokuserar utredningen på den vägledning som Arbetsförmedlingen tillhandahåller. Utredningen bedömer att denna kan stärkas på flera sätt, vilka redogörs för i avsnitt 8.2.1–8.2.7. Hur det närmare genomförandet bör se ut bör dock ytterst avgöras av Arbetsförmedlingen. Utredningen föreslår att myndigheten får i uppdrag att ta fram en genomförandeplan för detta. Vidare föreslår utredningen att Arbetsförmedlingen i samverkan med IFAU ska få i uppdrag att utveckla metoder eller arbetssätt för att vägledning ska kunna följas upp och utvärderas.

8.1 En digital plattform för livslång vägledning ska skapas

Förslag: En digital plattform för livslång vägledning inrättas och ska drivas av flera myndigheter i samverkan.

I dag är informationen om yrken, arbetsmarknadsutsikter och utbildningar fragmenterad med många avsändare och bristande sam-

ordning. Ofta saknas också möjlighet att ställa frågor kring dessa områden. Även för individer med god karriärkompetens som har lätt att ta till sig och sortera information om arbetsmarknadens krav kan det därmed vara svårt att orientera sig och få en opartisk och objektiv överblick över vilken kompetens som efterfrågas och hur individen kan tillägna sig denna. Denna information behöver samlas utifrån ett tydligt användarperspektiv. För att nå många individer på ett resurseffektivt sätt är det lämpligast att erbjuda informationen genom digitala tjänster.

Flera internationella institutioner har utarbetat rekommendationer om livslång vägledning som en del av ett livslångt lärande (se kapitel 3). I OECD:s handbok för beslutsfattare (2004) rekommenderas nätbaserade tjänster för livslång yrkesvägledning i syfte att öka kvaliteten och tillgängligheten samt göra den mer kostnadseffektiv genom att nå bredare grupper. Vidare rekommenderas att de nätbaserade tjänsterna samordnas mellan utbildnings- och arbetsmarknadssektorn för att inte riskera att tappa viktig information om yrken och utbildningar som människor behöver för att kunna göra medvetna val. Likaså menar Nordiskt nätverk för vuxnas lärande (NVL) att samordning behövs för att göra vägledning mer överblickbar för medborgarna. Nätverket framhåller värdet av att utveckla exempelvis en gemensam internetportal med opartisk information om yrken och utbildning (NVL 2017).

EU-kommissionen har pekat på behovet av att de offentliga vägledningsinsatserna anlägger ett mer långsiktigt och livslångt perspektiv (Sultana och Watts 2005). Människor gör flera karriärval under sitt liv och vägledning måste därför finnas för fler grupper än arbetslösa. Vägledning stärker individer i alla situationer så att de kan göra de vägval som behövs för att möta behov genom hela livet som en kunskapsbaserad ekonomi ger upphov till.

Utredningen föreslår därför att en digital plattform inrättas för att samla information och erbjuda vägledning. Plattformen ska fungera som den självklara vägen in och vidare på arbetsmarknaden genom ett helt yrkesliv. Ingen ensam myndighet ansvarar för all relevant information som är för livslång vägledning. För att nå den höga ambitionsnivån och för att fylla sitt syfte måste plattformen därför drivas av flera myndigheter i samverkan. Det är väsentligt att det finns ett tydligt ägandeskap och att plattformen efter inrättandet fortsätter att utvecklas. Utredningen avser dock att återkomma

i frågan om vilken eller vilka myndigheter som ska ha det övergripande ansvaret för plattformen. I den förstudie som utredningen föreslår ska föregå inrättandet av plattformen ingår också att besvara frågor om hur det strategiska och operativa arbetet med plattformen ska organiseras och ledas (avsnitt 8.1.3).

8.1.1 Plattformen ska möta individers behov av information inför val av arbete och studier

Förslag: Utifrån arbetsmarknadens behov nationellt och regionalt ska plattformen möta individers behov av information och orienterande vägledning inför val av studier och arbete. Plattformen ska även ge information om studiefinansiering och validering.

Den digitala plattformen ska samla information om yrken och arbetsmarknadsutsikter både på nationell och på regional nivå. En viktig uppgift för plattformen blir också att göra samlad information tillgänglig om utbildningsmöjligheter, oavsett om utbildningen ges som arbetsmarknadspolitisk insats eller inom det reguljära utbildningsväsendet. Utöver information om yrken, arbetsmarknadsutsikter och utbildningsutbud ska individen genom plattformen kunna komma i kontakt med en kvalificerad vägledare. Genom kontakt med en vägledare ska individen få svar på mer generella informationsfrågor om exempelvis utbildningssystemets uppbyggnad och behörighetsregler, men även mer personspecifika frågor av orienterande karaktär.

Plattformen ska bygga på information och service från ett flertal myndigheter, men ska för individen upplevas som en samlad och lättnavigerad väg till information. Plattformen bör därför ha ett namn som inte anknyter direkt till någon av de myndigheter som ingår i samverkan.

Det finns i dag tydliga svårigheter att orientera sig i utbudet av utbildningsmöjligheter för vuxna (se också Skolverket 2017 b). Inte minst inom yrkesutbildningsområdet finns många utbildningar som kan vara helt eller delvis överlappande. Förutom yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning finns yrkesutbildningar inom yrkeshögskolan, folkhögskolan samt Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildningar.

Arbetsförmedlingen har i fokusgrupper med arbetssökande inom etableringsuppdraget undersökt drivkrafter och hinder för att påbörja utbildning (Arbetsförmedlingen 2017 g). Syftet var att ta reda på hur Arbetsförmedlingen kan uppmuntra arbetssökande att påbörja utbildningsinsatser. Bland de hinder för att påbörja utbildning som deltagarna nämner finns svårigheter att hitta information om utbildningar och att få överblick över valmöjligheter utifrån de egna förutsättningarna. Undersökningen visade vidare att Arbetsförmedlingen i dag inte erbjuder det stöd kring utbildning som de arbetssökande behöver och förväntar sig, varken i fråga om information eller vägledande insatser.

För olika former av utbildningar ska plattformen därför samla information och erbjuda orienterande vägledning kring:

- Arbetsmarknadsutbildning
- Kommunal vuxenutbildning
- Yrkehögskoleutbildning
- Högskoleutbildning
- Folkhögskoleutbildning

Olika utbildningsalternativ kan också innebära olika villkor när det gäller studiefinansiering. Utbildningar inom kommunal vuxenutbildning kan ge rätt till studiemedel i form av bidrag och lån från Centrala studiestödsnämnden (CSN) medan den som deltar i arbetsmarknadsutbildning får ersättning utan att belåna sig. De ekonomiska förutsättningarna har stor betydelse för individens beslut att påbörja och slutföra en utbildning. Den digitala plattformen bör därför också samla information om studiefinansiering.

Plattformen bör också omfatta information om möjligheter till validering av kompetens som individen utvecklat i annan utbildning, genom yrkesverksamhet eller på annat sätt. Genom validering kan individen skaffa ett intyg på sin kompetens som kan användas för att söka arbete eller en kompletterande utbildning. Validering kan både göras inom det formella utbildningssystemet och mot arbetslivets kvalifikationer genom så kallad branschvalidering.

Plattformen ska kunna hantera såväl regionala kompetensförsörjningsbehov som att främja nationell rörlighet. Information om

arbetsmarknadsbehov behöver därför samlas in både utifrån ett regionalt och ett nationellt perspektiv.

Samverkan med arbetsmarknadens parter och deras respektive branschorganisationer kan bidra till att öka kvaliteten i informationen, t.ex. om branschspecifika möjligheter till validering.

8.1.2 Plattformen ska ha en bred målgrupp och flera syften

Förslag: Målgruppen för plattformen ska primärt vara alla som är i behov av information eller orienterande vägledning om arbete eller studier. Plattformen ska dock kunna användas även av andra grupper, t.ex. de aktörer som har i uppgift att ge vägledning. Plattformen ska tillgodose olika språkbehov och krav på tillgänglighet. De datakällor som plattformen använder ska vara tillgängliga som öppna data.

Bedömning: För att minska intressekonflikter mellan olika användargrupper och möjliggöra att plattformen i så stor utsträckning som möjligt kommer till användning bör den bygga på öppna lösningar och standarder.

För att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad måste vägledning erbjudas brett. Information och vägledning om yrken, arbetsmarknadsutsikter och utbildningsutbud ska inte bara erbjudas arbetslösa utan även andra arbetssökande och individer som vill utveckla och stärka sin ställning på arbetsmarknaden. Det kan handla om personer som av olika anledningar står inför en omställning eller yrkesverksamma som genom vägledning kan förebygga arbetslöshet. Genom vägledning kan personer som inte är arbetslösa få förbättrade möjligheter att på eget initiativ förebygga arbetslöshet eller långtids-sjukskrivning. Ökad tillgång till information om utbildning och alternativa yrkesval kan också vara ett sätt att främja ett längre arbetsliv. Personer som annars inte hade stannat kvar på arbetsmarknaden kan förlänga sitt yrkesliv genom att utveckla sin kompetens eller byta yrke. Detta ökar rörligheten på arbetsmarknaden, bidrar till att motverka arbetskraftsbrist och stärker arbetsgivarnas kompetensförsörjning.

Den digitala plattformen bör därför rikta sig till arbetssökande oavsett om de är arbetslösa eller yrkesverksamma. Personer som ska etablera sig på arbetsmarknaden för första gången, exempelvis ungdomar och nyanlända med eller utan tidigare yrkeserfarenhet, kommer utgöra en viktig målgrupp för plattformen. Dessa kommer att ha nytta av grundläggande information om yrken på den svenska arbetsmarknaden, arbetsmarknadsutsikter inom dessa samt vägar att etablera sig inom dem. Personer som sedan tidigare är etablerade på arbetsmarknaden men som befinner sig i eller är på väg in i omställning, kommer i sin tur behöva information t.ex. om möjligheter till fortbildning och validering av befintliga kunskaper.

En del användare av den digitala plattformen kommer ännu bara ha grundläggande kunskaper i svenska. Plattformen måste därför erbjuda information och orienterande vägledning också på andra relevanta språk. EU har vidare beslutat ett direktiv om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer, det så kallade webbtillgänglighetsdirektivet.¹ Direktivet har ännu inte genomförts i Sverige, men beredning pågår för närvarande inom Regeringskansliet. Det är viktigt att plattformen följer de krav och principer som följer av direktivet och att detta beaktas redan i utvecklingsfasen, oavsett om direktivet hunnit genomföras i Sverige. Detta dels för att garantera god tillgänglighet för alla, dels för att undvika kostsam utveckling i ett senare skede när det nationella regelverket är på plats.

Som anges ovan bör målgruppen för den digitala plattformen främst vara individer i behov av vägledning. Men en plattform med samlad information om arbetsmarknaden och utbildningar kan också bli ett viktigt arbetsredskap för vägledare, vare sig de arbetar på Arbetsförmedlingen, inom utbildningsväsendet, i en kommun, hos en kompletterande aktör eller arbetsmarknadsparternas omställningsorganisationer. Plattformen kan användas som informationskälla till den egna vägledningen eller som undervisningsmaterial exempelvis i grundskolans senare årskurser inför val till gymnasieskolan. I egenskap av gemensam referenspunkt för vägledning i många olika sammanhang kan plattformen på så sätt bidra till en mer sömlös

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer.

vägledning genom olika delar av utbildningssystemet och arbetsmarknadspolitiken.

Flera möjliga användningsområden innebär en ökad potentiell nytta med plattformen, men det kan också medföra en risk för en konflikt gällande vilken grupp som ska prioriteras i t.ex. utvecklingsfrågor. Det bör därför tydligt framgå att utgångspunkten för plattformen ska vara den enskildes behov av vägledning utifrån sina egna förutsättningar och arbetsmarknadens behov. För att minska intressekonflikter och möjliggöra att plattformen i så stor utsträckning som möjligt kommer till användning bör den bygga på öppna lösningar och standarder. De datakällor som plattformen använder ska vara tillgängliga som öppna data. Genom öppna lösningar kan anpassningar göras för att den ska kunna utgöra ett stöd även vid intern handläggning hos t.ex. Arbetsförmedlingen. Vidare möjliggörs för externa leverantörer att använda plattformen för att utveckla egna tjänster.

8.1.3 En förstudie ska göras inför inrättandet av plattformen

Förslag: Arbetsförmedlingen, Tillväxtverket, Statens skolverk, Myndigheten för yrkeshögskolan, Centrala studiestödsnämnden samt Universitets- och högskolerådet får ett gemensamt uppdrag att genomföra en förstudie inför inrättandet av den digitala plattformen för livslång vägledning.

Arbetsförmedlingen ska samordna arbetet med förstudien som ska redovisas för regeringen senast december 2018. Förstudien ska resultera i ett konceptförslag för plattformen och förslag på hur tjänsten ska förvaltas och kommuniceras. Förslaget ska kostnadsberäknas uppdelat på drift, underhåll och utvecklingskostnader.

Innan plattformen inrättas finns ett antal frågor som behöver besvaras kring den närmare utformningen. Dessa besvaras bäst av de myndigheter som ska samverka kring plattformen. Myndigheterna föreslås därför i ett första steg få ett uppdrag att genomföra en förstudie. En av dessa myndigheter behöver samordna arbetet och utredningen bedömer att Arbetsförmedlingen är bäst lämpad för detta.

Arbetsförmedlingen erbjuder redan i dag verktyg för vägledning på sin webbplats i form av yrkesbeskrivningar och yrkesprognoser

samt intressetest som kan användas som stöd i processen att välja yrke, utbildning eller karriär och länkar till utbildningar i det offentliga utbildningsväsendet. Arbetsförmedlingen har också genomfört försöksverksamhet med vägledning på distans via en webbaserad kundtjänst. Erfarenheter från utvecklingen av dessa tjänster kan bli användbara i utvecklingen av den nya plattformen för vägledning. Myndigheten har också ansvar för arbetsmarknadsprognoser på nationell och regional nivå, information som kommer vara nödvändig för möjligheten att vägleda individer kring val av yrke och studier.

Arbetsförmedlingen blir därmed sammankallande för den grupp av relevanta myndigheter som utredningen ser behöver samverka kring förstudien och sannolikt också kring utveckling, drift och underhåll av plattformen. Detta innebär inte med nödvändighet att Arbetsförmedlingen kommer att ha det senare huvudmannskapet för plattformen när den är i drift. Utredningen avser att återkomma i denna fråga och hur det statliga åtagandet på det arbetsmarknadspolitiska området i övrigt bör organiseras.

De myndigheter som nämns ovan kommer behöva samverka kring den digitala plattformen utifrån sina respektive uppdrag. En viktig uppgift i förstudien blir att identifiera de gemensamma målgrupper som plattformen kommer vända sig till, samt hur myndigheternas samlade information kan göras tillgänglig för dessa målgrupper på bästa sätt.

Förstudien behöver ta upp frågan om hur informationsunderlaget till vägledningen ska säkras. Individer som besöker den digitala plattformen kommer behöva information om arbetsmarknadsbehovet i sin hemregion, men även information om var i landet individen kan få användning för sin specifika kompetens, exempelvis genom uppgifter om nationella bristyrken.

Tillgången till kvalitetssäkrad och strukturerad data inom alla de områden plattformen ska täcka är inte säkrad i dag. Förstudien blir därmed en anledning för de deltagande myndigheterna att se över hur insamlad data kan sorteras och presenteras på ett konsekvent och användarvänligt sätt. Vidare behöver klargöras vilka data som saknas och hur plattformen kan bidra till att dessa kan samlas in och tillgängliggöras på ett resurseffektivt sätt. Till exempel saknas i dag samlad information på nationell nivå om utbildningsutbudet inom kommunal vuxenutbildning.

Plattformen ska erbjuda möjlighet till orienterande vägledning. Vilka kanaler som vägledningen lämpligast bör erbjudas genom, exempelvis telefon, chat eller e-post, bör besvaras av förstudien. Det samma gäller hur de medverkande myndigheternas respektive kompetenser ska kunna finnas representerade.

För att plattformen ska kunna göra information och vägledning tillgänglig också för personer som ännu inte behärskar svenska fullt ut behöver förstudien ta upp frågan om språk. Utöver möjligheter till tolkning och översättning bör förstudien även ta ställning till möjligheter att erbjuda information och vägledning direkt på flera olika språk.

Förstudien ska besvara frågor om hur det strategiska och operativa arbetet med plattformen ska organiseras och ledas. Då plattformen kommer kräva samverkan mellan flera myndigheter är det viktigt med en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Frågan om en myndighet bör ha det övergripande huvudmannskapet för plattformen, eller hur den fortsatta utvecklingen annars ska garanteras, bör lyftas här.

För att bli den självklara platsen för information och orienterande vägledning om yrken, arbetsmarknadsutsikter och studier, måste plattformen marknadsföras brett. Förstudien ska därför omfatta en plan för hur plattformen ska kommuniceras.

Förstudien ska omfatta kostnadsberäkningar både för inledande utveckling av den digitala plattformen och för löpande kostnader. Förstudien bör i detta sammanhang särskilt synliggöra möjliga synergier med befintlig verksamhetsutveckling på myndigheterna, inklusive vilken annan utveckling och förvaltning som kan ersättas av plattformen. Vidare bör förstudien belysa de risker som kan omgärda större projekt med inslag av it, bl.a. alltför långa implementeringstider, och hur dessa kan undvikas, t.ex. genom ett successivt införande.

Andra viktiga frågor är bemanning och kompetensutveckling. Kunskaper om arbetsmarknaden är en färskvara som behöver fyllas på fortlöpande. En digital plattform som erbjuder uppdaterad information om arbetsmarknadsutsikter och utbildningsutbud samt möjligheter till orienterande vägledning kommer att behöva en för ändamålet lämplig bemanning. En möjlig första bedömning av kostnader för en digital plattform för livslång vägledning finns i kapitlet om konsekvensanalyser.

Relevanta myndigheter för samverkan

Nedan beskrivs de myndigheter utöver Arbetsförmedlingen som utredningen ser som relevanta att ingå i samverkan kring en digital plattform för vägledning samt hur deras respektive uppdrag relaterar till plattformens syfte. Flera av myndigheterna har redan i dag webbplatser med information om utbildningsutbud och i viss mån arbetsmarknadsutsikter. Dessa webbplatser fyller dock bara en mindre del av det behov som utredningen identifierat. Framför allt saknas en helhetsbild där information om yrken och arbetsmarknadsutsikter är kopplat till utbildningar på alla nivåer, samt möjligheter att ställa klagörande frågor och få orienterande vägledning.

De samverkande myndigheterna bör även bjuda in andra relevanta aktörer och organisationer i arbetet med förstudien. Organisationer som utredningen ser kan bli särskilt relevanta är Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Folkbildningsrådet.

Tillväxtverket

Tillväxtverket har enligt sin instruktion i uppgift att främja hållbar näringslivsutveckling i alla delar av landet och hållbar regional tillväxt. Myndigheten ska bland annat verka för att fler och växande företag utvecklas i alla delar av landet samt främja goda förutsättningar för företagande inom såväl befintliga näringar som nya och potentiella tillväxtområden.

Kompetensförsörjning är en av de viktigaste tillväxtfaktorerna och myndigheten har de senare åren kommit att fokusera allt mer på företagets kompetensbehov. För att förstärka det regionala tillväxtarbetet inom kompetensförsörjningsområdet har Tillväxtverket i uppdrag att förstärka och vidareutveckla de regionala kompetensplattformarna. Syftet med kompetensplattformarna är att få en bättre kunskap om kompetensförsörjningsbehovet på regional nivå på kort och lång sikt, samt att samordna aktörer på regional nivå med ansvar inom kompetensförsörjning. Uppdraget om kompetensplattformarna sträcker sig till och med 2017.

Pågående regeringsuppdrag inom kompetensförsörjning är att främja samverkan mellan skola och industri för att motverka arbetskraftsbrist samt att stimulera industrins och industrinära tjänsteföretags strategiska kompetensförsörjning (N2016/06225/FÖF;

N2016/06227/FÖF). Tillväxtverket ska även ta fram förslag på riktlinjer för regionalt kompetensförsörjningsarbete (N2016/06500/RTS).

Tillväxtverket har också i uppgift att förvalta och fördela pengar ur Europeiska regionala utvecklingsfonden med syftet att stödja projekt som arbetar för tillväxt och sysselsättning.

Statens skolverk

Skolverket är förvaltningsmyndighet för skolväsendet. Myndigheten ska enligt sin instruktion bidra till att trygga den nationella kompetensförsörjningen och underlätta elevers etablering på arbetsmarknaden genom att främja yrkesutbildning inom gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna.

Myndigheten ska återkommande redovisa analyser av utvecklingen inom skolväsendet och kvinnor och mäns sysselsättning efter avslutade studier (regleringsbrevet för 2017). Det gäller utvecklingen i gymnasieskolan, där myndigheten ska ge en bred, aktuell och samlad bild av respektive gymnasieprogram och av unga kvinnors och mäns etablering på arbetsmarknaden eller fortsatta studier efter avslutad utbildning. Det gäller även kvinnors och mäns sysselsättning eller annan aktivitet efter avslutade studier inom kommunal vuxenutbildning och utbildning i svenska för invandrare. Särskild vikt ska läggas vid analys av etablering på arbetsmarknaden.

Genom sitt uppdrag att stödja skolutveckling har Skolverket bl.a. ansvar för att stödja kommuner och andra huvudmän i deras utbildningsverksamhet och annan pedagogisk verksamhet, däribland den studie- och yrkesvägledning som elever och vuxna studerande har rätt till enligt skollagen. Myndigheten har i samverkan med Arbetsförmedlingen ett pågående regeringsuppdrag att genomföra fortbildningsinsatser för studie- och yrkesvägledare i syfte att förbättra kvaliteten inom vägledningen. Fortbildningsinsatserna ska inriktas mot att utveckla studie- och yrkesvägledningen med särskilt fokus på ökade kunskaper om arbetsmarknaden (regleringsbrevet för 2017).

Skolverket ansvarar sedan 2005 för it-portalen utbildningsinfo.se som samlar information om skolor och utbildningar inom grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen. It-portalen utvecklades på uppdrag av regeringen för att främja och stödja det livslånga

lärandet (prop. 2003/04:1). Den inrättades med motivet att den skulle möjliggöra samordning och kvalitetssäkring av det tillgängliga informationsutbudet.

Universitets- och högskolerådet (UHR)

UHR ansvarar enligt sin instruktion för uppgifter i fråga om service, samordning, främjande och utvecklande verksamhet samt internationellt samarbete och mobilitet inom utbildningsområdet. Myndigheten ska bland annat biträda vid antagning av studenter och ansvara för ett samordnat antagningsförfarande samt ansvara för bedömning av utländska utbildningar på gymnasial och eftergymnasial nivå. Myndigheten har både i uppgift att stimulera intresset för högskoleutbildning och att informera om högskoleutbildning för att enskilda individer ska kunna göra väl avvägda val av sådan utbildning. Myndigheten ska dessutom främja breddad rekrytering till högskolan.

UHR driver bl.a. webbplatsen studera.nu med inspiration och information kring högskolestudier. På studera.nu är det möjligt att jämföra alla högskolor och universitet och utbildningar. Anmälan till utbildning sker i sin tur på webbplatsen antagning.se som även den drivs av UHR.

Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH)

MYH är förvaltningsmyndighet för yrkeshögskolan. Myndigheten ska enligt sin instruktion verka för att behoven av eftergymnasial yrkesutbildning tillgodoses. I myndighetens uppgifter ingår att analysera arbetsmarknadens behov av utbildningar inom yrkeshögskolan och att informera och sprida kunskap om yrkeshögskolan och utbildningsutbudet.

Myndigheten är också nationell samordningspunkt för den europeiska referensramen för kvalifikationer för livslångt lärande (EQF), vilken många europeiska länder är anslutna till. Sveriges referensram för kvalifikationer (SeQF) bygger på denna gemensamma europeiska referensram för kvalifikationer. Med SeQF är det möjligt att synliggöra allt resultat av lärande oavsett hur det är förvärvat. På så sätt blir det lättare att jämföra kvalifikationer från studier och arbetsliv

både nationellt och internationellt. MYH ansvarar för prövning av frågor enligt förordningen (2015:545) om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande.

För vägledning om studiealternativ inom yrkeshögskolan ansvarar varje ansvarig utbildningsanordnare enligt förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan för att det finns vägledning om studiealternativ, antagning och tillträde. För att ge presumtiva deltagare information om utbildningarna har MYH bland annat en hemsida, yrkeshögskolan.se, där information om alla sökbara utbildningar finns samlad.

Centrala studiestödsnämnden (CSN)

CSN är ansvarig myndighet för studiesociala frågor. Myndigheten fullgör uppgifter enligt studiestödslagen (1999:1395) och studiestödsförordningen (2000:655) vilket bland annat innebär att man beslutar om och betala ut studiestöd, det vill säga bidrag och lån till studerande.

Myndigheten har i regleringsbrevsuppdrag för 2017 bl.a. att se över och förbättra studiestödsrelaterad information i syfte att göra den mer lättillgänglig för kvinnor och män med annat modersmål än svenska, med särskilt fokus på nyanlända.

På myndighetens webbplats csn.se finns information om studiefinansiering.

Myndighetssamverkan kring validering är under uppbyggnad

De myndigheter som nämnts ovan ingår även, tillsammans med Svenska ESF-rådet, i Valideringsdelegationen (U 2015:10) med uppdrag av regeringen att följa, stödja och driva på ett samordnat utvecklingsarbete inom valideringsområdet. Representanter från myndigheterna i Valideringsdelegationen har under våren 2017 formulerat en gemensam plan för myndighetssamverkan om validering.

Ett prioriterat område för myndighetssamverkan är en ökad kännedom om validering genom information och vägledning. Målet är att betydligt fler individer ska få sin kompetens synliggjord och erkänd. För att bidra till detta ska myndigheternas kommunikation om validering vara samordnad, behovsanpassad, lättillgänglig, korrekt och nås intuitivt, oavsett myndighetsingång. En aktivitet som ska prio-

riteras är att ta fram en teknisk plattform utifrån olika användares väg in till information om validering.

Utredningen har i sitt arbete med förslaget om en digital plattform för livslång vägledning hållit nära kontakt med Valideringsdelegationen och ser att det finns samordningsvinster att göra. I förstudien om en digital plattform för vägledning bör de ingående myndigheterna därför beakta den pågående samverkan kring information om validering.

Erfarenheter kan dras från bl.a. verksamt.se

På webbplattformen verksamt.se samlar Tillväxtverket, Bolagsverket, Skatteverket och Arbetsförmedlingen information och service till den som är eller vill bli företagare. Plattformen är ett resultat av frivillig samverkan kring en gemensam målgrupp men har under åren kompletterats med regeringsuppdrag om utveckling i olika delar. Den ursprungliga utvecklingen finansierades av myndigheterna som initierade webbplatsen, Tillväxtverket, Bolagsverket och Skatteverket, med stöd av medel från Verket för innovationssystem.

Tjänsteutbudet på verksamt.se är ett resultat av en bred myndighetssamverkan. Tillväxtverket tillhandahåller den grundläggande förvaltningen av innehållet på verksamt.se och leder samverkan mellan berörda myndigheter, kommuner och andra aktörer som bidrar med innehåll. Tillväxtverket står även för behovsanalysen som ligger till grund för utbudet samt för kommunikationsarbetet. Bolagsverket ansvarar för den tekniska plattformen, kundtjänsten och teknisk support. Skatteverket och Arbetsförmedlingen deltar i den strategiska styrningen och är två av de aktörer som mest aktivt bidrar med innehåll till verksamt.se.

De aktuella myndigheterna har formulerat en modell som anger principer för samverkan, beskriver styrning och ledningsstruktur såsom ansvar, befogenheter och beslutanderätt av förvaltning och utveckling av gemensamma produkter samt finansiering och kostnadsfördelning (*Samverkansmodell Myndighetssamarbetet Starta och driva företag*, 2016-12-22).

I modellen beskrivs bland annat olika anslutningsformer som medför olika stort åtagande för de deltagande myndigheterna när det gäller organisation och finansiering av de gemensamma tjänsterna.

En myndighet eller organisation som medverkar i myndighetssamarbetet utgör antingen en drivande, aktiv, samverkande, associerad eller deltagande part. Samverkande parter tecknar årligen en anslutningsförbindelse där anslutningsform, medfinansiering och ansvar framgår.

Myndighetssamverkan kring webbplattformen verksamt.se växte fram utifrån de medverkande myndigheternas eget initiativ med utgångspunkt i en gemensamt identifierad målgrupp. De myndigheter som utredningen föreslår ska samverka kring en digital plattform för vägledning har en liknande gemensam målgrupp och kan med fördel dra lärdom av utvecklingen av verksamt.se. Det finns också andra exempel som kan vara relevanta att titta på, t.ex. den digitala tjänst för ekonomiskt bistånd (SSBTEK) som tagits fram i samverkan mellan ett antal statliga myndigheter och SKL, vilken möjliggör ett effektivt informationsutbyte mellan kommunernas socialnämnder och statliga myndigheter (se också kapitel 10).

8.2 Stärkt vägledning hos Arbetsförmedlingen

I detta avsnitt lämnar utredningen bedömningar och förslag för att stärka den vägledning som Arbetsförmedlingen ska bedriva enligt förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Detta inkluderar digitala kanaler, vägledning hos kompletterande aktörer som är upphandlad inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska programmen, yrkesvägledningssamtal samt gruppvägledning på Arbetsförmedlingen.

Omläggningen av arbetsmarknadspolitiken, med en tydlig förskjutning mot utbildningsinsatser för grupper med svag ställning på arbetsmarknaden, har ökat behoven av vägledning. Utredningen menar dock att Arbetsförmedlingens vägledning under lång tid varit eftersatt och inte i takt med de satsningar som görs inom utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken. Vägledningen är inte heller i fas med de krav som ställs i myndighetens regleringsbrev om att inskrivna på Arbetsförmedlingen utan fullföljd gymnasieutbildning i högre utsträckning ska påbörja reguljära studier eller studier inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska programmen. Handläggare och sektionschefer som besvarat utredningens enkät har också gett

uttryck för en stark efterfrågan på ökad tydlighet om vad som förväntas av myndigheten i dessa frågor (se avsnitt 4.1.1).

Det finns enligt utredningen potential att utveckla och stärka Arbetsförmedlingens vägledning. Detta kommer dock bara ske om både regeringen och Arbetsförmedlingen prioriterar vägledning högre. Arbetsförmedlingen har vidtagit åtgärder som har bäring på och kan stärka vägledningen, bl.a. strategin Matchning till jobb genom utbildning. En förutsättning är dock att det som planeras eller beslutas i form av strategier eller andra dokument också genomförs och får genomslag i myndighetens verksamhet över hela landet. Detta avspeglas i utredningens bedömningar och förslag, vilka till stor del ligger i linje med pågående arbete inom myndigheten, med potential att stärka och säkerställa genomförandet av detta.

8.2.1 Ansvaret för vägledning bör tydliggöras

Bedömning: Det bör på sikt framgå av Arbetsförmedlingens instruktion att myndigheten ska bistå arbetssökande med vägledning utifrån arbetsmarknadens behov.

Det framgår av förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten att vägledning är en del av Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Denna uppgift bör dock synliggöras direkt i Arbetsförmedlingens instruktion. Som regeringens mest grundläggande styrinstrument (prop. 2009/10:175) är instruktionen också grundläggande för hur Arbetsförmedlingen väljer att organisera sin verksamhet. Som framgår av kapitel 6 har information och uppföljning av myndighetens vägledning dock saknats i de senaste årsredovisningarna och det är svårt att få en överblick av vilka vägledningsinsatser som finns tillgängliga. Det talar för att vägledning bör synliggöras som en uppgift i myndighetens instruktion. Ändringen blir särskilt angelägen eftersom Arbetsförmedlingen, enligt utredningens bedömning, inte prioriterat uppgiften om vägledning tillräckligt och att myndighetens anställda uppfattar uppdraget om vägledning som otydligt. Det bör åtgärdas genom tydligare signaler i de styrinstrument som regeringen förfogar över. I enlighet med det delegerade arbetsgivarpolitiska ansvaret bör det dock fortsatt vara Arbetsförmedlingen som avgör hur verksamheten med vägled-

ning ska bedrivas, bl.a. med hänsyn till organisation och kompetensförsörjning.

Vägledning kan bedrivas i olika former och av olika aktörer, där inriktningen och syftet kan skilja sig åt. I instruktionen bör därför framgå att Arbetsförmedlingens vägledning ska ske utifrån arbetsmarknadens behov. Detta är ett sätt att tydliggöra att den vägledning som bedrivs av Arbetsförmedlingen ytterst ska syfta till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Ett grundläggande krav på all Arbetsförmedlingens verksamhet är enligt 3 § 5 myndighetens instruktion vidare att den anpassas efter den enskildes förutsättningar. Begreppet ”arbetssökande” bör användas i samband med Arbetsförmedlingens vägledning. Detta synliggör att vägledning kan omfatta både arbetslösa och den som i dag har ett arbete, men av någon anledning behöver vägledning, t.ex. vid omställning. Ett sådant synliggörande innebär inte en utvidgning av Arbetsförmedlingens befintliga uppdrag. I instruktionen preciseras inte hur vägledningen ska utformas. Som utredningen visat i kapitel 5 ser dock behoven av vägledning olika ut, där det för vissa är fullt tillräckligt med lättillgänglig information via nätet.

Utredningen kommer i sitt slutbetänkande att lämna förslag om utformningen av det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad inklusive Arbetsförmedlingens uppdrag. Detta kan medföra större förändringar av myndighetens instruktion. Frågan om att synliggöra vägledning bör adresseras i samband med detta. I ett första skede bedömer utredningen att den genomförandeplan som Arbetsförmedlingen föreslås upprätta (se avsnitt 8.2.2), kommer att innebära ett ökat fokus på vägledning och stärka vägledningen inom myndigheten till dess att instruktionen är ändrad.

8.2.2 En genomförandeplan för vägledning ska tas fram

Förslag: Arbetsförmedlingen ges i uppdrag att ta fram en genomförandeplan för hur myndighetens vägledning ska stärkas. Planen bör innehålla information om hur myndigheten avser att organisera, kvalitetssäkra och följa upp den vägledning som ges av eller på uppdrag av Arbetsförmedlingen.

Utredningen menar att Arbetsförmedlingens arbete med vägledning behöver stärkas, där de vägledningsbehov utredningen har identifierat, i form av information och orienterande respektive fördjupad vägledning, kräver olika former av insatser. Som framgår av avsnitten 8.2.4–8.2.7 bedömer utredningen att Arbetsförmedlingens vägledning bör stärkas på ett antal olika sätt, bl.a. genom ökad specialisering. Detta är dock frågor som ytterst myndigheten själv bör avgöra. För detta föreslår utredningen att Arbetsförmedlingen ska få i uppdrag att ta fram en genomförandeplan för hur arbetet med vägledning ska stärkas. Planen bör innehålla information om hur myndigheten avser att organisera, kvalitetssäkra och följa upp den vägledning som ges av Arbetsförmedlingen eller andra aktörer på uppdrag av myndigheten. Det är viktigt att säkerställa att arbetet med vägledning genomförs och får genomslag i hela landet. Regeringen bör därför följa upp genomförandet på lämpligt sätt även efter det att planen har tagits fram och redovisats.

8.2.3 Vägledning ska gå att utvärdera

Förslag: Arbetsförmedlingen ges i uppdrag att utveckla metoder eller arbetssätt för att vägledningsinsatser ska kunna utvärderas. Uppdraget ska genomföras i samråd med Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).

Befintlig forskning tyder på att vägledning kan ge effekt genom att individen med stöd av vägledningsinsatser kan göra övervägda val (se kapitel 6). Forskningen är dock begränsad och behöver utvecklas för att såväl Arbetsförmedlingen som andra aktörer ska få bättre kunskapsunderlag om hur vägledning ska bedrivas för bästa effekt. De studier som finns är ofta genomförda i andra länder och resultaten är svåra att överföra till svenska förhållanden. Särskilt eftersatt är forskningen när det gäller vuxnas tillgång till och användning av vägledning. Utvärdering av effekterna av vägledning vore ett viktigt tillskott till den rikliga mängd av forskning som gjorts om arbetsmarknadspolitikens effekter i övrigt.

Oavsett form eller vem som genomför en tjänst är det viktigt att kvaliteten motsvarar kundernas förväntningar. Som framhållits av Cedefop (2016) och ELGPN(2014) påverkas kvaliteten av flera

faktorer, där särskilt kunskap i samtalsmetodik och arbetsmarknads-kunskap kan lyftas fram, liksom förekomsten av professionella vägledare som har förmåga att uttolka informationen om arbetsmarknad och yrken. God kvalitet ställer också krav på ett systematiskt uppföljningsarbete med relevanta nyckeltal. Uppföljningsarbetet bör omfatta all vägledning och utgå från de behov som utredningen tidigare beskrivit om information, orienterande och fördjupad vägledning.

IFAU har i uppgift att följa upp och utvärdera den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. För att institutet ska kunna följa upp och utvärdera Arbetsförmedlingens arbete med vägledning krävs dock att dessa insatser är utformade på sådant sätt att uppföljning och utvärdering är möjligt. Ett sätt kan vara att kartlägga vilka data som behövs för att göra bättre uppföljningar och börja registrera dessa. I dag registreras relativt lite information om innehållet i en kontakt mellan en arbetsförmedlare och en arbetssökande. Det kan handla om grundläggande uppgifter som datum, form för mötet (besök, telefon, digitalt) och med vilken arbetsförmedlare. Ytterligare information kan ge en bild av innehållet i vägledningen, t.ex. ett mötes huvudsakliga syfte, längd på mötet, om det sker i grupp eller enskilt och huruvida vägledning mot utbildning skett.

Arbetsförmedlingen bör därför få i uppdrag att utveckla metoder eller arbetssätt för att vägledningsinsatser ska kunna utvärderas. Uppdraget bör med fördel ges så att arbetet kan bedrivas i anslutning till den genomförandeplan som utredningen föreslår i avsnitt 8.2.2. Genom att t.ex. införa ändrade arbetssätt successivt kan jämförelser göras mellan olika kontor som befinner sig i olika stadier av en förändring. En ytterligare metod är att genomföra randomiserade och kontrollerade experiment för att se vilka insatser som uppvisar bäst resultat. I sammanhanget blir det viktigt att veta vilken typ av insatser som ska jämföras, t.ex. om vägledningen ska bedrivas specialiserat eller inte och vilket utfallsmått som ska användas. Arbetsförmedlingen bör därför genomföra uppdraget i samverkan med IFAU.

Sannolikt kommer digitaliserade vägledningstjänster vara vanligt förekommande för vägledning i framtiden. Detta kan vara en försvårande faktor vid uppföljning och utvärdering, t.ex. genom att det inte framgår vem som tagit del av information på nätet och att dessa inte behöver vara inskrivna på Arbetsförmedlingen. Det är dock viktigt att följa även denna utveckling och få kunskapsunder-

lag från forskningen om hur sådana tjänster bör vara utformade och för vilka målgrupper de är ändamålsenliga.

8.2.4 Det bör bli tydligare vilken vägledning som erbjuds

Bedömning: Arbetsförmedlingen behöver tydliggöra vilken vägledning som myndigheten kan erbjuda, oavsett om det sker i egen regi eller upphandlas. En utgångspunkt bör vara att säkerställa ett utbud av såväl information som orienterande respektive fördjupad vägledning, där indelningen också kan vara styrande för den interna prioriteringen av resurser.

Ett arbetsmarknadspolitiskt program för vägledning bör inte inrättas.

Vägledning förekommer på en rad olika sätt inom Arbetsförmedlingen, både i egen regi eller genom upphandlade aktörer. Ofta är vägledning ett av flera inslag i olika insatser eller arbetsmarknadspolitiska program. Det är svårt, både för den enskilde och för handläggaren, att få en överblick över i vilka former vägledning erbjuds. Det otydliga utbudet försvårar därmed handläggningen och riskerar att den sökande får fel eller ingen insats alls.

Tanken är att det redan i dag tydligt ska framgå vad Arbetsförmedlingen kan erbjuda i form av vägledning. I tjänsten² *Vägledning till arbete* konkretiseras syftet med vägledningen, den definierade målgruppen, vilka behov som ska tillgodoses och det resultat som ska åstadkommas. Det finns sålunda redan en beskrivning av vägledning riktad till olika behov. Utredningens platsbesök och intervjuer visar emellertid att denna inte har en motsvarighet i praktiken. Det framgår även av utredningens enkätundersökning att det saknas ett strukturerat arbetssätt för vägledning. Hälften av de svarande anger också att vägledning är en uppgift för alla arbetsförmedlare men ingens ansvar.

Troligtvis kan bristerna i dagens vägledning förklaras av att det under lång tid varit en lågt prioriterad uppgift vilket bekräftas av ut-

² IFAU har anfört att det inte verkar finnas någon precis definition i detta sammanhang av vad en tjänst egentligen är, men att det enkelt uttryckt kan handla om beskrivningar av den service som Arbetsförmedlingen ska ge sina klienter, IFAU 2011:9.

redningens intervjuer, studiebesök och enkäter. I Arbetsförmedlingens årsredovisningar 2014–2016 saknas information och uppföljning av den vägledning som ingår i myndighetens uppdrag. Där emot framgår av årsredovisningarna 2011–2013 att vägledning är en viktig del i Arbetsförmedlingens uppdrag för att öka träffsäkerheten i matchningsarbetet och att nya kompetenskrav i många yrken gör att fler behöver hjälp med vägledning.

Arbetslösa hänvisas ofta till den självservice som erbjuds via digitala kanaler. Utredningen bedömer dock att denna ännu inte håller tillräcklig kvalitet för att motsvara den vägledning som Arbetsförmedlingen borde utföra i enlighet med den nämnda beskrivningen i *Vägledning till arbete*. Vanligt är också att arbetslösa hänvisas till kommunens studie- och yrkesvägledare. Det tyder på att Arbetsförmedlingen överlämnar ansvar för vägledning till kommunerna som de själva borde ta, om det inte handlar om vägledning för strikt utbildningsplanering.

Utredningen är dock av uppfattningen att vägledning tycks ha fått högre prioritet hos Arbetsförmedlingen. Pågående arbete med strategin Matchning till jobb genom utbildning är ett exempel på detta och ett steg i rätt riktning. En förklaring till att frågorna prioriteras högre kan vara regeringens konstateranden i 2016 och 2017 års budgetpropositioner. Antalet arbetslösa som saknar fullföljd gymnasieutbildning har ökat kraftigt och Arbetsförmedlingen har en viktig roll att fylla genom att erbjuda studie- och yrkesvägledning.

Utredningen har övervägt frågan om ett särskilt arbetsmarknadspolitiskt program för vägledning bör inrättas. Genom att skapa en koncentrerad insats där syfte och innehåll framgår skulle det bli tydligare vad som kan förväntas av vägledningen. Ett sådant program skulle kunna genomföras i egen regi eller upphandlas. Programmet skulle kunna möta behoven av fördjupad vägledning och riktas till målgrupper som behöver längre tid för att kartlägga sina resurser och intressen och stärka sin karriärkompetens.

Det finns dock fördelar med nuvarande ordning där vägledningsinslag ingår i olika program och insatser. Det skapar flexibilitet och kan bl.a. innebära att kedjor av insatser konstrueras som exempelvis utbildning i svenska och vägledning i kombination med praktik. Integrering av olika aspekter i vägledningen är också något som ELGPN förespråkar (ELGPN 2014). De betonar att vägled-

ning kopplat till möjlighet att göra praktik för att pröva det tänkta yrket och verktyg för att planera sin egen karriär är betydelsefullt.

Om kedjor av insatser ska kunna kombineras förutsätter detta emellertid att Arbetsförmedlingen systematiserar och förenklar användningen av de olika insatserna. Det är ett arbete som enligt Riksrevisionens granskning är påbörjat när det gäller olika slag av förberedande och orienterande utbildning, FUB (Riksrevisionen 2016). Kombinationen av olika insatser kräver också att handläggare kan göra en professionell bedömning av vad som behövs för att vägen till utbildning eller arbete ska kortas.

Om ytterligare ett program läggs till den fragmenterande verksamheten kan följderna bli att den vägledning som genomförs i de förberedande insatserna tillsammans med andra betydelsefulla aktiviteter och den som genomförs i egen regi får stå tillbaka. Ett nytt program skulle således riskera att snäva in vägledningen vilket kan hindra det som bör eftersträvas, vilket är en kombination av insatser där vägledning ingår.

Det skulle visserligen vara enklare att mäta olika kvalitetsvärden i en insats som har ett avgränsat syfte. Detta bör emellertid vägas mot att andra viktiga värden riskerar att gå förlorade, t.ex. att erbjuda insatser utifrån den enskildes behov där vägledning för många utgör en del som måste kombineras med exempelvis stödjande och motiverande insatser, praktik eller utbildning i svenska språket. Det förutsätter, som tidigare påpekats, att det i utbudet av upphandlade insatser tydligt framgår på vilket sätt vägledning ingår i en insats.

Mot bakgrund av ovanstående och det stora antalet program som finns sedan tidigare bedömer utredningen att ytterligare ett arbetsmarknadspolitiskt program inte skapar bättre förutsättningar att erbjuda vägledning. I stället bör Arbetsförmedlingen tydliggöra i vilka arbetsmarknadspolitiska program och insatser som vägledning kan ingå, oavsett om den genomförs av myndigheten eller av en upphandlad aktör.

Det underlättar för arbetsförmedlarna om det framgår vilka insatser de kan anvisa den sökande till. För den som behöver vägledning är det viktigt att veta vad den arbetsmarknadspolitiska insatsen innehåller. En tydligare bild av vilken vägledning som finns underlättar också uppföljning av olika insatser (se avsnitt 8.2.3). En utgångspunkt bör vara den indelning som utredningen gjort i kapitel 5 om individers olika behov av vägledning och att ett utbud av såväl

information som orienterande respektive fördjupad vägledning säkerställs. Indelningen också kan vara styrande för den interna prioriteringen av resurser mellan olika former av vägledning. Den kan också användas för att analysera kostnader och effektivitet för att köpa tjänster i stället för att bedriva dem i egen regi, ett behov som framhållits av både Statskontoret och Riksrevisionen. En bättre överblick kan också underlätta kravställningen vid upphandlingar. Utredningens besök hos några av de upphandlade aktörerna inom Stöd och matchning visar att de, när behoven ser olika ut, kan sakna förståelse för Arbetsförmedlingens krav på att studie- och yrkesvägledare ska erbjudas till samtliga arbetslösa.

8.2.5 Vägledningen bör bli mer enhetlig

Bedömning: Det finns tydliga skillnader mellan olika kontors vägledning och den enskilde har olika möjligheter till vägledning beroende på var i landet hen bor. Arbetsförmedlingen behöver verka för att öka enhetligheten mellan olika kontor i arbetet med vägledning.

Utredningen har besökt ett antal av Arbetsförmedlingens kontor, genomfört en enkätundersökning och deltagit i olika möten där frågor om vägledning behandlats för att få svar på hur ansvarsfördelning och organisering av vägledning ser ut. Utredningens uppfattning är att det finns ett stort engagemang för vägledning hos många av Arbetsförmedlingens anställda. Hur arbetet är organiserat skiftar dock betydligt.

Det finns exempel på ett marknadsområde där en vägledningsstrategi anställts med uppgift att utveckla vägledningen. Med stöd av Arbetsförmedlingens huvudkontor har man bl.a. byggt upp ett nätverk med arbetsförmedlare som kan mötas för att delge varandra erfarenheter om vägledning och på det sättet utveckla den egna kompetensen inom området. Utredningen har även sett exempel där det i Arbetsförmedlingens kundmottagning är möjligt att boka särskilda tider för möte med en särskild vägledare och kontor som regelbundet har informationsträffar med gymnasieelever om yrken och den framtida arbetsmarknaden. På andra håll genomförs

gruppvägledning och vägledningsprojekt med stöd av socialfonden (ESF).

Men utredningen har även träffat företrädare från kontor där vägledning inte alls förekommer, eller där vägledning är ”allas uppgift men ingens ansvar” och att utrymmet för specialisering är begränsat. Vidare kan ansvarsfrågan i många fall upplevas som oklar när det gäller Arbetsförmedlingens vägledning och vägledning hos andra aktörer. Utredningen noterar att en övervägande del av arbetsförmedlare och sektionschefer i enkäten svarar att det behövs ett tydligare uppdrag om vägledning och att avsaknad av ett sådant också kan innebära att likvärdigheten i vägledningen brister mellan kontoren.

Mot den bakgrunden bedömer utredningen att Arbetsförmedlingen behöver öka enhetligheten i vägledningen mellan olika kontor. Arbetet med vägledning behöver prioriteras och genomföras i hela myndigheten, bl.a. utifrån strategin Matchning till jobb genom utbildning. Det kan innebära en minskad delegering till olika kontor eller marknadsområden om hur arbetet med vägledning ska bedrivas. Utredningen bedömer också att ökad specialisering och kompetensutveckling kan vara sätt att åstadkomma en ökad enhetlighet, vilket redogörs för närmare i avsnitt 8.2.6.

Utredningen noterar också den omläggning som sker mot färre kontor och fokus på att utveckla digitala tjänster. Digitalisering kan komma att innebära att det i framtiden blir enklare att få tillgång till viss typ av vägledning. Utredningen välkomnar en sådan utveckling men vill också framhålla att digitaliserade lösningar inte är tillräckligt för alla. Erfarenheter från bl.a. Finland visar att det fortsatt behövs kunniga vägledare på lokala kontor, vilket särskilt uppmärksammats i arbetet med ungdomar. Utredningens platsbesök på flera av Arbetsförmedlingens kontor ger en likartad bild.

8.2.6 Arbetet med vägledning bör i högre grad vara specialiserat

Bedömning: Arbetsförmedlingen bör i högre utsträckning arbeta specialiserat med vägledning, vilket bl.a. kan bidra till att underlätta nödvändigt arbete med kompetensutveckling.

Specialisering lyfts ofta fram som en framgångsfaktor för Arbetsförmedlingens måluppfyllelse generellt. Det har t.ex. ansetts vara av stor betydelse att handläggare i kundmottagningen har specialiserade branschkunskaper (Sahin 2015). Enligt intervjuer som Statskontoret genomfört uppfattar många inom Arbetsförmedlingen att resultaten skulle kunna förbättras om personalen fick möjlighet till högre grad av specialisering. I rapporten exemplifieras med den specialisering som skedde när den arbetslivsinriktade rehabiliteringen inrättades 2008, vilket bidrog till positiva resultat (Statskontoret 2016).

Det är rimligt att anta att ovannämnda resonemang är giltiga också för arbetet med vägledning. Detta styrks av rekommendationer från Cedefop och OECD, som varnar för att vägledningen kan riskera att prioriteras ned om den ska kombineras med andra arbetsuppgifter (se kapitel 7). En granskning från Riksrevisionen (2015) visar också att arbetsförmedlarna i anvisningar till arbetsmarknadsutbildningar inte hinner erbjuda tillräcklig vägledning till alla arbetssökande, vilket innebär att de sökande själva får ansvara för att informera sig om arbetsmarknadsutbildningar. Revisionen menar att mer kvalitativa och svårsmåbara uppgifter som vägledning riskerar att prioriteras ner till förmån för uppgifter som är kopplade till exempelvis ersättningar och andra administrativa frågor. Revisionen tar också upp att ett sätt att kompensera för hög arbetsbelastning är att organisera arbetet så att det finns specialiserad kompetens på kontoret.

Det som kan tala emot specialisering är att en arbetssökande måste ha kontakt med flera handläggare för olika behov, vilket den arbetssökande kan uppleva som negativt och även påverka myndighetens effektivitet. Vidare kan det vara svårt på kontor med få anställda att hävda sin specialisering när situationen kräver att andra viktiga arbetsuppgifter behöver utföras. Statskontoret har också lyft risken att specialisering kan göra Arbetsförmedlingen mindre anpassningsbar mot strukturella förändringar.

Sammantaget menar dock utredningen att fördelarna med att arbeta mer specialiserat överväger nackdelarna. Det är sannolikt att avsaknaden av specialisering åtminstone till viss del hänger samman med att vägledning inte har prioriterats tillräckligt. Genom specialisering bör förutsättningarna förbättras för att stärka kompetensen och utveckla professionen, vilket enligt utredningen bl.a. kan vara värdefullt för att motverka oönskade lokala skillnader. För indi-

viden är det också ett rimligt antagande att kvaliteten i vägledningen, och övriga ärenden, väger tyngre än att kontakten nödvändigtvis måste vara med en och samma handläggare.

Specialisering är centralt för att kunna vägleda mot de utbildningar som ingår i de arbetsmarknadspolitiska programmen och i övrigt mot utbildningsväsendet. Sådan vägledning är av särskilt stor betydelse för arbetssökande med kort utbildning och för nyanlända som behöver kompetensutvecklande insatser och som har svårt att orientera sig i vilka utbildningar som finns och var arbetsmarknadsbehovet är störst.

De problem som kan finnas för särskilt mindre kontor att kunna upprätthålla specialiserade tjänster ska inte föringas. Utredningen har förståelse för att mindre kontor utifrån nuvarande förutsättningar kan ha svårt att frigöra resurser för specialisttjänster. För den enskilde individen ska det dock inte spela någon roll för kvaliteten på vägledningen i vilken ort hen väljer att besöka myndigheten. Som visats av utredningen är ansvaret för att utforma vägledningsinsatser i dag delegerade till de olika kontoren, varför utformningen av dessa också skiljer sig åt. Skillnader mellan olika kontors förutsättningar bör kunna motverkas genom ökad samordning inom myndigheten, t.ex. vad gäller specialisttjänster som delas mellan olika kontor. Det finns t.ex. ett marknadsområde, vilket omfattar flera kontor, som anställt en vägledningsstrateg med uppgift att utveckla vägledningen.

Som anförts i kapitel 7 kommer från flera håll också budskapet att arbetet med vägledning behöver professionaliseras. Enligt Arbetsförmedlingens interna instruktion ska det dagliga arbetet präglas av ett professionellt arbetssätt som bygger på kvalitetssäkrade metoder (AFII 27/2011). Enligt den interna instruktionen om vägledningsuppdraget på Arbetsförmedlingen ska det också finnas utsedda arbetsförmedlare med vägledarkompetens som genom olika insatser och metoder ska öka möjligheterna för den arbetssökande att bli anställningsbar (AFII32/2011). De interna instruktionerna ger således tydliga signaler om krav på kvalitet och kompetens i organisationen. Dessa har följts av att Arbetsförmedlingen infört ett enhetligt tjänsteutbud med tillhörande handläggarstöd och kvalitetssäkrade metoder för grupp vägledning och yrkesvägledningssamtal. Utredningens enkät och platsbesök tyder emellertid på att varken handläggarstöd för vägledning eller de framtagna metoderna används i någon större utsträckning. Handläggarstöden har kritiserats i en

IFAU-rapport för att de minskar förmedlarnas handlingsutrymme (Lundin och Lundin 2011). Använda på rätt sätt borde de dock utgöra viktiga stödmaterial för att bedriva kvalificerad vägledning och utveckla kvalitetssäkrade metoder. Utredningen menar att en ökad specialisering bidrar till en utveckling av professionen och bättre förutsättningar för nödvändig kompetens- och metodutveckling.

Insatser för kompetensutveckling är generellt eftersatt på Arbetsförmedlingen, vilket påtalats både av myndigheten själv (årsredovisningen för 2016) och av Statskontoret (2016). Gapet mellan den kompetens många arbetssökande har och de krav som arbetsmarknaden ställer, ökar betydelsen av att den vägledning som ges håller hög kvalitet. Myndighetens medarbetare behöver därför utvecklad kunskap om vägledning och karriärkompetens i ett perspektiv av livslångt lärande.

Utredningen delar Statskontorets rekommendation att Arbetsförmedlingen behöver stärka sitt arbete med kompetensutveckling. Utöver behovet som framförts ovan av att arbeta mer specialiserat vill dock utredningen lyfta fram några goda exempel från myndigheten. I etableringsuppdraget har Arbetsförmedlingen infört ett systematiskt arbetssätt och processtöd. Arbetssättet delas in i fyra olika steg där syfte och innehåll är tydligt. I ett av stegen ska validering, yrkeskompetensbedömning och vägledande insatser användas och leda fram till att den arbetssökande får rätt insats i rätt tid (Arbetsförmedlingen 2017 e). Inom etableringsuppdraget har Arbetsförmedlingen också arrangerat regionala konferenser om vägledning till arbete och studier för nyanlända. Dessa har syftat till att ge information om Arbetsförmedlingens vägledningsuppdrag och uppmuntra medarbetarna att delge varandra goda exempel om hur man kan arbeta med vägledning. Särskilt fokus har lagts på kunskap om svensk arbetsmarknad, det svenska utbildningssystemet och kunskap om migrationens påverkan på vägledningen. Därtill har ett nätverk skapats för medarbetare i etableringsuppdraget som via ett digitalt forum kan delge varandra exempel på projekt där vägledning prövats och gett goda resultat.

Ett annat exempel på hur kompetensutvecklingsinsatser för vägledare kan se ut är den utbildning som Arbetsförmedlingen beställt av högskolan i Malmö. Den omfattar sex lärarledda heldagar och innehåller bl.a. en modell för vägledande samtal, teoretiska genomgångar och träning i olika typer av samtalsfärdigheter samt motive-

rande, lösningsfokuserande och coachande samtal för att hjälpa arbetssökande att agera i sin egen karriärutveckling och sitt eget jobb-sökande. I Malmö samarbetar Arbetsförmedlingen också med högskolans studie- och yrkesvägledningsutbildning. Samarbetet innebär att studenterna kan göra sin praktik på Arbetsförmedlingen och flera av studenterna har anställts efter avslutad utbildning, vilket är positivt för myndighetens kompetensförsörjning.

8.2.7 Arbetsförmedlingen bör stärka samverkan med andra aktörer

Bedömning: En fungerande samverkan mellan Arbetsförmedlingen och andra aktörer, t.ex. folkbildningen och den kommunala vuxenutbildningen, är en förutsättning för att samhällets samlade vägledning ska fungera tillfredsställande. Det är viktigt att de initiativ till samverkan som Arbetsförmedlingen aviserat också genomförs, följs upp och att erfarenheter tas till vara. För att samverkan och samspel ska fungera behöver också Arbetsförmedlingens egen vägledning prioriteras och stärkas.

Det finns ett ömsesidigt behov av samverkan mellan Arbetsförmedlingen, högskolor och universitet, den kommunala vuxenutbildningen och folkbildningen. Beroende av i vilken verksamhet vägledaren arbetar ser kompetensområdena olika ut, men genom samverkan kan de samlade resurserna används effektivt och gynna individen som utan omvägar kan få del av den specialistkunskap som respektive aktör besitter.

Enligt Skolverkets officiella statistik finns det cirka 380 studie- och yrkesvägledare i den kommunala vuxenutbildningen i hela landet. Utredningen bedömer att de resurserna inte rimligtvis kan räcka till utan stöd från Arbetsförmedlingens vägledning. Det kräver att vägledare har regelbundna kunskapsutbyten, sätter individen i centrum, och ser vägledning som en helhet där olika kompetenser samlats kan bidra till att individen kan göra väl underbyggda val.

I Arbetsförmedlingens strategi Matchning till jobb genom utbildning anges bl.a. att Arbetsförmedlingen ska organisera lokal eller regional strategisk samverkan med kommuner och folkbildningen om utformning av och tillgänglighet till utbildning för arbetslösa. Vägled-

ning är en viktig del i detta, även om samverkan också kan avse t.ex. utbildningsdimensionering beroende på de lokala eller regionala förutsättningarna. Dessa initiativ är mycket positiva. Utredningen vill samtidigt framhålla vikten av att dessa också genomförs, följs upp och erfarenheter tas till vara.

Arbetsförmedlingens kompetens om arbetsmarknad och yrken är en central del i vägledningen och något som vägledare i andra verksamheter har nytta av. Utredningen har tagit del av flera exempel på hur samspel mellan Arbetsförmedlingen och annan vägledning hos universitet och högskolor, yrkeshögskolan, folkbildningen och den kommunala vuxenutbildningen tillsammans kan bidra till en väl fungerande vägledning.

Som huvudsaklig statlig aktör på det arbetsmarknadspolitiska området är det också av betydelse för andra aktörer att Arbetsförmedlingens egen vägledning fungerar. Arbetsförmedlingens vägledning behöver fungera för att samspelet med annan vägledning ska göra det, t.ex. för att studie- och yrkesvägledare i den kommunala vuxenutbildningen och karriärvägledare på högskolor och universitet utifrån sina respektive uppdrag kan vägleda mot utbildningar och där det behövs upprätta utbildningsplaner tillsammans med den enskilde.

Utredningen har i avsnitten 8.2.3–8.2.7 lämnat rekommendationer om hur Arbetsförmedlingens vägledning kan stärkas, vilket bör konkretiseras i en genomförandeplan (se avsnitt 8.2.2). I avsnitt 8.1 lämnar utredningen förslag på en digital plattform för vägledning, vilken bedöms ha positiv effekt även för t.ex. vägledning i kommunal vuxenutbildning och för samspelet mellan vägledningen hos olika aktörer.

9 Konsekvenser av utredningens förslag

I detta kapitel redogör utredningen för sina konsekvensanalyser. Dessa utgår från förslagen i kapitel 8 för hur Arbetsförmedlingens vägledning ska stärkas och samspela med annan vägledning.

9.1 Behovet av åtgärder och alternativa lösningar

En väl fungerande vägledning kring yrken och arbetsmarknad är central för att individer utifrån sina resurser och intressen ska kunna göra medvetna utbildnings- och yrkesval. Historiskt har Arbetsförmedlingens vägledning varit en viktig del i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Under längre tid har dock myndighetens vägledning kommit i otakt med behoven. Ett av problemen är att Arbetsförmedlingens arbete med vägledning inte är tydligt prioriterat. Det finns flera utvecklingsområden för en väl fungerande vägledning, bl.a. rörande specialisering och samverkan. Det har också från olika håll framförts behov av ett överblickbart system för information om utbildning och arbetsmarknad.

Utredningen vill med förslagen åstadkomma en stärkt vägledning både hos Arbetsförmedlingen och för samhället i stort, där människor under olika faser i livet kan få vägledning kring vad de behöver för att stärka sin kompetens och sin ställning på arbetsmarknaden. Det har potential att både korta tiden i arbetslöshet, bidra till en ökad rörlighet på arbetsmarknaden och stärka arbetsgivarnas kompetensförsörjning.

En digital plattform för livslång vägledning är den mest påtagliga förändringen mot nuläget i utredningens förslag. Syftet är att samla information från olika aktörer för att underlätta för den enskilde att fatta väl övervägda beslut under sitt yrkesliv. Utan en

sådan plattform kommer information om vägledning fortsatt vara fragmentarisk för den enskilde. Utredningen bedömer också att denna samlade information bör erbjudas av det allmänna, eftersom det är nödvändigt med partsoberoende information. Detta utesluter inte andra lösningar utvecklade av t.ex. privata företag. Tvärtom möjliggör utredningens förslag att denna typ av information kan vidareutnyttjas i högre grad, t.ex. för mer nischade tjänster.

Utredningens direktiv är att ta ställning till hur Arbetsförmedlingens vägledning kan stärkas och samspela med annan vägledning. Med den utgångspunkten är det inte ett alternativ att inte göra något alls. Ett utvecklingsbehov kan också ses mot bakgrund av tidigare bedömning att vägledning inte prioriterats tillräckligt av Arbetsförmedlingen.

Utredningens förslag syftar sammantaget till att öka fokus på och stärka vägledningen. Det närmare genomförandet och organiseringen av den vägledning som ges eller upphandlas av Arbetsförmedlingen bör avgöras av myndigheten själv. Regeringen bör dock ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att ta fram en genomförandeplan. För att denna typ av styrning ska få genomslag är det en förutsättning att regeringen följer upp Arbetsförmedlingens arbete. Denna uppföljning underlättas genom det uppdrag som utredningen föreslår till Arbetsförmedlingen om att i samverkan med IFAU utveckla metoder eller arbetssätt för att kunna utvärdera vägledningen.

9.2 Målgrupp för förslagen

En anledning till att vägledning behövs är arbetsmarknadens behov av arbetskraft med rätt kompetens. Arbetsmarknadens behov bör också präglade den vägledning som ges av Arbetsförmedlingen (se avsnitt 8.2.1). Målgruppen för utredningens förslag är emellertid den enskilde individen och dennes möjligheter att få vägledning.

För ökad rörlighet på arbetsmarknaden, som även kan frigöra arbetstillfällen för personer som i dag står utanför den, behöver vägledning erbjudas brett. Vägledning behövs både för den som är arbetslös och för den som i dag har ett jobb, men på något sätt behöver stärka sin position på arbetsmarknaden. Det finns emellertid risker med att vända sig till en bred målgrupp, eftersom behoven inom den kan se olika ut. Det är viktigt att insatserna därför skiljer

sig åt utifrån den enskildes behov. Enklare behov av vägledning bör med fördel kunna hanteras effektivt genom olika digitala kanaler. Utredningen har identifierat att det i huvudsak finns tre kategorier med olika behov av vägledning – behov av information, orienterande vägledning och fördjupad vägledning – vilka bör vara lämpliga som utgångspunkt.

Tabell 9.1 Målgrupper som kan behöva vägledning

Öppet arbetslösa och inskrivna
i arbetsmarknadspolitiska program 2016

	Kvinnor	Män	Totalt
Saknar fullföljd gymnasieutbildning <i>varav i</i>	53 351	67 436	120 788
Etableringsuppdraget	9 868	13 402	23 271
Personer med funktionsnedsättning	9 681	13 589	23 270
Ungdomar 20–24 år	6 177	10 737	16 914
Vuxna 55 år och äldre	13 078	16 546	29 607

Källa: Arbetsförmedlingens datalager.

Under 2016 fanns i genomsnitt drygt 120 000 arbetslösa inskrivna på Arbetsförmedlingen som saknade fullföljd gymnasieutbildning. Av dessa fanns cirka 23 000 i etableringsuppdraget. Av personer med kort utbildning är det många som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, är ungdomar mellan 20–24 år eller vuxna som är 55 år eller äldre. Utredningens förslag syftar i synnerhet till att dessa personer, om det bedöms finnas behov, ska få bättre möjligheter till fördjupad vägledning. Samtidigt har vägledning en bredare målgrupp än bara personer inskrivna på Arbetsförmedlingen. Detta gör den totala målgruppen mycket svår att uppskatta, t.ex. hur många yrkesverksamma som kan komma att använda den digitala plattformen för vägledning. De ökade marginalkostnaderna vid en stor användning av den digitala plattformen, även av personer som inte är inskrivna på Arbetsförmedlingen, får dock bedömas som mycket begränsade.

9.3 Ekonomiska konsekvenser

9.3.1 Finansiella konsekvenser

Arbetsförmedlingen föreslås få i uppdrag att ta fram en genomförandeplan för hur myndighetens vägledning ska stärkas samt ett uppdrag om att utveckla metoder eller arbetsätt för att förbättra förutsättningarna att följa upp arbetet med vägledning. Arbetsförmedlingen bör i sin genomförandeplan utgå från de bedömningar utredningen gjort, bl.a. om ökad specialisering. Sammantaget syftar förslagen till att höja ambitionsnivån och stärka myndighetens vägledning.

Om arbetet ska utföras med befintliga resurser innebär en höjning av ambitionsnivån antingen att någon annan uppgift behöver prioriteras ner, eller att myndigheten totalt sett kan effektivisera utförandet av sina uppgifter. I annat fall behöver ytterligare medel tillföras, i första hand genom en bestående ökning av myndighetens förvaltningsanslag. Utredningen bedömer dock att de föreslagna åtgärderna inte bör medföra en anslagsökning. Det bör principiellt inte kräva ökade anslag för att en myndighet ska prioritera sina uppgifter i tillräcklig utsträckning. Utredningen bedömer också att det finns potential att effektivisera arbetet med vägledning, bl.a. genom att arbeta mer specialiserat. Vidare kan en utvecklad vägledning minska belastningen i andra delar av myndighetens verksamhet. I synnerhet bör arbetet med matchning effektiviseras. Detta dels genom att antalet inskrivna som blir aktuella att matcha mot arbete minskar om enskilda i större utsträckning väljer att utbilda sig eller på annat sätt utveckla sin kompetens mot arbetsmarknaden, dels genom att de kvarvarande som faktiskt ska matchas i högre utsträckning är matchningsbara. Sammantaget bör myndigheten kunna genomföra de föreslagna åtgärderna inom ramen för sitt befintliga anslag. Vidare bedömer utredningen att IFAU inte behöver ytterligare anslag för att samverka med Arbetsförmedlingen i uppdraget om att utveckla arbetsätt eller metoder för att bättre kunna följa upp vägledningsinsatser.

Den digitala plattform för livslång vägledning som utredningen föreslår är förenad med nya kostnader. Det gäller både genomförandet av förstudien och ett senare inrättande av plattformen, både inledande utvecklingskostnader och därefter löpande kostnader för drift, förvaltning och utveckling. De myndigheter som påverkas av

dessa kostnader är Arbetsförmedlingen, Tillväxtverket, Skolverket, Myndigheten för yrkeshögskolan, Centrala studiestödsnämnden och Universitets- och högskolerådet. Utredningen uppskattar att arbetet med förstudien kräver fem årsarbetskrafter och cirka 5 miljoner kronor. Kostnaderna ska fördelas mellan de samverkande myndigheterna inom ramen för beslutade anslag.

Förstudien ska bland annat omfatta kostnadsberäkningar för utveckling, drift och underhåll av plattformen. Innan förstudien är genomförd är det därför svårt att uppskatta kostnader för den digitala plattformen samt en lämplig finansiering för dessa, inklusive fördelningen mellan de medverkande myndigheterna. Utifrån tidigare erfarenheter från Arbetsförmedlingen, UHR och egna beräkningar har utredningen ändå gjort en preliminär uppskattning av möjliga utvecklingskostnader till sammanlagt 60 miljoner kronor vilket skulle innebära en årlig anslagsbelastning som nedan.

Tabell 9.2 Möjliga investeringskostnader för en webbplattform för vägledning

Miljoner kronor

	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6
Investering	30	30					
Finansiering genom lån	30	30	0	0	0	0	0
Amortering	0	0	12	12	12	12	12
Ingående balans lån	0	30	60	48	36	24	12
Utgående balans lån	30	60	48	36	24	12	0
Ränta	0,3	0,6	0,48	0,36	0,24	0,12	0
Årlig anslagsbelastning	0,3	0,6	12,48	12,36	12,24	12,12	12

Källa: Utredningens egen beräkning.

Beräkningen bygger på antagandet att investeringen uppgår till 60 miljoner kronor under två år. Investeringen antas bekostas genom lån och räntan är antagen till 1 procent. Avskrivningstiden på immateriella tillgångar är normalt sett 5 år och linjär avskrivning bör tillämpas. Låneramen för den myndighet som får huvudmannaskap behöver täcka investeringsbehovet. I ovanstående scenario behöver låneramen därför höjas med den rad som beskrivs som utgående balans lån.

När den digitala plattformen är inrättad och driftsatt tillkommer årliga kostnader för förvaltning och vidareutveckling. Dessa bör finansieras med anslagsmedel. Storleken på dessa kostnader beror bl.a. på vilken ambitionsnivå som ska gälla för att utveckla ny funktionalitet. Vidare påverkas kostnaderna också av hur många myndigheter som samverkar, vilka tekniska lösningar som används och vilken information som samverkan avser. Det faktum att flera myndigheter behöver samverka kring plattformen kan vara kostnadsdrivande, varför behovet av tydliga roller och ansvar blir särskilt viktigt. Jämfört med befintliga plattformar, webbplatser och liknande bör den föreslagna plattformen ha fördelen att kunna använda mer moderna tekniska lösningar, vilket bedöms kunna pressa kostnaderna. Den information som ska tillgängliggöras via plattformen är omfattande, vilket kan vara kostnadsdrivande. Samtidigt underlättas delning och utbyte av information av att den i huvudsak inte utgörs av personuppgifter eller uppgifter som omgärdas av sekretess eller särskilda krav på informationssäkerhet (se avsnitt 9.4.7 för konsekvenser för den personliga integriteten).

Utifrån befintliga erfarenheter kan ett intervall mellan 25 och 40 miljoner kronor per år fungera som en preliminär uppskattning av kostnader kopplade till plattformens förvaltning, fortsatta utveckling och kommunikation.

Hur mycket av kostnaderna för den digitala plattformen som också skulle medföra behov av ökade anslag är osäkert. Det är rimligt att anta att kostnaden till viss del motsvaras av befintlig utveckling och insatser som deltagande myndigheter gör var för sig i dag. I vissa fall bör plattformen stegvis kunna ersätta befintliga projekt eller aktiviteter. I den förstudie som ska föregå inrättandet av plattformen ska myndigheterna presentera kostnadsberäkningar för den lösning som föreslås, med beaktande av möjliga synergier med annan utveckling och verksamhet hos myndigheterna. Även om plattformen totalt sett kommer att medföra behov av ökade anslag, kan det för en enskild myndighet innebära både en ökning och en minskning av förvaltningsanslaget, beroende på myndighetens ansvar i den valda förvaltningsmodellen och möjligheterna att genom plattformen rationalisera annan verksamhet.

9.3.2 Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningen bedömer att de sammantagna effekterna av förslagen innebär en stärkt vägledning som hjälper individer att fatta medvetna utbildnings- och yrkesval. Detta är positivt för en effektiv användning av samhällets resurser. Inom offentlig sektor, dvs. både statliga och kommunala myndigheter, innebär en utvecklad vägledning att behovet av andra insatser kan minska. När individer i ett tidigare skede gör ett karriärval som är rätt utifrån dennes förutsättningar, minskar den offentliga sektorns åtaganden oavsett om dessa är kopplade till arbetsmarknadspolitiken i form av aktivitetsstöd och arbetslöshetsersättning eller är av annat slag, t.ex. försörjningsstöd. I synnerhet kan den föreslagna digitala plattformen för livslång vägledning medföra resursbesparingar för staten genom att förebygga inskrivning hos Arbetsförmedlingen. Plattformen kan även medföra resursbesparingar för individer genom att förebygga felval som leder till ökade kostnader i form av t.ex. förlängd arbetslöshet eller onödiga studieskulder. Vidare ger den samlade informationen möjlighet till bättre information om arbetsmarknaden i olika delar av landet.

Effektstudier indikerar att vägledning har betydelse för individer med sämre ekonomiska förutsättningar och felaktiga förväntningar om utbildning. Ett flertal uppföljningsstudier ger också stöd för att vägledning ökar förmågan att göra ett väl underbyggt val. Detta genom att den skapar motivation hos individen, stärker självmedvetandet och vidgar kunskaperna om arbetsmarknaden. Sådana positiva effekter är dock mycket svåra att beräkna och kvantifiera. Utredningen bedömer dock att stärkt vägledning bör vara särskilt samhällsekonomiskt effektivt i dagens situation där individens kompetens inte stämmer överens med arbetsmarknadens krav och det empiriska sambandet mellan utbildning och arbetsmarknadsutfall är väl belagt. Det blir då särskilt angeläget att arbetssökande ges förutsättningar att på olika sätt utveckla sin kompetens för att kunna möta arbetsmarknadens behov. Stärkt vägledning bör också kunna förstärka den befintliga satsningen om statliga medel till yrkesutbildningar, vilken syftar till att leda till kompetenser som efterfrågas på arbetsmarknaden. Kommunerna ska i samråd med bl.a. Arbetsförmedlingen planera utbudet av dessa utbildningar. Den kunskap som byggs upp genom detta hos bl.a. Arbetsförmedlingen bör vara positivt även för

myndighetens vägledning, vilken i sin tur kan få fler att välja en utbildning inom områden där det råder brist på utbildad arbetskraft.

Studiestartsstödet, som trädde i kraft den 2 juli 2017, syftar till att arbetslösa inskrivna på Arbetsförmedlingen med kort utbildning ska få chans att utbilda sig. Därmed kan de höja sin kompetens och bidra till kompetensförsörjningen på kort och lång sikt. Regeringen beräknar att cirka 15 000–20 000 personer ska kunna rekryteras till studier på grundskole- och gymnasienivå varje år med hjälp av studiestartsstödet (prop. 2016/17:158). Utredningen bedömer att förslagen om stärkt vägledning är i linje med regeringens intentioner och har potential att öka antalet deltagare inom ramen för studiestartsstödet. Detta genom att Arbetsförmedlingen och andra statliga aktörer med vägledande insatser kan fånga upp personer som har kort utbildning och i samverkan med kommunernas studie- och yrkesvägledare bistå den enskilde med information om studieekonomi, sökbara yrkesutbildningar inom bristområden och med hållbar utbildningsplanering.

9.4 Andra konsekvenser

9.4.1 Jämställdheten mellan kvinnor och män

Utredningens förslag och bedömning bör innebära att fler kvinnor och män får tillgång till väl fungerande vägledning som bättre kan vidga båda könen perspektiv och inte begränsas av traditionella könsmonster i val av utbildningar. Vägledarens kunskaper om arbetsmarknad och yrken är centralt för att kvinnor och män ska kunna göra medvetna val och utmanas i föreställningar om vad som är kvinnliga och manliga yrken. Vägledningens betydelse för att bredda kvinnors och mäns yrkesval redogörs särskilt för i kapitel 5.

9.4.2 Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

De positiva samhällsekonomiska konsekvenser som utredningen bedömer finnas med stärkt vägledning innebär också regionala konsekvenser. Det kan handla både om att den enskilde får bättre kunskap om de regionala förutsättningar där hen önskar arbeta och om att få bättre kunskap om var i Sverige som jobb finns inom en spe-

ciell bransch. Genom att samla arbetsmarknadens behov både nationellt och regionalt kan den digitala plattformen bidra till att mer effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft över hela landet.

Utredningens bedömning är att den enskilde har olika möjligheter till vägledning beroende på var i landet hen bor och att Arbetsförmedlingen behöver öka enhetligheten mellan olika kontor i arbetet med vägledning (se avsnitt 8.2.5), vilket påverkar den offentliga servicen. Utredningen bedömer att detta till stor del kan åstadkommas inom ramen för de förslag utredningen lämnar för att stärka vägledningen, bl.a. den genomförandeplan som myndigheten föreslås få i uppdrag att ta fram (avsnitt 8.2.2).

9.4.3 Myndigheter och organisationer som påverkas

Statliga myndigheter som påverkas direkt av utredningens förslag är Arbetsförmedlingen, IFAU, Tillväxtverket, Statens skolverk, Myndigheten för yrkeshögskolan, Centrala studiestödsnämnden samt Universitets- och högskolerådet.

Stärkt vägledning hos Arbetsförmedlingen och skapandet av en digital plattform för livslång vägledning kan ha betydelse för ett flertal aktörer i samhället, bl.a. högskolor, universitet, folkhögskolor och studieförbund. Utredningen har också identifierat Sveriges Kommuner och Landsting och Folkbildningsrådet som särskilt viktiga samverkansparter för den digitala plattformen.

I avsnitt 9.4.4 respektive 9.4.5 redogörs närmare för konsekvenserna för kommuner och företag.

9.4.4 Kommunernas självstyre och förutsättningar

Utredningen bedömer att samverkan mellan Arbetsförmedlingen och bl.a. den kommunala vuxenutbildningen bör stärkas. Vidare kan data från kommuner komma att samlas in i samband med genomförandet av den digitala plattform för livslång vägledning som utredningen föreslår. Utredningens förslag innebär dock inte några skyldigheter för kommunerna och det kommunala självstyret påverkas inte av utredningens förslag.

För kommunerna kan dock en starkt vägledning, hos Arbetsförmedlingen eller genom den digitala plattformen, få olika konsekvenser. När individer i högre utsträckning gör övervägda val av arbete och utbildning kommer kostnader för t.ex. försörjningsstöd och andra sociala insatser att minska, liksom kostnaderna för kommunens egen vägledning och annan verksamhet. Samtidigt kan detta medföra att andra kostnader ökar, t.ex. genom ett ökat tryck på utbildningsplatser i den kommunala vuxenutbildningen.

Om nya uppgifter läggs på kommunerna bör de enligt den s.k. kommunala finansieringsprincipen också få möjlighet till finansiering av dessa med annat än höjda skatter. Vidare bör de statliga bidragen till kommunerna minska för beslut som gör den kommunala verksamheten billigare att bedriva. Finansieringsprincipen ska dock endast tillämpas på statliga beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. Åtgärder som inte direkt tar sikte på, men som ändå får direkta ekonomiska konsekvenser för kommunerna, omfattas inte av principen (prop. 2006/07:100). Utredningens förslag innebär inte att nya uppgifter läggs på kommunerna och tar inte direkt sikte på dessa. Förslaget omfattas därför inte av finansieringsprincipen. Även om finansieringsprincipen inte tillämpas ska dock effekterna av åtgärder som får direkta ekonomiska effekter för kommunsektorn beaktas vid den bedömning som görs av det skattefinansierade utrymmet i samband med fastställandet av statsbidragen. Utifrån vad som anförts ovan går det dock inte att belägga att utredningens förslag skulle göra det varken billigare eller dyrare för en kommun att bedriva verksamhet.

9.4.5 Påverkan på företagen

Utredningens förslag innebär ingen ny reglering som påverkar företagen i form av administrativa bördor eller liknande. Som anges under de samhällsekonomiska konsekvenserna bedömer dock utredningen att de sammantagna effekterna av förslagen är positiva för en effektiv användning av samhällets resurser. En viktig del av att individer gör karriärval som passar dem är att företag då kan rekrytera personal med rätt kompetens. Hur denna övergripande bedömning påverkar mindre företag i förhållande till större företag är dock osäkert. Större företag bör i många fall ha bättre förutsättningar än

små företag att rekrytera och utbilda personal. Utredningens bedömning är därför att de positiva konsekvenser för dem som söker arbetskraft som utredningens förslag bedöms leda till, i vart fall inte snedvrider förhållandena mellan små och större företags arbetsförutsättningar till nackdel för små företag.

Den digitala plattform som ska samla information om vägledning kan ha påverkan på företag. Eftersom motsvarande samlad information inte finns i dag från det offentliga sidan kan det vara en affärsidé för privata aktörer att erbjuda sådana tjänster. Förutom att utredningen bedömer att det finns ett behov av en sådan tjänst som är oberoende från olika partsintressen, bör detta också tydligt ligga inom ramen för vilken verksamhet som är lämpligt att det offentliga bedriver. Detta utifrån de ingående myndigheternas uppdrag och de skyldigheter som finns att samverka och samarbeta för att uppnå vinster för den enskilde och staten som helhet. Det är dock viktigt att de privata aktörernas kompetens ses som en resurs i samhället, både vad gäller att ge vägledning i olika former och att utveckla nätbaserade tjänster. Utredningens förslag är därför att den plattform som ska tas fram ska baseras på öppna data och i så stor utsträckning som möjligt använda sig av öppna lösningar och standarder. På detta sätt kan företag vidareutnyttja portalen för att skapa egna tjänster som kan fylla olika behov på marknaden. Små företag spelar en viktig roll i denna utveckling. Det anges också i skälen till EU:s s.k. PSI-direktiv om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn¹ att produktion av digitalt innehåll åstadkommit en snabb ökning av antalet arbetstillfällen och att de flesta av dessa arbetstillfällen skapas i små företag.

9.4.6 De integrationspolitiska målen

En väl fungerande vägledning på Arbetsförmedlingen och samspel med andra aktörer som bedriver vägledning har påverkan på möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Arbetsförmedlingens rapport om perspektiv på etableringsuppdraget visar att utrikes födda har en högre arbetslöshet och en lägre sysselsättningsgrad än

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/37/EU av den 26 juni 2013.

inrikes födda oavsett utbildningsnivå. Av de inskrivna i etableringsuppdraget saknar fler än sex av tio, eller nära 16 000 personer, motsvarande svensk grundutbildning. Ungefär lika många har en eftergymnasial utbildning (Arbetsförmedlingen 2017 e). Det visar att gruppen inte är enhetlig. Vägledningsinsatser på olika nivåer och i samverkan med högskolor och universitet samt den kommunala vuxenutbildningen kan därför med stor sannolikhet korta vägen mot ett arbete. Vägledning måste även kombineras med goda kunskaper om validering för att kunna ta tillvara den yrkeserfarenhet som efterfrågas i Sverige. Utredningens samtliga förslag syftar till stärkt vägledning, vilket innebär bättre förutsättningar för utrikesfödda och nyanlända att kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

9.4.7 Den personliga integriteten

En digital plattform för livslång vägledning

Den digitala plattform för vägledning som utredningen föreslår kommer att innebära vissa enklare former av personuppgiftsbehandlingar som helt eller delvis är automatiserade, t.ex. möjligheten att ställa frågor, om frågan kan kopplas till en enskild individ via ip-adress, e-post eller liknande. Vidare kan en användare välja att, till en vägledare, digitalt dela med sig av vissa personuppgifter i ostrukturerad form, t.ex. studieresultat för frågor om utbildning, behörighet eller annat, utan att sådan information särskilt efterfrågats av vägledaren. Det går inte att utesluta att känsliga personuppgifter eller personuppgifter om lagöverträdelser på detta sätt kan komma in via plattformen. Detta gäller dock all verksamhet hos myndigheterna, t.ex. vid kontakter via e-post, och inte något som plattformen syftar till att underlätta.

Som för all annan verksamhet är det en förutsättning att de deltagande myndigheterna, vid utformningen av plattformen, beaktar gällande lagstiftning, t.ex. för personuppgifter och grundläggande förvaltningsrättsliga regelverk. Det kan t.ex. avse hur personuppgifter som uppkommer i samband med orienterande vägledning ska gallras eller tas om hand, eller huruvida personuppgiftsbiträdesavtal behöver upprättas mellan en eller flera samverkande myndigheter. Utredningen bedömer inte att de behandlingar som plattformen kan ge upphov till i sig medför en risk för otillbörligt intrång i den per-

sonliga integriteten eller är av sådan karaktär att de behöver särskilt författningsstöd, utöver det som finns i dag. Detta stöd finns antingen i personuppgiftslagen (1998:204), PUL, som kommer att upphävas och ersättas av EU:s allmänna dataskyddsförordning² från och med den 25 maj 2018, eller i särskilda författningar som reglerar helt eller delvis automatiserade behandlingar av personuppgifter inom vissa myndigheter eller verksamheter.

Gör vägledning utvärderingsbart

Utredningens förslag om att Arbetsförmedlingen i samverkan med IFAU ska utveckla metoder eller arbetssätt för att vägledningsinsatser ska kunna utvärderas, kan innebära att fler personuppgifter ska behandlas. Det handlar både om att fler uppgifter kan komma att registreras, t.ex. i kontakten mellan arbetsförmedlaren och en arbetsökande, som att senare utvärderingar ska kunna göras i större utsträckning. Vissa av personuppgifterna kan sannolikt utgöra sådana som i 13 § PUL regleras som känsliga personuppgifter, i synnerhet uppgifter om etniskt ursprung eller hälsa.

Arbetsförmedlingens behandling av personuppgifter, i samband med att uppgifter dels registreras i en vägledningssituation, dels kan utlämnas till IFAU för senare uppföljning och utvärdering, regleras huvudsakligen i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten samt den tillhörande förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får Arbetsförmedlingen enligt den nyssnämnda lagen behandla personuppgifter bl.a. för handläggning av ärenden och framställning av avidentifierad statistik (4 § 1 och 4). Känsliga personuppgifter som avses i 13 PUL får behandlas i en databas om de har lämnats i ett ärende enligt 8–9 §§ lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Känsliga personuppgifter som avslöjar etniskt ursprung eller som rör hälsa får dessutom behandlas i en databas om de är nödvändiga för handläggningen av ett ärende. Detta gäller också personuppgifter om

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

lagöverträdelse m.m. eller personuppgifter om sociala förhållanden och omdömen, slutsatser eller andra värderande upplysningar om en enskild. Av 5 § andra stycket framgår uttryckligen att 9 § första stycket d och andra stycket PUL gäller vid tillhandahållande av information. Av dessa lagrum framgår att personuppgifter inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in samt att behandling av personuppgifter för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål inte ska anses som oförenliga med de ändamål för vilka uppgifterna samlades in. Arbetsförmedlingen har därmed stöd för att utlämna uppgifter till IFAU för att institutet genom forskning ska genomföra uppföljning och utvärdering av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Utredningen konstaterar vidare att IFAU i sin tur har lagstöd att genomföra behandlingar som förutsätter sådana typer av personuppgiftsbehandlingar i enlighet med 5 och 7 §§ lagen (2012:741) om behandling av personuppgifter vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. För forskning som innefattar känsliga personuppgifter och personuppgifter om lagöverträdelse m.m. gäller dock att denna måste etikprövas enligt lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor. Vidare får IFAU inte behandla andra känsliga personuppgifter än sådana som avslöjar etniskt ursprung, medlemskap i fackförening eller som rör hälsa.

Sammantaget bedömer utredningen att det finns lagstöd för både Arbetsförmedlingen och IFAU för att vidta sådana personuppgiftsbehandlingar som kan bli en konsekvens av utredningens förslag. Vidare finns det ett tydligt behov av att behandla personuppgifter i den mån som utvärdering och uppföljning ska kunna göras. Förslaget medför därför inte en risk för ett otillbörligt intrång i den personliga integriteten.

Med anledning av EU:s beslutade allmänna dataskyddsförordning pågår en översyn av nationell lagstiftning inom dataskyddsområdet. Förslag har bl.a. lämnats om en anpassning av registerförfattningar inom Arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde, däribland de ovan nämnda lagar som reglerar behandlingen av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten samt vid IFAU (Ds 2017:33). I promemorian bedöms att nu gällande registerlagar kan behållas med vissa justeringar. Justeringarna som föreslås, och bestämmelserna i den allmänna dataskyddsförordningen, påverkar

inte utredningens bedömning om att myndigheterna har det lagstöd som krävs för att genomföra uppdraget.

10 Samspel och ansvarsfördelning mellan stat och kommun

I utredningens uppdrag ingår att kartlägga hur samspelet och ansvarsfördelningen fungerar mellan stat och kommun i frågor som påverkar arbetsmarknadens funktionsätt. Utredningen har delat upp kartläggningen i två huvudsakliga delar, där den första rör ansvarsfördelning och den andra rör samverkan mellan stat och kommun i arbetsmarknadspolitiken eller angränsande frågor. Utredningen har valt att utgå från begreppet samverkan för att kunna ge en bild av hur samspelet fungerar (mer om begreppen samverkan, samarbete och samspel finns i kapitel 1). En sammanfattning av utredningens iakttagelser finns i avsnitt 10.1.

Hur ansvarsfördelningen mellan stat och kommun fungerar inom det arbetsmarknadspolitiska området beskrivs i avsnitt 10.3–10.7, bl.a. med en redogörelse för vilka målgrupper som kan vara föremål för såväl statliga som kommunala arbetsmarknadsinsatser. Särskilt fokus riktas mot den arbetsmarknadspolitiska bedömningen och dess betydelse för huruvida den arbetssökande får insatser i statlig eller kommunal regi.

Samverkan mellan stat och kommun på både operativ och strategisk nivå beskrivs i avsnitt 10.8–10.10. Med samverkan på operativ nivå avses samverkan mellan handläggare som gäller individärenden, där dessa individärenden ingår i respektive handläggares ordinarie arbetsuppgifter. Med samverkan på strategisk nivå avses samverkan mellan chefer från Arbetsförmedlingen och kommunerna som exempelvis handlar om att förtydliga deras ansvarsfördelning eller hitta lösningar i frågor som rör kompetensförsörjning, utbildningsinsatser eller stöd till personer med ekonomiskt bistånd.

Respektive del innehåller resultat från de undersökningar utredningen genomfört med företrädare från kommunerna och Arbets-

förmedlingen om hur de själva uppfattar ansvarsfördelningen och samverkan samt utredningens sammanfattande iakttagelser.¹

Utredningen har fokuserat på de målgrupper som kan vara föremål för såväl statliga som kommunala arbetsmarknadsinsatser. Utredningen har valt att inte fördjupa kartläggningen beträffande Arbetsförmedlingens samverkan med andra myndigheter inom rehabiliteringsområdet, där Arbetsförmedlingen samverkar med Försäkringskassan, socialtjänst, skola, sjukvård och kriminalvården. En kartläggning av samverkan och ansvarsfördelning inom detta område genomfördes av FunkA-utredningen (SOU 2012:31), som även lämnade ett samlat förslag till hur de arbetsmarknadspolitiska insatserna för personer med funktionsnedsättning bör utformas och hur samverkan med andra aktörer ska gå till.

Utredningen kommer i sitt slutbetänkande, i enlighet med sina direktiv, att återkomma med en bedömning av om kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken bör förtydligas och vid behov lämna förslag om hur enskilda kommuner, i de fall det är effektivt, i högre grad ska kunna medverka i genomförandet av arbetsmarknadspolitiken (Dir. 2017:71).

10.1 Sammanfattning av utredningens iakttagelser

Arbetsmarknadspolitiken är i huvudsak ett statligt ansvar. Samtidigt utförs insatser för arbetslösa även i kommunal regi. I stort sett alla kommuner bedriver någon form av aktiv arbetsmarknadspolitik. Jämfört med andra välfärdsområden har dock kommunerna få skyldigheter på arbetsmarknadsområdet.

Samtidigt som staten fortsatt har det huvudsakliga ansvaret för arbetsmarknadspolitiken kan utredningen konstatera att de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna har ökat i sådan omfattning att det i vissa fall kan vara relevant att tala om två parallella arbetsmarknadspolitiska system. Det är i första hand personer som varit arbetslösa länge eller som inte har etablerat sig på arbetsmarknaden som kan bli föremål för åtgärder från såväl Arbetsförmedlingens som från kommunernas sida. På senare år har andelen långtidsarbetslösa bland

¹ Mer information om dessa undersökningar finns i avsnitt 10.2 och kapitel 1, samt i bilagorna 3 och 4.

de inskrivna på arbetsförmedlingen ökat, liksom andelen inskrivna arbetslösa som tillhör någon av de grupper som Arbetsförmedlingen bedömer har en utsatt ställning på arbetsmarknaden.

En förklaring till kommunernas omfattande aktiviteter på arbetsmarknadsområdet är att många i dessa grupper uppbär ekonomiskt bistånd från kommunen, bl.a. på grund av att de inte kvalificerat sig för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Det vanligaste försörjningshindret för den som tar emot ekonomiskt bistånd är arbetslöshet.

Av utredningens undersökningar framgår att både Arbetsförmedlingen och kommunerna anser att dagens ansvarsfördelning för dessa arbetslösa individer är otydlig. Det är oklart var det statliga åtagandet börjar och var det slutar. En av förklaringarna kan vara att kommunernas roll på olika sätt påverkas av vad Arbetsförmedlingen gör. Vidare har en del företrädare för Arbetsförmedlingen en bild av att kommunernas formella ansvar inom arbetsmarknadspolitiken är större än vad det är. Detta kan bero på att kommunerna i praktiken tillhandahåller sådana insatser, vilket dock kan vara en konsekvens av hur Arbetsförmedlingen har uppfattat deras ansvar.

I de fall som Arbetsförmedlingen bedömer att en arbetssökande individ inte står till arbetsmarknadens förfogande kan individen behöva vända sig till sin kommun för att få ta del av arbetsmarknadsinsatser. Det saknas tydliga kriterier för hur den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ska göras, och vilka kriterier som avgör huruvida individen står till arbetsmarknadens förfogande.

Det finns en stark övertygelse inom såväl Arbetsförmedlingen som kommunerna om att samverkan behövs. Genom överenskommelser på det arbetsmarknadspolitiska området mellan statliga och kommunala myndigheter har nya former för samverkan växt fram. Samverkan ses bl.a. som ett sätt att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. Samtidigt tyder utredningens undersökningar på att det kan finnas en diskrepans mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna vad gäller syftet med samverkan och en tudelad bild av hur samverkan fungerar. Bland annat behöver det som beslutas på strategisk nivå i högre utsträckning få genomslag i den operativa verksamheten, liksom att kommunernas organisatoriska förutsättningar kan medföra att samverkan försvåras. De tydligaste exemplen på goda erfarenheter tycks återfinnas i några av de målgruppsspecifika överenskommelser som

finns, i synnerhet Dua, där också möjligheter till gemensam finansiering kan vara en framgångsfaktor.

Enligt såväl kommunerna som Arbetsförmedlingen begränsar regelverket för offentlig upphandling deras möjligheter att samverka och ingå finansiella överenskommelser om att kommunerna ska tillhandhålla arbetsmarknadsinsatser som Arbetsförmedlingen bekostar. Utredningen har inte i detta skede analyserat i vilken utsträckning som de problem som upplevs i samband med upphandling är ett resultat av berörda rättsregler som sådana eller tillämpningen av dessa. I viss mån kan problembeskrivningen också indikera en otydlig ansvarsfördelning, om Arbetsförmedlingen upphandlar liknande insatser som en kommun erbjuder.

De betydande skillnaderna i hur kommunerna och Arbetsförmedlingen uppfattar det statliga åtagandet och därmed ansvarsfördelningen dem emellan påverkar också hur samverkan fungerar. Som tidigare nämnts är det främst personer som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden som Arbetsförmedlingen och kommunerna samverkar om. Det är därför av avgörande betydelse att ansvaret för Arbetsförmedlingen respektive kommunerna i arbetsmarknadspolitiken tydliggörs, särskilt för personer som står långt från arbetsmarknaden och mottar eller kan bli mottagare av ekonomiskt bistånd.

10.2 Genomförda undersökningar

Utredningen har genomfört ett antal undersökningar i syfte att kartlägga hur ansvarsfördelningen och samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen ser ut i praktiken. Dessa undersökningar beskrivs närmare nedan:

- Utredningen har vid tre tillfällen genomfört fokusgruppsintervjuer² med företrädare för Arbetsförmedlingen. Totalt bjöds 30 företrädare in (10 per tillfälle) varav 23 deltog. Fokusgrupperna genomfördes via virtuella mötesrum under augusti 2017. För att få

² Fokusgrupper som metod har valts med syfte att stimulera till konkreta och specifika svar utifrån gruppernas bedömningar av vad som är viktigt gällande samverkan, roller och ansvarsfördelning. Fokusgrupper är en metod som bl.a. används för att öka förståelse, förklara och generera teori särskilt när det gäller komplexa beteenden, som attityder, värderingar och fenomen som uppstår i social interaktion (Frey & Fontana 1993, Kruger 1994, Morgan 1997, Granström & Einarsson 1998).

lika stor representation av chefer från Arbetsförmedlingens tre regionala indelningar Region Nord, Region Mitt samt Region Syd gjordes ett urval av arbetsförmedlingskontor. Syftet med fokusgrupperna var främst att undersöka Arbetsförmedlingens bild av hur samverkan, roller och ansvarsfördelning inom arbetsmarknadspolitiken fungerar samt hur samverkan kan förbättras. Frågeställningarna vid fokusgrupperna har i huvudsak utgått från ämnena samverkan och ansvarsfördelning, samt hur samverkan kan förbättras. Diskussionen har delats upp i en nulägesbeskrivning och en framtidsinriktad diskussion om vad som krävs för att förbättra arbetsmarknadspolitikens effektivitet och ändamålsenlighet. De frågeområden som behandlades under fokusgrupperna finns beskrivna i bilaga 4.

- Utredningen har vid tre tillfällen genomfört fokusgruppsintervjuer med företrädare för kommunerna. Totalt bjöds företrädare för 30 kommuner in (10 per tillfälle) varav företrädare för 24 kommuner deltog. Fokusgrupperna genomfördes under perioden maj–juni 2017. Syftet med fokusgrupperna var främst att undersöka kommunernas bild av hur samverkan, roller och ansvarsfördelning inom arbetsmarknadspolitiken fungerar samt hur samverkan kan förbättras. Urvalet av kommuner har skett utifrån kommungruppstillhörighet, arbetslöshet i kommunen och regional tillväxtnivå.³ I första hand har chefer för arbetsmarknadsförvaltningen deltagit, men i enstaka fall har kommunchef eller annan strategiskt ansvarig för arbetsmarknadsfrågor deltagit i stället. Frågeställningarna vid fokusgrupperna har i huvudsak utgått från ämnena samverkan, ansvarsfördelning samt förväntningar på Arbetsförmedlingen. Fokusgrupperna med kommunerna utgick från samma upplägg som fokusgrupperna med Arbetsförmedlingen. De frågeområden som behandlades under fokusgrupperna finns beskrivna i bilaga 4.

Mot bakgrund av att det finns 290 kommuner med en hög grad av självstyre, har utredningen bedömt det nödvändigt att komplettera fokusgruppstudien för att få en bredare bild av kommunernas syn-

³ Av de kommuner som ingår i fokusgrupperna var det två stycken som saknade arbetsförmedlingskontor i kommunen. I ytterligare två kommuner fanns det endast möjlighet för arbetssökande att besöka Arbetsförmedlingen vid bokade besök.

punkter. Utredningen har därför genomfört en enkätundersökning (se nedan). Utredningen har inte bedömt att motsvarande komplettering är nödvändig för Arbetsförmedlingen, där alla företrädare representerar en och samma myndighet.

- Utredningens enkät till kommunerna har genomförts i samverkan med SKL. Enkäten skickades ut i maj–juni 2017 till samtliga 290 kommuner och besvarades av 250 kommuner, vilket ger en svarsfrekvens på 86 procent. Enkäten besvarades av chefer eller strateger vid kommunernas arbetsmarknadsenheter, vilka förväntas ha god insyn i såväl operativ samverkan som mer övergripande strategiska frågor. Enkäten syftar till att ge en nationell bild av hur roller, ansvarsfördelning och samverkan fungerar mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna avseende arbetssökande som de har gemensamt. Vidare har utredningen via enkäterna fått information om förekommande överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna och om dessa har förbättrat samverkan på strategisk nivå. I bilaga 3 finns en sammanställning av de frågor som ställdes i enkäten och kommunernas svar på dessa.
- Vidare har utredningen tagit del av en enkätundersökning riktad till kommunerna gällande samverkan och insatser för personer i etableringen som har genomförts av SKL men inte tidigare publicerats. Enkäten skickades ut i september 2016 till samtliga 290 kommuner med frågor om kommunernas integrationsarbete och samverkan med Arbetsförmedlingen kring etableringsuppdraget. Enkäten besvarades av totalt 242 kommuner, vilket innebär en svarsfrekvens på 83 procent. Enkäten ställdes till kommunchefen eller ansvarig för asyl- och flyktingfrågor. I bilaga 3 finns en sammanställning av de frågor som ställdes i enkäten och kommunernas svar på dessa.

10.3 Statlig och kommunal arbetsmarknadspolitik

10.3.1 Den statliga arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingens uppdrag

Arbetsförmedlingen är den myndighet under regeringen som huvudsakligen ansvarar för den statliga arbetsmarknadspolitiken. Arbetsförmedlingens uppdrag anges i olika författningar, i synnerhet för-

ordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen och förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Vidare finns generella bestämmelser i bl.a. förvaltningslagen (1986:223) och myndighetsförordningen (2007:515), bl.a. vad gäller samverkan och samarbete (se också kapitel 1). Förutom insatser som Arbetsförmedlingen tillhandahåller i egen regi har Arbetsförmedlingen under lång tid upphandlat tjänster från privata aktörer, s.k. kompletterande aktörer. Arbetsförmedlingen kan välja att upphandla tjänster enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) eller lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV), för den senare utifrån de förutsättningar som anges i lagen (2010:536) om valfrihetssystem vid Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen bestämmer vilka tjänster som ska upphandlas, vilka krav som ställs på utföraren samt övriga krav som t.ex. kompetens, personella resurser och tillgång till lokaler.

Arbetsförmedlingen har det övergripande uppdraget att underlätta för arbetssökande och arbetsgivare att hitta varandra och att prioritera stöd till personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen ska bl.a. också säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring. Arbetsförmedlingen har ett särskilt ansvar för genomförande av strategin för funktionshinderpolitiken och vissa insatser för nyanlända invandrare. Inom ramen för ansvaret som följer av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska Arbetsförmedlingen samordna etableringsinsatser som syftar till att underlätta och påskynda dessa personers etablering i arbets- och samhällslivet, samt vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter. Inom ramen för uppdraget samverkar Arbetsförmedlingen med Migrationsverket, kommuner, länsstyrelserna och Försäkringskassan. Syftet med samverkan är att skapa en sammanhållen etableringsplan som kan ge nyanlända i Sverige möjlighet att snabbare hitta ett arbete. Den nuvarande lagen kommer från och med den 1 januari 2018 att ersättas av lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Avsikten är att i större utsträckning harmonisera regelverket för vissa nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet med det regelverk som gäller för övriga arbetssökande med avseende på ersättning (prop. 2016/17:175).

Utöver de skyldigheter till samverkan som följer av de generella regelverken finns det ett flertal förordningar som kräver att Arbets-

förmedlingen i olika frågor ska samverka med kommunerna, bl.a. myndighetens instruktion, förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, förordningen (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända, förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin och förordningen (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program.

Utöver den samverkan med kommuner som Arbetsförmedlingen är skyldig att ha, förekommer också egeninitierad samverkan inom ramen för respektive aktörs kompetensområde.

10.3.2 Den kommunala arbetsmarknadspolitiken

Arbetsmarknadspolitiken är i huvudsak ett statligt ansvar, reglerad av riksdag och regering och finansierad över statsbudgeten. Samtidigt utförs insatser för arbetssökande även i kommunal regi. Enligt SKL berörs i dag cirka 100 000 deltagare av kommunernas arbetsmarknadspolitiska verksamheter. Kommunernas kostnader för arbetsmarknadsåtgärder var 2016 cirka 4,8 miljarder kronor och verksamheten sysselsatte cirka 4 700 årsarbetskrafter (Sveriges kommuner och landsting 2016 b). Mätt i årsarbetskrafter motsvarade kommunernas arbetsmarknadspolitiska verksamhet 2016 mer än en tredjedel av Arbetsförmedlingens verksamhet (Arbetsförmedlingen, 2016 b). Kommunerna finansierar själva den största delen av sin arbetsmarknadspolitiska verksamhet, även om statsbidrag också förekommer (se 10.3.4).

En förklaring till kommunernas engagemang inom det arbetsmarknadspolitiska området är att en allt högre andel av de arbetslösa som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen utgörs av personer som har svårt att få fotfäste på arbetsmarknaden. Kommunerna har därför successivt startat och byggt ut egna arbetsmarknadsinsatser i syfte att hålla ner kostnaderna för ekonomiskt bistånd.

I ett historiskt perspektiv har ansvarsfördelning och finansiering av arbetsmarknadspolitiska insatser skiftat mellan stat och kommun. Fram till 1940-talet var de flesta arbetsmarknadsåtgärder organiserade i kommunal regi, samtidigt mottog många kommuner viss statlig finansiering för dessa insatser. Därefter har det förekommit ett stort antal reformer som flyttat ansvaret för delar av arbetsmark-

nadspolitiken fram och tillbaka mellan stat och kommun. Under de senaste åren har utvecklingen gått mot en ökad centralisering av arbetsmarknadspolitiken, med reformer som förtydligat att vissa områden inom arbetsmarknadspolitiken är statliga uppdrag (Lundin & Thelander 2012; Minas 2011). Ett av de senaste exemplen är etableringsreformen där staten 2010 övertog det samlade ansvaret från kommunerna för att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet.

Majoriteten av de program eller insatser som kommunerna tillhandahåller i dag tillkom under 1990-talets krisår. I tider av hög arbetslöshet drabbas kommunerna av såväl minskade skatteintäkter som ökade kostnader för ekonomiskt bistånd. Utvecklingen drevs fram dels genom kommunernas egna initiativ, där högre krav på motprestationer uppfattades som ett sätt att bromsa stegrande kostnader för ekonomiskt bistånd, dels genom förändringar i den dåvarande socialtjänstlagen som ökade kommunernas möjligheter att villkora rätten till försörjningsstöd med krav på motprestationer (Thorén 2012). Som en följd av detta startade flera kommuner ett aktivt arbete med egna arbetsmarknadsinsatser. De program och insatser som kommunerna erbjuder innefattar bland annat att anordna särskilda arbetsmarknadsverksamheter, ta emot praktikanter, samt erbjuda utbildning och studie- och yrkesvägledning till arbetssökande.

Forskning om den kommunala arbetsmarknadspolitiken är, till skillnad från den statliga arbetsmarknadspolitiken, mycket begränsad. En anledning till detta är att det inte har funnits någon enhetlig dokumentation av kommunernas arbetsmarknadsåtgärder. Socialnämnderna är fr.o.m. den 1 januari 2017 skyldiga att lämna uppgifter om de kommunala arbetsmarknadsinsatserna för mottagare av ekonomiskt bistånd utifrån gemensamma definitioner (Socialstyrelsen 2016 a). De gemensamma definitionerna utgår från en indelning av kommunala arbetsmarknadsinsatser i sex olika kategorier: arbetsförberedande insats, arbetspraktik, jobbsökaraktivitet, kurs, studie- och yrkesvägledning samt övriga kommunala arbetsmarknadsinsatser. De gemensamma definitionerna förtydligar vad som avses med var och en av dessa insatser. Detta innebär att Socialstyrelsen framöver kommer att publicera enhetlig statistik över de kommunala arbetsmarknadsinsatserna.

En annan anledning till att forskningen är begränsad är att de kommunala arbetsmarknadsinsatserna är mycket heterogena. Detta

tydliggörs bland annat i en studie från IFAU, som visar att 94 procent av alla kommunerna bedrev någon form av aktiv arbetsmarknadspolitik under 2015, men att skillnaderna mellan de olika kommunerna var stora både vad gäller innehåll och omfattning (Vikman och Westerberg 2017). Detta inbegriper bland annat hur stor budget kommunerna avsatte för arbetsmarknadsinsatser, vilka som anvisar deltagare, målgrupperna för insatserna och hur långa insatserna är. IFAU finner att skillnaden mellan kommunerna endast i viss utsträckning kan förklaras av strukturella skillnader så som kommunstorlek, arbetslöshet och andel med ekonomiskt bistånd i kommunen.

Enligt statistik från SKL var den genomsnittliga nettokostnaden för kommunala arbetsmarknadsinsatser 432 kronor per invånare under 2015. I likhet med IFAU:s studie framgår att skillnaden mellan olika kommuner är stor. I 15 kommuner understeg nettokostnaden för de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna 100 kronor per invånare, lägst kostnad hade Robertsfors kommun med 12 kronor per invånare. I 8 kommuner översteg nettokostnaden för kommunens arbetsmarknadsåtgärder 1 000 kronor per invånare, högst kostnad hade Ljusnarsberg med 1 958 kronor per invånare. (Sveriges Kommuner och Landsting, 2015).

I Socialstyrelsen enkät Öppna jämförelser 2017 uppger 80 av de 296⁴ kommuner och stadsdelar⁵ som besvarat enkäten att de erbjudit minst en av arbetsmarknadsinsatserna jobbsökaraktivitet, studie- och yrkesvägledning, praktikplats eller kurs till samtliga personer som ansöker om ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet och är över 24 år under en angiven tremånadersperiod.⁶ Ytterligare 183 av de kommuner och stadsdelar som besvarade enkäten anger att de erbjudit minst en av dessa fyra insatstyper, men inte till alla i målgruppen, under den angivna tidsperioden. Endast 33 av de kommuner eller stadsdelar som besvarade enkäten anger att det inte erbjuds någon av dessa insatser till personer som ansöker om ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet.⁷ Av figur 10.1 framgår

⁴ Enkäten gick ut till 316 kommuner och stadsdelar, av dessa var det 20 kommuner eller stadsdelar som inte besvarade enkäten.

⁵ Stockholm, Malmö, Göteborg samt Uppsala.

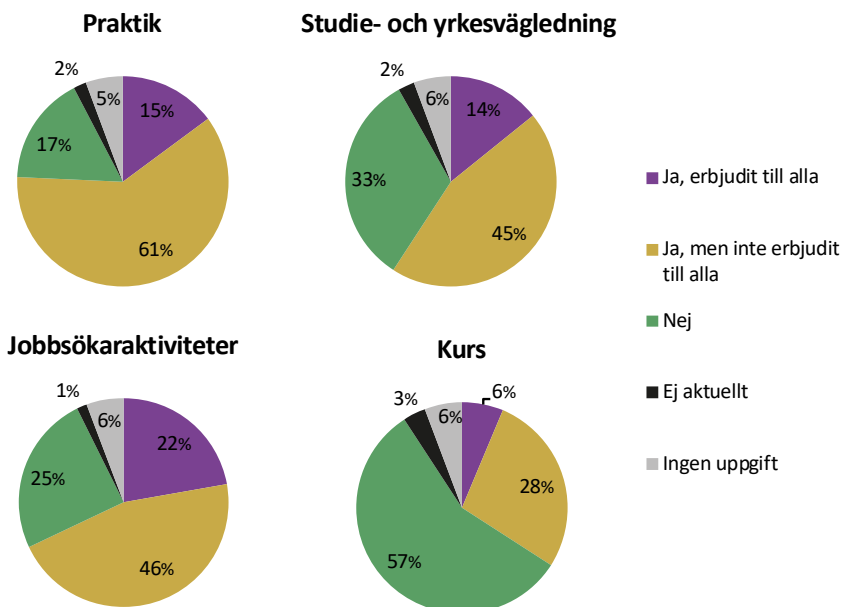
⁶ Enkäten som ligger till grund för Öppna jämförelser 2017 gäller insatser som kommunerna erbjudit perioden 1 november 2016 till 31 januari 2017.

⁷ Sveriges Kommuner och Landstings kommungruppsindelning 2017 består av 9 grupper. Av de 33 kommuner som inte erbjöd någon av de uppräknade arbetsmarknadsinsatserna var 9 pendlingskommuner nära en större stad och 6 pendlingskommuner nära mindre stad eller tätort.

att 76 procent av alla kommuner och stadsdelar erbjuder praktik till vissa eller alla arbetslösa som ansöker om ekonomiskt bistånd.

Figur 10.1 Kommuner och stadsdelar som erbjuder olika typer av arbetsmarknadsinsatser för personer med ekonomiskt bistånd

Andel av samtliga kommuner/stadsdelar, 2017.



Källa: Öppna jämförelser 2017, Socialstyrelsen. *Not:* Enkäten som ligger till grund för de öppna jämförelserna gick ut till 316 kommuner och stadsdelar, av dessa var det 20 kommuner eller stadsdelar som inte besvarade enkäten.

En annan arbetsmarknadsinsats som många kommuner och stadsdelar erbjuder är jobbsökaraktiviteter, 68 procent av kommunerna och stadsdelarna erbjuder sådana aktiviteter till vissa eller alla mottagare av ekonomiskt bistånd.

En kommunal verksamhet som erbjuder flera av de ovan nämnda insatserna är de s.k. jobbtorgen. Jobbtorg Stockholm har funnits sedan 2008 och är organiserat i åtta stycken jobbtorg och en filial. Syftet med jobbtorgen är att förstärka kommunens insatser för att fler arbetslösa ska komma ut i arbete och därmed minska kommunens kostnader för försörjningsstöd. Jobbtorgen erbjuder bland

Resterande svar är relativt jämt fördelade mellan de övriga sju kommuntyperna i Socialstyrelsens indelning.

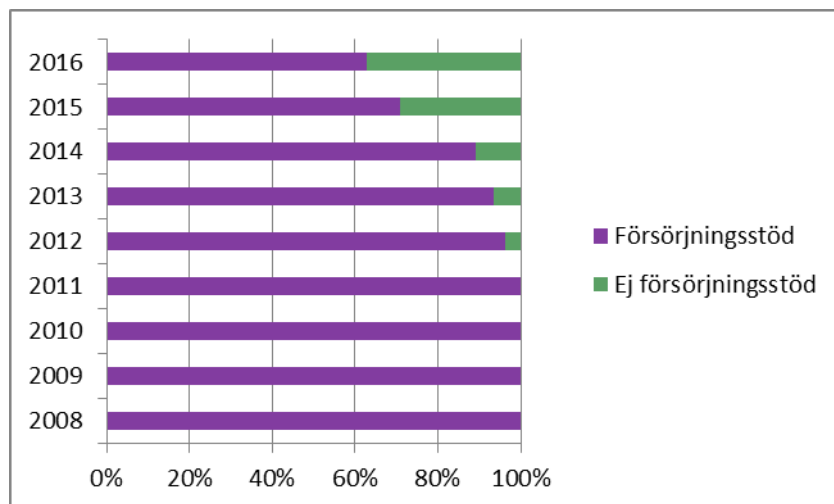
annat olika former av coachning och vägledning, matchning och rekrytering, praktik och förberedande yrkeskurser inom exempelvis vård- och omsorg och bygg.

Jobbtorg Stockholm fungerar i vissa fall som en kompletterande verksamhet till Arbetsförmedlingen, där Arbetsförmedlingen i handlings- eller etableringsplanen anvisar en person att delta i en aktivitet på jobbtorgen.⁸ I andra fall är jobbtorgen en parallell verksamhet till Arbetsförmedlingen som erbjuder insatser som i hög utsträckning liknar Arbetsförmedlingens, utan att samverka med Arbetsförmedlingen sker. Det finns dock ett antal omständigheter som försvårar för kommunerna att genom jobbtorgen bedriva verksamhet för personer som är inskrivna i Arbetsförmedlingens Jobb- och utvecklingsgaranti (JOB). Arbetsmarknadsförvaltningen i Stockholms stad uttrycker i en inläga till utredningen intresse av att arbeta med de långtidsarbetslösa som ingår i JOB, men framför att kommunerna på grund av Arbetsförmedlingens krav på heltidsaktivitet i JOB inte kan jobba parallellt med dessa individer, om de inte har en lokal överenskommelse med Arbetsförmedlingen. Detta trots att dessa personer många gånger är eller riskerar att bli mottagare av försörjningsstöd samtidigt som kommunerna inte bedömer att de insatser dessa personer får inom ramen för JOB är tillräckliga. Enligt Jobbtorg Stockholm krävs ofta att flera lokala överenskommelser upprättas mellan flera Arbetsförmedlingskontor och kommunala kontor, för att kommunerna ska få möjlighet att arbeta med mottagare av försörjningsstöd som är inskrivna i JOB.

Under 2016 var totalt cirka 4 400 personer inskrivna vid jobbtorgen i Stockholm, vilket kan jämföras med att Arbetsförmedlingen under samma år anvisade 10 300 personer i Stockholms kommun till tjänsten Stöd och matchning, en arbetsmarknadspolitisk insats för personer som behöver ett intensivt och individuellt anpassat stöd i jobbsökandet. Målgruppen för jobbtorgen är, som beskrivits ovan, personer som mottar försörjningsstöd. Trots detta finns sedan några år tillbaka en relativt stor andel arbetssökande inskrivna vid jobbtorgen som inte har försörjningsstöd, vilket framgår av figur 10.2 Under 2016 utgjordes nästan 40 procent av de inskrivna vid Jobbtorg Stockholm av personer som inte hade försörjningsstöd.

⁸ Detta framgår av lokala överenskommelser mellan Jobbtorg Stockholm och Arbetsförmedlingen som utredningen har tagit del av.

Figur 10.2 Andel av de inskrivna i Jobbtorg Stockholm som mottar försörjningsstöd, 2008–2016



Källa: Jobbtorg Stockholm. Not. Försörjningsstöd utgör en del av det ekonomiska biståndet.

Forskare från IFAU har i en enkätstudie undersökt hur utrikesfödda deltagare i Jobbtorgen ser på sin egen situation som arbetslösa och på det stöd de får från Jobbtorgen (Dahlberg et al. 2013). Studien visar bland annat att det var många (cirka 60 procent) som trodde att Jobbtorget skulle kunna hjälpa dem att få ett jobb, men om de fick välja föredrog en något större andel att söka jobb via Arbetsförmedlingen eller på egen hand än genom Jobbtorgen.

Det finns ingen sammanställning av vilka kommuner som bedriver liknande verksamhet som Jobbtorg Stockholm och det är därför svårt att uppskatta hur pass utbredd denna typ av kommunal verksamhet är. Det som kan utläsas av Socialstyrelsens öppna jämförelser, figur 10.1 ovan, är att 68 procent av kommunerna och stadsdelarna erbjuder jobbsökaraktiviteter medan endast 34 procent erbjuder kurser.

Trots att kommunernas arbetsmarknadsinsatser i dag utgör en omfattande verksamhet som finansieras med offentliga medel, och därtill i hög utsträckning liknar de statliga insatserna för samma målgrupp, finns det som tidigare nämnts väldigt lite forskning om de kommunala arbetsmarknadsinsatserna. Detta gäller även studier av

de kommunala åtgärdernas effekter på arbetsmarknadsinträde och inkomster (Thorén 2012, Panican och Ulmestig 2017).

I avsnitt 10.3.3 nedan följer en beskrivning av kommunernas rättsliga förutsättningar för att bedriva arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

10.3.3 Kommunernas rättsliga förutsättningar

Kommuner har en generell befogenhet att på frivillig basis utföra annan verksamhet än vad som uttryckligen regleras i lag. Sådan verksamhet, som kommunen utför frivilligt, måste dock vara förenlig med den så kallade allmänna kompetensen i 2 kap. 1 § kommunallagen. Den innebär att verksamheten ska vara av allmänt intresse, ha anknytning till kommunens område eller dess medlemmar och inte handhas av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. En kommun ska vidare behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Den 1 januari 2018 träder en ny kommunallag (2017:725) i kraft, med motsvarande bestämmelser kring den allmänna kompetensen och likställighetsprincipen.

Kommunallagen kompletteras av ett stort antal specialförfattningar som bemyndigar eller ålägger kommunerna att utföra vissa verksamheter, bl.a. inom arbetsmarknadspolitiken eller i nära anslutning till denna. Jämfört med andra välfärdsområden som t.ex. skola och äldreomsorg har kommunerna dock få lagliga skyldigheter på arbetsmarknadsområdet.⁹

Enligt lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd är varje kommun skyldig att ha en arbetslöshetsnämnd, med uppgiften att vidta eller på annat sätt främja kommunala åtgärder för att förebygga eller minska verkningarna av arbetslöshet. Arbetslöshetsnämnden ska bl.a. samarbeta med myndigheter och enskilda vilkas verksamhet rör sysselsättningsfrågor.

I 1 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, anges övergripande mål och grundläggande värderingar för samhällets socialtjänst. I 3 kap. 2 § SoL anges att socialnämnden bl.a. ska främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning. Enligt 4 kap. 1 § SoL har den som inte kan försörja sig men som kan arbeta rätt till

⁹ En närmare beskrivning av de rättsliga förutsättningarna för kommunernas agerande inom arbetsmarknadsområdet finns i rapporten Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken – en redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer. (SKL 2017).

försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. Av förarbeten och rättspraxis framgår att den som ansöker om försörjningsstöd bland annat ska vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen, vara aktivt arbetssökande, delta i verksamheter som anordnas för arbetssökande inom ramen för arbetsmarknadspolitiken och medverka till upprättande av en handlingsplan hos Arbetsförmedlingen (prop. 2015/16:136). Om den enskilde som får försörjningsstöd inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd får socialnämnden i en kommun enligt 4 kap. 4 § SoL begära att denne under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet. Sådan praktik eller kompetenshöjande verksamhet ska syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv och stärka möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden eller på en fortsatt utbildning. Socialnämnden ska samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas.

Enligt 6 kap. 2 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter får kommunerna efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen ordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Samverkan ger kommunerna möjligheter att genomföra åtgärder för deltagare i Arbetsförmedlingens program jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar. Bestämmelsen i 3 kap. 1 § lagen om vissa kommunala befogenheter ger även kommunerna befogenhet att under vissa förutsättningar bedriva näringsverksamhet i syfte att anställa personer med funktionshinder. Anställning får ske efter anvisning eller medgivande av Arbetsförmedlingen.

Genom 14 a § förordningen om jobbgarantin (2007:813) får Arbetsförmedlingen besluta om och betala ut ekonomiskt stöd till bl.a. kommuner som anordnar studie- och yrkesvägledning eller jobb-sökaraktiviteter med coachning.

Kommunerna får efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, vilket för kommunernas del regleras i 6 kap. 2 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Genom förordningen (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända har regeringen vidare meddelat bestämmelser om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och en kommun för att minska ungdomsarbetslösheten i kommunen och för att effektivisera nyanländas etablering i arbetslivet.

Arbetsförmedlingen menade i ett remissyttrande att myndigheten i upphandlingar enligt (dåvarande) LOU inte kan anta anbud från kommunala förvaltningar, eller i vissa fall kommunala bolag, trots att anbudet skulle motsvara det efterfrågade upphandlingsmålet och hålla ett konkurrenskraftigt pris (Arbetsförmedlingen 2013 b). Arbetsförmedlingen menade att kommunallagens krav på självkostnad blir konkurrensnedvridande och i strid med den upphandlingsrättsliga likabehandlingsprincipen, liksom att kommunal verksamhet i första hand inte får riktas till personer som inte är bosatta inom kommunens gränser och att Arbetsförmedlingen är en nationell myndighet som inte avgränsar sin verksamhet till kommungränserna. Först när en upphandling har misslyckats ansåg Arbetsförmedlingen att myndigheten kan ingå avtal med en kommun om att låta arbetssökande ta del av kommunens tjänster under en kortare period. Inom ramen för denna övergripande kartläggning har utredningen inte närmare analyserat Arbetsförmedlingens bedömning av rättsläget.

10.3.4 Statlig ekonomisk styrning av kommunal arbetsmarknadspolitik

Den ekonomiska relationen mellan stat och kommun är grundad i den så kallade kommunala finansieringsprincipen, som innebär att staten inte får ålägga kommuner och landsting nya uppgifter utan att tillhandahålla finansiering som motsvarar dessa uppgifter. Finansieringsprincipen är ingen lag men är godkänd av riksdagen och tillämpas sedan 1993 (prop. 1993/94:150, bilaga 7). Om nya uppgifter läggs på kommuner bör kommunerna också få möjlighet till finansiering av dessa med annat än höjda skatter. Finansieringsprincipen ska dock endast tillämpas på statliga beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. Åtgärder som inte direkt tar sikte på, men som ändå får direkta ekonomiska konsekvenser för kommunerna, omfattas inte av principen (se t.ex. prop. 2006/07:100).

Kommunerna finansierar den största delen av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i kommunal regi via skatteintäkter. Genom olika former av statsbidrag sker emellertid en viss statlig styrning av kommunernas verksamhet.

Generella statsbidrag används i systemet för kommunalekonomisk utjämning och syftar till att ge kommuner och landsting för-

utsättningar att tillhandahålla likvärdig service till sina medlemmar oberoende av skattekraft och strukturella kostnadsskillnader. Genom de generella statsbidragen reglerar också staten ett utökat eller minskat uppdrag till kommunsektorn enligt finansieringsprincipen.

Ett riktat statsbidrag är ett bidrag som har beslutats för ett speciellt ändamål, en speciell insats eller en speciell verksamhet i kommuner eller landsting. Statsbidraget kan ha olika syften, fördelas enligt olika kriterier och är förenat med olika typer av krav när det gäller ansökan, medfinansiering, redovisning och uppföljning. Det kan också vara ensidigt beslutat av staten eller reglerat genom en överenskommelse. Enligt en kartläggning från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) finns det totalt 129 riktade statsbidrag år 2016, varav 93 riktade till kommuner och 36 riktade till landsting (SKL 2016 a). Totalt uppgår de riktade statsbidragen och ersättningarna år 2016 till närmare 80 miljarder kronor enligt samma kartläggning, varav 44,5 miljarder kronor till kommunerna och 33,5 miljarder kronor till landstingen. Enligt regeringens budgetproposition för 2018 uppgick de riktade statsbidragen år 2016 till 96 miljarder kronor (prop. 2017/18:1 utg.omr. 25). Ett exempel på riktade statsbidrag är samverkan inom ramen för Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua), som beskrivs närmare i avsnitt 10.8.3, och utbildningskontrakt¹⁰.

Under 2017 presenterades också en möjlighet för kommunerna och landstingen att erhålla extra stöd för att öka antalet extratjänster¹¹. Varje kommun eller landsting får ett beting, alltså ett antal extratjänster som de kan få betalt för. Antalet betingade extratjänster är fördelade utifrån antal invånare per kommun eller landsting. Om en kommun eller ett landsting når sitt beting vid angivet datum erhåller man statsbidraget. I de fall som betinget understigs minskar

¹⁰ Utbildningskontrakt syftar till att en arbetslös ungdom ska studera inom kommunal vuxenutbildning eller folkhögskola med målsättningen att fullfölja en gymnasieutbildning. Utbildningskontrakt ingås mellan Arbetsförmedlingen, ungdomen själv och den kommun som ungdomen är bosatt i. Utbildningskontrakt kan kombineras med både praktik och arbete. Enligt förordningen (2015:502) anges, bland annat, att statsbidrag för anordnat arbete eller praktik inte får avse arbete eller praktik som ersätter arbete som redan utförs inom kommunens ordinarie verksamhet.

¹¹ I förordningen (2015:503) om särskilt anställningsstöd anges att en anvisning i form av extratjänst får göras för den som sedan 450 dagar deltar i jobb- och utvecklingsgarantin. Anvisning får göras för högst 12 månader i taget till anställning inom hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen, verksamhet enligt skollagen, äldreomsorg enligt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

statsbidraget i proportion till detta. Om en kommun t.ex. når 90 procent av sitt beting erhålls 90 procent av det angivna statsbidraget.

10.4 För vilka målgrupper kan ansvarsfördelningen bli otydlig?

Som anges i kapitlets inledning har utredningen valt att fokusera på de målgrupper som kan vara föremål såväl statliga som kommunala arbetsmarknadsinsatser. I avsnitt 10.4.1–10.4.4 nedan redogörs för vilka grupper som utredningen har identifierat som särskilt berörda.

10.4.1 Personer som är eller riskerar att bli långtidsarbetslösa

Under 2016 uppgick antalet inskrivna arbetslösa på Arbetsförmedlingen till i genomsnitt 363 000 personer per månad, vilket motsvarar 7,6 procent av den registerbaserade arbetskraften. Den registerbaserade arbetskraften räknas fram enligt följande: yrkesverksamma plus summan av öppet arbetslösa och antalet som får aktivitetsstöd (totalt inskrivna arbetslösa) vid en viss tidpunkt. Arbetsförmedlingens mått på arbetslöshet är summan av öppet arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd (16–64 år). Av det totala antalet arbetslösa utgjordes cirka 60 000 av personer inskrivna i etableringsuppdraget, motsvarande 16 procent av samtliga arbetslösa. Jämfört med 2015 har antalet inskrivna arbetslösa inom etableringsuppdraget ökat med 13 000 personer.

Det är i första hand personer som varit arbetslösa länge eller som inte har etablerat sig på arbetsmarknaden som kan bli föremål för åtgärder från såväl Arbetsförmedlingen som kommunerna.

Antalet långtidsarbetslösa har varit tämligen konstant de senaste åren och legat kring 160 000 personer enligt Arbetsförmedlingens statistik.¹² Arbetsförmedlingen använder inte längre i formell mening

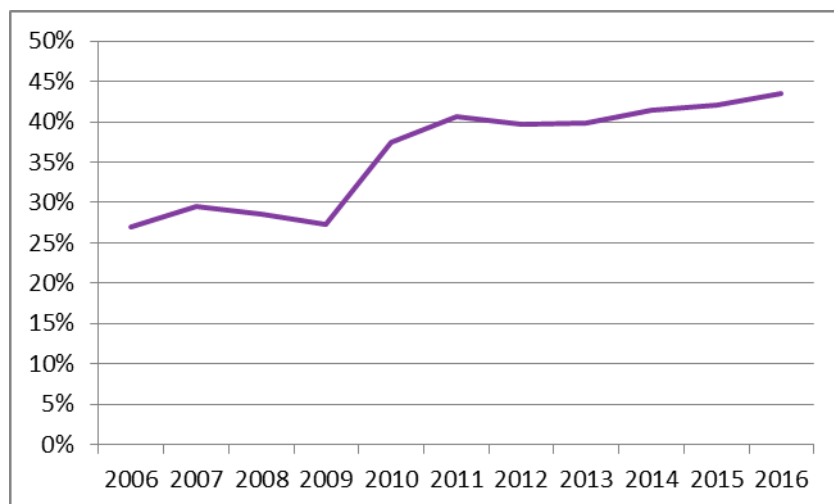
¹² Arbetsförmedlingens statistik skiljer sig i flera avseenden från statistik baserad på SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU). Både definitioner och mätmetoder skiljer sig åt. Arbetsförmedlingens statistik bygger på registeruppgifter om alla arbetssökanden som anmäler sig till Arbetsförmedlingen medan AKU bygger på ett representativt urval av de personer som är arbetslösa på arbetsmarknaden. Detta betyder att Arbetsförmedlingens

begreppen ”långtidsarbetslöshet” eller ”långtidsarbetslösa” i sin statistik, utan redovisar i stället de arbetsökande efter hur länge de har varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen i termer av ”inskrivningstider”. Ungdomar mellan 16 och 24 år räknas som långtidsarbetslösa om de har varit inskrivna som arbetslösa mer än sex månader (Zetterberg 2016).

Sedan 2013 redovisar Arbetsförmedlingen uppgifter om ”öppet arbetslösa och sökande i program med aktivitetsstöd” som har varit utan arbete i mer än 6, 12 respektive 24 månader. Detta innebär att även arbetsökande som är heltidsstuderande och inskrivna på Arbetsförmedlingen kan komma att redovisas som långtidsarbetslösa.

Efter finanskrisen mer än fördubblades antalet långtidsarbetslösa. Sedan 2010 har antalet långtidsarbetslösa varit relativt stabilt, men de långtidsarbetslösas andel av de inskrivna har fortsatt att öka (figur 10.3).

Figur 10.3 Andel långtidsarbetslösa av samtliga inskrivna arbetslösa



Källa: Arbetsförmedlingens datalager och utredningens egna beräkningar.

statistik i förhållande till AKU utgörs av ett selektivt urval av arbetsökande som sannolikt innebär att de i genomsnitt har högre benägenhet eller risk för att bli långtidsarbetslösa.

Arbetsförmedlingen har identifierat fyra grupper som bedöms ha en utsatt ställning på arbetsmarknaden och därmed riskerar långtidsarbetslöshet. Detta gäller personer som

- är födda utanför Europa,
- saknar fullföljd gymnasieutbildning,
- har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, eller
- är 55 år eller äldre.

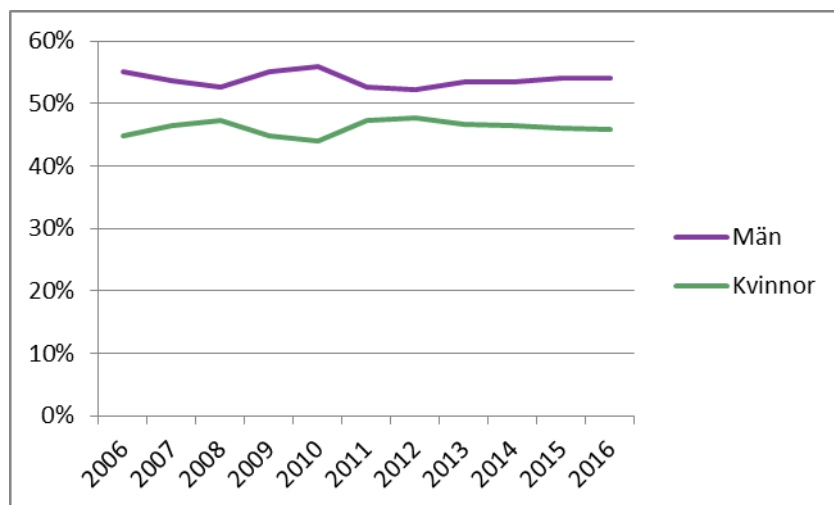
Andelen inskrivna arbetslösa på Arbetsförmedlingen som tillhör grupper med utsatt ställning har ökat kraftigt, från kring 50 procent år 2006 till 74 procent år 2017, motsvarande 264 977 personer. Arbetsförmedlingen bedömer att andelen kommer att öka ytterligare de närmaste åren och uppgå till 77 procent år 2020 (Arbetsförmedlingen 2016 b).

Utredningen har analyserat sammansättningen av gruppen långtidsarbetslösa genom att bearbeta statistik för åren 2006–2016 från Arbetsförmedlingens datalager. Statistiken utgår från de grupper som bedöms ha en utsatt ställning på arbetsmarknaden. En och samma person kan tillhöra flera utsatta grupper, t.ex. genom att vara såväl lågutbildad som 55 år eller äldre.

Inskrivna arbetslösa är öppet arbetslösa samt deltagare i program med aktivitetsstöd. Som långtidsarbetslösa räknas personer som är 25 år eller äldre med en sammanhängande tid utan arbete på mer än 12 månader och personer som är under 25 år med en sammanhängande tid utan arbete på mer än 6 månader.

Antalet långtidsarbetslösa män har genomgående varit något högre än antalet långtidsarbetslösa kvinnor. 2016 utgjorde männen 54 procent av de långtidsarbetslösa och kvinnorna 46 procent. (figur 10.4).

Figur 10.4 Andel kvinnor och män av de inskrivna långtidsarbetslösa

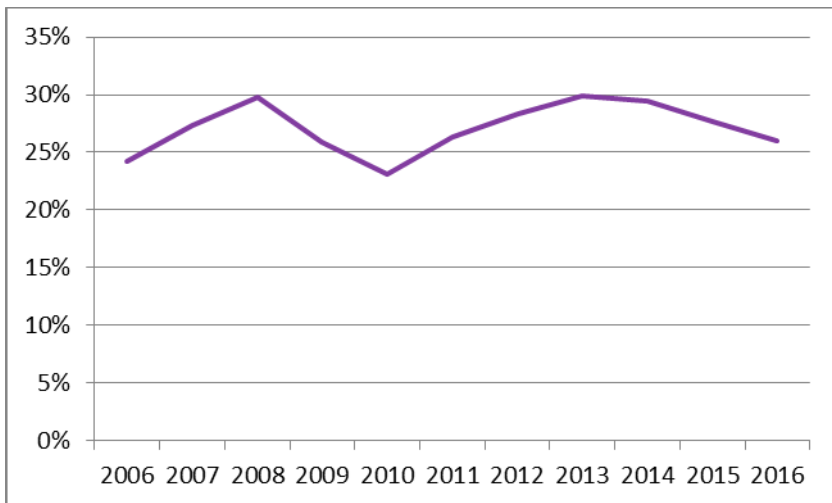


Källa: Arbetsförmedlingens datalager och utredningens egna beräkningar.

Personer med funktionsnedsättning löper större risk att bli kvar länge utan arbete och de har generellt sett lägre utbildningsnivå än övriga arbetssökande.

När antalet långtidsarbetslösa ökade efter finanskrisen minskade andelen med funktionsnedsättning bland de långtidsarbetslösa. Därefter följde en ökning av såväl antalet som andelen med funktionsnedsättning i början av 2010-talet. Sedan 2013 har såväl antalet som andelen funktionsnedsatta bland de långtidsarbetslösa minskat och utgör i dag cirka en fjärdedel (figur 10.5).

Figur 10.5 Andel med funktionsnedsättning av de inskrivna långtidsarbetslösa

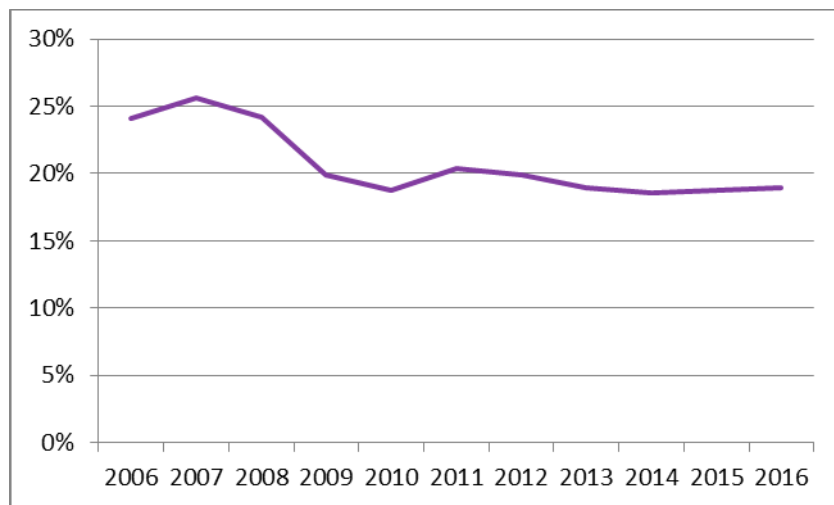


Källa: Arbetsförmedlingens datalager och utredningens egna beräkningar.

Andelen personer inom etableringsuppdraget som bedöms ha funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är fortsatt låg. I slutet av 2016 hade drygt 1 000 av etableringsuppdragets cirka 67 000 deltagare en registrerad funktionsnedsättning.

Långtidsarbetslösa äldre än 55 år är en grupp som under de senaste tio åren minskat både som andel av de långtidsarbetslösa totalt (figur 10.6) och i antal. Antalsmässigt var gruppen ungefär dubbelt så stor 2016 (30 000) som 2008, när antalet var som lägst (15 000). Som andel av de långtidsarbetslösa totalt har minskningen varit från drygt 25 procent till knappt 20 procent, där andelen har varit relativt stabil under senare år.

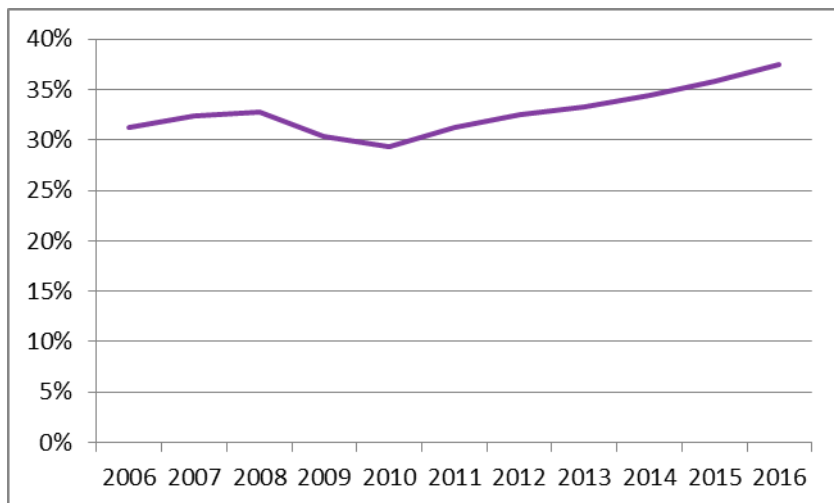
Figur 10.6 Andelen av de inskrivna långtidsarbetslösa som är 55 år eller äldre



Källa: Arbetsförmedlingens datalager och utredningens egna beräkningar.

En tydlig förändring är att en förhållandevis stor och ökande andel av de långtidsarbetslösa är lågutbildade, det vill säga saknar fullföljd gymnasieutbildning. Från 2006 till 2016 ökade andelen med högst förgymnasial utbildning bland de långtidsarbetslösa från 31 till 37 procent (Figur 10.7). Andelen är högre för kvinnor (39 procent) än för män (36 procent). En förklaring till ökningen är en större andel utomeuropeiskt födda bland de långtidsarbetslösa. Inom gruppen långtidsarbetslösa med högst förgymnasial utbildning finns dessutom ett växande antal med kortare utbildning än grundskola. Under 2016 uppgick dessa till i genomsnitt 59 000 personer, en siffra som var än högre vid årets slut, och motsvarade mer än hälften av de lågutbildade långtidsarbetslösa (Arbetsförmedlingen 2016 d).

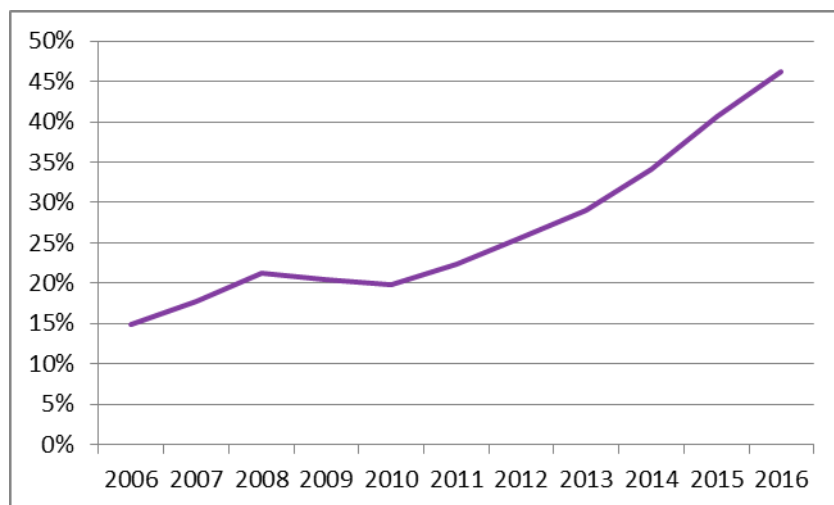
Figur 10.7 Andel lågutbildade av de inskrivna långtidsarbetslösa



Källa: Arbetsförmedlingens datalager och utredningens egna beräkningar.

Den största förändringen i sammansättningen av gruppen långtidsarbetslösa de senaste åren är att andelen utomeuropeiskt födda har ökat kraftigt (Figur 10.8). Från att ha utgjort mindre än en femtedel av de långtidsarbetslösa för tio år sedan är i dag varannan långtidsarbetslös född utanför Europa.

Figur 10.8 Andel utomeuropeiskt födda av de inskrivna långtidsarbetslösa



Källa: Arbetsförmedlingens datalager och utredningens egna beräkningar.

10.4.2 Arbetslösa med ersättning från olika system

Personer som är arbetslösa har rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen under förutsättning att de bl.a. är inskrivna vid Arbetsförmedlingen och står till arbetsmarknadens förfogande i enlighet med 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Arbetslöshetsförsäkringen kompenserar för en viss del av inkomstbortfallet vid arbetslöshet. Rätt till ersättning beror på om den arbetslösa personen är medlem i en arbetslöshetskassa eller inte och om och hen därutöver uppfyller berörd kassas arbetsvillkor. Den som är arbetslös och deltar i program på Arbetsförmedlingen får i stället ersättning i form av aktivitetsstöd, där storleken varierar beroende på om personen har rätt till ersättning från arbetslöshetskassa. De som är mellan 18–24 år och inte uppfyller kraven för akassa har i regel rätt till en lägre så kallad utvecklingsersättning i stället för aktivitetsstöd. Som angetts i avsnitt 10.3.3 finns också möjlighet för den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt att få stöd från kommunen för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. För den som kan arbeta är ett krav för försörjningsstöd från kommunen att man står till arbetsmarknadens förfogande.

Mellan år 2006 och år 2016 har andelen av de arbetslösa som var medlemmar i a-kassan sjunkit från 85 procent till 55 procent. Bland ungdomar (18–24 år) har andelen mer än halverats, från 64 procent till 33 procent, under motsvarande tidsperiod. Av det månatliga genomsnittet arbetslösa som var möjliga ersättningstagare¹³ av a-kassan var det endast 38 procent, 89 000 personer, som fick arbetslöshetsersättning under 2016 (Akademikernas arbetslöshetskassa 2017). Det månatliga genomsnittet som fick aktivitetsstöd och/eller utvecklingsersättning för att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program som Arbetsförmedlingen anvisat till var samma år 130 000 personer (Försäkringskassan, 2016). Samma år mottog cirka 128 000 personer ekonomiskt bistånd från kommunen på grund av arbetslöshet. Nära hälften av de som mottog ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet saknade ersättning i form av såväl arbetslöshetsförsäkring som aktivitetsstöd/utvecklingsersättning, medan ytterligare cirka 40 procent var i behov av ekonomiskt bistånd trots att de fick ersättning p.g.a. att ersättningen var otillräcklig (Socialstyrelsen 2016 b).¹⁴

10.4.3 Mottagare av ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet

Arbetslösa ungdomar, nyanlända som lämnat etableringen och personer som är sjuka, men inte har rätt till ersättning eller inte får tillräcklig ersättning från sjukförsäkringen, samt arbetslösa som inte har kvalificerat sig för arbetslöshetsersättning, hör till de målgrupper som kan behöva ta kontakt med kommunernas socialtjänst för att ansöka om ekonomiskt bistånd. I alla dessa grupper finns många som står långt från arbetsmarknaden.

År 2016 mottog 251 000 vuxna personer ekonomiskt bistånd (Socialstyrelsen 2016 b). Socialstyrelsen redovisar varje år statistik om biståndsmottagarnas huvudsakliga försörjningshinder. Av

¹³ Med möjliga ersättningstagare avses öppet arbetslösa, deltidsarbetslösa, eller arbetslösa med tillfällig timanställning.

¹⁴ Av Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd framgår att 47 procent av de som mottar ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet under 2016 inte får någon annan ersättning, medan 37 procent ansöker om ekonomiskt bistånd på grund av att deras ersättning är otillräcklig. Därutöver mottar 17 procent bistånd på grund av att de väntar på ersättning eller är flykting alt. anhörig i introduktion.

tabell 10.1 framgår att det vanligaste försörjningshindret för de som tar emot ekonomiskt bistånd är arbetslöshet. År 2016 är arbetslöshet det huvudsakliga försörjningshindret för drygt hälften av alla vuxna biståndsmottagare.

Tabell 10.1 Det vanligaste förekommande försörjningshindret för vuxna biståndsmottagare, andel (i procent) per försörjningshinder och år, 2010–2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Arbetslös ¹⁵	48	46	47	49	49	48	51
Sjukskriven	7	8	9	9	10	10	10
Sjuk eller aktivitetsersättning	6	5	5	5	5	5	4
Arbetshinder, sociala skäl	10	11	11	11	11	11	11
Arbetar ¹⁶	5	6	6	5	5	5	5
Föräldraledig	3	3	4	4	3	3	3
Språkhinder	5	6	7	6	6	6	3
Övriga/annat försörjningshinder ¹⁷	10	10	11	11	11	12	11
Uppgift saknas	5	4	1	0	0	1	1
Totalt	100	100	100	100	100	100	100

Källa: Registret över ekonomiskt bistånd, Socialstyrelsen. Not. Exkl. gymnasie studerande ungdomar 18–20. Avrundning av procenttal innebär i vissa fall att svarsandelarna inte summerar upp till exakt 100 procent.

10.4.4 Nyanlända inom etableringen

Arbetsförmedlingen fick 2010 i uppgift att ta över det samordnande ansvaret för nyanlända flyktingar, andra skyddsbehövande och deras anhöriga från kommunerna (etableringsuppdraget), vilket regleras i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Ansvaret för mottagande och insatser för nyanlända är fördelat mellan flera olika aktörer inom såväl statlig som kommunal sektor, däribland Arbetsförmedlingen, kommunerna, länsstyrelserna, För-

¹⁵ Inklusive flykting alt. anhörig i introduktion. Från 2012 redovisas inte personer som enbart fått introduktionsersättning.

¹⁶ Personer som arbetar hel- eller deltid men som har otillräcklig ersättning eller som väntar ersättning.

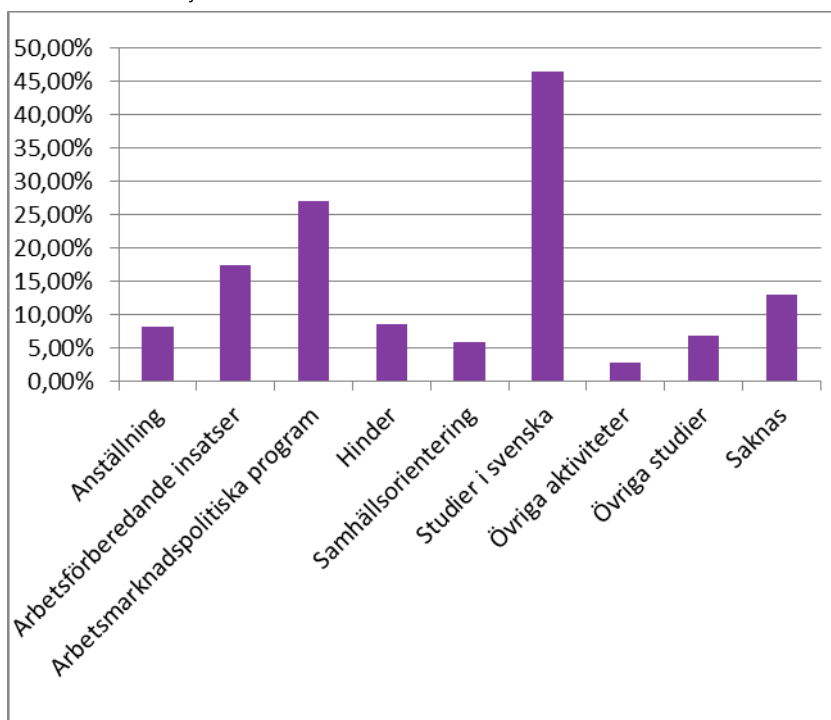
¹⁷ Här ingår bland annat personer som väntar på att få äldre försörjningsstöd, väntar på plats i barnomsorg, eller person som normalt klarar sin egen försörjning men är i tillfälligt behov av bistånd till exempelvis tandvård, flyttkostnad eller elskuld etc.

säkringskassan och Migrationsverket. Arbetsförmedlingen har det samordnande ansvaret medan kommunerna bland annat ansvar för mottagande, bostadsförsörjning och utbildning i svenska för invandrare, samhällsorientering och annan vuxenutbildning.

Enligt statistik från Arbetsförmedlingens datalager för maj månad 2017 deltar 47 procent av deltagarna i etableringsuppdraget i studier i svenska. Andelen i arbetsmarknadspolitiska program är 27 procent och andelen i arbetsförberedande insatser uppgår till 18 procent. Drygt 8 procent har en anställning och 6 procent deltar i samhällsorientering. Samma person kan delta i flera aktiviteter. Knappt 9 procent har hinder, vilket innebär att de till exempel är föräldralediga, förhindrade eller sjuka. Drygt 13 procent deltog inte i någon aktivitet vid mättillfället i maj 2017 och utgör kategorin "saknas" i figur 10.9.

Figur 10.9 Aktiviteter inom etableringen per typ av aktivitet

Maj 2017



Källa: Arbetsförmedlingens datalager. Not. Gäller nyanlända som har pågående etableringsplan.

Viktigt att notera är att det är kommunerna som i dag tillhandhåller en majoritet av de insatser som deltagarna i etableringsuppdraget får. Det gäller alla studier i svenska och all samhällsorientering. Kategorin övriga studier utgörs i praktiken av reguljär kommunal vuxenutbildning. Av de 27 procent i etableringen som deltar i arbetsmarknadspolitiska program deltar sju av tio i förberedande eller orienterande utbildning. Endast var åttonde deltar i praktik och mindre än var tionde i arbetsmarknadsutbildning (tabell 10.2).

Tabell 10.2 Nyanlända deltagare i arbetsmarknadspolitiska program per typ av program

Maj 2017. Kvarstående antal och andel (i procent) per typ av program

Arbetsmarknadspolitiska program	Antal	Andel
Arbetspraktik	2 245	3,2
Arbetsträning inom praktiskt basår	4	0,0
Arbetsträning med handledare	1 461	2,1
Folkhögskolesatsning	14	0,0
Förberedande eller orienterande utbildning	12 312	17,5
Fördjupad kartläggning/vägledning	405	0,6
Praktisk kompetensutveckling	1	0,0
Projekt	1 399	2,0
Stöd till start av näringsverksamhet	60	0,1
Upphandlad arbetsmarknadsutbildning	1 319	1,9
Yrkeskompetensbedömning	61	0,1
Total	1 8981	27

Källa: Arbetsförmedlingens datalager Not. Gäller nyanlända som har en pågående etableringsplan.

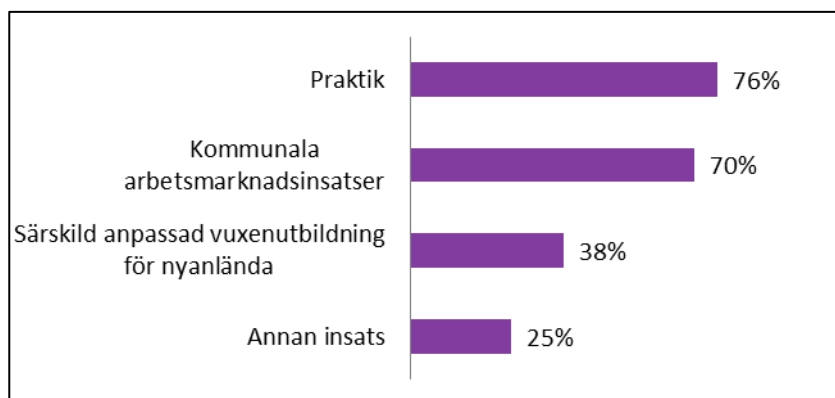
En enkätundersökning riktad till kommunerna om samverkan och insatser för personer i etableringen som genomfördes av SKL under 2016 (se även bilaga 3) visar att en hög andel av kommunerna, trots

att Arbetsförmedlingen 2010 övertog det samlade ansvaret för nyanländas etableringsprocess, erbjuder arbetsmarknadsinsatser för personer som har en etableringsplan (Figur 10.10). Av de 242 kommuner som besvarade enkäten uppgav 76 procent att de erbjuder praktik och 70 procent att de erbjuder kommunala arbetsmarknadsinsatser till nyanlända inom etableringsplanen. Dessa insatser är inte upphandlade av Arbetsförmedlingen. Finansieringen kommer istället från flera olika källor. En källa är projektmedel från Asyl-, migrations- och integrationsfonden (AMIF)¹⁸ och Europeiska socialfonden (ESF) (för mer information om ESF, se avsnitt 10.8.3). Deltagarna i dessa ingår, tillsammans med deltagarna i projekt som finansieras med arbetsmarknadspolitiska projektmedel, under rubriken projekt i tabell 10.2.

Utöver dessa projekt finansieras kommunala arbetsmarknadsinsatser för personer i etableringen med kommunala medel. I vilken mån dessa insatser täcks av den schablonersättning som kommunerna får enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar, vilken ska täcka kostnader för nyanlända under mottagningsåret och de tre följande åren, är svårt att bedöma och torde variera mellan kommunerna.

¹⁸ AMIF är en fond som ska stödja EU:s medlemsstater i arbetet med att genomföra den gemensamma asyl- och migrationspolitiken. Arbetet ska ske i enlighet med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Organisationer kan ansöka om medfinansiering från fonden för projekt inom tre olika områden: asyl, integration och laglig migration samt återvändande. Projekten ska rikta sig till tredjelandsmedborgare. Beviljade projekt medfinansieras med 75 procent. I Sverige finns det cirka 100 miljoner kronor per år att söka fram till 2020.

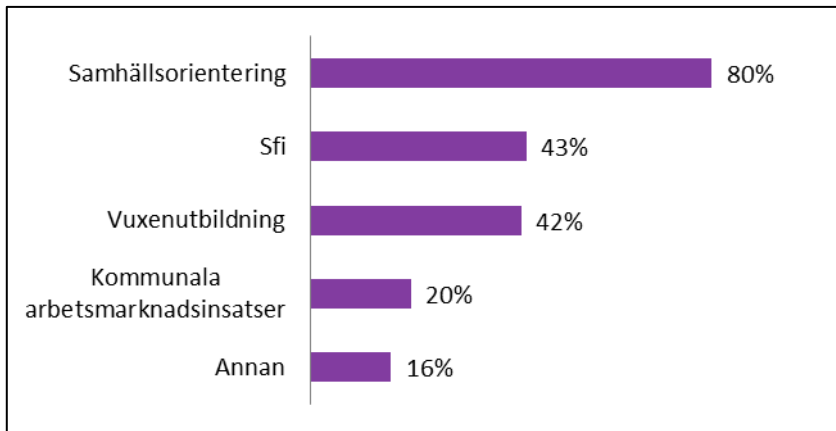
Figur 10.10 Insatser utöver SFI, vuxenutbildning och samhällsorientering som kommunerna uppger att de erbjuder till nyanlända inom etableringsplanen, 2016



Källa: Enkät genomförd av SKL. Not. Frågan besvarades av totalt 242 kommuner.

Vidare uppger 62 procent av de kommuner som besvarade enkäten att de samverkar med andra kommuner kring organisering av etableringsinsatser till nyanlända (figur 10.11). Kommunernas enkätsvar visar att detta samarbete i vissa fall avser verksamhet som ligger utanför kommunernas uppdrag inom etableringen. Till exempel uppger drygt 20 procent att de samarbetar med en annan kommun om kommunala arbetsmarknadsinsatser.

Figur 10.11 Etableringsinsatser som kommunerna uppger att de samarbetar med andra kommuner om (2016)



Källa: Enkät genomförd av SKL. Not. Frågan besvarades av totalt 242 kommuner.

En förklaring till att kommunerna tillhandhåller insatser är att de har starka incitament att göra insatser som rustar nya kommuninvånare för arbetsmarknaden och som minskar risken för att dessa kommer att behöva ekonomiskt bistånd efter att de har lämnat Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag.

10.5 Faktorer som påverkar ansvarsfördelningen

Det samlade ansvaret för en arbetslös individ som har försörjningsstöd är inte tydligt definierat i någon författning, eftersom Arbetsförmedlingen och kommunerna ansvarar utifrån olika områden. I praktiken är det en kombination av flera regelverk och omständigheter som avgör om det är Arbetsförmedlingen eller kommunen som kommer att erbjuda en individ insatser. Som framgår nedan har de krav som individen måste uppfylla för att få ersättning stor betydelse, liksom Arbetsförmedlingens bedömning av den sökandes position på arbetsmarknaden och vilka insatser som finns tillgängliga hos Arbetsförmedlingen respektive kommunen.

10.5.1 Liknande krav tillämpas på individen oavsett ersättningsform

Alla som tar emot någon form av ersättning från det offentliga – arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd eller försörjningsstöd – möter liknande krav på att de ska stå till arbetsmarknadens förfogande. Detta innebär bland annat krav på att aktivt söka arbete och delta i anvisade åtgärder för att inte riskera nedsatt eller utebliven ersättning.

En förutsättning för att ha rätt till ersättning vid arbetslöshet från arbetslöshetsförsäkringen är att den sökande är arbetslös och oförhindrad att åta sig arbete, är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen och även i övrigt står till arbetsmarknadens förfogande. Detta följer av 9 § lagen (1997:238) arbetslöshetsförsäkring (ALF). Den arbetslöse ska således ha för avsikt att arbeta. Det påpekas i lagens förarbeten att vid bedömningen av om en sökande kan anses stå till arbetsmarknadens förfogande är det av vikt att lika fall behandlas lika (prop. 2012/13:12). Bedömningen ska således göras utifrån de faktiska förhållandena i det enskilda fallet. Att stå till arbetsmarknadens förfogande ställer höga krav på den enskilde att finnas tillgänglig för att kontakta arbetsgivare och skicka in ansökningar samt att söka information om lediga arbeten.

Arbetsförmedlingen har som instruktionsenlig uppgift att säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring. I det ingår att kontrollera att den som får eller begär ersättning från arbetslöshetskassan aktivt söker lämpligt arbete. Den arbetssökande ska i en aktivitetsrapport redovisa vilka aktiviteter hen har genomfört för att ta sig ur arbetslösheten. I en rapport från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring om Arbetsförmedlingens tillämpning av regelverket konstateras dock att det förekommit en undertillämpning av regelverket vad gäller sökande som inte aktivt sökt lämpliga arbeten (IAF 2016). De arbetsförmedlingskontor som IAF besökt uttryckte en svårighet i att bedöma om den sökande varit aktivt arbetssökande eller inte. IAF uppmärksammade också att det för likartade fall har funnits variationer i olika kontors bedömningar.

I mars 2015 trädde nya åtgärdsregler i kraft inom aktivitetsstödet för personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program. Reglerna motsvarar i stort de regler som sedan tidigare finns inom arbetslös-

hetsförsäkringen och innebär fler åtgärdsgrunder men överlag mildare åtgärder. Syftet är att den arbetssökande ska kunna ändra ett handlingssätt som inte stämmer överens med villkoren i försäkringen. Systemet innebär att personer under vissa omständigheter kan varnas eller stängas av från rätt till ersättning. En väsentlig anledning till att införa ett åtgärdssystem inom aktivitetsstödet var att forskning och erfarenhet visar att sanktionsregler inom en arbetslöshetsförsäkring leder till att arbetslösa snabbare går från arbetslöshet till arbete (Ds 2013:59).

Som redogjorts för i avsnitt 10.3.3 återfinns även krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande i SoL. För de arbetslösa som mottar försörjningsstöd förtydligades 1 juli 2016 kravet i socialtjänstlagen på individens förstahandsansvar för sin försörjning genom ett nytt andra stycke i 4 kap. 1 §. Ändringen tydliggör att kravet innebär att den som inte kan försörja sig, men som kan arbeta, har rätt till försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. Av förarbetena framgår att regeringen med ändringarna vill tydliggöra att det ska råda samstämmighet mellan villkoren i ALF och förutsättningarna för rätt till bistånd enligt SoL (prop. 2015/16:136 s.19). I samma stycke anges samtidigt att den enskilde har rätt till försörjningsstöd även om hen inte står till arbetsmarknadens förfogande, om det finns godtagbara skäl. Kommunerna kan utöver att kräva att mottagarna av försörjningsstöd ska vara inskrivna vid Arbetsförmedlingen, med stöd i 4 kap i SoL även begära att de tidigt deltar i en kommunal åtgärd, om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Lagändringen föregicks av en utredning som hade i uppdrag att analysera och föreslå hur samma krav på arbetssökaraktivitet och uppföljning i så stor utsträckning som möjligt kan gälla för samtliga arbetslösa, oavsett försörjning vid arbetslöshet. En kartläggning av kommunernas befintliga praxis genom intervjuer och enkätundersökningar visade att dessa, redan innan den nya bestämmelsen i Socialtjänstlagen, i praktiken ställde krav som i flera avseenden överstämmer med de allmänna kraven i ALF. Bland annat krävde kommunerna att de arbetssökande som mottog ekonomiskt bistånd skulle delta i arbetsmarknadspolitiska program, delta i anvisad praktik eller kompetenshöjande verksamhet, vara aktivt arbetssökande samt vara nåbar för kontakter med såväl Arbetsförmedlingen som socialtjänsten (SOU 2015:44).

Det finns samtidigt grundläggande skillnader mellan framför allt arbetslöshetsförsäkringen och det ekonomiska biståndet vad gäller såväl syfte som konstruktion. Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring med detaljerade försäkringsvillkor. Det ekonomiska biståndet är däremot avsett att vara samhällets yttersta skyddsnät. Även om socialnämnden kan sänka nivån på den arbetslösa individens försörjningsstöd om den enskilde vägrar att delta i kommunens praktik eller kompetenshöjande verksamhet kan den endast i undantagsfall vägra försörjningsstöd, och även i dessa fall måste socialnämnden se till att den enskilde har medel för sitt omedelbara livsuppehälle (jfr prop. 1996/97:124 s. 173).

10.5.2 Aktivitetsrapportering krävs för att få ersättning och stå till arbetsmarknadens förfogande

Personer som har arbetslöshetsersättning är, enligt 43§ Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, skyldiga att medverka till upprättandet av en individuell handlingsplan. I handlingsplanen anges den arbets sökandes skyldigheter, inriktning och planerade aktiviteter. Handlingsplanen följs upp av Arbetsförmedlingen genom att den som är anmäld som arbetssökande lämnar en aktivitetsrapport, i de flesta fall månadsvis.

Kraven att medverka till upprättandet av en handlingsplan och att aktivitetsrapportera gäller alla anmälda arbetssökande vid Arbetsförmedlingen. Om aktivitetsrapporten inte lämnas i tid kan det påverka den enskildes ersättning såväl från arbetslöshetskassan som aktivitetsstöd och/eller utvecklingsersättning. För personer som uppbär ekonomiskt bistånd kan utebliven aktivitetsrapportering leda till att man avaktualiseras från Arbetsförmedlingen vilket i sin tur kan påverka kommunens bedömning av rätten till ersättning.

Regeringen har genom 6 b § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bemyndigat Arbetsförmedlingen att meddela föreskrifter om aktivitetsrapporterna, bl.a. formerna för hur de ska lämnas. Sådana föreskrifter har meddelats i 3 § Arbetsförmedlingens föreskrifter (2015:4) om aktivitetsrapport, anvisning till arbete och underrättelse till arbetslöshetskassa. För att kunna aktivitetsrapportera över internet behöver den arbetssökande en e-legitimation. Arbetssökande som inte har tillgång till en dator kan fylla i aktivitetsrapporten på Arbetsförmedlingens datorer. Enligt föreskrif-

terna kan en arbetssökande också lämna sin aktivitetsrapport på en pappersblankett eller muntligt vid ett besök på Arbetsförmedlingen. I sitt informationsmaterial skriver emellertid Arbetsförmedlingen att uppgiftslämnande via pappersblankett eller muntligt vid kontor kan ske ”i undantagsfall”¹⁹. Utifrån föreskrifterna är dock dessa sätt att lämna uppgifter att jämställa med övriga tillåtna former. Det går inte att lämna en aktivitetsrapport per telefon eller e-post. Arbetsförmedlingen har till regeringen påtalat att det finns flera utmaningar i att bättre tillgängliggöra systemet med aktivitetsrapporter för deltagare. Det handlar exempelvis om språkhantering och effektiva processer för att hantera manuellt inlämnade aktivitetsrapporter (Arbetsförmedlingen 2016 c).

10.5.3 Betydelsen av Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska bedömning

För alla arbetssökande som skrivs in på Arbetsförmedlingen gör Arbetsförmedlingen en arbetsmarknadspolitisk bedömning. Arbetsförmedlaren bedömer då om den arbetssökande anses ha tillräckliga kvalifikationer för att direkt börja söka lediga jobb eller om den sökande är i behov av en åtgärd eller en kombination av åtgärder för att komma närmare ett arbete. Det är denna bedömning som ligger till grund för vilka program- och förmedlingsinsatser som ska erbjudas till den arbetssökande.

Enligt Arbetsförmedlingens interna information²⁰ ska alla arbetssökande garanteras att få rätt service av Arbetsförmedlingen, så att han eller hon så snabbt som möjligt kan få eller komma närmare ett arbete. Enligt samma dokument ska en bedömning av den arbetssökandes behov göras vid någon av de första kontakterna med personen i fråga. Bedömningen ska enligt Arbetsförmedlingen resultera i en konkret planering där slutmålet är arbete.

Enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd ska den arbetssökandes tjänster och aktiviteter planeras utifrån den arbetsmarknadspolitiska bedömningen (Af 2017/00292690).

¹⁹ www.arbetsformedlingen.se/download/18.e9276f9141789c0603a0/1425044504076/aktivitetsrapport_sv.pdf

²⁰ VIS 2017-06-21 Arbetsmarknadspolitisk bedömning, fastställa tjänst, upprätta planering – lokal introduktion för arbetsförmedlare.

Arbetsförmedlingens bedömning påverkar ansvarsfördelningen

Det är Arbetsförmedlingen som, utifrån den arbetsmarknadspolitiska bedömningen, bestämmer vilka insatser den arbetssökande ska få ta del av. Detta gäller även för personer som har ekonomiskt bistånd. I många fall sker samråd mellan Arbetsförmedlingen och kommunen, som ju också träffar den enskilde, med det är Arbetsförmedlingen som i slutändan beslutar om insatser. Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen kan även utmynna i att Arbetsförmedlingen bedömer att den arbetssökande inte står till arbetsmarknadens förfogande. Det finns många olika anledningar till att Arbetsförmedlingen bedömer att en person inte står till arbetsmarknadens förfogande. Främst handlar det om faktorer som kan hänföras till individen, som motivation eller förmåga att tillgodogöra sig insatser. Även arbetsmarknadsläget har betydelse. I praktiken spelar det även roll vilka insatser som Arbetsförmedlingen har att erbjuda. Om Arbetsförmedlingen bedömer att ingen av de insatser som den har att erbjuda är lämpliga för individen, eller att individen inte har förutsättningar att tillgodogöra sig någon insats kan det leda till att personen inte anses stå till arbetsmarknadens förfogande (se nedan).

De arbetssökande som inte bedöms stå till arbetsmarknadens förfogande har inte rätt till ersättning från arbetslöshetskassa eller aktivitetsstöd och blir heller inte föremål för insatser från Arbetsförmedlingen. Dessa personer kan dock kontakta socialtjänsten och ansöka om ekonomiskt bistånd. Även enligt socialtjänstlagen ska det dock göras en bedömning av huruvida en person står till arbetsmarknadens förfogande. I förarbetena till den lagändring som infördes 2016 uttalade regeringen att ändringen tydliggjorde den samstämmighet som ska finnas mellan ALF och SoL (se avsnitt 10.5.1). Prövningen enligt SoL görs av kommunen, som kan ha en annan uppfattning än Arbetsförmedlingen huruvida en person står till arbetsmarknadens förfogande och därefter erbjuda insatser.

Att just dessa situationer skapar problem och oklarheter i relationerna mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna har konstaterats såväl i betänkandet Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd (SOU 2015:44) och i en rapport till Riksrevisionen (Panican och Ulmestig 2017). Arbetsförmedlingens bedömning av om den arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande blir därmed avgörande för om kommunen eller Arbetsförmedlingen erbjuder insatser. Om Arbets-

förmedlingens bedömning blir för snäv så kan den enskilde gå miste om statliga insatser och i stället hänvisas till kommunala insatser.

Flera studier och kartläggningar har undersökt om arbetslösa med ekonomiskt bistånd från kommunen behandlas annorlunda av Arbetsförmedlingen och får sämre stöd än andra arbetslösa. På regeringens uppdrag har Arbetsförmedlingen beskrivit sitt arbete med personer som tar emot ekonomiskt bistånd (Arbetsförmedlingen 2013 a). Rapporten visar att såväl myndighetens som de inskrivnas aktivitet varierar beroende på de arbetssökandes ersättningsformer. Exempelvis anvisas personer som saknar ersättning från arbetslöshetsförsäkringen i lägre utsträckning till arbetsmarknadspolitiska program än personer som får arbetslöshetsersättning. Arbetsförmedlingen har inte rätt att registrera om inskrivna tar emot ekonomiskt bistånd. I rapporten antas emellertid att en stor del av de som saknar ersättning från arbetslöshetsförsäkringen eller aktivitetsstöd har ekonomiskt bistånd. Personer som tar emot ekonomiskt bistånd förefaller därmed inte få insatser från Arbetsförmedlingen i samma utsträckning som arbetslösa med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

Som tidigare angivits ska regelverket för vissa nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet i större utsträckning harmoniseras med det regelverk som gäller för övriga arbetssökande, genom den beslutade lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare vilken träder i kraft 2018. En harmonisering av regelverket innebär en övergång från en rättighetsbaserad lagstiftning där den nyanlände har rätt till en etableringsplan till att nyanlända i stället, liksom övriga arbetssökande, anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program utifrån en arbetsmarknadspolitisk bedömning.

I förarbetena till den nya lagen framgår att regeringens utgångspunkt är att i princip alla som ingår i målgruppen ska anvisas till det nya etableringsprogrammet, då Arbetsförmedlingen förväntas kunna svara mot ett varierat insatsbehov i målgruppen för etableringsuppdraget och erbjuda ett tillräckligt brett utbud av insatser. Regeringens uppfattning är att det endast i undantagsfall redan vid anvisningstillfället ska visa sig att den nyanlände av olika anledningar inte kan tillgodogöra sig de insatser som Arbetsförmedlingen kan erbjuda inom ramen för programmet, dvs. att en anvisning inte skulle gynna

individens etablering i arbets- och samhällslivet. I dessa fall bör därför ingen anvisning till programmet göras (prop. 2016/17:175).

Flera remissinsatser delade inte bedömningarna i den promemoria som föregick förslaget, bl.a. om att rätten till etableringsuppdraget upphör och ersätts med anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program. I sitt remissyttrande påpekar SKL att de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna kan resultera i att vissa nyanlända inte anvisas till etableringsprogrammet, vilket kan innebära ekonomiska konsekvenser för landets kommuner.

Av avsnittet ovan framgår att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen är beroende av om Arbetsförmedlingen har ett utbud av insatser att erbjuda som individen kan tillgodogöra sig och som anses gynna individens etablering i arbets- och samhällslivet. Göteborgs kommun uppmärksammar i sitt remissyttrande att en ”arbetsmarknadsmässigt motiverad” bedömning kan innebära att individen utsluts från att erhålla etableringsersättning. En arbetsmarknadspolitisk bedömning utifrån kraven på arbetsmarknaden kan i praktiken då leda till att ett större ekonomiskt ansvar övervältras på kommunerna.

10.6 Arbetsförmedlingens och kommunernas bild av ansvarsfördelningen

I detta avsnitt redovisas resultatet från de undersökningar som utredningen har genomfört samt SKL:s enkät som utredningen tagit del av. Mer information om respektive undersökning finns i kapitel 1 samt i bilagorna 3 och 4.

10.6.1 Dagens roll- och ansvarsfördelning anses överlag vara otydlig

Många av de företrädare för Arbetsförmedlingen och kommunerna som deltagit i fokusgrupperna uttrycker att roll- och ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunen inte är tillräckligt tydlig. Deltagare från båda parter beskriver att de inte vet var det statliga åtagandet börjar och slutar. En återkommande synpunkt från företrädarna för Arbetsförmedlingen är att detta, dvs. när Arbetsförmedlingens ansvar börjar och slutar, är något som behöver redas ut. Kommunföreträdarna anser att ett förtydligande framför allt behövs

när det gäller arbetslösa som står långt ifrån arbetsmarknaden, i synnerhet när det gäller nyanlända inom etableringsuppdraget och arbetslösa som mottar ekonomiskt bistånd.

I den enkät som SKL har genomfört efterfrågar många kommuner också en tydligare beskrivning av uppdrag, ansvarsfördelning och roller mellan Arbetsförmedlingen och kommunen inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska insatserna för nyanlända. Över 70 procent av kommunerna uppger i samma enkät att de i dag erbjuder praktik och kommunala arbetsmarknadsinsatser till nyanlända inom etableringsplanen, utöver SFI, vuxenutbildning och samhällsorientering (se figur 10.10). Kommunerna beskriver i SKL:s enkät att de upplever att samsyn, tillit och ömsesidigt förtroende saknas mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen.

De svar som kommunerna har lämnat inom ramen för utredningens enkät ger annan och betydligt mer positiv bild. Av de kommuner som besvarat enkäten uppger 70 procent att ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunen fungerar ganska eller mycket bra. Många kommuner framför å andra sidan i samma enkät, i likhet med de kommunföreträdare som deltagit i utredningens fokusgrupper, att det finns ett behov av att förtydliga Arbetsförmedlingens och kommunernas ansvar och roller avseende personer som har ekonomiskt bistånd. Flera kommuner uttrycker i sina enkätsvar att de upplever att Arbetsförmedlingen lämnar ansvaret för att tillhandahålla insatser för personer med ekonomiskt bistånd till kommunerna. Dessa kommuner anser sig sakna mandat att förhandla med Arbetsförmedlingen och ställa krav på att de ska erbjuda insatser även för personer som står längre ifrån arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingens företrädare i fokusgrupperna anser att flera kommuner inte fullt ut tar sitt ansvar för arbetslösa och att de därmed inte tar ett ansvar inom arbetsmarknadspolitiken. Arbetsförmedlingens företrädare anser att strukturella förändringar i sammansättningen av arbetslösa har bidragit till att Arbetsförmedlingen tvingats etablera närmare kontakt med kommunerna. Flera av företrädarna för Arbetsförmedlingen vill dock vara tydliga med att Arbetsförmedlingens uppdrag är att "förmedla jobb" och att människor ska vara rustade för att komma ut på arbetsmarknaden. De menar att Arbetsförmedlingens åtagande i huvudsak avser personer som kan matchas mot arbete. Samtidigt uttrycker flera företrädare för Arbetsförmedlingen att matchningsarbetet förutsätter att Arbetsför-

medlingen rustar individen för att denne ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

Bland företrädarna för Arbetsförmedlingen finns det en utbredd uppfattning om att Arbetsförmedlingen och kommunerna har olika fokus i sina uppdrag. De menar att kommunerna i högre utsträckning än Arbetsförmedlingen har ett socialt fokus, där kommunens målsättning handlar om att individerna ska bli självförsörjande. Arbetsförmedlingens fokus är däremot, enligt dessa företrädare, kompetensförsörjning, vilket i första hand syftar till att stödja arbetsmarknaden med arbetskraft. Företrädarna för Arbetsförmedlingen uttrycker också att vissa områden ligger utanför arbetsmarknadspolitikens ansvar, där andra politikområden så som socialpolitiken och utbildningspolitiken behöver ta ett större ansvar för arbetslösa personer.

Av de kommuner som deltagit i utredningens fokusgrupper finns det ett flertal som menar att det sedan flera år tillbaka skett en förskjutning i roller och ansvar inom arbetsmarknadspolitikens. De anser att Arbetsförmedlingen är mer beroende av kommunernas insatser i dag än tidigare. Kommunerna framhåller igen att det finns en otydlighet om vem som ska göra vad och när den andres ansvar börjar, och att det kan vara tidskrävande att förhandla om gränserna för ansvar mellan kommunen och Arbetsförmedlingen.

10.6.2 Gemensam bild av att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen är ett utvecklingsområde

Flera av de företrädare för Arbetsförmedlingen som deltagit i utredningens fokusgrupper lyfter fram den arbetsmarknadspolitiska bedömningen som ett generellt utvecklingsområde. De bedömer att det finns en risk för att individer hamnar mellan stolarna, då Arbetsförmedlingen och kommunerna gör olika bedömningar av om en individ står till arbetsmarknadens förfogande eller inte. Företrädarna för Arbetsförmedlingen anser att det i dag inte är helt tydligt vilka kriterier som ska användas för att bedöma vem som står och inte står till arbetsmarknadens förfogande. Den lokala samverkan med kommunen kan enligt företrädarna för Arbetsförmedlingen påverka hur de gör bedömningen. En av företrädarna för Arbetsförmedlingen uttrycker att otydlighet kan lösas via en bra samverkan med kommunerna, genom vilken en kedja av insatser kan planeras för att skapa

goda förutsättningar för individen att etablera sig på arbetsmarknaden på sikt.

Flera av företrädarna för Arbetsförmedlingen uppger därutöver att det är Arbetsförmedlingens verktygslåda som i praktiken ligger till grund för Arbetsförmedlingens bedömning. Detta betyder att den arbetssökande bedöms stå till arbetsmarknadens förfogande om Arbetsförmedlingen har passande insatser att erbjuda, men om det inte finns några sådana insatser kan detta resultera i att individen inte bedöms stå till arbetsmarknadens förfogande.

Flera kommuner uttrycker i fokusgrupperna att de upplever att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen utgör en utmaning för såväl ansvarsfördelning som samverkan i arbetsmarknadspolitiken. Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen styr vilka individer som får ta del av Arbetsförmedlingens insatser. Kommunföreträdarna anser att detta kan medföra en otydlig gränsdragning mellan staten och kommunerna vad gäller ansvaret för de individer som inte får ta del av Arbetsförmedlingens insatser.

Kommunföreträdarna uttrycker i fokusgrupperna att de anser att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen generellt sett är för snäv. De menar att detta tvingar kommunerna att ta ett större ansvar för arbetslösa individer, utan att den statliga finansieringen ökar i tillräcklig utsträckning. Kommunföreträdarna anser att Arbetsförmedlingens bedömning av de arbetssökandes förutsättningar för att tillgodoräkna sig en insats, i kombination med att Arbetsförmedlingens har små möjligheter att erbjuda stöd, i många fall kan leda till att kommunerna tvingas ta ett utökat ansvar. Det kan även handla om att Arbetsförmedlingen bedömer att en individ är i behov av exempelvis utbildning på grundskolenivå eller bättre kunskaper i det svenska språket för att kunna få ett arbete. I och med att det är Arbetsförmedlingens bedömning som avgör individens möjlighet att få ta del av Arbetsförmedlingens insatser, anser kommunerna att de tvingas rusta upp och organisera insatser i egen regi för arbetslösa individer som inte erbjuds statligt stöd.

Det finns även en utbredd uppfattning bland de kommuner som deltagit i utredningens fokusgrupper att Arbetsförmedlingen inte har anpassat sin bedömning av individens avstånd till arbetsmarknaden, och i den bemärkelsen sin egen roll, efter den utveckling av arbetslöshetens sammansättning som har skett. Här hänvisar kommunföreträdarna till den ökande andelen strukturarbetslöshet av den

totala arbetslösheten, där en större andel arbetslösa står långt ifrån arbetsmarknaden. Kommunföreträdarna upplever mot bakgrund av detta att Arbetsförmedlingens insatser riktas mot en allt mindre grupp arbetslösa, i huvudsak individer som tillhör friktionsarbetslösheten eller som av andra skäl står relativt nära arbetsmarknaden. De menar att detta lämnar ett glapp där kommunerna behöver ta ett allt större ansvar för arbetslösa kommunmedlemmar, samtidigt som kommunerna inte ersätts av staten för de insatser de gör.

De kommuner som deltagit i fokusgrupperna anser därutöver att det finns skillnader i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen mellan olika kontor, mellan olika arbetsförmedlare och mellan olika konjunkturen. Skillnaden mellan Arbetsförmedlingens olika kontor kan enligt kommunföreträdarna vara ett resultat av att de lokala förutsättningarna att stödja bredare grupper av arbetssökande varierar samt att det finns kulturskillnader mellan kontoren. Enligt kommunföreträdarna görs den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ibland utifrån ett resursperspektiv snarare än utifrån på förhand fastställda kriterier. Detta innebär enligt kommunföreträdarna att kontor som är verksamma i områden med färre arbetssökande i proportion till resurserna har större möjligheter att göra en mer generös bedömning. De menar att det i praktiken innebär att individer som står relativt långt ifrån arbetsmarknaden kan erbjudas insatser genom Arbetsförmedlingen i vissa kommuner, medan samma grupper i andra kommuner blir hänvisade till sociala insatser och utbildningsinsatser genom kommunen. Flera kommunföreträdare menar därutöver att det finns en bristande systematik i de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna.

Några kommuner framhåller i fritextsvar till utredningens enkät att kommunen och Arbetsförmedlingen i vissa fall inte har samma bedömning av vilka insatser som är bäst för den enskilde individen, där Arbetsförmedlingen ibland kan anvisa till en insats medan kommunen anvisar till en annan. Det menar att det i dessa fall inte handlar om att personer "hamnar mellan stolarna" utan att det kan bli tydligt för den enskilde individen vilken insats som denne ska påbörja.

10.6.3 Tudelad bild av hur väl finansiering av kommunala arbetsmarknadsinsatser fungerar

De företrädare för Arbetsförmedlingen som deltagit i utredningens fokusgrupper framhåller att den dialog Arbetsförmedlingen har med kommunerna i stor utsträckning handlar om ersättningsfrågor, till exempel möjligheten för deltagare att ingå i projekt, anvisningar till program för att kunna erhålla aktivitetsstöd, eller finansiering av arbetsmarknadspolitiska projekt i kommunerna.

Kommunerna ger i sin tur en tudelad bild av hur de anser att finansieringen av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna för arbetsökande som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen fungerar i dagsläget. Drygt hälften av kommunerna som besvarat utredningens enkätundersökning uppger att tilldelningen av finansiella resurser från Arbetsförmedlingen för arbetsmarknadspolitiska verksamheter inom kommunen fungerar bra eller ganska bra, medan en fjärdedel anser att den fungerar dåligt eller mycket dåligt. En stor andel av de totalt 109 kommuner som lämnat fritextsvar till samma enkät uppger samtidigt att de inte anser att de få tillräcklig finansiering för de insatser som de tillhandahåller för arbetslösa med ekonomiskt bistånd. Kommunerna efterfrågar i dessa enkätsvar även en gemensam syn på hur finansieringen av de insatser som kommunen erbjuder till arbetsökande som är inskrivna på Arbetsförmedlingen ska fördelas. Av de kommunföreträdare som deltagit i utredningens fokusgrupper finns det också några som framhåller att Arbetsförmedlingen inte fullt ut använder sina befintliga resurser för att genomföra arbetsmarknadsinsatser i dag, samtidigt som kommunerna har svårt att hitta finansiering för sina insatser.

10.6.4 Kommunerna anser att Arbetsförmedlingens regelverk och arbetsbelastning försvårar individanpassat stöd

De kommunföreträdare som deltagit i utredningens fokusgrupper anser att Arbetsförmedlingens regelverk kring insatser utgör en begränsning genom att insatserna endast kan användas om individen uppfyller vissa kriterier och att insatserna ibland endast är aktuella för givna målgrupper inom givna tidsramar. Kommunföreträdarna menar att dessa tidsramar och målgruppsavgränsningar minskar utrymmet för individanpassning i de fall individen inte uppfyller uppställda

kriterier för att ta del av det stöd som bedöms vara mest relevant. Flera kommunföreträdare anser även att Arbetsförmedlingen i stor utsträckning fokuserar på att få in individer i insatser, något som kommunföreträdarna delvis anser vara ett resultat av att Arbetsförmedlingens styrning främst sker mot aktivitetsmål.

En generell bild bland de kommuner som deltagit i utredningens fokusgrupper är att Arbetsförmedlingens handläggare har en tung arbetsbelastning och i otillräcklig utsträckning arbetar systematiskt med individen för att säkerställa en kontinuerlig förflyttning närmare arbetsmarknaden. En del kommunföreträdare anser att Arbetsförmedlingen tolkar regelverket olika på olika arbetsförmedlingskontor. Dessa kommunföreträdare anser också att nyrekryterade arbetsförmedlare tillämpar regelverket snävare än de arbetsförmedlare som är mer seniora.

Det finns en utbredd uppfattning bland kommunerna som deltagit i fokusgrupperna att Arbetsförmedlingen behöver samordna sina insatser och program och göra dem mer generella. Mängden insatser och den relativa komplexiteten i kriterierna för att bli antagen till en insats gör systemet svårt att överblicka för målgruppen, det vill säga de arbetssökande, och möjligen även för kommunerna. Färre och i högre grad samordnade insatser och program skulle enligt dessa kommunföreträdare även bli mer effektiva. De menar att en effektivitetsvinst bland annat kan åstadkommas genom att en sådan förändring skulle ge bättre förutsättningar för Arbetsförmedlingen och kommunerna att samverka.

10.6.5 Missnöje med "tekniskt stöd" respektive administrativt dubbelarbete

Många kommuner som har besvarat utredningens enkät anger i fritextsvar till enkäten att en stor del av deras tid går åt till att erbjuda "tekniskt stöd" till arbetslösa individer så att dessa ska kunna fullgöra sin aktivitetsrapportering och därigenom fortsatt kunna vara inskrivna på Arbetsförmedlingen. Dessa kommuner menar att Arbetsförmedlingen i större utsträckning hänvisar arbetssökande till Arbetsförmedlingens kundtjänst och digitala system. Detta har medfört att de personer som inte har tekniska förutsättningar eller tillräcklig kompetens för detta söker hjälp från kommunerna för att

kunna leva upp till kommunernas och Arbetsförmedlingens krav för fortsatt inskrivning.

De företrädare från Arbetsförmedlingen som deltagit i utredningens fokusgrupper framhåller å sin sida att de blir en ”administrativ garant” för utbetalningen av ekonomiskt bistånd. Arbetsförmedlingen ansvarar för att upprätta och följa upp den arbetssökandes handlingsplan. Enligt företrädarna för Arbetsförmedlingen efterfrågar kommunerna Arbetsförmedlingens handlingsplan när de möter den arbetssökande, men kommunerna har därutöver en egen planering för den arbetssökande. Företrädarna för Arbetsförmedlingen menar att det ofta förekommer att de inte får kännedom om den planering och de insatser som kommunerna erbjuder den arbetssökande. Företrädarna för Arbetsförmedlingen framhåller även att kommunerna vill ta del av aktivitetsrapporter och bevis på att arbetssökande med ekonomiskt bistånd är aktivt arbetssökande. De betonar att detta innebär en dubbel administration för Arbetsförmedlingen och pekar på den ineffektivitet detta medför. De framhåller också att det för den enskilde arbetssökande kan innebära oklarheter kring vad hen ska göra och vilken myndighet som har ansvaret för en viss fråga.

10.7 Utredningens iakttagelser om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun

Samtidigt som staten fortsatt har det huvudsakliga ansvaret för arbetsmarknadspolitiken kan utredningen konstatera att de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna har ökat i sådan omfattning att det i vissa fall kan vara relevant att tala om två parallella arbetsmarknadspolitiska system. Det är i första hand personer som varit arbetslösa länge eller som inte har etablerat sig på arbetsmarknaden som kan bli föremål för åtgärder från såväl Arbetsförmedlingens som från kommunernas sida. På senare år har andelen långtidsarbetslösa bland de inskrivna på arbetsförmedlingen ökat, liksom andelen inskrivna arbetslösa som tillhör någon av de grupper som Arbetsförmedlingen bedömer har en utsatt ställning på arbetsmarknaden.

Kommunerna har få rättsliga skyldigheter på arbetsmarknadsområdet jämfört med många andra områden. Kommunerna har dock

viss befogenhet att vidta åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken eller med koppling till den, liksom vissa åligganden.

Av utredningens undersökningar framgår att både Arbetsförmedlingen och kommunerna anser att dagens ansvarsfördelning är otydlig, de vet inte var det statliga åtagandet börjar och var det slutar. En av förklaringarna till det kan vara att kommunernas roll på olika sätt påverkas av vad Arbetsförmedlingen gör, t.ex. möjligheten i SoL för en kommun att anvisa en mottagare av försörjningsstöd till praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet, om inte någon annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd har kunnat erbjudas. Vidare har en del av de företrädare för Arbetsförmedlingen som utredningen träffat en bild av att kommunernas formella ansvar inom arbetsmarknadspolitiken är större än vad det i själva verket är. Detta kan bero på att kommunerna i praktiken tillhandahåller sådana insatser, vilket dock kan vara en konsekvens av hur Arbetsförmedlingen har uppfattat deras ansvar. Det är inte omöjligt att kommunernas insatser i sådant fall bekräftar den uppfattning som, rätt eller fel, finns inom Arbetsförmedlingen.

Kommunerna lägger betydande resurser på de arbetssökande som är i behov av ekonomiskt bistånd, samtidigt som Arbetsförmedlingen kan ha fortsatt ansvar för dessa personer. Förekomsten av två olika system som bådadera innehåller administration, planering, insatser och kontroll för samma grupp arbetssökande utgör enligt utredningen inte en effektiv användning av samhällets resurser.

Det finns en stor lokal variation i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, både bland kommunerna och mellan de olika arbetsförmedlingskontoren. Det tyder på att de krav som ställs på och de aktiviteter som erbjuds till de arbetssökande varierar över landet.

I de fall som Arbetsförmedlingen bedömer att en arbetssökande individ inte står till arbetsmarknadens förfogande kan individen bli hänvisad till sin kommun för arbetsmarknadsinsatser. Det saknas tydliga kriterier för hur den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ska göras, och vilka kriterier som avgör huruvida individen står till arbetsmarknadens förfogande. Både Arbetsförmedlingen och kommunerna framhåller att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen är ett utvecklingsområde i utredningens undersökningar, men det finns olika uppfattningar om de arbetslösas förmåga att kunna delta i arbetsmarknadspolitiska insatser och därmed om de kan anses stå till arbetsmarknadens förfogande.

Att det råder oklarhet kring vem som har ansvar för att ordna insatser för vissa arbetssökande, innebär en risk både för att kommunerna och Arbetsförmedlingen gör samma saker, och för att arbetslösa kan falla mellan stolarna. Det innebär också en risk för bristande likvärdighet och rättssäkerhet, då en arbetssökande kan få tillgång till olika typer av stöd och insatser. Det är därför av avgörande betydelse att ansvaret för Arbetsförmedlingen respektive kommunerna i arbetsmarknadspolitiken tydliggörs, särskilt för personer som står långt från arbetsmarknaden och mottar eller kan bli mottagare av ekonomiskt bistånd.

10.8 Samverkan mellan stat och kommun

Detta avsnitt inleds med en beskrivning av vad som avses med samverkan samt de mål med samverkan som lyfts fram i forskning och studier. Därefter följer en redovisning av olika former av, och målgrupper för, samverkan mellan stat och kommun. Avsnittet avslutas med en redovisning av kommunernas och Arbetsförmedlingens bild av hur samverkan fungerar i dag.

I avsnittet används begreppen operativ respektive strategisk samverkan. Med samverkan på operativ nivå avses samverkan mellan handläggare som gäller individärenden, där dessa ärenden ingår i respektive handläggares ordinarie arbetsuppgifter. Med samverkan på strategisk nivå avses samverkan mellan chefer från Arbetsförmedlingen och kommunerna som exempelvis handlar om att förtydliga deras ansvarsfördelning eller hitta lösningar i frågor som rör kompetensförsörjning, utbildningsinsatser eller stöd till personer med ekonomiskt bistånd.

10.8.1 Vad är målet med att samverka?

I flera olika sammanhang finns det ett behov av samverkan mellan stat och kommun. Inte minst har det aktualiserats i samband med utökade satsningar inom det reguljära utbildningsväsendet i senare års budgetpropositioner. Vidare har omläggningen av arbetsmarknadspolitiken medfört att fokus på matchning alltjämt kvarstår samtidigt som insatser som långsiktigt bidrar till att människor får fot-

fäste på arbetsmarknaden ska prioriteras. Sådana insatser förutsätter ofta samverkan mellan stat och kommun.

Erfarenheter från Ekonomistyrningsverkets, förkortat ESV, arbete för en effektiv statsförvaltning visar att effektiviseringsarbete i allt större utsträckning förutsätter samverkan mellan myndigheter, eller mellan myndigheter och andra aktörer (Ekonomistyrningsverket 2012 och 2014).

Det finns flera olika typer av samverkan inom offentlig sektor med delvis olika syften. Inom ramen för arbetsmarknadspolitiken finns i grunden två mål med samverkan, dels att använda de samlade offentliga resurserna på ett effektivt sätt, dels att bidra till enhetlighet och likabehandling av de arbetssökande individerna.

Bättre resursutnyttjande

Ett motiv till samverkan som ofta framhålls är att insatserna skulle bli effektivare och kostnaderna på sikt lägre om olika myndigheter och organisationer skulle samverka (Danermark & Germundsson 2013). I en rapport från ESV (2014) beskriver myndigheten i sina slutsatser och rekommendationer att samverkan mellan myndigheter är en allt viktigare förutsättning för statsförvaltningens effektivisering. Samverkan är också del av riksdagens beslutade mål för den statliga förvaltningspolitiken (prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315).

Riksrevisionen (2014) har rekommenderat regeringen att mer aktivt verka för ett bättre samarbete mellan Arbetsförmedlingen, kommuner och näringsliv, samt att regeringen bör pröva om de samlade resurserna kan omfördelas för att påskynda de nyanländas etablering. Anledningen till detta var Arbetsförmedlingens låga anslagsförbrukning vad gällde insatser för nyanlända invandrare inom etableringsuppdraget. SKL har fört fram att kommuner och regioner behöver få en ökad möjlighet att nyttja Arbetsförmedlingens resurser så att de bättre kan anpassa utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser till de nyanländas behov, särskilt i de fall Arbetsförmedlingen inte finns i kommunen (SKL 2017). SKL anser att det behövs lokala överenskommelser mellan kommunen och Arbetsförmedlingen om hur utförandet av insatser ska se ut och hur ansvaret och de statliga medlen fördelas dem emellan.

I Socialstyrelsens utvärdering om samverkan inom rehabiliteringsområdet (FINSAM) från början av 2000-talet (Socialstyrelsen 2001) drog Socialstyrelsen slutsatsen att det fanns behov av ett gemensamt ansvar men även gemensamma resurser. Utan gemensamma resurser ansågs risken öka att aktörerna som skulle samverka skulle göra prioriteringar utifrån sina egna ansvarsområden. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommuner och landsting har sedan 2004 möjlighet att samordna resurser i samordningsförbund, enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

Likabehandling av individer

Enligt forskarna Panican och Ulmestig (2017) innebär den otydliga ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inom arbetsmarknadspolitiken att arbetslösa faller mellan kommunernas och arbetsförmedlingens ansvar. Kommunerna har förväntningar på att Arbetsförmedlingen erbjuder insatser samtidigt som Arbetsförmedlingen anser att arbetssökande som inte står till arbetsmarknadens förfogande hänvisas till kommunens ansvar. Denna utveckling medför också en risk för att personer som bor i kommuner där det inte erbjuds kommunala insatser i samma utsträckning, kan stå utan insatser från kommunen och Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen är å sin sida ofta beroende av kommunerna, i egenskap av stora arbetsgivare med ett stort utbud av enkla tjänster och praktikplatser samt vana att hantera människor som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Flera forskare har framhållit att ökningen av kommunala arbetsmarknadsåtgärder leder till en utveckling mot en alltmer tudelad välfärdsstat (se bland annat Mörk 2011 och Ulmestig 2007). En annan fråga som har uppmärksammats är att det förekommer bristande samordning och överlapp mellan det reguljära utbildningssystemet och Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildningar, vilket bland annat påtalats av Utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning (SOU 2007:112).

10.8.2 Faktorer för väl fungerande samverkan inom arbetsmarknadspolitiken

Socialstyrelsen och Arbetsförmedlingen har utifrån ett regeringsuppdrag utvecklat en webbplats där exempel på välfungerande samverkansformer mellan kommunernas socialtjänst och Arbetsförmedlingen finns sammanställda (www.godsamverkan.se). Uppdraget resulterade även i en rapport (Socialstyrelsen och Arbetsförmedlingen 2015), i vilken tydlig styrning, till exempel genom olika former av avtal eller överenskommelser, framhålls som ett bra sätt att åstadkomma en effektiv samverkan. Därutöver framhålls kunskap och förståelse för varandras regelverk och uppdrag som viktiga faktorer för att uppnå en god samverkan. Kunskapen innebär att medarbetarna lär sig förstå och uppskatta varandras kompetenser, vilket skapar större tillit och förtroende för respektive yrkesgrupps professionella bedömningar. Bland de exempel på goda och fungerande samverkansformer som lyfts fram i rapporten är när socialtjänsten och Arbetsförmedlingen på olika sätt organiserat olika forum för dialog, information och erfarenhetsutbyten. I rapporten konstateras också att samverkan kan organiseras på olika sätt, men att den måste utgå från individen för att gemensamt hitta olika praktiska lösningar för att nå gemensamma målsättningar. Slutligen beskrivs ett antal faktorer som verkar vara gemensamma för väl fungerande samverkan:

- kunskap om varandras organisation och uppdrag
- förståelse för varandras förutsättningar
- att ledningen prioriterar samverkan
- tydlig ansvarsfördelning, kontaktvägar och rutiner
- gemensamma mål och målgrupp
- forum för rutiner och beslut
- fokus på individen som samverkan avser
- stabila organisationer.

Riksdag och regering har återkommande uttryckt att samverkan behövs utvecklas ytterligare när det gäller personer som står utanför arbetsmarknaden. Regeringen lämnade 1996 förslag till en arbetsmarknadspolitisk försöksverksamhet i ett antal kommuner (prop.

1995/96:148). Syftet var att finna former för en förbättrad lokal samverkan inom arbetsmarknadspolitiken och att på det sättet effektivisera användningen av offentliga medel.

I propositionen Ändring i Socialtjänstlagen (prop. 1996/97:124) betonar regeringen socialtjänstens skyldighet att samverka med andra myndigheter för att åstadkomma en högre effektivitet och bättre samordning av insatserna. Det gällde framför allt med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och andra arbetsrehabiliterande organ.

Regeringen redogjorde i skrivelse 2003 för att vissa frågor och problem har strukturella orsaker och måste lösas i ett samspel mellan nationell och lokal nivå (Regeringen 2003). I skrivelsen anges vidare att näringslivsrelaterade frågor, till exempel arbetskraftsförsörjning och samordning av utbildningsinsatser, kan och i många fall bör hanteras regionalt och mellankommunalt.

Regeringen upphävde under 2015 förordningen (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program, i syfte att öka möjligheten till samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. Förordningen innebär att Arbetsförmedlingen endast hade möjlighet att ingå en överenskommelse med en kommun om anordnande av arbetsmarknadspolitiska insatser eller aktiviteter i de fall då lagen (2007:1091) om offentlig upphandling inte var tillämplig, eller då det efter ett upphandlingsförfarande visat sig att någon annan lämplig aktör för insatserna eller aktiviteterna inte fanns.

Arbetsförmedlingen och Migrationsverket fick 2016 i uppdrag av regeringen att samverka om utvecklingsfrågor kopplat till anvisningar till kommunerna avseende nyanlända. I proposition 2016/17:158 föreslogs ett rekryterande studiestartsstöd i syfte att arbetslösa personer med kort utbildning eller stort behov av utbildning ska motiveras att studera på grundläggande eller gymnasial nivå. CSN fattar beslutet om stödet, men kommunerna bedömer bland annat utbildningsbehovet. Kommunens rekryterande arbete ska ske i samverkan med Arbetsförmedlingen, exempelvis ska kommunen i nära samarbete med Arbetsförmedlingen anta riktlinjer för rekryteringsarbetet, efter att ha inhämtat synpunkter från Försäkringskassan och lokala företrädare för arbetsmarknadens parter och folkbildningen. Lagen trädde i kraft i juli 2017 (Lag 2017:527 om studiestartsstöd).

10.8.3 Exempel på samverkan mellan stat och kommun

I detta avsnitt beskrivs olika former av, och målgrupper för, samverkan mellan stat och kommun. Urvalet är baserat på de exempel som berörts vid utredningens undersökningar, vilka beskrivs närmare i avsnitt 10.2 samt i kapitel 1 och bilagorna 3 och 4, samt den undersökning om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunernas studie- och yrkesvägledare som presenteras i tabell 5.1 i kapitel 6. Därutöver har utredningen beaktat de inspel som inkommit från olika myndigheter, kommuner, företag och övriga aktörer under de drygt 150 möten som utredningen har genomfört från och med juli 2016 fram till tidpunkten för utredningens delbetänkande i oktober 2017, i den mån dessa har gällt exempel på samverkan.

Samverkan om prognoser och förändringar inom arbetsmarknadspolitiken

Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna sker oftast via kommunernas arbetsmarknadsnämnder. Arbetsförmedlingen bjuds in vid olika tillfällen för att informera om prognoser och förändringar inom arbetsmarknadspolitiken.

Kommunstyrelsernas samrådsgrupp är också ett vanligt förekommande forum för strategisk samverkan mellan kommunen och Arbetsförmedlingen. I samrådsgrupperna diskuterar kommunen och Arbetsförmedlingen vilka gemensamma utmaningar de ser samt vilka behov som finns inom utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken. En samrådsgrupp, samarbetskommitté eller projektgrupp har ingen egen beslutsrätt utan är enbart rådgivande eller beredande. Denna form används för information och överläggningar, men samrådsgruppen kan inte besluta om medel, personal eller hyra lokaler. Från olika sammanträdesprotokoll som utredningen har tagit del av kan utläsas att grupperna ofta används för information från Arbetsförmedlingen om nyheter inom arbetsmarknadspolitiken, redogörelse för arbetslöshetsstatistik och arbetsmarknadsprognoser. De diskussioner som förs handlar om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna när det gäller matchningen på arbetsmarknaden och om vad som krävs för att skapa nya jobb för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och socialtjänsten

I avsnittet om den kommunala arbetsmarknadspolitikens rättsliga förutsättningar (avsnitt 10.3.3) framgår att den som söker och erhåller ekonomiskt bistånd ska stå till arbetsmarknadens förfogande samt delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Om mottagaren av ekonomiskt bistånd inte har kunnat erbjudas någon lämplig åtgärd inom ramen för den statliga arbetsmarknadspolitikerna får socialnämnden i en kommun begära att hen deltar i en kommunal arbetsmarknadsinsats, i syfte att öka dennes möjlighet att i framtiden försörja sig själv. Innan ett beslut fattas om en sådan insats ska Socialnämnden samråda med Arbetsförmedlingen.

Statskontoret har intervjuat representanter för sexton kommuner för att kartlägga deras och Arbetsförmedlingens insatser för personer med ekonomiskt bistånd (Statskontoret 2013). En av frågorna som ställdes vid intervjun var huruvida kommunerna tillämpar bestämmelsen i 4 kap. 4 § Socialtjänstlagen (2001:453). Enligt författningen ska socialnämnden samråda med Arbetsförmedlingen innan kommunen fattar beslut om en insats för personer med försörjningsstöd. I de intervjuer som Statskontoret utförde verkar det generellt inte ske något samråd inför beslut om insatser för enskilda mottagare av ekonomiskt bistånd. Flera av de intervjuade ansåg att samråd enbart skedde ibland eller väldigt sällan, medan ett fåtal menar att det aldrig förekom en diskussion innan beslut om en togs. I de fall där kommunen och Arbetsförmedlingen samråder verkar detta främst ske antingen genom trepartssamtal, direktkontakt mellan handläggare eller genom att socialtjänsten tar del av den individuella handlingsplan som Arbetsförmedlingen upprättat.²¹

Digital samverkan

En handläggare vid socialnämnden behöver information från flera statliga myndigheter för att ha ett så bra beslutsunderlag som möjligt inför beslut om ekonomiskt bistånd. Kommunernas socialnämnder har enligt 11 kap 11 a § socialtjänstlagen (2001:453) rätt att del av uppgifter om enskilda hos Arbetsförmedlingen. Om det finns skäl

²¹ Svaren från intervjuerna bör tolkas med försiktighet eftersom Statskontoret inte hade möjlighet att verifiera de svar som framkom med andra empiriska data.

för det ska Arbetsförmedlingen också på eget initiativ lämna sådana uppgifter till socialnämnderna. Bestämmelser kring det närmare informationsutbytet och Arbetsförmedlingens behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten finns i förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453) samt förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

På uppdrag av E-delegationen genomfördes under 2012–2014 projektet Effektiv informationsförsörjning. Projektet leddes av CSN och bedrevs i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Skatteverket, Polismyndigheten och A-kassornas samorganisation. Projektets syfte var att skapa en effektiv informationsförsörjning för handläggare inom kommunerna och verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd. Projektet resulterade bland annat i en tjänst som möjliggör för kommunen att via sitt verksamhetssystem inhämta elektronisk information från flera myndigheter samt a-kassorna. I dag är det drygt 220 kommuner som använder tjänsten SSBTEK (Sammansatt bastjänst elektroniskt bistånd) som innebär en enklare hantering med högre säkerhet än tidigare.

Samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten

Samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen avseende ungdomar bygger på skriftliga överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna om ett gemensamt arbete för att minska ungdomsarbetslösheten. Överenskommelserna ska ta sin utgångspunkt i lokala förutsättningar och behov.

För att främja statlig och kommunal samverkan och utveckling av nya samverkansformer för ungdomar och nyanlända har regeringen inrättat en delegation – Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua). Delegationen har bland annat i uppdrag att besluta om statsbidrag till kommuner för att främja lokala överenskommelser för att minska arbetslösheten (Dir. 2014:157). Det som är utmärkande för Duas roll är att delegationen är en neutral part i samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunen med syfte att styra undan eventuella konflikter och att lösa problem som kan uppstå och påtala möjligheter. Arbetsförmedlingen och kommunerna är

ägare av överenskommelserna och ansvarar för det fortsatta arbetet med att gemensamt utveckla nya samarbetsformer.

Dua ska årligen redovisa sitt arbete till regeringen. I en rapport från 2016 redovisar Dua en undersökning av hur den lokala samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna utvecklats under år 2015 och 2016. Av undersökningen framgår att både Arbetsförmedlingen och kommunerna ansåg att deras samverkan hade ökat i omfattning efter att en överenskommelse hade tecknats, samt att denna samverkan även hade lett till förbättrade resultat i relation till deras gemensamma mål (Dua 2016).

Samverkan kring etableringsinsatser

Ansvar för mottagande och insatser för nyanlända är, som tidigare beskrivet, fördelat mellan flera olika aktörer inom såväl statlig som kommunal sektor, däribland Arbetsförmedlingen, kommunerna, länsstyrelserna, Försäkringskassan och Migrationsverket. Arbetsförmedlingen har det samordnande ansvaret medan kommunerna bland annat ansvarar för mottagande, bostadsförsörjning, utbildning i svenska för invandrare, samhällsorientering och annan vuxenutbildning. Länsstyrelserna medverkar till att det ska finnas beredskap hos kommunerna och tecknar överenskommelser med kommunerna om mottagande av nyanlända. Migrationsverket tar fram en nationell prognos, ansvarar för bosättningen av vissa nyanlända, samt beslutar om statlig ersättning till kommuner och landsting. Försäkringskassan betalar ut etableringsersättningen.

Aktörernas ansvarsområden beskrivs i de lagar och förordningar som reglerar etableringsuppdraget. Samverkan kan också regleras genom regionala eller lokala överenskommelser (LÖK). Syftet med samverkan är att skapa en sammanhållen etableringsplanering.

På nationell nivå har Arbetsförmedlingen i samarbete med Försäkringskassan, länsstyrelserna, Migrationsverket och Sveriges Kommuner och Landsting tagit fram utgångspunkter för att beskriva de olika aktörernas ansvar (Arbetsförmedlingen 2017 f). I rapporten anges att Arbetsförmedlingen ska vara stödjande och pådrivande i förhållande till andra berörda parter i arbetet med nyanländas etablering. Det innebär att Arbetsförmedlingen ska vara sammankallande och ta initiativ till att en lokal överenskommelse, LÖK, upp-

rättas. I de lokala överenskommelserna formuleras bl.a. hur resurser ska fördelas mellan de olika samverkande aktörerna i etableringsuppdraget. De lokala överenskommelserna har till syfte att möjliggöra direkt kommunikation med rätt part (Arbetsförmedlingen 2011).

Arbetsförmedlingen ansvarar för uppföljning och revidering av överenskommelsen tillsammans med övriga parter som ingår i den. I utgångspunkterna anges att kommunerna bör säkerställa att relevanta verksamheter ingår i arbetet med att ta fram en överenskommelse. Det gäller till exempel flyktingmottagning, socialtjänst inklusive ekonomiskt bistånd, sfi, vuxenutbildning, samhällsorientering, skola och barnomsorg. Andra viktiga aktörer i arbetet med lokala överenskommelser är landstingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, den idéburna sektorn med flera.

Lokala överenskommelser enligt Dua-modellen

Dua har sedan februari 2017 ett utökat uppdrag att främja samverkan mellan berörda aktörer som har betydelse för nyanländas möjlighet att etablera sig i arbetslivet (Dir. 2017:20). Regeringen har gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att aktivt och strategiskt samverka med kommuner och andra relevanta aktörer med utgångspunkt i den modell som Dua ska ta fram.

I en enkätundersökning till kommunerna och Arbetsförmedlingen från 2016 ställde Dua frågor om de överenskommelser som då fanns om samverkan kring nyanlända. I undersökningen angav 72 procent av kommunerna att de hade en lokal överenskommelse kring nyanländas etablering och 27 procent angav att de i hög eller mycket hög grad hade ett stöd av den lokala överenskommelsen för den dagliga samverkan med Arbetsförmedlingen kring nyanlända.

Samverkan inom arbetslivsinriktad rehabilitering

Arbetsförmedlingen har i myndighetens instruktion i uppdrag att samverka med Försäkringskassan, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet. Arbetsförmedlingen samarbetar även med socialtjänsten, skolan, sjukvården och Kriminalvården på detta område. Genom organiserad samverkan ökar möjligheterna

att utnyttja den samlade kompetensen och att tillvarata kunskaper och erfarenheter från olika myndigheter och verksamheter vid planering av arbetslivsinriktad rehabilitering vid Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen ska enligt myndighetens instruktion även samverka med Försäkringskassan, kommun och landsting enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet. Lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser möjliggör en frivillig form av samverkan och att samordningsförbund bildas lokalt i landet mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, en eller flera kommuner och ett eller flera landsting.

Ett samordningsförbund är ett fristående organ som möjliggör samordnade rehabiliteringsinsatser både operativt och strukturellt. I dagsläget finns 81 samordningsförbund, vilka omfattar 247 av landets kommuner. En del samordningsförbund är endast verksamma i en kommun medan andra kan omfatta ett län eller annan indelning. Den finansiella samordningen syftar till att ge individer, som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser, stöd så att dessa uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärsarbete.

Samordningsförbundet bedriver ingen egen rehabiliteringsverksamhet, utan finansierar samordnade rehabiliteringsinsatser för enskilda mot att de samverkande parterna tillhandhåller insatserna. Det är framför allt för personer med en sammansatt problematik – olika former av fysiska eller psykiska besvär i kombination med arbetsmarknadsmässiga eller sociala problem – som behovet av samordnade insatser är tydligt.

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Sveriges Kommuner och Landsting samt Socialstyrelsen ingår i Nationella rådet för finansiell samordning. Syftet med rådet är att ge samverkan den legitimitet och förankring som är nödvändig. Majoriteten av insatserna som finansieras av samordningsförbunden är rehabilitering mot arbete eller utbildning som syftar till att föra eller återföra individen till arbete eller studier. Men det är också vanligt med finansiering av förberedande insatser som syftar till att förbereda individen för nästa steg i återgången mot arbete. För år 2016 avsatte staten totalt 339 miljoner kronor till den finansiella samordningen genom samordningsförbund (Försäkringskassan 2017). Utöver statens medelstilldelning tillförs samordningsförbunden lika mycket från kommuner och

landsting som är med och bildar förbund (fördelningen framgår av lagens 5 §).

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan fick i sina regleringsbrev för 2016 i uppdrag att genom samordningsförbunden vidta förstärkta och samordnade rehabiliteringsinsatser för långtidssjukskrivna och unga med aktivitetsersättning. Syftet var att uppnå en effektiv resursanvändning för personer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser och att den enskilde ska uppnå eller förbättra sin förmåga att komma in på arbetsmarknaden. Uppdraget resulterade i att Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan under 2016 tog fram en gemensam åtgärdsplan med ett antal aktiviteter i syfte att verka för att behovsgrupperna ska få del av förstärkta och samordnade rehabiliteringsinsatser i samverkan genom samordningsförbund.

Åtgärderna riktades till samordningsförbunden samt internt till medarbetare på Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Under 2016 gavs också samordningsförbunden möjlighet att ansöka om medel hos Försäkringskassan för att få till stånd fler individriktade insatser för långtidssjukskrivna, unga med aktivitetsersättning samt unga med risk att hamna i aktivitetsersättning.

Samverkan inom ramen för ESF-projekt

Arbetsförmedlingen och kommunerna samarbetar inom ramen för EU:s strukturfonder. Genom Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet) finansieras projekt som ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad och en varaktigt ökad sysselsättning på lång sikt. Kommuner söker i allt större utsträckning pengar från fonden. Det finns också ett gemensamt intresse från kommuner och Arbetsförmedlingen att söka medel för gemensamma projekt.

Mellan år 2007–2013 tilldelades Sverige 6,2 miljarder kronor ur socialfonden. Under 2014–2016 beviljades 261 projekt socialfondsstöd som uppgick till totalt 3,5 miljarder kronor (Svenska ESF-rådet 2016). Socialfondsprogrammet uppmanar till samverkan i socialfondsprojekt som ett sätt att uppnå långsiktiga och strategiska resultat och bidra till att målen med de olika programområdena uppfylls.

Samverkan inom ramen för socialfonden kan ske genom ett avtal om samverkan som bedrivs av flera parter samt att parterna tar ett

jämförbart ansvar för projektets utformning och genomförande. Det finns även andra typer av projekt, som bygger på samarbete mellan parterna men inte nödvändigtvis på lika villkor eller med gemensamt ansvarstagande.

Många av de kommuner som utredningen har varit i kontakt med anser att socialfondsfinansierade projekt kan utveckla en bra form för konkret samverkan på lokal och regional nivå. Samtidigt uttrycker många av de kommuner som utredningen har varit i kontakt med att samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna försvårats på grund av att det råder osäkerhet om Arbetsförmedlingen kan medfinansiera tjänster inom ramen för socialfondens samverkansprojekt, då Arbetsförmedlingen upphandlar tjänster som kan anses vara likvärdiga med de tjänster som kommunerna erbjuder

10.8.4 Särskilt om samverkan kring den kommunala vuxenutbildningen

Rättslig reglering

Enligt 20 kap, 3 § skollagen är varje kommun skyldig att tillhandahålla kommunal vuxenutbildning (komvux). Utbildningen ska tillhandahållas på grundläggande nivå, gymnasial nivå och som svenska för invandrare. När det gäller svenska för invandrare ska huvudmannen i samarbete med Arbetsförmedlingen verka för att eleven ges möjlighet att kombinera studier i svenska med andra aktiviteter såsom arbetslivsorientering, validering, praktik eller annan utbildning. (20 kap. 25 § skollagen). Utbildningen ska även kunna kombineras med förvärvsarbete (20 kap 26 § skollagen). Hemkommunen ansvarar för att det upprättas en individuell studieplan för varje elev (20 kap 8 § skollagen).

I förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (yrkesvux) finns bestämmelser om statsbidrag för sådan yrkesinriktad utbildning på gymnasial nivå inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna, som planeras och bedrivs i samverkan mellan flera kommuner under medverkan av arbetslivet i de samverkande kommunerna, och som syftar till att leda till kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden. För att få statsbidrag behöver i normalfallet minst tre kommuner samverka om planering och genomförande. Utbudet ska planeras efter samråd

med den aktör som har regionalt utvecklingsansvar och med Arbetsförmedlingen. De samverkande kommunerna ska visa på ett behov av utbildningen, erbjuda en möjlighet till validering, studie- och yrkesvägledning samt vid planeringen och genomförandet av utbildningen ta till vara elevens tidigare förvärvade kunskaper och kompetens.

Enligt lag (2017:527) om studiestartsstöd med tillhörande förordning (2017:532) kan arbets sökande mellan 25 och 56 år som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och som har kort utbildning samt stort behov av utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden få ersättning i form av studiestartsstöd. Studiestartsstödet är tänkt som ett verktyg för både Arbetsförmedlingen och kommunerna i sitt arbete med att rekrytera personer till studier. Stödet betalas ut under 50 veckor vid heltidsstudier och 100 veckor vid studier på halvtid och kan kombineras med aktivitetsstöd från Arbetsförmedlingen. Tanken är att den studerande efter en inledande tid ska kunna gå vidare till studiemedelssystemet.

Av bestämmelserna kring studiestartsstödet framgår att lokala riktlinjer för det rekryterande arbetet ska tas fram av kommunen i nära samverkan med Arbetsförmedlingen, efter att ha inhämtat synpunkter från Försäkringskassan och lokala företrädare för arbetsmarknadens parter och folkbildningen. För personer mellan 20 och 24 år finns enligt studiestödslagen (1999:1395) och därtill hörande förordning (2000:655) möjlighet att få studiemedel med en högre bidragsdel för studie på grundskole- eller gymnasienivå via komvux, gymnasieskola eller folkhögskola. Det gäller personer som är inskrivna antingen i Jobbgarantin för unga eller Jobb- och utvecklingsgarantin eller har ett utbildningskontrakt.

Utbildningskontrakt syftar till att arbetslösa ungdomar mellan 20 och 24 år ska påbörja eller återgå till studier med målsättningen att fullfölja en gymnasieutbildning. Inom ramen för ett utbildningskontrakt ska det också vara möjligt för individen att kombinera deltidstudier med arbete, praktik eller andra arbetsmarknadspolitiska insatser. Ett utbildningskontrakt gäller tills individen fyller 25 år eller är klar med sin gymnasieutbildning. En förutsättning för att utbildningskontrakt ska komma till stånd är en utvecklad samverkan mellan stat och kommun. Bestämmelser om utbildningskontrakt återfinns i förordningen (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända.

Samverkan i praktiken

Det finns starka skäl för Arbetsförmedlingen att samverka med kommunerna kring komvux. Det lokala och regionala utbildningsutbudet av statsbidragsfinansierad yrkesutbildning i den kommunala vuxenutbildningen (yrkesvux) behöver planeras och personer med kort utbildning behöver motiveras och vägledas till att söka sig till det reguljära utbildningsväsendet. Kommunernas vägledning ska enligt skollagen göra en studieplanering som ska innehålla uppgifter om elevens mål och omfattning av studierna.

Det nyinrättade studiestartsstödet syftar till att få fler att börja studera, vilket enligt regeringen kräver samverkan (prop. 2016/2017:158). Erfarenheter från tidigare satsningar på ett förmånligare studiestöd för personer med kort utbildning visar också att om stödet ska få effekt krävs en förstärkning av motiverande insatser och studie- och yrkesvägledning (Statskontoret 2015). Aktiv samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna kring detta är således centralt.

Det finns i dag lokala överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och kommuner där frågor om vuxenutbildning berörs. Det gäller överenskommelser om nyanländas etablering samt överenskommelser för att få fler ungdomar att slutföra gymnasieutbildning. De samverkansformer som finns i dag täcker enligt Arbetsförmedlingen emellertid inte in alla arbetslösas behov av reguljär utbildning och de tar inte heller ett övergripande grepp på hur Arbetsförmedlingen ska samarbeta med kommunerna kring komvux. För att skapa förutsättningar för utökad samverkan har Arbetsförmedlingen beslutat om strategin Matchning till jobb genom utbildning (Arbetsförmedlingen 2017 b). Anledningen är det ökande behovet av utbildningsinsatser och omläggning av arbetsmarknadspolitiken till följd av att matchningsproblemen i många fall måste lösas med utbildning. En närmare genomgång av strategin finns i kapitel 4, avsnitt 4.1.3.

För att få en uppfattning om hur samverkan inom vuxenutbildningen fungerar i praktiken har utredningen tagit del av flera tidigare genomförda studier samt genomfört en egen enkätundersökning. I en rapport från Oxford Research som beställts av Skolverket inom ramen för the European Agenda for Adult Learning (Oxford Research 2015) redovisas exempel på hur kommuner samverkar med statliga myndigheter kring kommunal vuxenutbildning. Den visar att

Arbetsförmedlingen är den statliga myndighet som man samverkar med i störst utsträckning. Det vanligaste samverkansområdet är rekrytering och uppsökande verksamhet för att fylla utbildningsplatser där över 90 procent av respondenterna angav att det förekom samverkan med Arbetsförmedlingen i någon utsträckning. Att samverkan är frekvent inom detta område antas av rapportförfattaren bero på att det, mot bakgrund av Arbetsförmedlingens etableringsansvar, finns lokala överenskommelser som har just rekrytering och uppsökande verksamhet i fokus.

I utredningens egen enkät till studie- och yrkesvägledare i samtliga kommuner undersöktes mer specifikt om dessa kontakter Arbetsförmedlingen när de har tomma utbildningsplatser som de har svårt att fylla. Av respondenterna angav 10 procent att de tar kontakt med Arbetsförmedlingen med anledning av detta. På frågan om de har regelbunden kontakt med Arbetsförmedlingen för att informera om vuxenutbildningarna angav 37 procent att de har regelbunden kontakt. Andelen studie- och yrkesvägledare som angav att de träffar den arbetssökande tillsammans med Arbetsförmedlingen var 32 procent.

I rapporten från Oxford Research framgår att det finns utvecklingspotential kring samverkan om individuella studieplaner, studiefinansiering samt validering och kompetenskartläggning. Samverkan kring studiefinansiering behövs för att få en samordnad information till individen avseende olika finansieringsmöjligheter som ger förutsättningar för en bättre ekonomisk situation under studietiden. Inom validering och kompetenskartläggning anger en majoritet av respondenterna att de samverkar med Arbetsförmedlingen, men också att de önskar förbättra samverkan för att säkerställa att bedömningen av tidigare tillägnad kunskap kan göras mer enhetlig. Bristande samverkan riskerar medföra dubbelarbete och att individen behöver genomföra onödiga valideringstester. Sålides finns risk för att offentliga resurser inte används effektivt.

I rapporten framkommer också att Arbetsförmedlingens insatser i viss utsträckning tidsmässigt krockar med komvux, inte minst för individer inom etableringsuppdraget, något som skulle kunna lösas med utökad samverkan. Krockar kan göra det svårt att kombinera Arbetsförmedlingens åtgärder med till exempel studier i svenska för invandrare, vilket riskerar att förlänga individens studietid och därmed fördröja inträdet till arbetsmarknaden.

Det lyfts också i rapporten att det finns exempel på överlappning mellan de arbetsmarknadsutbildningar som Arbetsförmedlingen har upphandlat och den kommunala vuxenutbildningens kursutbud, något som kan uppfattas som ett konkurrensförhållande och därmed hindra samverkan. Detta fenomen har även belysts i andra studier. Forskningsinstitutet Ratio konstaterar i en rapport från 2016 (Karlsson och Ronquist 2016) att det är vanligt att snarlika yrkesutbildningar erbjuds inom flera olika utbildningsformer och att det förekommer överlapp mellan det reguljära utbildningssystemet och arbetsmarknadsutbildningar, t.ex. utbildningar inom CAD-teknik. Även till exempel Utredningen om en flexiblere arbetsmarknadsutbildning (SOU 2007:112) har gjort liknande iakttagelser.

Inför slutbetänkandet i januari 2019 har utredningen i uppdrag att djupare kartlägga relationen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna kring utbildningsutbudet. Utredningen avser då även analysera och lämna förslag om i vilken form och av vilka aktörer som arbetsmarknadsutbildningar är bäst lämpade att tillhandahållas fortsättningsvis.

10.8.5 Överenskommelse om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och SKL

Den 24 juni 2015 träffades en nationell överenskommelse om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting (Arbetsförmedlingen och Sveriges kommuner och landsting 2015) med syfte att stödja samverkan på lokal och regional nivå, trygga den kommunala sektorns kompetensförsörjning, arbeta med lokal och regional utveckling samt att flera personer snabbare ska komma ut i arbetslivet och få egen försörjning. Det sistnämnda beskrivs i överenskommelsen som en viktig gemensam utmaning. Överenskommelsen redogör även för att en utvecklad och väl organiserad verksamhet kan skapa förutsättningar för att gemensamma resurser kan användas mer effektivt och ge ökad samhällsnytta, liksom att innehållet i samverkan anpassas utifrån lokala variationer och behov. I överenskommelsen beskrivs att behovet av gemensamma samverkanslösningar är störst för personer med särskilt behov av stöd för att komma i arbete.

Arbetsförmedlingen har ingen sammanställning över hur många lokala eller regionala överenskommelser den centrala överenskom-

melsen med SKL har resulterat i, men hänvisar till fyra överenskommelser som de känner till: tre på lokal nivå mellan Arbetsförmedlingen och Östhammars kommun, Malmö stad, och Växjö kommun, och en på regional nivå mellan Arbetsförmedlingen och Region Gävleborg. Arbetsförmedlingen uppger därutöver att arbete pågår för att få till stånd överenskommelser med fler kommuner och regioner, bland annat med Kalmar, Skellefteå, och Uppsala.

Den 15 juni 2017 tecknades en ny överenskommelse om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och SKL (Arbetsförmedlingen och Sveriges kommuner och landsting 2017). Innehållet i överenskommelsen är näst intill identiskt med den tidigare överenskommelsen från 2015, dock med ett tillägg om att Arbetsförmedlingen och SKL är överens om att aktivt bidra till att utveckla samverkan mellan kommuner och lokala arbetsförmedlingar i syfte att långsiktigt och varaktigt öka nyanländas etablering på arbetsmarknaden, i synnerhet nyanlända kvinnors arbetsmarknadsetablering.

10.9 Arbetsförmedlingens och kommunernas bild av samverkan

I detta avsnitt redovisas resultatet från de undersökningar som utredningen har genomfört samt SKL:s enkät som utredningen tagit del av. Mer information om respektive undersökning finns i avsnitt 10.2, kapitel 1 samt i bilagorna 3 och 4.

10.9.1 Hur och varför samverkar Arbetsförmedlingen och kommunen i dag?

Mindre än hälften av kommunerna uppger att de samverkar på strategisk nivå

Av de kommuner som besvarat utredningens enkät uppger drygt 40 procent att de har en gällande överenskommelse med Arbetsförmedlingen på strategisk nivå, medan en lika stor andel uppger att de inte har en sådan överenskommelse. Därutöver uppger 15 procent av de kommuner som besvarat enkäten att de inte har en färdig överenskommelse, men att de har påbörjat arbetet med en sådan. Av de kommuner som har en strategisk överenskommelse anser drygt

60 procent att denna har förbättrat samverkan med Arbetsförmedlingen, medan 30 procent anser att den inte har inneburit någon skillnad gentemot tidigare.

Nästan alla kommuner uppger att de samverkar på operativ nivå

Nästintill samtliga kommuner som har besvarat utredningens enkät uppger att de har ett samarbete med Arbetsförmedlingen på operativ nivå. Det operativa samarbetet gäller arbetssökande som erhåller ekonomiskt bistånd och på grund av detta har kontakt med såväl Arbetsförmedlingen som kommunen. De flesta kommuner (80 procent) som har ett operativt samarbete med Arbetsförmedlingen anser att detta fungerar ganska eller mycket bra. Av de kommuner som har ett operativt samarbete med Arbetsförmedlingen uppger 74 procent att de gemensamt planerar aktiviteter för de klienter/arbetssökande de har gemensamt. Drygt hälften av de kommuner som gemensamt planerar aktiviteter med Arbetsförmedlingen uppger att detta sker ofta, medan mindre än 10 procent anger att gemensam planering sker sällan eller att de inte kan bedöma detta.

Nästan alla kommuner uppger att de samverkar inom etableringsuppdraget, men önskar ändå större delaktighet

Av SKL:s enkät till kommunerna framgår att kommunerna ofta samverkar med statliga myndigheter gällande kommunernas integrationsarbete och nyanlända inom etableringsuppdraget. Av de statliga myndigheter som kommunerna hade överenskommelser med inom detta område var Arbetsförmedlingen klart vanligast. Av de kommuner som besvarade enkäten hade 90 procent en överenskommelse med Arbetsförmedlingen kring integrationsarbetet.

Av de kommuner som har en överenskommelse med Arbetsförmedlingen uppger omkring 50 procent att de haft ganska liten eller ingen delaktighet i utformningen av de arbetsförberedande insatserna inom ramen för integrationsarbetet, medan drygt 40 procent uppger att de haft ganska eller mycket stor delaktighet. Trots att nästan alla kommuner har en överenskommelse med Arbetsförmedlingen inom detta område, och att drygt 40 procent av kommunerna uppger att de haft ganska eller stor delaktighet i att utforma insatserna,

efterfrågar 74 procent av alla kommuner som besvarat enkäten större delaktighet.

Arbetsförmedlingen beskriver många syften och områden för samverkan

I de fokusgrupper som utredningen genomfört med företrädare för Arbetsförmedlingen ägnar dessa relativt stor uppmärksamhet åt när och varför Arbetsförmedlingen samverkar med kommunerna och flera områden för samverkan och syften med samverkan lyfts fram. Ett syfte med samverkan är enligt företrädarna för Arbetsförmedlingen att bidra till att säkra kommunernas kompetensförsörjning. Kommunen är en viktig arbetsgivare på orten och att matcha arbetsökande med vakanta tjänster är enligt flera deltagare i fokusgrupperna Arbetsförmedlingens huvuduppgift.

Ett annat syfte med samverkan som företrädarna för Arbetsförmedlingen lyfter fram är att stödja det lokala näringslivet, där Arbetsförmedlingen och kommunen kan samverka i frågor som rör kommunens framtida kompetensbehov och där Arbetsförmedlingen får möjlighet att ta del av kommunernas arbetsgivarnätverk. Ett tredje syfte med samverkan är enligt företrädarna för Arbetsförmedlingen att förbättra de kortidsutbildades situation på arbetsmarknaden, genom samverkan kopplad till den kommunala vuxenutbildningen. Ett fjärde syfte med samverkan som lyfts fram gäller arbetsökande som har en komplex situation och som står långt ifrån arbetsmarknaden. Enligt företrädarna för Arbetsförmedlingen skulle kommunerna kunna vara mer lämpade att göra insatser för denna målgrupp, bland annat då kommunerna har större erfarenhet av att kartlägga och utreda psykisk, fysisk och social arbetsförmåga.

Till sist framhåller företrädarna för Arbetsförmedlingen att samverkan med kommunerna i vissa fall är ett krav som regeringen ställer för att vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder ska kunna komma till stånd. Detta gäller till exempel för extratjänster och traineejobb. Samtliga företrädare för Arbetsförmedlingen uttrycker att Arbetsförmedlingen inte skulle kunna klara sitt uppdrag utan hjälp från kommunerna.

Kommunernas bild av syftet med samverkan är delad

De kommuner som i utredningens enkät uppger att de har en strategisk överenskommelse med Arbetsförmedlingen beskriver att syftet med dessa överenskommelser är att hitta gemensamma lösningar på frågor som gäller kompetensförsörjning, utbildningsinsatser eller stöd till personer med ekonomiskt bistånd. Denna bild överensstämmer relativt väl med den bild som företrädarna för Arbetsförmedlingen ger. Därutöver uppger i princip samtliga kommuner som besvarat utredningens enkät att de samverkar med Arbetsförmedlingen på operativ nivå, där syftet med samverkan är att kommunen och Arbetsförmedlingen gemensamt ska planera en enskild individs aktiviteter. De kommunföreträdare som deltagit i utredningens fokusgrupper uttrycker däremot att syftet med samverkan i dag är otydligt, men att samverkan borde fokusera på vilka insatser en enskild individ ska få.

Tudelad bild av hur samverkan fungerar i dag

En generell bild bland de företrädare för Arbetsförmedlingen som deltagit i utredningens fokusgrupper är att de har en god samverkan med kommunerna, men att det trots den goda samverkan inte får tillräckligt goda resultat. Företrädarna för Arbetsförmedlingen anser att det är svårt att få det som har överenskommit på strategisk nivå att sippra ner i de kommunala organisationerna, vilket innebär att det konkreta utförandet försvåras.

De företrädare för kommunerna som deltagit i fokusgrupper ger en liknande bild som Arbetsförmedlingen, de anser att samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen fungerar bra på chefsnivå, men resultatet av detta inte når ner till handläggarnivå. Kommunföreträdarna uppger i fokusgrupperna att ledningens roll är central för att skapa en gemensam målbild. Flera lyfter fram att de ser en utmaning i att bygga operativ samverkan, vilket innebär att kommunens och Arbetsförmedlingens insatser integreras, för att på så vis skapa bättre förutsättningar att uppnå målet med samverkan. Den bild kommunföreträdarna ger i fokusgrupperna skiljer sig från den bild som kommunerna ger i utredningens enkät. I svaren på utredningens enkät uppger kommunerna att samverkan framför allt fungerar bra på handläggarnivå, där kommunen och Arbetsförmed-

lingen i hög utsträckning planerar den arbetssökandes aktiviteter gemensamt. En möjlig tolkning av denna skillnad är att kommunerna i enkätsvaren beskriver att de samverkar och hur processen för samverkan fungerar, medan fokusgrupperna i första hand bedömer resultatet av samverkan.

Flera företrädare för Arbetsförmedlingen menar att de befintliga lokala överenskommelserna mellan kommunen och Arbetsförmedlingen har bidragit till att förtydliga det generella ansvaret, men inte vilken part som ansvarar för de olika åtgärder som individen behöver för att bli, vad företrädarna för Arbetsförmedlingen benämner som, anställningsbar.

10.9.2 Vad försvårar samverkan?

Otydlig ansvarsfördelning och avsaknad av individperspektiv

En gemensam bild bland de företrädare för kommunerna och Arbetsförmedlingen som deltagit i utredningens fokusgrupper är att ansvarsfördelningen mellan dem båda är otydlig i dag, vilket framgår av avsnitt 10.6.1 En företrädare för Arbetsförmedlingen som deltagit i utredningens fokusgrupper menar att den otydliga ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna går att lösa via bra samverkan, där de gemensamt kan hitta vägar och skapa arbetsförutsättningar på sikt för individen. En välfungerande samverkan kan i sådant fall bli avgörande för att arbetssökande inte ska skickas fram och tillbaka mellan Arbetsförmedlingen och kommunen. De företrädare för kommunerna som deltagit i utredningens fokusgrupper anser att den otydliga och ibland överlappande ansvarsfördelningen kan skapa konkurrens i stället för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunen.

Kommunföreträdarna framhåller att ett individperspektiv, där fokus ligger på att individen steg för steg ska förflytta sig närmare arbetsmarknaden, är en god utgångspunkt för samverkan mellan kommunen och Arbetsförmedlingen. Kommunföreträdarna menar att Arbetsförmedlingen i otillräcklig utsträckning arbetar med ett sådant fokus i dag, bland annat på grund av att arbetsförmedlarna har en hög arbetsbelastning och att Arbetsförmedlingens styrning främst sker mot aktivitetsmål.

Några kommuner framför i fritextsvar till utredningens enkät att samverkan med Arbetsförmedlingen försvåras av att kommunen och Arbetsförmedlingen inte har en gemensam bedömning av vilka insatser som är bäst för den enskilde, vilket ibland leder till att Arbetsförmedlingen anvisar till en insats medan kommunen anvisar till en annan. Det finns även kommuner som i fritextsvar till enkäten uppger att de olika kartläggningar och handlingsplaner som kommunerna och Arbetsförmedlingen kan göra tillsammans ibland sker utan att den individ som berörs involveras. De företrädare för Arbetsförmedlingen som deltagit i utredningens fokusgrupper lyfter även fram att ett problem med dagens samverkan är att den arbetsökande inte får information om vem som ansvarar för vad och hur processen ser ut.

Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska bedömning

Av avsnitt 10.6.2 framgår att de företrädare för Arbetsförmedlingen och kommunerna som deltagit i utredningens fokusgrupper båda uttrycker att det faktum att Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska bedömning får så stor betydelse för vilka insatser som kan bli aktuella försvårar samverkan dem emellan. Flera kommunföreträdare anser dessutom att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen skiljer sig åt, bland annat mellan olika arbetsförmedlare och konjunkturlägen, och att bristen på systematik i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen utgör ett hinder för långsiktig samverkan om individinsatser mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen. Flera kommunföreträdare beskriver också att en stor del av den tid som ägnas åt samverkan med Arbetsförmedlingen går åt till att förhandla med och försöka övertyga Arbetsförmedlingen om att tillhandahålla kompetensutvecklande insatser för de arbetsökande, t.ex. arbetsmarknadsutbildningar, i stället för tjänster som stöd och matchning eller förberedande insatser.

Arbetsförmedlingens regelverk, arbetsbelastning och lokala frånvaro

De företrädare för kommunerna som deltagit i utredningens fokusgrupper anser att Arbetsförmedlingens regelverk kring insatser utgör en begränsning för samverkan dem emellan. Det finns en utbredd uppfattning bland kommunföreträdarna att Arbetsförmedlingens insatser och program behöver bli färre och i högre grad samordnas för att bli mer effektiva, bland annat genom att det skulle förbättra Arbetsförmedlingens förutsättningar att samverka med kommunerna.

En annan återkommande synpunkt från kommunföreträdarna är att Arbetsförmedlingens höga arbetsbelastning och stora personalomsättning utgör ett hinder för samverkan, då Arbetsförmedlingen inte kan leva upp till kommunernas förväntningar på samarbetet. Kommunföreträdarna framhåller också att dessa förhållanden gör det svårt att följa upp tecknade överenskommelser på strategisk nivå.

Ett par kommuner framför därtill i fritextsvar till utredningens enkät att samverkan kompliceras om Arbetsförmedlingen flyttar från orten, då detta innebär att kontakterna mellan kommunen och Arbetsförmedlingen försvåras och den gemensamma planeringen för den enskilde arbetssökande uteblir.

Användningen av externa aktörer

Många kommuner som deltagit i utredningens fokusgrupper anser att samverkan försvåras av Arbetsförmedlingens användning av externa aktörer och regelverket som omgärdar offentlig upphandling. Ju mer av Arbetsförmedlingens insatser som läggs ut på privata aktörer, desto mindre utrymme finns för samverkan, enligt kommunföreträdarna. Arbetsförmedlingen kan på nationell nivå ha upphandlat tjänster som liknar de insatser som kommunerna erbjuder. I dessa fall finns i regel en avtalsenlig skyldighet för Arbetsförmedlingen att använda sig av de upphandlade leverantörerna. Kommunföreträdarna upplever därför att användningen av externa aktörer hindrar Arbetsförmedlingen från att samverka med kommunen om kommunens reguljära insatser så som utbildning och arbetsplatsförlagda insatser. Bland företrädarna för Arbetsförmedlingen finns det några som ger en motsvarande bild av att myndighetens upphandlingar kan försvåra samverkan med kommunerna.

Ett annat viktigt hinder som kommunföreträdarna framhåller är att kommunen och Arbetsförmedlingen inte direkt kan samverka om insatser kopplade till en enskild individ. Kommunen blir i stället hänvisad till att samverka med flera olika aktörer, något som kan vara tidskrävande. Kommunföreträdarna som deltagit i utredningens fokusgrupper upplever sammantaget att de insatser som Arbetsförmedlingen upphandlar skapar ett fragmenterat system med flera utförare, vilket hindrar en effektiv samverkan och gör att ett helhetsperspektiv blir svårare att uppnå.

Det finns även kommunföreträdare som ifrågasätter att leverantörerna kan få ersättning från Arbetsförmedlingen för insatser som kommunen anordnar, i form av arbetspraktik eller arbete med anställningsstöd.

Den kommunala organisationen

I utredningens fokusgrupper uttrycker både företrädare för Arbetsförmedlingen och kommunerna att kommunernas organisation, uppdelad i olika förvaltningar, utgör en faktor som försvårar samverkan. Företrädarna för Arbetsförmedlingen uppger de är i behov av att samverka med alltifrån kommunernas socialtjänst, arbetsmarknadsenheter, utbildningsenheter till kommunernas näringslivet. De uppger vidare att det i styrgrupper med kommunerna sitter personer med från olika förvaltningar med olika mandat, uppdrag och förväntningar och att samverkan mot bakgrund av detta kan upplevas som splittrad.

Det finns även några företrädare för kommunerna som deltagit i utredningens fokusgrupper som uppger att deras egen organisation kan vara en utmaning för samverkan. De menar att en samordning av arbetet med insatser inom arbetsmarknads- och utbildningsområdet är en kritisk faktor, särskilt i kommuner med många pågående projekt. Några kommunföreträdare pekar också på behovet av gemensamma målbilder på ett förvaltningsövergripande plan, där arbetsmarknadsenheten behöver jobba nära socialförvaltningen och näringslivskontoret för att säkerställa att alla kommunmedlemmar får rätt stöd, samtidigt som kompetensförsörjningsperspektivet inkluderas i insatserna. Kulturskillnader mellan förvaltningarna kan vara en utmaning och någon kommun påpekar att deras utbildningsförvalt-

ning tenderar att tänka mer sekventiellt i utformningen av insatser medan arbetsmarknadsenheten har fokus på parallella kompletterande insatser.

Beslutsfattande och uppdrag på central kontra lokal nivå

En generell bild bland kommunföreträdarna är att de lokala Arbetsförmedlingskontoren inte alltid anpassar verksamheten efter de lokala förutsättningarna, trots att ett sådant mandat kan finnas. Kommunföreträdarna som deltagit i utredningens fokusgrupper anser det inte räcker att företrädare för Arbetsförmedlingen har ett mandat att samverka, om de inte har en förståelse för det lokala behovet. Lokala överenskommelser med Arbetsförmedlingen kan enligt kommunföreträdarna användas för att anpassa olika insatser till lokala förutsättningar och genom samordning eliminera glapp mellan kommunen och Arbetsförmedlingen. En del kommunföreträdare anser att Arbetsförmedlingen behöver en tydligare styrning av sina lokala kontor för ökad samverkan med kommunerna.

De företrädare för Arbetsförmedlingen som deltagit i utredningens fokusgrupper framhåller å sin sida att samverkan med kommunerna försvåras av att Arbetsförmedlingen främst har ett nationellt uppdrag för den nationella arbetsmarknaden. Det kan innebära att Arbetsförmedlingen motiverar personer att flytta dit jobben finns, medan kommunerna däremot upplevs agera utifrån det egna lokala behovet.

Några kommunföreträdare menar att det faktum att Arbetsförmedlingen är en statlig aktör utgör ett samverkanshinder. De anser att Arbetsförmedlingens lokala kontor är styrda av mål och uppföljningsindikatorer som är satta på central nivå, medan de är närmare sin organisations centrala beslutsfattande organ.

Båda anser sig ha sämre utgångsläge när de ska samverka

Såväl Arbetsförmedlingen som kommunerna uttrycker att de har ett sämre utgångsläge när de ska samverka än vad motparten har. Företrädarna från Arbetsförmedlingen som deltagit i utredningen fokusgrupper menar att de endera har ett krav på sig från regeringen att samverka, exempelvis i arbetet med extratjänster eller traineejobb,

eller att de är i stort behov av att samverka med kommunen för att matcha arbetssökande mot arbeten inom kommunerna. Företrädarna för Arbetsförmedlingen menar att kommunen inte har sådana krav och därför kan välja att samverka i de fall och för de målgrupper och insatser som passar dem. Ett undantag som Arbetsförmedlingen nämner är samverkan inom Dua, där de upplever att Arbetsförmedlingen och kommunerna fått ett gemensamt uppdrag från regeringen.

Företrädarna för Arbetsförmedlingen anser att det oftast är de som får driva arbetet med att få till stånd samverkan gällande kompetensutveckling och andra områden, som inte berör arbetssökande som mottar ekonomiskt bistånd, medan kommunen i första hand har en stödjande funktion. Kommunerna uttrycker å sin sida att de har en sämre position i samverkan, då de saknar möjlighet att förhandla och ställa krav på Arbetsförmedlingen att tillhandahålla insatser för de personer som står långt ifrån arbetsmarknaden.

10.9.3 När fungerar samverkan bra?

Lokala överenskommelser fungerar bra för unga ...

De företrädare för kommunerna och för Arbetsförmedlingen som deltagit i fokusgrupperna framför på var sitt håll att den samverkan som har skett genom Dua har fungerat bra och bidragit till en tydliggjord ansvarsfördelning mellan stat och kommun. En förklaring som båda parter ger till att samverkan fungerat bra är att det finns ett gemensamt intresse av att söka finansiering från staten. Samma bild ger kommunerna i svaren till utredningens enkät. Ett positivt exempel som några kommunföreträdare nämner i utredningens fokusgrupper är de s.k. koordinatortjänster som kommunerna kunnat finansiera inom ramen för Dua-samarbetet. Andra positiva exempel som de lyfter fram är de regelbundna avstämningar och rapporter- ingar mellan kommunen och Arbetsförmedlingen som skett inom ramen för Dua-samarbetet. I fokusgrupperna framför en företrädare för en större kommun att Dua i sig inte är en framgångsfaktor för den här typen av överenskommelser, det centrala är i stället att Arbetsförmedlingen ges ett tydligt uppdrag att samverka lokalt.

... men inte för nyanlända

De företrädare för Arbetsförmedlingen som deltagit i utredningens fokusgrupper är överlag positiva till samverkan via Dua och lokala överenskommelser, men anger att det för nyanländas väg mot arbete saknas processer för ansvarsfördelning, det vill säga den kedja av insatser som respektive part har ansvar att utföra.

Kommunerna ger i sina svar på utredningens enkät en liknande bild, de är generellt positiva till denna samverkansform, men i fritextsvar till enkäten uppger flera kommuner att samverkan för personer inom etableringsuppdraget behöver utvecklas. Samma kommuner framför att det behövs en tydligare beskrivning av uppdrag, ansvarsfördelning och roller mellan Arbetsförmedlingen och kommunen inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska insatserna för nyanlända, och en gemensam bild av hur de på bästa sätt kan hjälpa dessa personer till arbete eller studier.

I SKL:s enkät till kommunerna framgår att 90 procent av de kommuner som besvarat enkäten har lokala överenskommelser om samverkan för effektivare introduktion och integration med Arbetsförmedlingen, vilket beskrivs närmare i avsnitt 10.4.4. Trots att nästan alla kommuner har en överenskommelse uttrycker de flesta en önskan om en större delaktighet i planeringen och utformningen av de arbetsförberedande insatserna. Detta understryks av det faktum att kommunerna i hög utsträckning uppger att de erbjuder de nyanlända insatser i egen regi – utöver SFI, vuxenutbildning och samhällsorientering. Av de kommuner som besvarat enkäten uppger 76 procent att de erbjuder praktik och 70 procent att de erbjuder kommunala arbetsmarknadsinsatser. Dessutom uppger många kommuner att de samarbetar med andra kommuner när det gäller insatser för nyanlända inom etableringen, och att detta samarbete i vissa fall avser verksamhet som ligger utanför kommunernas uppdrag inom etableringen. Till exempel uppger drygt 20 procent att de samarbetar med en annan kommun om kommunala arbetsmarknadsinsatser.

10.9.4 Hur kan samverkan förbättras?

Möjlighet till extern finansiering och att samfinansiera verksamhet

Flera av de företrädare från Arbetsförmedlingen som deltagit i utredningens fokusgrupper framhåller att kommunerna endast är intresserade av ersättningsfrågor och av att samverka kring personer med ekonomiskt bistånd eller personer som kan bli föremål för ekonomiskt bistånd. En stor del av de kommuner som lämnat fritextsvar till utredningens enkät uppger å sin sida att samverka i form av överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och kommunen blir verkninglös om ekonomisk ersättning till individen i form av aktivitetsstöd samt ersättning till kommunen inte tydligt beskrivs i överenskommelsen. Många kommuner framför också i fritextsvar till enkäten att de har förväntningar på Arbetsförmedlingen att de, utifrån de strategiska överenskommelserna, ska bidra med finansiella och personella resurser.

Flera företrädare för Arbetsförmedlingen uppger i fokusgrupperna att det finns behov av juridiska och finansiella möjligheter till samverkan, som är lokalt anpassade utifrån kommunernas och Arbetsförmedlingens gemensamma behov. Detta skulle enligt företrädarna för Arbetsförmedlingen dels kunna bidra till att uppnå Arbetsförmedlingens nationella målsättningar och dels skapa ett ökat förtroende för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna lokalt. Flera av de kommuner som i utredningens enkät uppger att de har en god samverkan med Arbetsförmedlingen beskriver i fritextsvar till enkäten att den goda samverkan bygger på ett gemensamt utvecklingsarbete där de tydliggör roller, uppdrag och mål för hur de gemensamma offentliga resurserna ska användas på bästa sätt.

En förklaring till att Dua-arbetet varit framgångsrikt, som framförs av såväl kommunerna som Arbetsförmedlingen, är som ovan nämnts att de har ett gemensamt intresse av att söka finansiering från staten. Flera av de mindre kommunerna uppger i utredningens fokusgrupper att den finansiering av en koordinatortjänst som erbjuds inom ramen för Dua därutöver är av stor betydelse för en välfungerande samverkan.

Delade uppfattningar bland kommunerna om målgruppsavgränsningar

Bland de företrädare för kommunerna som deltagit i utredningens fokusgrupper finns det delade uppfattningar om målgruppsavgränsningar i samverkan och samverkansöverenskommelser är bra eller dåligt. En del kommunföreträdare anser att samverkan behöver avgränsas för att kunna bli relevant och effektiv. Dessa kommunföreträdare menar att en avgränsad målgrupp, och särskilda verktyg avsedda för just denna målgrupp, har utgjort viktiga framgångsfaktorer i de överenskommelser som har gjorts inom ramen för Dua och Krami²².

Andra kommunföreträdare som deltagit i utredningens fokusgrupper anser i stället att de överenskommelser som tecknas bör vara generella, för att på så vis öka förutsättningarna för lokal anpassning av överenskommelsernas innehåll. Dessa kommunföreträdare menar att de relevanta målgrupperna kan se olika ut i olika kommuner och att verktygslådan därför behöver kunna anpassas efter hur arbetskraftsutbudet och arbetsgivarnas efterfrågan ser ut lokalt. Detta perspektiv lyfts särskilt bland de kommunföreträdare vars främsta arbetslöshetsutmaningar inte finns bland arbetslösa som står längre ifrån arbetsmarknaden.

Statlig styrning samt gemensamma forum, verktyg och uppföljningar

En relativt utbredd uppfattning bland företrädarna för kommunerna som deltagit i utredningens fokusgrupper är att en framgångsfaktor för en effektiv och varaktig samverkan är att staten tar initiativ till samverkan, vilket bland annat varit fallet för Dua och Krami. Kommunerna efterfrågar även en tydligare statlig styrning av samverkan. De företrädare för Arbetsförmedlingen som deltagit i utredningens fokusgrupper anser å sin sida att staten bör ge kommunerna motsvarande uppdrag att samverka som Arbetsförmedlingen får.

²² Krami är en samverkan mellan Arbetsförmedling, Kriminalvård och kommunerna som syftar till att ge vägledning och stöd till personer med social problematik grundad i kriminalitet och/eller missbruk, för att underlätta för dessa att komma in på arbetsmarknaden. Krami finns på drygt 20 orter i landet, från Luleå till Malmö.

Flera av de kommuner som i utredningens enkät uppger att de har en god samverkan med Arbetsförmedlingen beskriver i fritextsvar till enkäten att de har ett tydligt forum för diskussion och beslut i form av en styrgrupp, där chefer från Arbetsförmedlingen och kommunens olika förvaltningar ingår. Kommuner med god samverkan framför även i fritextsvar till enkäten att de ofta har löpande uppföljning med Arbetsförmedlingen och gemensamma arbetsmarknadsråd för samverkan.

Kommunerna som deltagit i utredningens fokusgrupper lyfter fram att gemensamma verktyg, i synnerhet kartläggningsverktyg, fyller en viktig funktion. Sådana verktyg kan skapa en gemensam bild av individens behov och därmed bygga en samsyn som kan ligga till grund för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. En kommun, som i utredningens enkät uppger att kommunen har en god samverkan med Arbetsförmedlingen, framför i fritextsvar till enkäten att en framgångsfaktor är att kommunen och Arbetsförmedlingen utgått från den enskilde som söker arbete och tillsammans identifierat brister i gemensamma processer. Vidare beskriver samma kommun att de arbetat för att olika personalgrupper ska komma närmare varandra, vilket lett till att de har fått ett ökat förtroende för varandras kompetenser.

Några kommunföreträdare som deltagit i utredningens fokusgrupper anser att samlokalisering eller ett gemensamt utbyte av medarbetare kan vara olika sätt att stärka en effektiv, operativ samverkan och bidra till större individfokus. Företrädarna för denna modell menar att samlokalisering kan vara ett verktyg eller en modell för att bygga en gemensam väg in för målgruppen med ett gemensamt system av insatser. I en sådan modell är utföraren av insatsen – kommun, Arbetsförmedlingen eller externa aktörer – av sekundär betydelse.

10.10 Utredningens iakttagelser om samverkan mellan stat och kommun

Det finns en stark övertygelse inom såväl Arbetsförmedlingen som kommunerna om att samverkan behövs. Genom överenskommelser på det arbetsmarknadspolitiska området mellan statliga och kommunala myndigheter har nya former för samverkan växt fram. Syftet

med överenskommelserna är att verka för att samverkan på lokal nivå ska leda till att tydliggöra roller och ansvarsfördelning samt hitta lösningar i frågor som rör lokal utveckling och kompetensförsörjning samt stöd för exempelvis personer med särskilda behov av stöd för att komma i arbete.

Samtidigt tyder utredningens undersökningar på att det kan finnas en diskrepans mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna vad gäller syftet med samverkan och en tudelad bild av hur samverkan fungerar. Bland annat behöver det som beslutas på strategisk nivå i högre utsträckning få genomslag i den operativa verksamheten. De tydligaste exemplen på goda erfarenheter tycks återfinnas i några av de målgruppsspecifika överenskommelser som finns. I synnerhet lyfts Dua som gott exempel. Detta överensstämmer i hög utsträckning med vad Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen har identifierat som framgångsfaktorer för samverkan, där tydlig styrning genom lokala överenskommelser, en gemensam målgrupp och gemensamma mål lyfts fram. För överenskommelserna som tecknats inom ramen för Dua bör också möjligheterna till gemensam finansiering vara en bidragande orsak till att arbetet framhålls som framgångsrikt.

Effektiviseringsarbete förutsätter i allt större utsträckning samverkan mellan myndigheter för att överbygga eventuella glapp som kan drabba individen. Utredningen bedömer att det finns en vilja hos berörda aktörer att samverka och samordna verksamheterna för individens bästa, dock finns indikationer på bristande samsyn och förståelse för varandras uppdrag samt målen för samverkan liksom att berörda kommunala organisationer kan vara uppdelade på flera förvaltningar. Avsaknaden av en välfungerande överenskommelse är ett problem för att uppnå effekter av samspel mellan kommun och Arbetsförmedlingen.

Enligt såväl kommunerna som Arbetsförmedlingen begränsar regelverket för offentlig upphandling möjligheterna att samverka och ingå finansiella överenskommelser om att kommunerna ska tillhandahålla arbetsmarknadsinsatser som Arbetsförmedlingen bekostar. Utredningen har inte i detta skede analyserat i vilken utsträckning som de problem som upplevs i samband med upphandling är ett resultat av berörda rättsregler som sådana eller tillämpningen av dessa. I viss mån kan problembeskrivningen också indikera en otydlig

ansvarsfördelning, om Arbetsförmedlingen upphandlar liknande insatser som en kommun erbjuder.

En annan framgångsfaktor för samverkan som lyfts fram i Arbetsförmedlingens och Socialstyrelsens kunskapsöversikt är en tydlig ansvarsfördelning mellan de parter som samverkar. Samtidigt finns det betydande skillnader i hur kommunerna och Arbetsförmedlingen uppfattar det statliga åtagandet och därmed ansvarsfördelningen dem emellan (se också avsnitt 10.6). Som tidigare nämnts är det främst personer som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden som Arbetsförmedlingen och kommunerna samverkar om.

Referenser

- Akademikernas a-kassa (2017), *Arbetslöshetsrapporten 2017*.
- Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS (1995), *Arbetsmarknadspolitik i förändring*.
- Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS (2003), *Arbetsförmedlingen i Sverige*, styrdokument, den 2 oktober 2003.
- Andersson Joonas, P., Wennemo Lanninger, A. och Sundström, M. (2016), *Etableringsreformens effekter på de nyanländas integration. Slutrapport*. Rapport 2016:2, Institutet för social forskning, Stockholms universitet.
- Arbetsförmedlingen (2011), *Nyanländas etablering – reformens första år, december 2010–december 2011*. Återrapportering till regeringen den 22 februari 2012.
- Arbetsförmedlingen (2013 a), *Uppdrag om krav på arbetsökande vid öppen arbetslöshet och deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program*. Återrapportering till regeringen den 15 mars 2013.
- Arbetsförmedlingen (2013 b), *Remissvar, slutbetänkande från Upphandlingsutredningen 2010*. Af-2013/115455.
- Arbetsförmedlingen (2014 a), *Arbetsmarknadsrapport 2014. Bilaga jämställdhetsanalys av två arbetsmarknadspolitiska program*.
- Arbetsförmedlingen (2014 b), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2014*.
- Arbetsförmedlingen (2015 a), *Handlingsplan för jämställdhetsintegrering på Arbetsförmedlingen 2016–2018*.
- Arbetsförmedlingen (2015 b), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2015*.
- Arbetsförmedlingen (2015 c), *Arbetsförmedlingens föreskrifter (2015:4) om aktivitetsrapport, anvisning till arbete och underrättelse till arbetslöshetskassa*.

- Arbetsförmedlingen (2015 d). *Arbetsförmedlingens återrapportering 2015. Effektivvärdering av studiemotiverande kurser för arbetslösa*. Redovisning av regeringsuppdrag A2014/2021/A.
- Arbetsförmedlingen (2016 a), *Arbetsmarknadsrapport 2016*.
- Arbetsförmedlingen (2016 b), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2016*.
- Arbetsförmedlingen (2016 c), *Remissyttrande: Ett regelverk för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet*. Dnr. AF-2016/00330434.
- Arbetsförmedlingen (2016 d), *Arbetsförmedlingens budgetunderlag 2018-2020*. Dnr. Af/2016 0008-3069 .
- Arbetsförmedlingen (2017 a), *Perspektiv på arbetslösheten i olika grupper*. Dnr. Af-2017/0004 4000.
- Arbetsförmedlingen (2017 b), *Arbetsförmedlingens strategi för matchning till jobb genom utbildning*. Dnr. Af-2016/0030 8007.
- Arbetsförmedlingen (2017 c), *Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2016*.
- Arbetsförmedlingen (2017 d), *Handlingsplan för att fler utrikes födda kvinnor ska vara sysselsatta i arbete eller studier, 2017–2018*.
- Arbetsförmedlingen (2017 e), *Perspektiv på etableringsuppdraget*.
- Arbetsförmedlingen (2017 f), *Utgångspunkter för samverkan om nyanländas etablering*.
- Arbetsförmedlingen (2017 g) *Växthus – Matchning till jobb genom utbildning*,
- Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting (2015), *Nationell överenskommelse om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting, 24 juni.2015*.
- Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting (2017), *Nationell överenskommelse om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting, 15 juni. 2017*.
- Assadi A. (2014), *En profilfråga: Hur använder arbetsförmedlare bedömningsstödet?* Rapport 2014:1, IFAU.

- Borghans, L., Golsteyn, B.H.H., och Stenberg, A. (2013), *Does Expert Advice Improve Educational Choice?*. Bonn: Institute for the Study of Labour.
- Beck, U. (2006), *The cosmopolitan vision*. Polity press.
- Bimrose, J., S-A. Barnes, and D. Hughes. (2008). *Adult Career Progression and Advancement: A five year study of the effectiveness of guidance*. Coventry: Warwick Institute for Employment Research & Department for Innovation, Universities & Skills.
- Brante, T, et al. (2015), *Professionerna i kunskapssambället. En jämförande studie av svenska professioner*. Liber.
- Cedefop (2008), *Career development at work – a review of career guidance to support people in employment*.
- Cedefop (2009), *Professionalising career guidance*.
- Cedefop (2011), *Lifelong guidance across Europe: reviewing policy progress and future prospects*.
- Cedefop (2014), *Valuing diversity: guidance for labour market integration of migrants*. Working paper No24.
- Cedefop (2016), *Labour market information and guidance*.
- Danermark, B. och Germundsson, P. (2013), *Att studera samverkan. i ett interaktionistiskt perspektiv*. I R. Axelsson & S. Bihari Axelsson (red.), *Om samverkan – för utveckling av hälsa och välfärd*. Lund: Studentlitteratur.
- Dahlberg, M., et al. (2013), *Jobbtorg Stockholm – resultat från en enkätundersökning*. Rapport 2013:21 IFAU.
- Delander, L., Thoursie, R. och Wadensjö, E. (1991), *Arbetsförmedlingens historia*. Allmänna förlaget.
- Delegationen för unga och nyanlända till arbete, Dua (2016), *Kraftsamling mot ungdomsarbetslösheten*. Rapport till regeringen.
- Dir. 2014:157, *Större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal nivå*. Kommittédirektiv för Delegationen för unga och nyanlända till arbete.
- Dir. 2015:68, *Tilläggsdirektiv för Delegationen för unga till arbete*.
- Dir: 2017:20, *Tilläggsdirektiv till Delegationen för unga till arbete*.

- Ds. 1999:54, *Samverkan för färre bidrag och fler jobb*. Socialdepartementet.
- Ds. 2013:59, *Åtgärder inom aktivitetsstödet, m.m.* Arbetsmarknadsdepartementet.
- Ds. 2015:17, *Avskaffande av den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen*. Socialdepartementet.
- Ds 2017:33, *Anpassningar till dataskyddsförordningen av registerförfattningar inom Arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde*. Arbetsmarknadsdepartementet.
- Ekonomistyrningsverket (2012), *Ekonomistyrningsverkets fristående analys inom ramen för Samverkansuppdraget*. ESV 2012:19.
- Ekonomistyrningsverket (2014), *Effektivisering av kärnverksamheter*. ESV 2014:59.
- Eriksson, S. Hensvik, L. och Nordström Skans, O (2017), *Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar*. Rapport 2017:5 IFAU.
- EU-kommissionen (2014), *European reference competence profile for PES and EURES counsellors*. DG Employment, Social Affairs and Inclusion.
- European Lifelong Guidance Policy Network, ELGPN (2012), *Lifelong Guidance policy development: A European resource kit*. Jyväskylä, University of Jyväskylä.
- European Lifelong Guidance Policy Network, ELGPN (2014), *The Evidence Base on Lifelong Guidance. A guide to key findings for effective policy practice*.
- European Lifelong Guidance Policy Network, ELGPN (2015), *Guidelines for policies and systems development for lifelong guidance*. Jyväskylä, University of Jyväskylä.
- European Network of the Heads of Public Employment Services, (2011), *A response to the recommendations regarding the Future role of PES under the New Skills for New Jobs*.
- Europeiska unionens råd (2004), *resolution av den 28 maj 2004 om Förstärkning av politik, system och praxis på området livslång vägledning i Europa*.

- Europeiska unionens råd (2008), *resolution av den 21 november 2008 om Bättre integrering av livslång vägledning i strategierna för livslångt lärande (2008/C 319/02)*.
- Folkbildningsrådet (2012), *Folkbildning 2012 - Årsskrift om folkbildningen i samhället*.
- Folkbildningsrådet (2017), *Folkbildningens betydelse för samhället 2016*.
- Försäkringskassan (2017), *Uppföljning av samordningsförbunden*. Dnr. 018018-2016
- Heyman, F., Norbäck P-J. & Persson, L. (2016), *Digitaliseringens dynamik – en ESO-rapport om strukturomvandlingen i svenskt näringsliv*. 2016:4, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
- Hjortzberg, G. (2016), *Studie- och yrkesvägledningens utmaningar*. Svenskt Näringsliv.
- Hägglund, P. (2009) *Experimental evidence on intensified placement effects among unemployed in Sweden*. Working paper 2007:14 IFAU.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF (2016), *Arbetsförmedlingens tillämpning av regelverket när sökande misskött sitt arbetssökande*.
- Johansson, P. och Langenskiöld, S. (2008), *Ett alternativt program för äldre långtidsarbetslösa – utvärdering av Arbetstorget för erfarna*. Rapport 2008:2 IFAU.
- Karlsson, N. & Ronquist F. (2016), *Yrkesutbildningens irrvägar*. Ratio.
- Konjunkturinstitutet (2016), *Konjunkturbarometern 2016*.
- Leimar, T. (1988), *Återblick – Några hågkomster och hållpunkter från arbetsmarknadsverkets historia*. Arbetsmarknadsverket.
- Lifelong learning programme (2016), *European competence standards for the academic training of career practitioners*. Network for innovation in career guidance & Counselling in Europe(NICE).
- Liljeberg, L. och Lundin, M. (2010), *Jobbnätet ger jobb: effekter av intensifierade arbetsförmedlingstjänster för att bryta långtidsarbetslöshet*. Rapport 2010:2 IFAU.

- Lindahl, Lena. (2010), *Den gymnasiala yrkesutbildningen och inträdet på arbetsmarknaden* i Vägen till arbete – arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration. Bilaga till Långtidsutredningen 2011. SOU 2010:88, Finansdepartementet.
- Lindh, G. (1988), *Vägledningsboken*. Studentlitteratur.
- Lipsky, M. (1980), *Street-level bureaucracy; dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation, New York.
- Lovén, Anders (2015), *Karriärvägledning - En forskningsöversikt*.
- Lundahl, L. (red.) (2011), *Att bana vägen mot framtiden, Karriärväl och vägledning i individuellt och politiskt perspektiv*. Studentlitteratur.
- Lundin, D och Lundin, M. (2011), *Arbetsförmedlingens service och metoder; om processtyrning i en målstyrd myndighet*. Rapport 2011:9, IFAU.
- Lundin M. & Thelander J. (2012), *Ner och upp – decentralisering och centralisering inom svensk arbetsmarknadspolitik 1995–2010*. Rapport 2012:1, IFAU.
- Minas, R. (2011), *Decentralization and back to centralization: the Swedish Case*. The governance of Active Welfare States in Europe, pp 195-215, ISBN 978-0-230-30671-4.
- Mörk, E. (2011), *Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?*. Rapport 2011:6, IFAU.
- Mörk E. & Liljeberg L. (2011), *Fattig, sjuk och arbetslös – en beskrivning av personer i kläm mellan stat och kommun*. Rapport 2011:17, IFAU.
- Nordiskt nätverk för vuxnas lärande, NVL (2015), *Nordiskt perspektiv på karriärkompetens och vägledning, 2014*.
- Nordiskt nätverk för vuxnas lärande, NVL (2017), *Samordning av vägledningen i de nordiska länderna*. Nordiska ministerrådet.
- NOU 2016:7 Norge i omstilling - karriereveiledning for individ og samfunn.
- OECD (2004), *Career Guidance and Public Policy, Bridging the gap*.
- OECD (2004), *Karriärvägledning, en handbok för beslutsfattare*. Skolverket 2007. Dnr 2007:796.

- OECD (2013), *OECD Employment Outlook 2013*.
- OECD (2016), *Getting skills right*.
- Oxford Research (2015), *Samverkan inom vuxenutbildningen, en kartläggningsstudie*. Skolverket.
- PES (2017) *PES network strategy 2020 and beyond*.
- Panican & Ulmestig (2017), *Lokal Arbetsmarknadspolitik; Vem gör vad, hur och för vem?*, Riksrevisionen.
- Prop. 1964:171, *Reformeringen av de gymnasiala skolorna m.m.*
- Prop. 1993/94:150, *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95, m.m., bilaga 7*.
- Prop. 1995/96:148, *Lokal samverkan mot arbetslösheten*.
- Prop. 1995/96:222, *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, finansiering m.m.*
- Prop. 1996/97:124, *Ändring i socialtjänstlagen*.
- Prop. 1999/2000:1, *Budgetpropositionen för 2000*.
- Prop. 1999/2000:98, *Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt*.
- Prop. 2000/2001:72, *Vuxnas lärande och den totala utvecklingen av vuxenutbildningen*.
- Prop. 2003/04:1, *Budgetproposition för 2004*.
- Prop. 2006/07:100, *2007 års ekonomiska vårproposition*.
- Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.
- Prop. 2015/16:136, *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd*.
- Prop. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016*.
- Prop. 2015/16:136, *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd*.
- Prop. 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017*.
- Prop. 2016/17:5, *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux*.
- Prop. 2016/17:158, *Studiestartsstöd – ett nytt rekryterande studiestöd*.
- Prop. 2016/17:175, *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet*.
- Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*.

- Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*.
- Regeringen (2003), *En svensk strategi för hållbar utveckling – ekonomisk, social och miljömässig*. Skrivelse till riksdagen: Skr. 2003/04:129.
- Regeringen (2015), *Vägar framåt – strategi för unga som varken arbetar eller studerar*. Utbildningsdepartementet.
- Regeringen (2017), *Utvecklingen inom den kommunala sektorn*. Skrivelse till riksdagen: Skr. 2016/17:102,
- Riksrevisionen (2014), *Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?* Granskningsrapport RiR 2014:11.
- Riksrevisionen (2015), *Regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning – vilka hänsyn tas till arbetsmarknadens behov?* Granskningsrapport RiR 2015:22.
- Riksrevisionen (2016), *Förberedande och orienterande utbildning – Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning*. Granskningsrapport RiR 2016:21.
- Sahin, G. (2015), *En effektivitetsanalys av arbetsförmedlingarnas inre förhållanden*. Arbetsförmedlingen working paper 2015:3.
- Socialstyrelsen (2001), *Samverkan i rehabilitering – en vägledning*.
- Socialstyrelsen (2016 a), *Socialstyrelsens föreskrifter om socialnämndernas skyldighet att lämna statistiska uppgifter om ekonomiskt bistånd*, HSLF-FS 2015:30.
- Socialstyrelsen (2016 b), *Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd*.
www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/20717/2017-10-19.pdf
- Socialstyrelsen och Arbetsförmedlingen (2015), *Redovisning av uppdrag om Kartläggning av samverkansformer mellan socialtjänsten och Arbetsförmedlingen*. Dnr: S2014/3701/FST.
- Sogaard Larsen, M., Christensen, G., Tiftikci, N. & Nordenbo, S.E. (2011), *Forskning om effekt af uddannelses- og erhvervsvejledning – Et systematisk review*. Köpenhamn: Dansk clearingshouse for uddannelsesforskning.
- SOU 1945:43, *Skolungdomens vägledning till utbildning och yrke*.
- SOU 1974:79, *Utbildning för arbete*.

- SOU 2000:28, *Kunskapsbygget 2000 – det livslånga lärandet.*
- SOU 2001:45, *Karriärvägledning.se.nu.*
- SOU 2007:2, *Från socialbidrag till arbete.*
- SOU 2007:112, *Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning.*
- SOU 2008:69, *Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval.* Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2008.
- SOU 2012:31, *Sänkta trösklar, högt i tak. Arbete, utveckling, trygghet.*
- SOU 2013:20, *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet.*
- SOU 2015:44, *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd.*
- SOU 2015:90, *Utbildning för framtidens arbetsmarknad.* Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2015.
- SOU 2017:18, *En nationell strategi för validering.*
- SOU 2017:19, *Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa.* Delegationen för unga och nyanlända till arbete.
- SOU 2017:48, *Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård.*
- Statens Skolverk (2013), *Arbete med studie- och yrkesvägledning.* Skolverkets allmänna råd med kommentarer.
- Statens Skolverk (2016), *Redovisning av uppdrag om att representera Sverige i det europeiska nätverket för livslång vägledning (ELGPN).*
- Statens Skolverk (2017 a), *Redovisning av uppdrag om att genomföra fortbildningsinsatser för att förbättra kvaliteten inom studie- och yrkesvägledningen.*
- Statens Skolverk (2017 b), *Skolverkets lägesbedömning 2017.*
- Statistiska centralbyrån, SCB (2017), *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2016.* Rapport 2017:2.
- Statskontoret (2003), *Kommunernas ansvar för vuxnas lärande* Vad bör staten göra? Rapport 2003:10.
- Statskontoret (2006), *Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem.* Rapport 2006:2, bilaga 2 och 3.

- Statskontoret (2013), *Uppdrag att kartlägga kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser för personer med ekonomiskt bistånd*. Dnr. 2012/47-5.
- Statskontoret (2015), *Högre studiebidrag till arbetslösa ungdomar. En utvärdering av satsningens effekter*. Rapport 2015:13.
- Statskontoret (2016), *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete*. Rapport 2016:5.
- Statskontoret (2017), *Frivillig samverkan mellan några myndigheter – några exempel*.
- Stenberg, A. (2016), *Att välja utbildning, betydelse för individ och samhälle*. SNS.
- Sultana, R.G. (2012), *Learning career management skills in Europe: a critical review*. Journal of Education and Work. Vol 25, No2.
- Sultana, R.G. & Watts, A.G. (2004), *Career Guidance Policies in 37 countries: Contrasts and common themes*. International journal for Educational and Vocational Guidance 4: 105-122.
- Sultana, R.G. & Watts, A.G. (2005), *Career Guidance in Europe. Public Employment Services: Trends and Challenges*. DG Employment, Social Affairs and Equal opportunities.
- Sultana, R.G. & Watts, A.G. (2006), *Career Guidance in Public Employment Services Across Europe*. International journal for Educational and Vocational Guidance 6, p.p. 29–46.
- Svenska ESF-rådet (2016), *Svenska ESF-rådets årsredovisning 2016*.
- Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2006), *Lokal samverkan i arbetsmarknadspolitiken – möjlighet och gränser*.
- Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2016 a), *Färre och mer effektiva riktade statsbidrag till kommuner, landsting och regioner*. Skrivelse till Finansdepartementet. Ärendnr. 16/02375.
- Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2016 b), *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2016*. Kolada-Statistik och databank.
- Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2017), *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken – en redogörelse för aktuellt lagstiftning och samverkansformer*.
- Thomsen, R. (2014), *Ett nordiskt perspektiv på karriärkompetens och vägledning – karriärkompetens och karriärlärande*. NVL & ELGPN concept note, Oslo: NVL.

- Thorén, K. (2012), *Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare*. Rapport från riksdagen 2011/12:RFR 14, Arbetsmarknadsutskottet AU, Del 2.
- Tåhlin, M. (2007), *Överutbildningen i Sverige: utveckling och konsekvenser* i Olofsson, Jonas, red. Utbildningsvägen – vart leder den. SNS förlag.
- Ulmestig R. (2007), *På gränsen till fattigvård*. Lunds universitet.
- Universitetskanslersämbetet (2016), *Kvinnor och män i högskolan*. Rapport 2016:16.
- Universitets- och högskolerådet, UHR (2016), *Antagning till högre utbildning 2016. Statistik i samband med sista anmälningsdag ht 2016*. Dnr 1.1.1-382-16.
- van den Berg Gerard J., Back, L. och Rosholm M. (2014), *Betydelsen av möten mellan arbetslösa och förmedlare*. Rapport 2014:5, IFAU.
- Vikman, U. & Westerberg A. (2017), *Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken*. Rapport 2017:7, IFAU.
- Vilhjálmsson et al. (2011), *Voice of users - promoting quality of guidance for adults in the Nordic countries*. NVL.
- Zetterberg, J. (2016), *Betydelsen av valet av statistikälla för långtidsarbetslöshetens omfattning och utveckling i Sverige*. Working paper 2016:1 Arbetsförmedlingen.

Kommittédirektiv 2016:56

Det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag

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 samspillet 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 arbetsökande. 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 ung-

domar 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, Medlingsinstitutet, 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. Arbetslöshetstiderna 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 invandrares 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 kvin-

nor 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 mellanskiktet. 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 arbetsmark-

nadspolitiskt 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 konkurrensnedvridning.

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 etableringslotstjänsten 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 arbetssökande 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 arbetssökande. Verksamheten ska vara tillgänglig och likvärdig för arbetssökande 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 arbetssökande 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 arbetssökande 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 pri-

vat 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

individerna 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.

Arbetsmarknadspolitikens förberedande utbildning, studiemotiverande kurser, praktik, arbetsmarknadsutbildning och andra insatser skiljer sig på många sätt från andra former av utbildning. Arbetsmarknadspolitikens 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 arbetsmarknadspolitik, 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 arbetsmarknadspolitik kan bidra till att skapa tydlighet och förutsägbarhet för individer, såväl kvinnor som män, och arbetsgivare,
- vilka förutsättningar utformningen av det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitik 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)

Kommittédirektiv 2017:71

Tilläggsdirektiv till Arbetsmarknadsutredningen (A 2016:03)

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2017

Precisering av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 22 juni 2016 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera hur statens åtagande för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag kan utformas.

Utredaren får nu även i uppdrag att analysera och lämna förslag om hur

- Arbetsförmedlingens samarbete med andra relevanta aktörer kan förbättras,
- de delar av Arbetsförmedlingens uppdrag som inte innebär myndighetsutövning kan läggas ut på andra aktörer och hur det statliga åtagandet i övrigt i så fall bör organiseras,
- kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken bör förtydligas, och hur enskilda kommuner, i de fall det är effektivt, i högre grad ska kunna medverka i genomförandet av arbetsmarknadspolitiken,
- arbetsmarknadspolitiken i större utsträckning ska kunna samverka med relevanta aktörer på regional och nationell nivå i syfte att stärka kompetensförsörjningen, och
- arbetsmarknadsutbildningen kan svara mot arbetsmarknadens behov samt i vilken form och av vilka aktörer arbetsmarknadsutbildningar ska tillhandahållas.

Redovisning av dessa delar ska ske i slutredovisningen senast den 31 januari 2019, inklusive den analys av olika typer av externa leverantörer som enligt de ursprungliga direktiven skulle ha redovisats den 31 oktober 2017.

De ursprungliga direktiven

I utredningens direktiv (2016:56) beskrivs att många aktörer, både statliga, kommunala, ideella och privata, påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. Arbetsförmedlingen spelar som den huvudsakliga statliga myndigheten inom arbetsmarknadspolitiken en viktig roll. Med ett bättre samspel mellan de aktörer som bidrar till en väl fungerande arbetsmarknad kan samhällets samlade resurser utnyttjas bättre.

Utredaren ska bl.a. analysera hur väl samspelet och ansvarsfördelningen fungerar mellan aktörer som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt, med särskilt fokus på statliga myndigheters och kommunernas roll.

Bland andra aktörer finns de som utför verksamhet på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Utredaren har bl.a. i uppdrag att särskilt analysera hur användningen av olika typer av externa leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken kan bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Den delen skulle redovisas senast den 31 oktober 2017.

Utredaren ska utifrån analyserna lämna förslag om bl.a. 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. Utredaren ska lämna fullständiga författningsförslag som bedöms nödvändiga för att genomföra föreslagna förändringar.

Precisering av uppdraget

Arbetsförmedlingens uppdrag och andra aktörer

Arbetsförmedlingens uppdrag framgår främst av förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen. Myndighetens verksamhet består av många olika aktiviteter och processer.

De flesta av dessa aktiviteter och processer innebär att Arbetsförmedlingen i någon form samarbetar med eller använder sig av

andra aktörer, inom offentlig, privat och ideell sektor. I de ursprungliga direktiven till utredningen beskrivs översiktligt vilka dessa är. Det finns verksamheter där andra, privata aktörer skulle kunna ha en större roll eller där samarbetet skulle kunna utvecklas. Det kan t.ex. handla om att genom avtal låta någon annan, privat aktör utföra delar av Arbetsförmedlingens uppdrag där verksamheten inte innebär myndighetsutövning. Arbetsförmedlingen fattar ett stort antal beslut och vidtar ett stort antal åtgärder som utgör myndighetsutövning, främst riktade mot arbetssökande men även mot arbetsgivare. Stora delar av Arbetsförmedlingens verksamhet innebär i sig inte myndighetsutövning, t.ex. stöd till arbetssökande eller kontakter med arbetsgivare, men har nära koppling till myndighetsutövningen.

Riksdagen har beslutat att tillkännage att regeringen bör ge tilläggsdirektiv till Arbetsmarknadsutredningen om att ta fram förslag om hur de delar av Arbetsförmedlingens uppdrag som inte innebär myndighetsutövning kan läggas ut på andra aktörer på arbetsmarknaden samt om hur det statliga åtagandet i övrigt bör organiseras (bet. 2016/17:AU16, rskr. 2016/17:184).

Privata externa aktörer levererar sedan länge tjänster till Arbetsförmedlingen, både utbildning och kompletterande arbetsförmedlingstjänster. Att överföra utförandet av betydande delar av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten som i dag utförs av Arbetsförmedlingen till andra, privata aktörer påverkar det statliga åtagandet. Det ställer krav på att utforma det statliga åtagandet på ett ändamålsenligt sätt för att säkerställa en effektiv, tydlig, rättssäker och enhetlig verksamhet med hög kvalitet och goda möjligheter till insyn. Exempelvis behöver det säkerställas att det finns väl fungerande reglering, finansiering, samordning, kontroll, tillsyn, uppföljning, insyn och samverkan med andra aktörer.

Utredaren ska

- analysera och överväga hur Arbetsförmedlingens samarbete med andra relevanta aktörer kan förbättras,
- lämna förslag om hur de delar av Arbetsförmedlingens uppdrag som inte innebär myndighetsutövning kan läggas ut på andra aktörer samt om hur det statliga åtagandet i övrigt i så fall bör organiseras,

- analysera och beskriva konsekvenser för den statliga styrningen och uppföljningen,
- lämna förslag om utformningen av dessa för olika möjliga förändringar av ansvaret för utförande, och
- vid behov lämna fullständiga författningsförslag.

Kommuners medverkan i arbetsmarknadspolitiken

Av alla de aktörer som Arbetsförmedlingen samarbetar med i någon form har kommunerna en särskild roll. I de ursprungliga direktiven till utredningen beskrivs att kommunernas verksamhet är en förutsättning för en väl fungerande arbetsmarknad.

Staten ansvarar för arbetsmarknadspolitiken. Kommuners roll i arbetsmarknadspolitiken regleras i bl.a. lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd och lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. I den sistnämnda anges att kommuner efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen får anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. En väsentlig aspekt som beaktas vid sådana överenskommelser är i vilken utsträckning de enskilda kommunerna har förutsättningar att överta en uppgift.

Erfarenheter är positiva från de senaste årens nya samarbetsformer, bl.a. lokala överenskommelser som Delegationen för unga och nyanlända till arbete (dir. 2014:157 och 2017:20) har främjat tillkomsten av, men samverkan är fortfarande otillräcklig.

Trots att det finns möjligheter för olika former av samarbete och samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen förekommer det uppfattningar om att det finns hinder i dagens regelverk, t.ex. när det gäller upphandling och kommunala befogenheter, i tolkningen av regelverken och i Arbetsförmedlingens utformning av sina upphandlingar. Överlappningar eller bristande samordning mellan kommunernas arbetsmarknadsinsatser för personer som tar emot ekonomiskt bistånd och Arbetsförmedlingens åtgärder kan leda till att de samlade offentliga resurserna inte används effektivt. Detsamma gäller mellan kommunal vuxenutbildning och Arbetsförmedlingens utbildningar. Det kan leda till att enskilda arbetssökande inte får bästa möjliga stöd från det offentliga. Många kommuner är beredda att ta ett större ansvar för en bättre fungerande arbetsmarknad men anser sig

många gånger inte kunna göra detta. Kommunernas roll inom arbetsmarknadspolitiken kan därför behöva förtydligas för att skapa bättre förutsättningar för olika former av samarbete och samverkan mellan staten och kommunerna.

Arbetsmarknadspolitiken ska även i fortsättningen vara nationell. Enskilda kommuner bör dock i högre grad kunna medverka till genomförandet av arbetsmarknadspolitiken, i syfte att de samlade offentliga resurserna används mer effektivt för att stödja arbetsökande och för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Det kan ske på flera sätt, t.ex. genom frivilliga överenskommelser inom befintliga befogenheter mellan Arbetsförmedlingen och kommuner om att kommuner kan ansvara för viss verksamhet. Sådana överenskommelser kan även utformas samordnat på en regional nivå. Hur samarbete och samverkan utifrån sådana överenskommelser förhåller sig till tjänster som staten upphandlar kan då behöva tydliggöras.

Utredaren ska

- analysera om kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken bör förtydligas och vid behov lämna fullständiga författningsförslag, och
- lämna förslag om hur enskilda kommuner i de fall det är effektivt i högre grad ska kunna medverka i genomförandet av arbetsmarknadspolitiken.

Kompetensförsörjning och utvecklade former för arbetsmarknadsutbildning

Arbetsförmedlingen finns till både för de arbetssökande och arbetsgivarna. Arbetsgivares behov och den långsiktiga kompetensförsörjningen inom branscher måste vara underlag för myndighetens strategiska planering. Arbetsförmedlingens arbetsgivarkontakter finns till stor del på lokal nivå, medan många branscher främst agerar nationellt och regionalt utifrån funktionella arbetsmarknadsregioner. Det behövs bättre former för hur den statliga arbetsmarknadspolitiken samverkar med arbetsgivare, branschorganisationer, arbetsmarknadens parter, aktörer med regionalt utvecklingsansvar och relevanta utbildningsaktörer på regional och nationell nivå.

Ett verktyg för att motverka brister på arbetsmarknaden är den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen. Dess resultat har för-

bättrats något, men är fortsatt otillräckliga, i synnerhet om hänsyn tas till konjunkturen med kompetensbrister inom många yrken. Att deltagarna har sämre förutsättningar än tidigare kan inte förklara nedgången.

För att förbättra resultatet måste arbetsmarknadsutbildningarna bättre motsvara arbetsmarknadens behov och endast personer som kan tillgodogöra sig utbildningen bör delta. Det är viktigt att samhällets samlade resurser används effektivt och olika insatser behöver vara överskådliga för individen. Arbetsmarknadsutbildningen kan inte ersätta den utbildning som sker inom skolväsendet, i folkbildningen och vid universitet och högskolor. Den bör i stället komplettera de utbildningarna, t.ex. genom att vara en mer flexibel utbildningsform som snabbt kan svara mot kompetensbehov på lokala och regionala arbetsmarknader.

I vissa fall har det saknats arbetsmarknadsutbildningar inom bristyrken, vilket ofta berott på svårigheter i upphandlingen av utbildningarna. För att möta behoven på den framtida arbetsmarknaden behövs det en effektiv och flexibel form för hur arbetsmarknadsutbildningar kan tillhandahållas.

Utredaren ska

- lämna förslag om hur den statliga arbetsmarknadspolitiken i större utsträckning ska samverka med relevanta aktörer som arbetsgivare, branschorganisationer, arbetsmarknadens parter, aktörer med regionalt utvecklingsansvar och relevanta utbildningsaktörer på regional och nationell nivå i syfte att stärka kompetensförsörjningen utifrån funktionella arbetsmarknadsregioner,
- lämna förslag om hur det kan säkerställas att arbetsmarknadsutbildningen är en flexibel insats som snabbt kan svara mot arbetsmarknadens behov och som förbättrar förutsättningarna för de arbetssökande att få arbete och för de arbetsgivare som behöver anställa inom ett bristyrkesområde att snabbt få tag på arbetskraft, och
- analysera och lämna förslag om i vilken form och av vilka aktörer som arbetsmarknadsutbildningar är bäst lämpade att tillhandahållas fortsättningsvis.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Utredaren ska bedöma förslagets konsekvenser för myndigheter och organisationer, inklusive konsekvenser för myndigheterna som arbetsgivare och för myndigheternas personal. Utredaren ska i enlighet med 14 kap. 3 § RF beakta proportionalitetsprincipen i samband med överväganden om inskränkningar av den kommunala självstyrelsen.

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 stat eller kommun ska utredaren föreslå finansiering av dessa. Utredaren ska dessutom redovisa eventuella personella konsekvenser av sina förslag.

Genomförande och redovisning av uppdraget

De ursprungliga direktiven pekar ut andra utredningar som utredaren ska ha kontakt med. Utöver dessa ska utredaren ha kontakt med utredningen Organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet (dir. 2017:37).

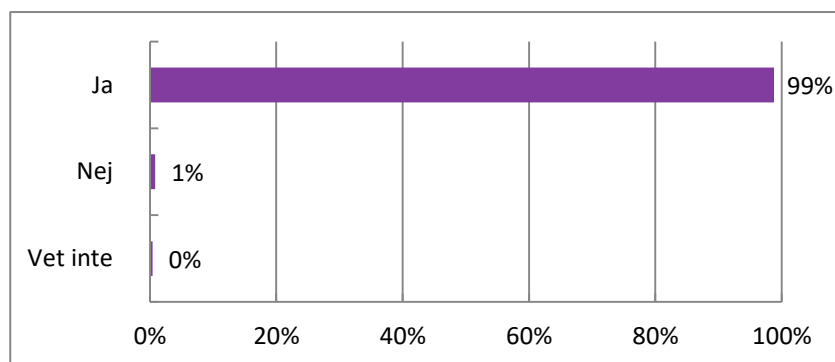
Redovisning av dessa delar ska ske i utredningens slutredovisning senast den 31 januari 2019, inklusive den analys av olika typer av externa leverantörer som enligt de ursprungliga direktiven skulle ha redovisats den 31 oktober 2017. De delar som rör vägledning samt övergripande kartläggning av samspel och ansvarsfördelning mellan stat och kommun ska redovisas enligt det ursprungliga direktivet senast den 31 oktober 2017.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Resultat av enkäter

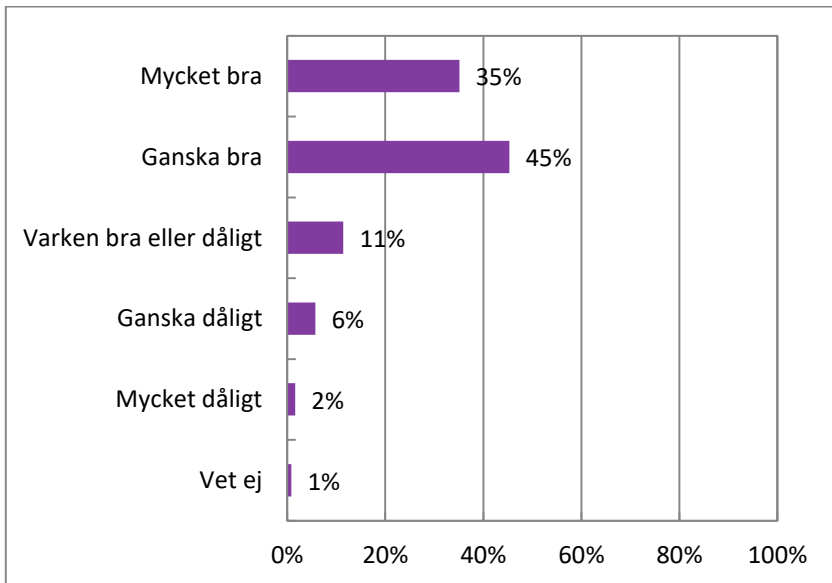
I samverkan med SKL har utredningen skickat ut en enkät till Sveriges samtliga 290 kommuner. Enkäten skickades ut i maj och juni 2017 och besvarades av 250 kommuner, en svarsfrekvens på 86 procent. Enkäten besvarades av chefer vid kommunernas arbetsmarknadsenheter, vilka förväntas ha god insyn i såväl operativ samverkan som mer övergripande strategiska frågor. Enkätsvaren är avsedda att ge en nationell bild av hur roller, ansvarsfördelning och samverkan fungerar mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna avseende arbetssökande de har gemensamt. De frågor som ställdes i enkäten redovisas nedan tillsammans med en sammanställning av kommunernas svar.

Figur 1. Har er kommun och Arbetsförmedlingen något samarbete gällande klienter/arbetssökande ni har gemensamt?



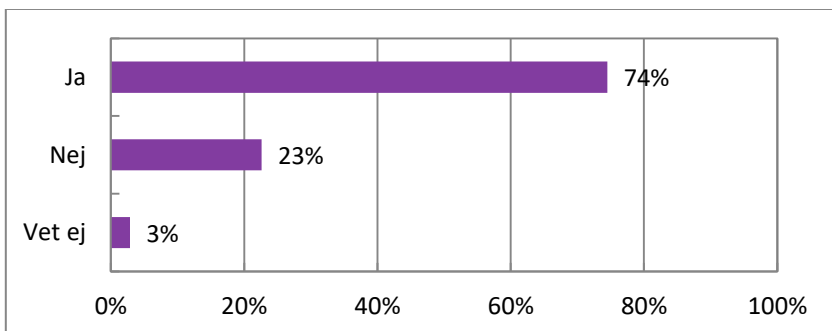
Källa: Utredningens undersökning. Not. Frågan besvarades av totalt 250 kommuner.

Figur 2. Hur fungerar samarbetet mellan kommunen och Arbetsförmedlingen gällande klienter/arbetsökande ni har gemensamt?



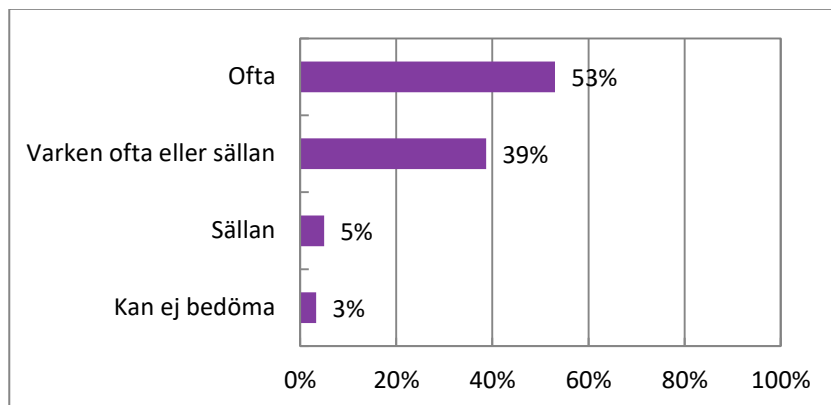
Källa: Utredningens undersökning. Not. Frågan besvarades av totalt 245 kommuner.

Figur 3. Planerar er kommun och Arbetsförmedlingen gemensamt den enskildes klients/arbetsökandes aktiviteter?



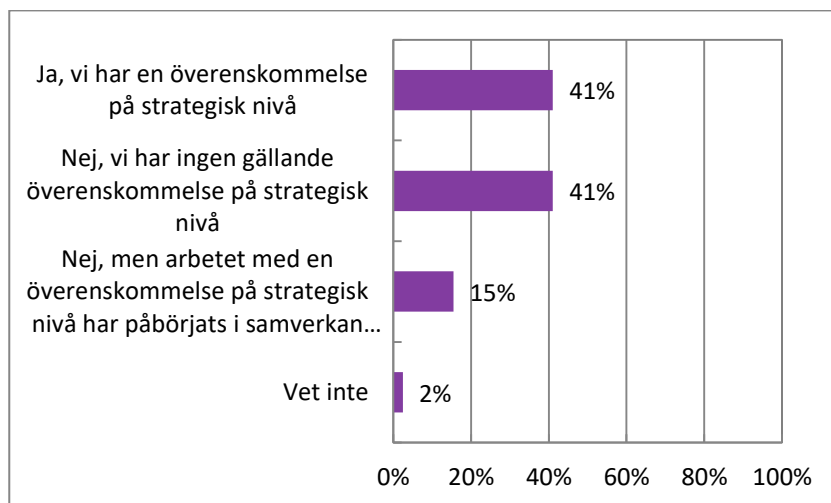
Källa: Utredningens undersökning. Not. Frågan besvarades av totalt 243 kommuner.

Figur 4. Hur ofta planerar er kommun och Arbetsförmedlingen gemensamt den enskilde klientens/arbetssökandes aktiviteter?



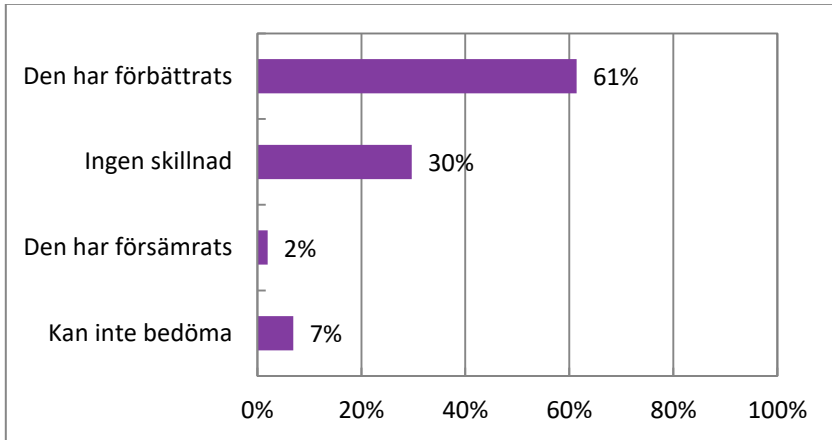
Källa: Utredningens undersökning. Not. Frågan besvarades av totalt 181 kommuner.

Figur 5. Har er kommun en gällande överenskommelse om samverkan med Arbetsförmedlingen på strategisk nivå?



Källa: Utredningens undersökning. Not. Frågan besvarades av totalt 246 kommuner.

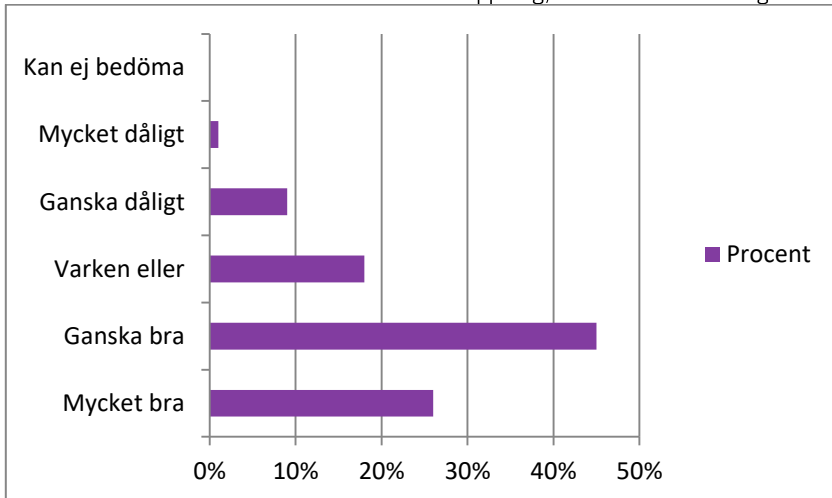
Figur 6. Hur har överenskommelsen påverkat samverkan mellan kommunen och Arbetsförmedlingen?



Not. Frågan besvarades av totalt 101 kommuner.

Figur 7. Hur fungerar nedanstående förhållanden i arbetet mellan er kommun och Arbetsförmedlingen?

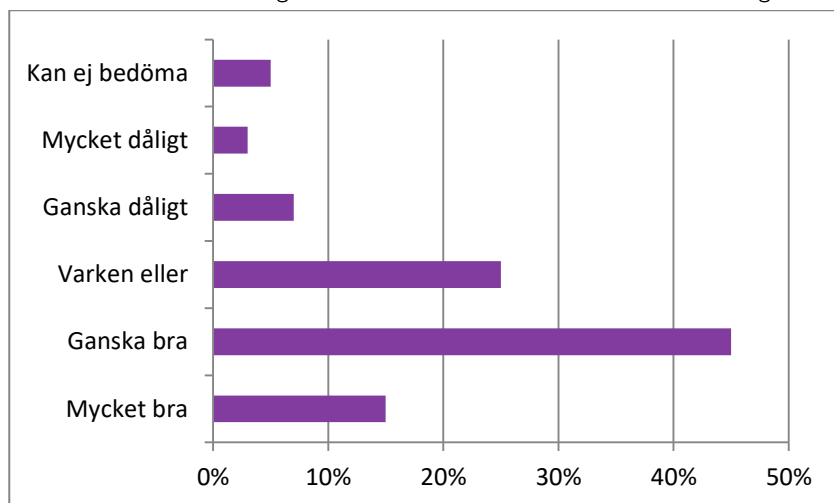
Förståelse för varandras skilda uppdrag, verksamheter och regelverk



Källa: Utredningens undersökning. Not. Totalt besvarades frågan av 244 kommuner.

Figur 8. Hur fungerar nedanstående förhållanden i arbetet mellan er kommun och Arbetsförmedlingen?

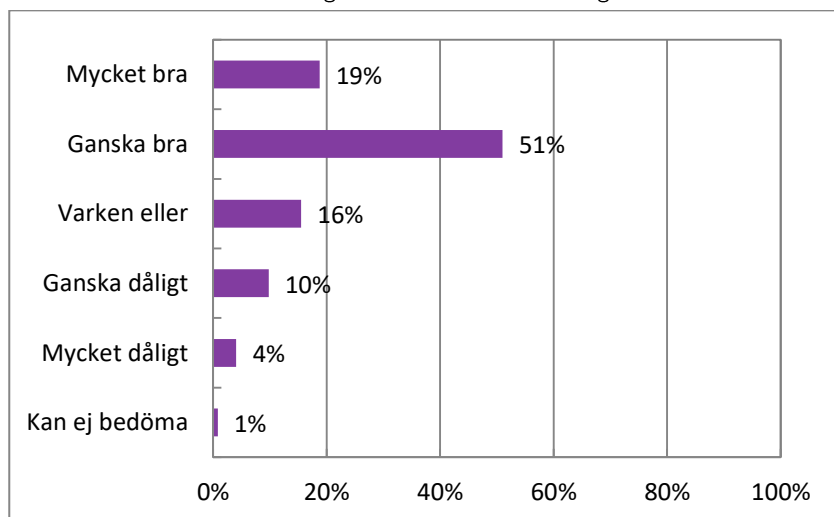
Samstämmigheten i de bedömningar Arbetsförmedlingen och kommunen gör om individen står till arbetsmarknadens förfogande



Källa: Utredningens undersökning. Not. Frågan besvarades av totalt 244 kommuner.

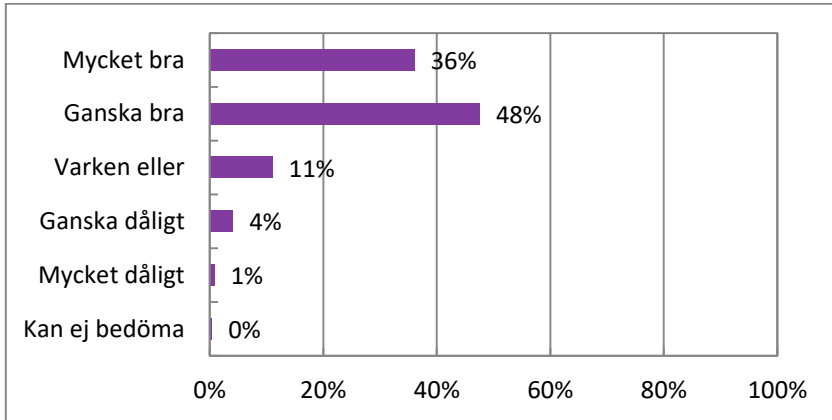
Figur 9. Hur fungerar nedanstående förhållanden i arbetet mellan er kommun och Arbetsförmedlingen?

Ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunen



Not. Frågan besvarades av totalt 245 kommuner.

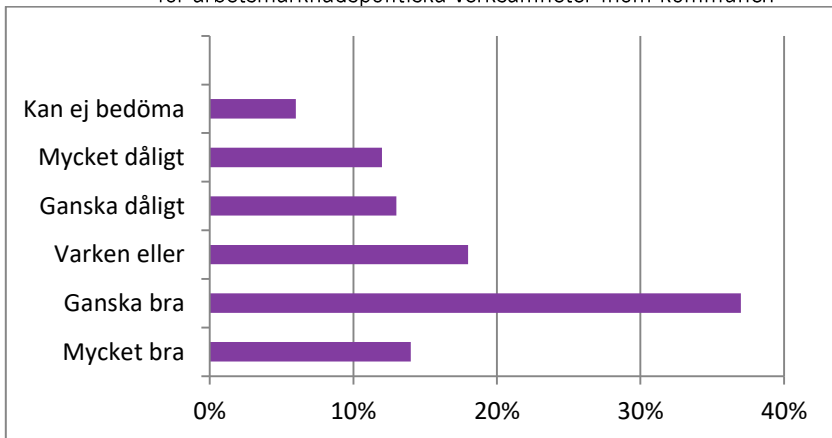
Figur 10. Hur fungerar nedanstående förhållanden i arbetet mellan er kommun och Arbetsförmedlingen?
Kommunikationen mellan Arbetsförmedlingen och kommunen vid samverkan



Källa: Utredningens undersökning. Not. Frågan besvarades av totalt 244 kommuner.

Figur 11. Hur fungerar nedanstående förhållanden i arbetet mellan kommun och Arbetsförmedlingen?

Tilldelningen av finansiella resurser från Arbetsförmedlingen för arbetsmarknadspolitiska verksamheter inom kommunen

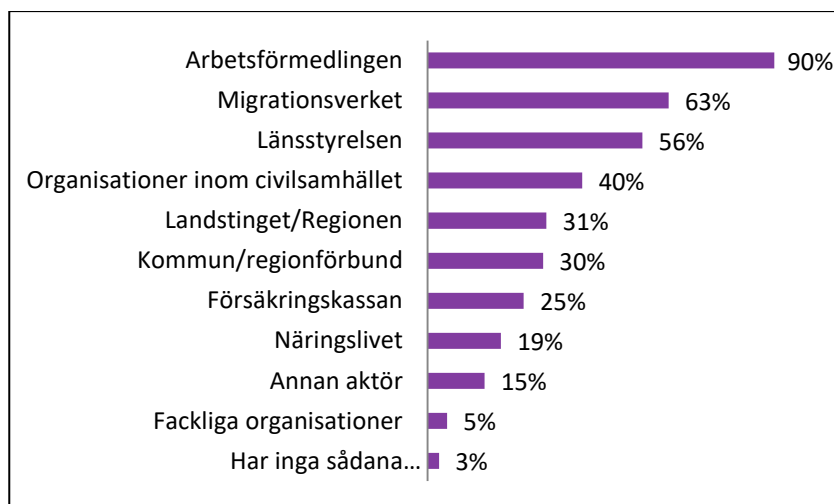


Källa: Utredningens undersökning. Not. Frågan besvarades av totalt 245 kommuner.

SKL:s enkät till kommunerna om samverkan och insatser för personer i etableringen

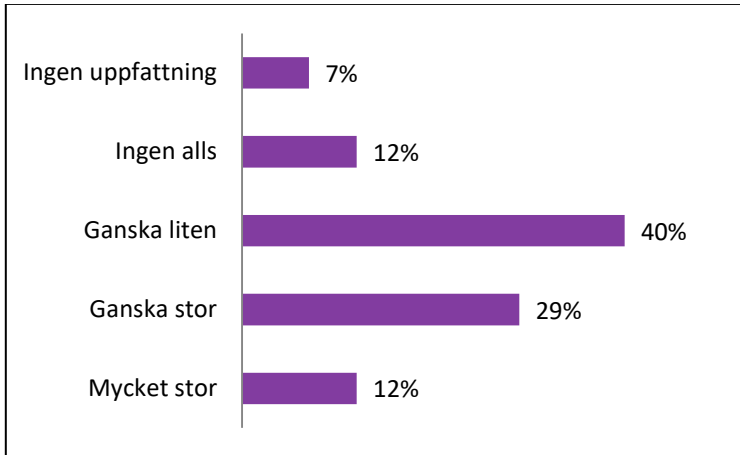
Utredningen har fått tillgång till en enkätundersökning riktad till kommunerna genomförd av SKL. Undersökningen gällde samverkan och insatser för personer i etableringen och har inte tidigare publicerats. Enkäten skickades ut i september 2016 till samtliga 290 kommuner med frågor om kommunernas integrationsarbete och samverkan med Arbetsförmedlingen kring etableringsuppdraget. Enkäten besvarades av totalt 242 kommuner, vilket innebär en svarsfrekvens på 83 procent. Enkäten ställdes till kommunchefen/ansvarig för asyl- och flyktingfrågor.

Figur 12. Med vilka av följande aktörer har kommunen i dag en överenskommelse om samverkan kring integrationsarbetet?



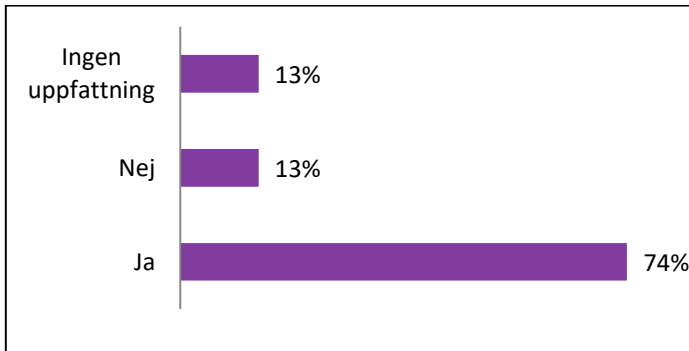
Källa: SKL:s undersökning. Not. Frågan besvarades av totalt 242 kommuner.

Figur 13. Hur stor delaktighet har kommunen haft i utformningen av de arbetsförberedande insatserna hittills?



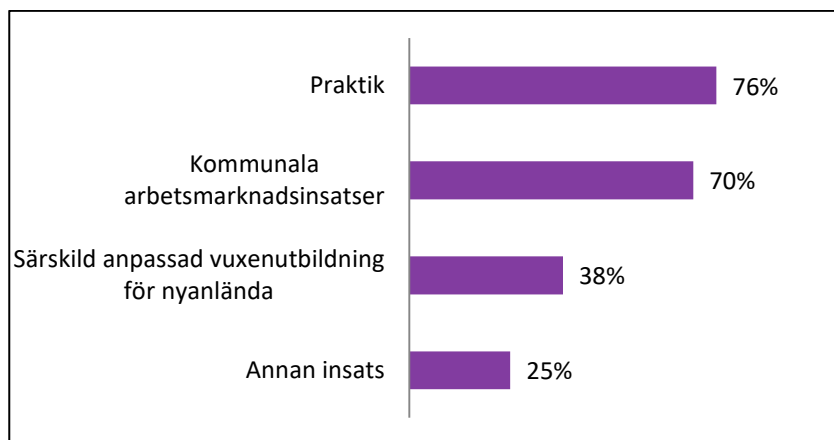
Källa: SKL:s undersökning. Not. Frågan besvarades av totalt 242 kommuner.

Figur 14. Efterfrågar kommunen större delaktighet i utformningen av arbetsförberedande insatser till nyanlända?



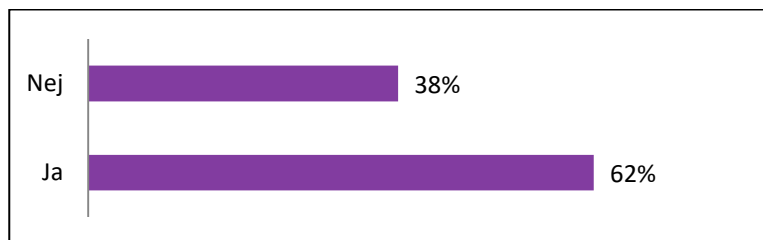
Källa: SKL:s undersökning. Not. Frågan besvarades av totalt 242 kommuner.

Figur 15. Vilka insatser förutom SFI, vuxenutbildning och samhällsorientering erbjuder kommunen till nyanlända inom etableringsplanen i nuläget?



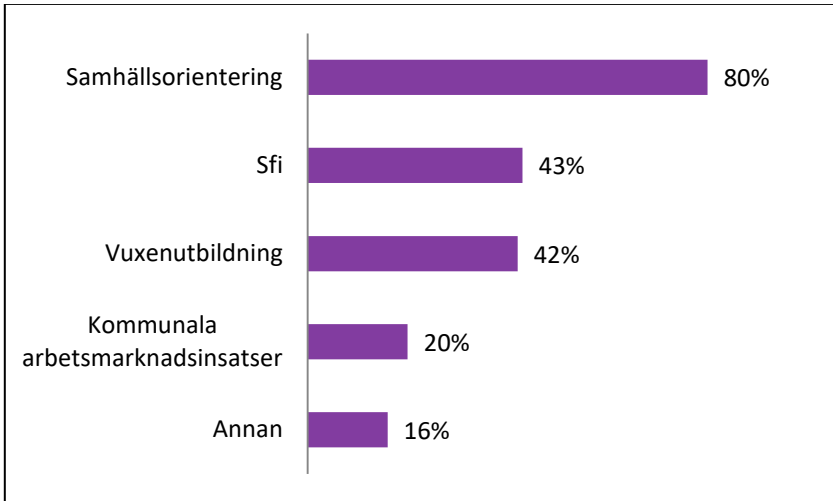
Källa: SKL:s undersökning. Not. Frågan besvarades av totalt 242 kommuner.

Figur 16. Ingår kommunen i något samarbete med andra kommuner om organisering av etableringsinsatser till nyanlända?



Källa: SKL:s undersökning. Not. Frågan besvarades av totalt 242 kommuner.

Figur 17. Kring vilka etableringsinsatser har kommunen samarbete med andra kommuner?



Källa: SKL:s undersökning. Not. Frågan besvarades av totalt 242 kommuner.

Frågor till fokusgrupper

Utredningen har under perioden maj till augusti 2017 genomfört fokusgruppsintervjuer med företrädare för såväl kommunerna som Arbetsförmedlingen. Syftet var främst att undersöka kommunernas respektive Arbetsförmedlingens bild av hur samverkan, roller och ansvarsfördelning inom arbetsmarknadspolitiken fungerar samt hur samverkan kan förbättras. Mer detaljer om utredningens fokusgrupper finns i kapitel 1. Nedan listas de frågeområden som behandlades under fokusgrupperna.

Frågeområden

A. Samverkan

A.1 Samverkan – nuläge

- Vilken samverkan fungerar bra/mindre bra mellan er och kommunen/Arbetsförmedlingen?

A.2 Samverkan – nyläge

- På vilket sätt kan samverkan i syfte att få arbetssökande att gå till utbildning eller arbete utvecklas för att en effektivare samverkan ska uppnås?
- Vad krävs för att åstadkomma en förändring?

B. Ansvarsfördelning

B.1 Ansvarsfördelning – nuläge

- Hur tydlig anser ni att ansvarsfördelningen mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen är?
- Hur ser ansvarsfördelningen ut inom befintliga överenskommelser mellan parterna?
- Hur finansieras dessa överenskommelser? Behandlas frågan om den arbetssökandes försörjning i dessa överenskommelser?
- Bedömer ni att kommunerna erbjuder insatser som är snarlika eller rent av de samma som Arbetsförmedlingen erbjuder?

B.2 Ansvarsfördelning – nyläge

- Hur kan ansvarsfördelningen utvecklas och effektiviseras?
- Vilken roll har staten för att åstadkomma en förändring?
- Vilken roll har kommunerna för att åstadkomma en förändring?

C. Förväntningar

C.1 Förväntningar – nuläge

- Har kommunerna större förväntningar på den statliga arbetsmarknadspolitiken än vad Arbetsförmedlingen infriar? Om ja, vilka är dessa förväntningar?
- Har Arbetsförmedlingen förväntningar på kommunen som inte infrias? Om ja, vilka är dessa förväntningar?
- Gör Arbetsförmedlingen och kommunerna olika bedömningar gällande vilka personer som ska ha rätt eller möjligheter till Arbetsförmedlingens insatser (den arbetsmarknadspolitiska bedömningen)? Är det i så fall ett problem?
- Gör Arbetsförmedlingen och kommunerna olika bedömningar kring vilka personer som bör ha insatser från kommunen? Är det i så fall ett problem?

C.2 Förväntningar – nyläge

- Vad krävs för att uppnå en stärkt samsyn kring förväntningarna på den statliga arbetsmarknadspolitiken mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen?
- Hur kan vi säkerställa en enhetlig bedömning utifrån individuella behov gällande vilka personer som ska erbjudas Arbetsförmedlingens insatser?

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare.
Fi.
4. För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en
globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och
domstolens beslutsunderlag
i brottmål – en bättre hantering av
stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.
Kärnavfallet – en fråga i ständigt
förändring. M.
9. Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt.
Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med
privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden
vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att
närvara vid rättegången. Genomförande
av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen
mot fördjupad lokal samverkan
för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare
och enklare system för tillträde till
högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för
vård och omsorg om äldre personer.
Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får
Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur
påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt
handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas
villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och
stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap
om och värdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottsdatalag. Ju.
30. En omreglerad spelmarknad.
Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd
på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum
– stärkt konkurrenskraft med
kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder
för att motverka nettoförluster av
biologisk mångfald och ekosystem-
tjänster, samtidigt som behovet av
markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi
för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för samhälls-
viktiga och digitala tjänster. Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet
– förebygga, förhindra, upptäcka och
beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.
42. Vem har ansvaret? M.
43. På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. S.
44. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. U.
45. Ny lag om företagshemligheter. Ju.
46. Stärkt ordning och säkerhet i domstol. Ju.
47. Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. S.
48. Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. S.
49. EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. U.
50. Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. U.
51. Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. U.
52. Så stärker vi den personliga integriteten. Ju.
53. God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. S.
54. Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. U.
55. En ny kamerabevakningslag. Ju.
56. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Fi.
57. Lag om flygpassageraravgifter i brottsbekämpningen. Ju.
58. Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. Ju.
59. Reglering av alkoglass m.fl. produkter. S.
60. Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
61. Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. Ju.
62. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. M.
63. Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. M.
64. Detaljplanekravet. N.
65. Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. Ju.
66. Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. S.
67. Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. Ku.
68. Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. Ju.
69. Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter. UD.
70. Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. Ju.
71. Bostäder på statens mark – en möjlighet? N.
72. Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. Ju.
73. En gemensam bild av bostadsbygggnadsbehovet. N.
74. Brottsdatalog – kompletterande lagstiftning. Ju.
75. Datalogring – brottsbekämpning och integritet. Ju.
76. Enhetliga priser på receptbelagda läkemedel. S.
77. En generell rätt till kommunal avtalsamverkan. Fi.
78. En sammanhållen budgetprocess. Fi.
79. Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. Ku.

80. Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet. Ju.
81. Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen. N.
82. Vägledning för framtidens arbetsmarknad. A.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]
- Vägledning för framtidens arbetsmarknad. [82]

Finansdepartementet

- Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalforvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]
- Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]
- Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? [56]
- En generell rätt till kommunal avtals-samverkan. [77]
- En sammanhållen budgetprocess. [78]

Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. [7]
- Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. [12]

- Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. [14]
- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]
- Brottsdatalog. [29]
- Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. [31]
- Stärkt ställning för hyresgäster. [33]
- Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]
- Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]
- Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. [39]
- Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]
- Ny lag om företagsshemligheter. [45]
- Stärkt ordning och säkerhet i domstol. [46]
- Så stärker vi den personliga integriteten. [52]
- En ny kamerabevakningslag. [55]
- Lag om flygpasageraruppgifter i brottsbekämpningen. [57]
- Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. [58]
- Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. [61]
- Hyran vid nyproduktion – en utvärdering och utveckling av modellen med presumtionshyra. [65]
- Barnets rättigheter i ett straffrättsligt förfarande m.m. Genomförande av EU:s barnrättsdirektiv och två andra straffprocessuella frågor. [68]
- Förstärkt skydd för uppgifter av betydelse för ett internationellt samarbete för fred och säkerhet som Sverige deltar i. [70]

Genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism. [72]

Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning. [74]

Datalagring – brottsbekämpning och integritet. [75]

Stärkt integritet i Rättsmedicinalverkets verksamhet. [80]

Kulturdepartementet

Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [60]

Våldsbejakande extremism. En forskarantologi. [67]

Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende. [79]

Miljö- och energidepartementet

Kraftsamling för framtidens energi. [2]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständigt förändring. [8]

Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]

Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]

Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]

Vem har ansvaret? [42]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. [62]

Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. [63]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygger – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Detaljplanekravet. [64]

Bostäder på statens mark – en möjlighet? [71]

En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet. [73]

Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen. [81]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. [4]

Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. [5]

Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. [15]

Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. [21]

Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]

För dig och för alla. [40]

På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. [43]

Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. [47]

Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. [48]

God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. [53]

Reglering av alkoglass m.fl. produkter. [59]

Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning. [66]

Enhetliga priser på receptbelagda läkemedel. [76]

Utbildningsdepartementet

Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. [9]

Nya ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. [10]

En nationell strategi för validering [18]

Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. [20]

Samling för skolan.
Nationell strategi för kunskap och
likvärdighet. [35]

Entreprenad, fjärrundervisning
och distansundervisning. [44]

EU:s dataskyddsförordning och
utbildningsområdet. [49]

Personuppgiftsbehandling
för forskningsändamål. [50]

Utbildning, undervisning och ledning
– reformvård till stöd för en bättre
skola. [51]

Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet
till gymnasiet. [54]

Utrikesdepartementet

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]

Marknadskontrollmyndigheter
– befogenheter och
sanktionsmöjligheter. [69]