

Utbildningsplikt för personer med kort utbildning i etableringsprogrammet

Återrapport

© Arbetsförmedlingen
Författare: Hanna Frydebo, Carlaxel Andersson, Nanna Forsberg
Datum: 2020-02-14
Diarienummer: Af-2020/0000 3901

Förord

Denna rapport har tagits fram med anledning av följande uppdrag i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2019.

2. Utbildningsplikt för deltagare med kort utbildning i etableringsprogrammet

Arbetsförmedlingen ska senast den 31 maj 2019 och i samband med årsredovisningen för 2019 redovisa hur myndigheten systematiskt har arbetat med anvisningar till utbildning för kvinnor och män som enligt 14 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare omfattas av utbildningsplikt. Redovisningen ska också omfatta statistik om antalet deltagare som har påbörjat studier fördelat på utbildningsform och utbildningsnivå. Ett jämställdhetsperspektiv ska integreras i analysen. Arbetsförmedlingen ska även redovisa hur samverkan om implementeringen har skett mellan myndigheten och kommuner på lokal, regional och nationell nivå. Arbetsförmedlingen ska vidare också redovisa hur den systematiskt arbetar med deltagare som inte sökt anvisad utbildning eller som avvisat en utbildning som han eller hon har anvisats att söka och är antagen till.

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektör Maria Mindhammar. Ärendet har föredragits av utredare Carlaxel Andersson. I den slutliga handläggningen av ärendet har Emil Johansson, enhetschef på avdelningen Samordning och uppföljning (VO arbetssökande) deltagit.

Maria Mindhammar, generaldirektör

Carlaxel Andersson, utredare

Sammanfattning

Denna återrapport beskriver Arbetsförmedlingens arbete med utbildningsplikt. Rapporten redogör bland annat för uppföljningen av de arbetssökande som bedömts omfattas av utbildningsplikt, med fokus på deltagande i reguljära studier. Rapporten följer även upp Arbetsförmedlingens arbete med anvisningar till att ansöka om utbildning och samverkan med kommunerna avseende utbildningsplikt.

Inom ramen för denna rapport genomfördes en undersökning av arbetsförmedlingsenheternas (benämns som enheter i rapporten) uppfattning om den lokala samverkan med kommunerna avseende utbildningsplikten. Samverkan beskrevs ofta som mer välfungerande i större kommuner än i mindre. Enheterna lyfte även fram utmaningar för deras gemensamma arbete med kommunerna kring utbildningsplikten. Det handlade bland annat om att det ofta saknas ett lämpligt utbildningsutbud för målgruppen, att det finns begränsade resurser hos kommunerna för att arbeta med uppdraget samt att Arbetsförmedlingens interna förutsättningar och personalförändringar påverkat arbetet under 2019.

Uppföljningen av myndighetens arbete med att anvisa personer som bedömts omfattas av utbildningsplikt till att ansöka om studier indikerar att det skett en negativ utveckling sedan föregående undersökning genomfördes under våren 2019.

2 640 personer som fått bedömningen att de omfattas av utbildningsplikt har påbörjat reguljära studier under 2019. Motsvarande antal under 2018 var 865. Omsättningen till studier var högre i början av 2019 men utvecklingen har därefter försvagats. Det finns inga skillnader i resultatet mellan kvinnor och män när det gäller omsättningen till studier bland personer som omfattas av utbildningsplikt. Sett till antalet är det fler kvinnor som har påbörjat studier.

Innehåll

1	Inledning	6
1.1	Centrala begrepp.....	7
1.2	Tidigare återrapporter om utbildningsplikt	7
1.3	Disposition.....	8
2	Internt förbättringsarbete	9
2.1	Interna dialoger	9
2.2	Informationsmaterial riktat till arbetssökande	9
2.3	Utvecklingsarbete i systemstöd	10
3	Uppföljning av arbetet med utbildningsplikt	10
3.1	Nationell samverkan.....	10
3.2	Lokal samverkan.....	10
3.2.1	Undersökningsmetod.....	10
3.2.2	Resultat och insikter från enkäten	11
3.2.3	Insikter från interna dialoger.....	13
3.2.4	Andra rapporter om samverkan kring utbildningsplikten.....	14
3.3	Uppföljning av bedömningar om utbildningsplikt	15
3.4	Aktiviteter och övergångar till studier	17
3.4.1	Aktiviteter	17
3.4.2	Övergångar till studier	18
3.5	Arbetsförmedlingens arbete med anvisningar till att söka reguljära studier	20
3.5.1	Metod för granskning av ärenden.....	20
3.5.2	Anvisningar till att söka reguljära studier.....	20
3.5.3	Uppföljning av deltagare som fått anvisning att ansöka om studier	22
4	Sammanfattande slutsatser och åtgärder	23
4.1	Slutsatser	23
4.2	Åtgärder för stärkt arbete med utbildningsplikt 2020	26

1 Inledning

Enligt Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2019 ska myndigheten i samband med årsredovisningen 2019 åiterrapportera arbetet med utbildningsplikt för personer med kort utbildning som deltar i etableringsprogrammet. Utbildningsplikten infördes i samband med att regelverket kring etableringsprogrammet trädde i kraft den 1 januari 2018. Utbildningsplikten innebär att personer i etableringsprogrammet som har kort utbildning och därför inte kan matchas mot arbete under tiden i programmet, ska närma sig arbetsmarknaden genom att ta del av reguljär utbildning, svenska för invandrare samt samhällsorientering.

Arbetsförmedlingen ska i denna åiterrapport svara på hur myndigheten arbetat systematiskt med anvisningar till utbildning för kvinnor och män som enligt 14 § förordningen om (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare omfattas av utbildningsplikt. I uppdraget efterfrågas statistik för antalet deltagare som har påbörjat studier utifrån utbildningsform och utbildningsnivå, och ett jämställdhetsperspektiv ska integreras i analysen. Arbetsförmedlingen ska enligt regleringsbrevet också beskriva samverkan med kommunerna om implementeringen av utbildningsplikt. Slutligen ska Arbetsförmedlingen redovisa hur myndigheten arbetar med deltagare som inte sökt anvisad utbildning eller som avvisat en utbildning som personen har anvisats att söka.

Arbetsförmedlingen har tidigare lämnat fyra åiterrapporter som beskriver Arbetsförmedlingens arbete med implementeringen av utbildningsplikt. Det konstaterades i tidigare rapporter att det har gjorts framsteg kring arbetet med utbildningsplikt, och att myndighetens arbete med att tydliggöra tolkning och processer kring utbildningsplikten gav resultat. Samtidigt pekade rapporterna på flera utmaningar, bland annat gällande handläggning och tillämpningen av utbildningsplikten samt arbetet med att anvisa arbetssökande till att söka utbildning.¹

Denna rapport följer upp den statistiska utvecklingen när det kommer till utbildningsplikten, bland annat i form av aktiviteter och övergångar till studier bland etableringsdeltagare som omfattas av utbildningsplikt.

Vidare har det genomförts en uppföljning av enheternas erfarenheter av den lokala samverkan om utbildningsplikten mellan myndigheten och kommuner. Det har även genomförts en omfattande granskning av handlagda ärenden i syfte att följa upp myndighetens arbete med anvisningar till att söka utbildning.

¹ Arbetsförmedlingens åiterrapporter Utbildningsplikt för deltagare med kort utbildning i etableringsprogrammet, dnr: Af-2019/0022 4627, Af-2019/0004 9652 samt Af-2018/0006 5978.

1.1 Centrala begrepp

För att genomföra uppdraget med utbildningsplikt har Arbetsförmedlingen gjort en tolkning av uppdraget och definierat centrala begrepp. I föregående åiterrapport finns en mer detaljerad redogörelse för myndighetens tolkning av uppdraget och definitionerna av begreppen.²

Reguljära studier

Begreppet reguljära studier definieras i denna rapport som utbildning inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå, särskild utbildning för vuxna samt motsvarande utbildning inom folkhögskolan. Notera att Arbetsförmedlingens fastlagda definition av reguljär utbildning inkluderar samtliga utbildningsnivåer inom det reguljära utbildningsväsendet till skillnad från definitionen i denna rapport som endast innefattar de utbildningsformer som är aktuella inom utbildningsplikten. I Arbetsförmedlingens fastlagda definition av reguljära studier inkluderas inte svenska för invandrare (sfi) vilket även gäller för denna rapport.

Kort utbildning

Arbetsförmedlingen har gjort tolkningen att kort utbildning avser utbildning som är kortare än en fullständig gymnasieutbildning.

Att kunna matchas mot arbete

Utbildningsplikten ska gälla för arbetssökande som har kort utbildning och som därför inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet. Arbetsförmedlingen har fastslagit att utbildningsplikt är aktuellt om individens kompetens inte motsvarar arbetsmarknadens krav och behov vid bedömningstillfället, samt att den arbetssökande inte heller bedöms kunna matchas mot arbete inom tiden för etableringsprogrammet efter att ha tagit del av övriga kompetenshögjande insatser som myndigheten kan erbjuda.

Deltagare inom etableringsprogrammet

Personer som fått beslut om etableringsprogrammet enligt förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.³

1.2 Tidigare åiterrapporter om utbildningsplikt

I de föregående åiterrapporterna om utbildningsplikten beskriver myndigheten vilka insatser och aktiviteter som genomförts under implementeringen av reformen. Under 2018 har Arbetsförmedlingen gjort flera insatser för att förtydliga hur utbildningsplikten ska implementeras. Många av dessa aktiviteter handlar om att skapa rutiner och riktlinjer för hur uppdraget ska konkretiseras och omhändertas av Arbetsförmedlingen och kommunerna. Under 2018 arbetade Arbetsförmedlingen

² Arbetsförmedlingens åiterrapport Utbildningsplikt för deltagare med kort utbildning i etableringsprogrammet, dnr: Af-2019/0022 4627

³ När det gäller statistikuppgifter avgränsar rapporten uppföljningen till personer som är i etableringsprogrammet och som har genomfört kartläggningsfasen i programmet.

bland annat med att ta fram handläggningsprocesser och stödmaterial för arbetet med utbildningsplikt och vägledande principer som berör arbetet med utbildningsplikt.

Myndigheten har också tidigare rapporterat om att det tagits fram olika stödmaterial som syftar till att bidra till samverkansprocesserna mellan Arbetsförmedlingen och skolväsendet.

Arbetsförmedlingen har i tidigare rapporter beskrivit att det genomförs ett arbete med att ta fram nationella prognoser avseende utbildningsplikten. I syfte att skapa goda planeringsförutsättningar lokalt har Arbetsförmedlingen även utvecklat en metodbeskrivning som kan användas för att ta fram lokala prognoser avseende utbildningsplikten.

Under våren 2019 genomfördes intervjuer/fokusgrupper med arbetsförmedlare med fokus på att få större kunskap om vilka hinder som fanns för arbetsförmedlarna att anvisa arbetssökande till att söka reguljära studier. Med avstamp i det som framkom i intervjuerna togs en åtgärdsplan fram. Under våren och försommaren genomfördes aktiviteterna i åtgärdsplanen som bland annat inkluderade att förtydliga stödmaterial till arbetsförmedlaren. Det togs till exempel fram en checklista för att stödja arbetsförmedlaren. Vidare genomfördes möten som syftade till dialog, kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte mellan arbetsförmedlare (dessa beskrivs även under avsnitt 2.1).

1.3 Disposition

I kapitel 2 beskrivs aktiviteter som Arbetsförmedlingen genomfört för att förbättra arbetet med utbildningsplikt. Fokus ligger på aktiviteter som genomförts sedan den föregående åiterrapporten publicerades, det vill säga sedan våren 2019.

Kapitel 3 fokuserar på uppföljningen av arbetet med utbildningsplikt. Kapitlets första del hanterar frågan om samverkan på nationell och lokal nivå. Vidare redogörs det för den statistiska uppföljningen av personer som omfattas av utbildningsplikt och antal och andel som påbörjat studier på grundläggande eller gymnasial nivå. Kapitel avslutas med att beskriva myndighetens arbete med att anvisa arbetssökande till att söka studier.

I kapitel 4 finns en sammanfattande beskrivning och slutsatser utifrån uppföljningen av arbetet med utbildningsplikt.

2 Internt förbättringsarbete

Detta kapitel beskriver de aktiviteter som Arbetsförmedlingen genomfört för att förbättra myndighetens arbete kring utbildningsplikt, bland annat med utgångspunkt i slutsatser från tidigare återrapporter.

2.1 Interna dialoger

Under våren 2019 genomfördes interna dialoger med representanter från enheter ifrån hela Sverige. Syftet med dialogerna var att få verksamhetens bild av vilka utmaningar som fanns i handläggningen samt förbättra den interna kunskapen om regelverk och handläggningsrutiner kring utbildningsplikt. Ett annat syfte var att identifiera vilket behov av vidare kompetensutveckling som fanns.⁴

Genom de interna dialogerna identifierades ett behov av att genomföra dialoger särskilt riktade till chefer som ansvarar för utbildningsplikt på enheter. Under hösten 2019 har myndighetens huvudkontor genomfört digitala möten med ett fyrtiotal sektionschefer vid enheter runt om i landet. Deltagandet var frivilligt och samtliga sektionschefer hade möjlighet att delta i dialogerna. Syftet med mötena har varit att ge möjlighet till chefer att kompetensutvecklas inom området utbildningsplikt samt erbjuda ett forum för erfarenhetsutbyte mellan chefer från olika regioner och enheter. De digitala mötena har utgjorts av genomgång av regelverk och handläggningsrutiner samt givit möjlighet till erfarenhetsutbyte kring arbetssätt och metoder.

2.2 Informationsmaterial riktat till arbetssökande

Vid dialogträffar med arbetsförmedlare under våren 2019 identifierades ett behov av informationsmaterial om utbildningsplikten riktat till arbetssökande som omfattas av utbildningsplikt. Informationsfilmer på lätt svenska samt på de språk som är mest förekommande bland individer med utbildningsplikt är under framtagande. Informationsfilmerna syftar till att öka den arbetssökandes kunskap om utbildningens betydelse för att få och behålla ett arbete. Filmerna ska också synliggöra vilka krav som ställs på individen.

Genom informationsfilmer kommer arbetssökande kunna tillgodogöra sig information via digitala kanaler. Det underlättar individers kunskapsinhämtning samtidigt som arbetsförmedlaren ges stöd i sitt arbete. Arbetsförmedlingen ser även i övrigt över vilka kanaler och material som är lämpliga för att arbeta mer med när det gäller information till arbetssökande. Arbetsförmedlingens arbete med att ta fram informationsmaterial beräknas vara klart under våren 2020.

⁴Arbetsförmedlingens återrapport Utbildningsplikt för deltagare med kort utbildning i etableringsprogrammet, dnr: Af-2019/0022 4627

2.3 Utvecklingsarbete i systemstöd

Det har uppmärksammats att det ofta är svårt för arbetssökande i den grupp som utgör målgrupp för utbildningsplikt att förstå den aktivitet som återfinns i den digitala planeringen och som innebär att den arbetssökande anvisas till att söka reguljära studier. Arbetsförmedlingen har därför under januari 2020 gjort förändringar avseende formulering av aktiviteten. Förändringen avser underlätta för individer med utbildningsplikt att tillgodogöra sig Arbetsförmedlingens anvisning till att söka reguljära studier och att förstå vad som förväntas av dem.

3 Uppföljning av arbetet med utbildningsplikt

Detta kapitel beskriver samverkan kring utbildningsplikten, med särskilt fokus på enheternas erfarenheter av den lokala samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. I kapitlet beskrivs även utvecklingen av bedömningarna om utbildningsplikt för personer med kort utbildning, samt aktiviteter och övergångar till studier bland personer som omfattas av utbildningsplikt. Kapitlets sista del fokuserar på myndighetens arbete kring anvisningar till att söka reguljära studier.

3.1 Nationell samverkan

På nationell nivå har Arbetsförmedlingen samverkat kring vuxenutbildningsfrågor tillsammans med myndigheter och organisationer som verkar inom skolväsendet. Utbildningsplikt är en av de frågor som hanteras i denna samverkan. Arbetsförmedlingen deltog bland annat i det vuxenutbildningsnätverk som drivs av Sveriges kommuner och regioner (SKR) och hade löpande dialoger med till exempel SKR, Skolverket och Centrala studiestödsnämnden (CSN)⁵.

3.2 Lokal samverkan

En intern enkät har följt upp enheternas samverkan med hundra kommuner över hela Sverige. Syftet var att undersöka hur de lokala arbetsförmedlingarna uppfattade att samverkan med kommunerna kring utbildningsplikten fungerar. Kommunerna har inte givits någon möjlighet att besvara en motsvarande enkät och därför ger svaren bara Arbetsförmedlingens perspektiv på samarbetet kring utbildningsplikten.

3.2.1 Undersökningsmetod

Enkäten följer upp Arbetsförmedlingens lokala samverkan om utbildningsplikten med 100 kommuner, som på ett proportionerligt sätt representerar Sveriges kommuner storleksmässigt (befolkningsmängd) och geografiskt (kommuner från samtliga län). Undersökningen genomfördes i november, svarsfrekvensen var 95 procent vilket bedöms som tillfredställande för undersökningens tillförlitlighet.

⁵ Vuxenutbildningsnätverket hanterar frågor inom vuxenutbildning och arbetsmarknad och representeras av vuxenutbildningschefer över hela landet.

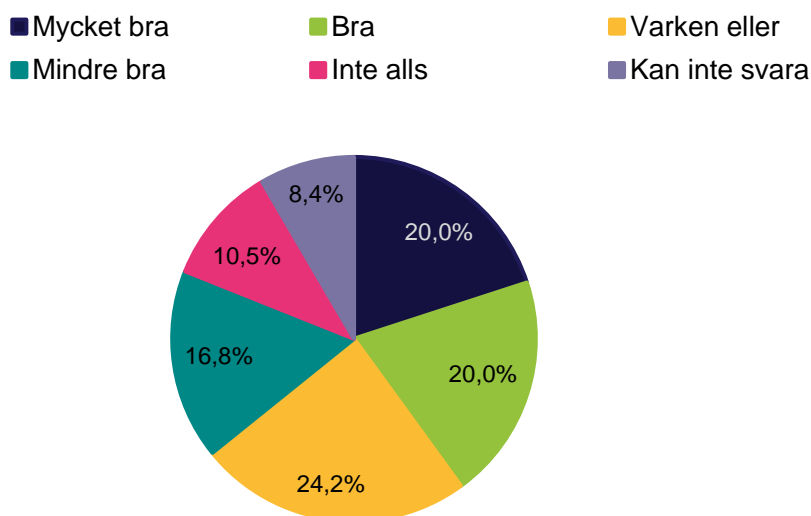
Enkäten bestod av sex frågor varav fyra hade fasta skattningsalternativ av typ likertskala. Övriga frågor var fasta ja/nej frågor. Respondent har haft möjlighet att lämna fritextkommentar på samtliga frågor. Enkätens enkla utformning gör att resultatet bör tolkas med viss försiktighet då det enbart aspirerar på att ge en översiktlig bild av situationen för den lokala samverkan. Det har inte prövats något samband mellan enkätsvaren och uppnådda resultat för övergångar till reguljära studier.

Frågorna handlade dels om uppfattningen om samverkan på ett övergripande plan dels om huruvida mer specifika frågor hanterades i den lokala samverkan, till exempel samverkan kring utbildningsutbud, motiveringsarbete, vägledning och information till individen.

3.2.2 Resultat och insikter från enkäten

Enkätsvaren visar stor spridning i hur Arbetsförmedlingen lokalt upplever samarbetet med kommuner vid implementeringen av utbildningsplikt. Å ena sidan anser drygt 40 procent av de svarande att de tycker att samarbetet med kommunen fungerat *bra* eller *mycket bra* medan knappt 30 procent ansåg att samarbetet fungerat *mindre bra* eller *inte alls*.

Figur 1. Enheternas övergripande uppfattning om samarbetet med kommunerna kring implementeringen av utbildningsplikt



Bland de som anser att samarbetet fungerat *mycket bra* eller *bra* framkommer i enkäten att det finns en någorlunda etablerad samverkan om utbildningsutbud och att det bedrivs samverkan om informationsinsatser och vägledning för målgruppen.⁶

⁶ Där svar på fråga 1 besvarats *med bra* eller *mycket bra* uppger 84 procent att de har samverkan om utbildningsutbudet *ofta* eller *ibland*. 68 procent svarar att de *ofta* eller *ibland* samverkar för information till målgruppen och 62 procent svarar att de *ofta* eller *ibland* har samverkan för vägledning och eller motivering för målgruppen.

För de som svarat att samarbetet med kommunerna fungerat *varken bra eller dåligt*, uppger man att samverkan främst sker kring utbildningsutbud medan övriga samverkansinsatser mot målgruppen som rör informationsinsatser eller exempelvis vägledning och motiveringsarbete inte tycks vara så utvecklade.

När samarbetet med kommunen fungerat *mindre bra* eller *inte alls* förekommer också genomgående låga skattningar av hur väl samverkan fungerar runt utbildningsutbud, informationsinsatser och motiveringsarbete och/eller vägledning av individer som tillhör målgruppen.⁷ Bland de som svarat att samarbetet *inte alls* fungerat ges en bild genom enkätens resterande frågor som visar på att samverkan om utbildningsplikten i princip inte existerar på något plan.

Av de tillfrågade enheterna uppgav 39 procent att de hade reglerat formerna för samverkan om utbildningsplikten med kommunen i en skriftlig överenskommelse (exempelvis den lokala överenskommelsen om nyanlända eller i DUA/Duna-överenskommelse⁸). Bland de som svarade att det saknades uppgav dock flera att det fanns muntliga överenskommelser om samverkan runt utbildningsplikten men att de inte fanns nedtecknade i något dokument. Det framfördes ofta att det visserligen fanns samverkansdokument med kommunerna, exempelvis olika lokala överenskommelser, men att utbildningsplikten inte inkluderats i dessa.

Observerade skillnader mellan större och mindre kommuner

Analys av svaren visar att samarbetet uppfattades som bäst med de största kommunerna.⁹ Nöjdheten tenderar därefter att svagt minska i takt med att kommunernas befolkningsmängd blir mindre. Visserligen finns goda samarbeten med kommuner i alla storlekar men bland de största kommunerna förekommer de två mest negativa bedömningsalternativen mer sällan.

Där man hade reglerat samverkan kring utbildningsplikt i en skriftlig överenskommelse uppfattades också det lokala samarbetet som bättre i jämförelse med de som svarat att detta saknades. Även i det här avseendet var de vanligare att kommuner med större befolkningsmängd hade reglerade överenskommelser.

⁷ Där svar på fråga 1 besvarats med *mindre bra* eller *inte alls* uppger 64 procent att de *sällan* eller *aldrig* samverkar om utbildningsutbudet. 84 procent svarar att de *sällan* eller *aldrig* samverkar för information till målgruppen och 76 procent svarar att de *sällan* eller *aldrig* har samverkan för vägledning och eller motivering för målgruppen.

⁸ Avser överenskommelser gällande arbetet inom Delegationen unga och nyanlända till arbete.

⁹ I urvalet finns en sammansättning av kommuner vars befolkningsmängd är representativ för den nationella sammansättningen. De största kommunerna motsvarar här kommuner med en befolkningsmängd över 80 000 invånare.

Utmaningar och hinder för samverkan

Ur de kommentarer som lämnats som fritextsvar återkommer några teman som illustrerar de hinder eller utmaningar som kan finnas för lokal samverkan om utbildningsplikten.

- Det lokala vuxenutbildningsutbudet kan vara begränsat – flera svar visar på att det lokalt förekommer ett begränsat utbud av utbildningar som målgruppen kan ta del av. Detta resulterar i att deltagaren endast erbjuds sfi, vilket begränsar möjligheten att uppfylla intentionen med utbildningsplikten.
- Arbetsförmedlingens omorganisation och omställningsprocess har påverkat förutsättningarna lokalt – exempelvis när det gäller att erbjuda vägledning har detta spelat in. Det förekommer även svar som beskriver att arbetsförmedlare och chefer som tidigare ansvarat för samverkan med företrädevis mindre kommuner, inte längre arbetar kvar vilket lett till avstannande eller omstart i samverkansprocessen.
- Begränsade resurser för uppdraget – det finns kommuner där enheterna uppfattat att brist på ekonomiska resurser hos kommunerna är ett hinder för att komma vidare i arbetet och få till övergångar till studier.
- Lokala svårigheter med uppstartsprocessen – enheterna anser att det i vissa kommuner tagit tid att komma igång med samverkansarbetet och att samarbetet på tjänstemannanivå haft stor betydelse för att få igång arbetet med utbildningsplikt. Det förekommer även positiva beskrivningar om kommuner som varit snabba att starta upp samverkansprocesser.

3.2.3 Insikter från interna dialoger

Samverkan var ett av de områden som diskuterats under de interna dialoger och erfarenhetsutbyten som beskrivs under avsnitt 2.1. Det bör beaktas att det endast är Arbetsförmedlingens medarbetare som har deltagit i dialogerna och inte medarbetare från kommuner.

De erfarenheter som lyftes fram under dessa dialoger ger en liknande bild som enkätsvaren att det finns stora skillnader mellan olika kommuner. De enheter som ansåg sig lyckats väl med samverkan pekade på vissa framgångsfaktorer. Bland annat såg de att det varit lyckat att i ett tidigt stadie inleda dialoger med kommunen kring utbildningsplikten. Flera uppgav också att det underlättat att lyfta in samverkan kring utbildningsplikten i redan befintliga nätverk och överenskommelser.

Flera deltagare i erfarenhetsutbytena nämnde att de förändringar som skett inom Arbetsförmedlingen det senaste året har försvårat för samverkan, vilket också bekräftar bilden från enkätsvaren.

Bilden att det finns större svårigheter med samverkan i små kommuner lyftes även under dialogerna. Många lyfte att kommunerna som de jobbar med inte erbjuder ett

kursutbud som riktar sig till nyanlända eller personer som saknar eller har bristande kunskaper i svenska. Det lyftes även att väntetiden för en nyanländ för att få påbörja utbildning kan vara lång i en del kommuner. Under höstens dialoger lyftes det från flera håll att man på senare tid märkt av besparingar hos kommuner och att detta påverkar samverkan och arbetet med utbildningsplikt. Flera berättade också att kontaktpersoner hos kommunerna, till exempel rektorer, inte känner till att kommunerna fått resurser som syftar till att möta utbildningsbehovet hos nyanlända.¹⁰

En annan utmaning som lyftes var att många arbetsökande fastnar i sfi, och att dessa individer inte ges möjlighet att påbörja andra studier under etableringstiden. Förekomsten av informella språkrav i en del kommuner, till exempel i form av krav att eleven ska ha klarat en viss nivå av sfi, utgör en begränsning för att kunna påbörja både yrkesinriktade och teoretiska kurser. Dessa krav påverkar arbetsförmedlarens agerande vad gäller att ge den arbetsökande en anvisning att söka reguljär utbildning.

Det beskrevs också att det generellt är svårt för Arbetsförmedlingen att få en bild av den arbetsökandes progression inom vuxenutbildningen (gällde både sfi och/eller reguljära studier), samt att Arbetsförmedlingen saknar information om huruvida personer som påbörjat studier inom arbetsmarknadspolitiska program faktiskt deltar i den omfattning det är tänkt.

Under dialogerna diskuterades även möjligheterna att få deltagare att ta del av allmän kurs på folkhögskola. Det lyftes bland annat att folkhögskolornas pedagogik kan passa för vissa i målgruppen. En utmaning när det gäller samverkan med folkhögskolorna som lyftes var att terminsstarter för det mesta äger rum endast en gång per termin, och att det därför saknas en viss flexibilitet vilket begränsar möjligheterna till övergångar till studier på folkhögskola.

3.2.4 Andra rapporter om samverkan kring utbildningsplikten

Statskontoret har undersökt Arbetsförmedlingens tillämpning av etableringsprogrammet och utbildningsplikten och konstaterar bland annat att Arbetsförmedlingen har begränsade möjligheter att påverka kommunernas utbildningsutbud. Enligt Statskontoret varierar det i vilken grad den lokala samverkan har lett till att kommunerna har anpassat sitt utbildningsutbud för att bättre motsvara behoven hos nyanlända med utbildningsplikt. Samtidigt finns det flera hinder för kommunerna att kunna erbjuda vuxenutbildning för målgruppen, exempelvis kommunernas lärarbrist och bristande ekonomiska resurser. Statskontoret pekar också på att Arbetsförmedlingen behöver öka kunskapen om det lokala och regionala utbudet av utbildning.¹¹

¹⁰ I samband med att utbildningsplikten infördes tillfördes kommunerna en höjd schablonersättning för att bättre kunna möta utbildningsbehovet bland nyanlända, i enlighet med förslag i regeringens budgetproposition för 2018.

¹¹ Statskontoret (2019) Ett nytt regelverk för etableringsuppdraget – genomförande och effekter för Arbetsförmedlingens verksamhet 2019:1

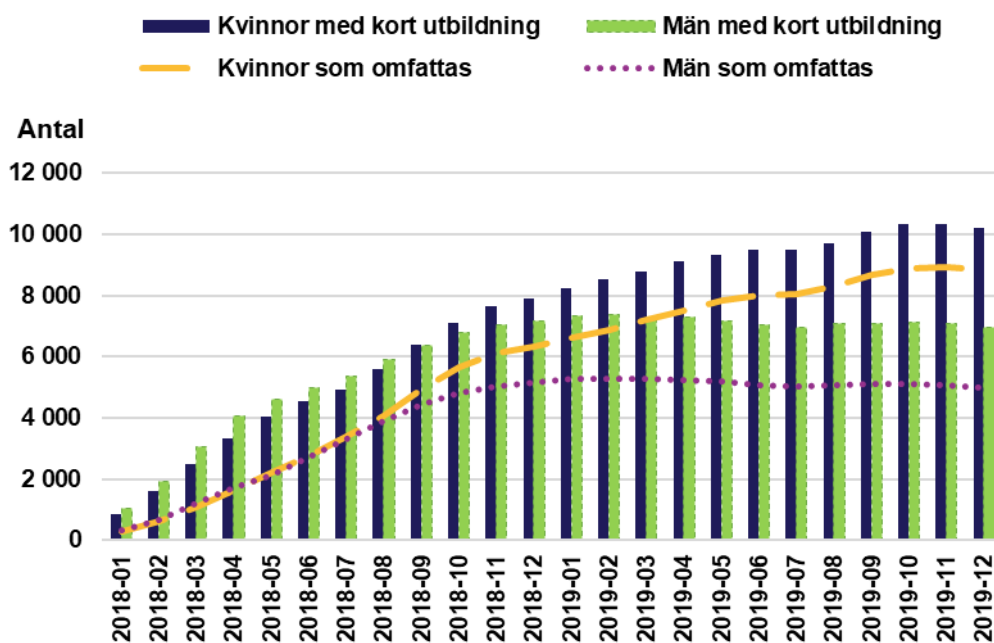
Utredningen för Stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (Kliva) har i sin promemoria konstaterat att det av flera skäl varit en stor utmaning för kommunerna att planera för att ta emot personer som omfattas av utbildningsplikt i sfi och annan vuxenutbildning. En del i detta var att utbildningsplikten kom till med kort varsel, och att kommunerna inte hunnit med att anpassa sitt utbildningsutbud för målgruppen. Även om kommunerna sedan tidigare haft skyldighet att ge individer som saknar grundläggande kunskaper möjlighet att läsa på komvux, har efterfrågan på ett sådant kursutbud tidigare varit mycket liten. I och med utbildningsplikten utmanades kommunernas organisation och kompetens när det gäller att möta nyanlända kortutbildade i ökad omfattning, vilket medför en betydande omställning i kommunernas verksamhet. Kliva-utredningen lyfter också att kommunerna anser att det funnits brister i överlämningen av information från Arbetsförmedlingen vad gäller prognos för mottagandet av individer med utbildningsplikt, vilket påverkat kommunernas förutsättningar att planera sin verksamhet. Vidare har både kommuner och Arbetsförmedlingen påtalat behovet av informationsutbyte kring individer som omfattas av utbildningsplikt.¹²

3.3 Uppföljning av bedömningar om utbildningsplikt

Antalet arbetssökande som fått bedömningen att de omfattas av utbildningsplikt har fortsatt att öka under 2019. Det är ett ökat antal kvinnor som ligger bakom den utvecklingen, vilket framgår i figuren nedan. Det är också en ökad andel av de kortutbildade kvinnorna som får bedömningen att de omfattas av utbildningsplikt. För män har utvecklingen avstannat under 2019. Andelen kortutbildade män som bedömts omfattas av utbildningsplikten har legat på 72 procent under hela 2019. Antalet män med kort utbildning inom etableringsprogrammet, har i princip varit oförändrat under året.

¹²Kliva-utredningens promemoria: På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (2019)

Figur 2. Antal inom etableringsprogrammet som omfattas av utbildningsplikt, samt antal med kort utbildning, 2018 - 2019



Källa: Arbetsförmedlingens datalager

Andelen av de kortutbildade som får bedömningen att de omfattas av utbildningsplikt är större bland kvinnor än bland män. I december 2019 hade 87 procent av kvinnorna med kort utbildning i etableringsprogrammet fått bedömningen att de omfattas av utbildningsplikt, medan motsvarande siffra för männen var 72 procent. Det är alltså en högre andel av de kortutbildade männen som får bedömningen att de kan matchas direkt mot arbete, alternativt att de kan matchas till jobb efter att ha tagit del av Arbetsförmedlingens insatser.

Samtidigt är andelen med kort utbildning inom etableringsprogrammet 60 procent, både för kvinnor och män. Det finns dock skillnader mellan könen inom gruppen kortutbildade.

Tabell 1. Personer med kort utbildning inom etableringsprogrammet uppdelat på utbildningsnivå, kvarstående deltagare i december 2019

	Antal med kort utbildning	Förgymnasial utbildning 9 (10) år, andel	Förgymnasial utbildning < 9 år, andel	Saknar formell grundläggande utbildning, andel
Kvinnor	10 227	27%	43%	30%
Män	6 963	32%	49%	19%
Totalt	17 190	29%	45%	26%

Källa: Arbetsförmedlingens datalager

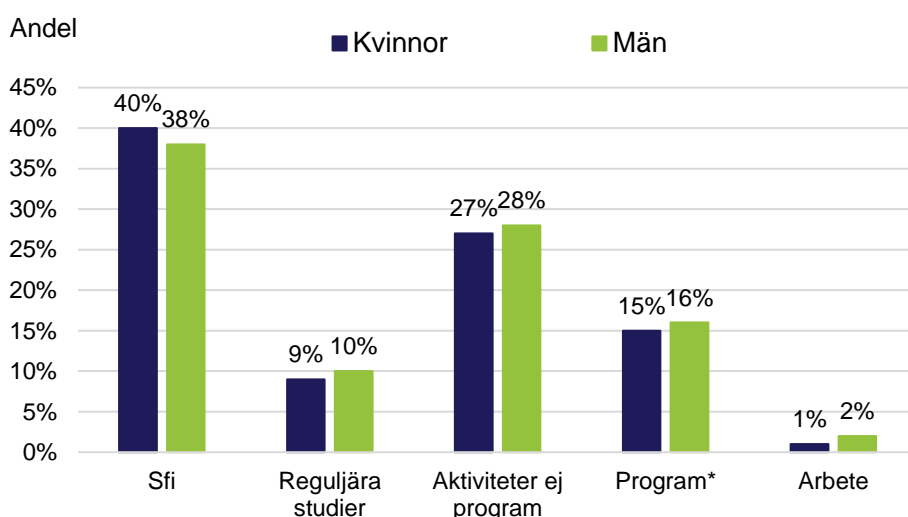
Som framgår av tabellen ovan är andelen som helt saknar formell grundläggande utbildning betydligt större bland kvinnor än bland män. Andelen som har utbildning sannolikt motsvarande grundskolenivå (förgymnasial utbildning på 9 eller 10 år) är också något större bland män än bland kvinnor. Arbetsförmedlingen har även tidigare konstaterat att utrikes födda kvinnor i lägre grad uppfattas som matchningsbara mot arbete än utrikes födda män eller inrikes födda generellt. Detta kan både bero på att kvinnor i högre grad saknar arbetslivserfarenhet som bedöms kunna bidra till etablering på arbetsmarknaden, men det kan också handla om könsskillnader i bedömningar. Detta då tidigare studier visat att, oberoende kvinnors och mäns kompetensnivåer, finns en tendens att arbetsförmedlare uppfattar att män är mer matchningsbara än kvinnor.¹³ Sammantaget kan dessa faktorer (skillnader i utbildningsnivå, arbetslivserfarenhet samt olika bedömningar för män och kvinnor avseende matchningsbarhet) leda till att kvinnor med kort utbildning i högre utsträckning får bedömningen att de ska omfattas av utbildningsplikt, i jämförelse med män med kort utbildning.

3.4 Aktiviteter och övergångar till studier

3.4.1 Aktiviteter

Figuren nedan visar hur stor andel av de etableringsdeltagare som omfattas av utbildningsplikt som tar del av olika aktiviteter, uppdelat på aktivitetskategorier. Observera att en deltagare kan ta del av flera av aktivitetstyperna samtidigt.

Figur 3. Aktiviteter i etableringsprogrammet, deltagare som fått bedömning omfattas av utbildningsplikt, kvinnor och män, kvarstående i december 2019



*Program avser arbetsmarknadspolitiska program hos Arbetsförmedlingen (ej ramprogram)

Källa: Arbetsförmedlingens datalager

¹³ Larsson, Arbetsförmedlingen Analys 2019:9

Andelen deltagare som fått beslut om sfi har minskat något under 2019. Arbetsförmedlingen bedömer dock att andelen som tar del av sfi är högre än det som visas i denna statistik. I december 2019 genomfördes Arbetsförmedlingen en stickprovsundersökning med fokus på deltagare i etableringsprogrammet som saknade registrerad aktivitet. Stickproven visade att en majoritet av dem läste sfi eller svenska som andraspråk.¹⁴ Det bedöms som sannolikt att den minskning som skett, från 50 procent under våren 2019, snarare beror på försämrad registerkvalitet än på att andelen som deltar i sfi i realiteten har minskat.

Andelen som tar del av reguljära studier har legat omkring 10 procent under hela 2019, med undantag för ett något lägre resultat i juli-augusti vilket är väntat givet säsongsvariationerna som ofta visas i Arbetsförmedlingens statistik gällande reguljära studier. Andelen som omfattas av utbildningsplikt och deltar i studier har ökat i förhållande till 2018, då motsvarande andel som högst uppnådde 7 procent.

För att den arbetssökandes deltagande i studier ska bli synligt i statistiken krävs det att det läggs in ett beslut som innebär en registrering av studierna i Arbetsförmedlingens systemstöd. I de stickprov som genomförts av Arbetsförmedlingens arbete med anvisningar till att söka reguljära studier (se avsnitt 3.5) gjordes en observation rörande registreringen av studierna. Det visade sig att andelen som enligt dokumentationen deltog i studier var högre än om man endast tittade på de arbetssökande som hade fått ett korrekt registrerat beslut om reguljära studier. Bedömningen är att det inte går att fastställa exakt hur stort mörkertalet är utifrån stickprovet, men det är tydligt att andelen som i realiteten studerar är högre än det som framkommer i statistiken.

Då bedömningen om utbildningsplikt grundar sig i en bedömning om möjligheten att matchas till arbete, går det att dra slutsatsen att de personer som ligger i kategorin arbete har en felaktig eller inaktuell bedömning om utbildningsplikt. Andelen som tar del av arbete är dock mycket liten, endast 1 procent bland kvinnor och 2 procent bland män. Bland personer med kort utbildning i etableringsprogrammet som fått bedömningen att de inte omfattas av utbildningsplikt är motsvarande andel 4 procent bland kvinnor och 7 procent bland män.

3.4.2 Övergångar till studier

Tabellen nedan visar antalet personer som fått bedömningen att de omfattas av utbildningsplikt och påbörjat studier sedan januari 2018, då etableringsprogrammet och utbildningsplikten infördes.

¹⁴ Dnr AF2020/0005 4815

Tabell 2. Antal som påbörjat studier, personer som omfattas av utbildningsplikt, kvinnor och män 2018-2019

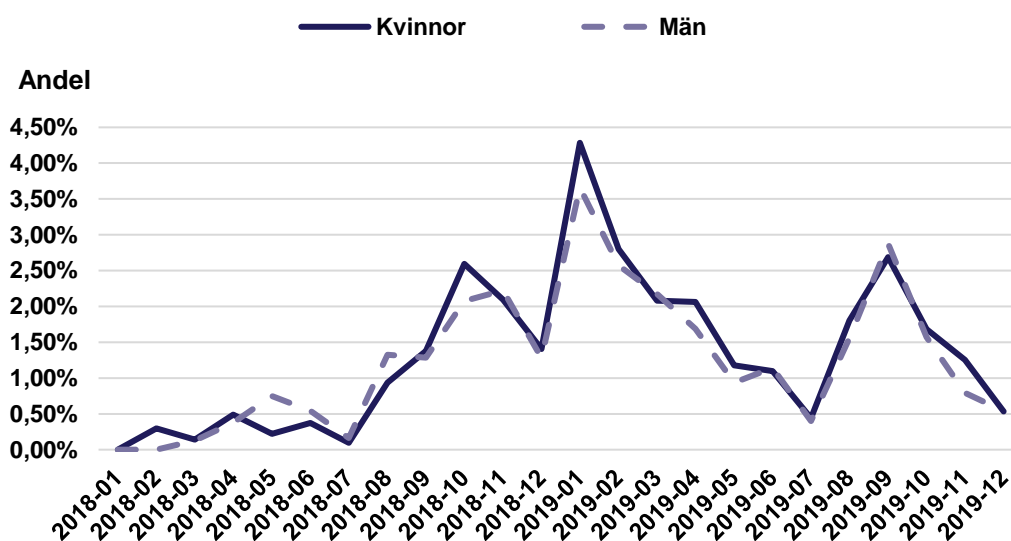
	Kvinnor	Män	Totalsumma
2018	460	405	865
2019	1 633	1 017	2 650

Källa: Arbetsförmedlingens datalager

Personer som omfattas av utbildningsplikt har en kort utbildning, och det är därmed utbildning på grundläggande- eller gymnasial nivå som är aktuellt för målgruppen. Det finns inte någon möjlighet att i statistiken urskilja hur många som tagit del av utbildning på grundläggande respektive gymnasial nivå.

För att få en bild av utvecklingen går det också att titta på omsättningen och hur stor andel som gått till reguljära studier bland personer med kort utbildning som omfattas av utbildningsplikt. Det skedde en ökning av andelen under hösten 2018 och under årets första månader 2019. Det högsta resultatet hittills uppmättes i januari, då omsättningen var 4 procent (4,7 procent för kvinnor och 3,7 procent för män). Under hösten, som vanligtvis innebär goda resultat för övergångar till studier, var resultatet som högst 2,8 procent (i september månad). Detta bedöms vara under förväntan, särskilt i kontrast till det höga resultat som uppmättes under vintern. Förklaringarna till att utvecklingen under 2019 som helhet inte gått åt rätt håll bedöms främst vara de förändrade förutsättningarna för Arbetsförmedlingens medarbetare under 2019.

Figur 4. Omsättning till studier bland deltagare i etableringsprogrammet som omfattas av utbildningsplikt, 2018 - 2019



Källa: Arbetsförmedlingens datalager

Det finns inga betydande skillnader i resultatet mellan kvinnor och män när det gäller omsättningen till studier bland personer som omfattas av utbildningsplikt. Sett till antalet är det fler kvinnor som har påbörjat studier, vilket framgår ovan i tabell 2.

3.5 Arbetsförmedlingens arbete med anvisningar till att söka reguljära studier

3.5.1 Metod för granskning av ärenden

Arbetsförmedlingen har genomfört en granskning av ärenden i syfte att få svar på i vilken utsträckning arbetssökande som omfattas av utbildningsplikt får en anvisning till att söka reguljära studier. Totalt granskades 439 ärenden, varav 372 kvinnor och 67 män.¹⁵ De ärenden som granskats har tagits fram genom ett slumpmässigt urval bland arbetssökande med kort utbildning som i oktober 2019 var kvarstående i etableringsprogrammet och fått bedömningen att de omfattas av utbildningsplikt. Undersökningen har genomförts genom att tillgänglig dokumentation, bland annat daganteckningar för de aktuella ärendena, har granskats i Arbetsförmedlingens system. Resultatet av undersökningen bygger på en bedömning i vilken det granskade underlaget jämförts mot fastställda frågeställningar om bland annat anvisningar till att söka reguljära studier, och om dessa lett till att individen påbörjat utbildning.

3.5.2 Anvisningar till att söka reguljära studier

Granskningen har gjorts i två steg där det dels har undersökts hur många arbetssökande som fått en tydlig anvisning till att ansöka om reguljära studier, och dels om anvisningen har gjorts enligt myndighetens beslutade handläggningsprocess.¹⁶ Då det är viktigt att ärenden hanteras på ett likvärdigt sätt finns det skäl att skilja på anvisningar som gjorts enligt gällande rutiner och på annat sätt. De ärenden där det har kunnat konstateras att anvisning har gjorts men där metoden skiljer sig från rutinerna för handläggningsprocessen, särredovisas därför i tabellen nedan.

¹⁵ Fördelningen mellan män och kvinnor innebär att urvalet inte är representativt gällande kön, i förhållande till sammansättningen bland personer som omfattas av utbildningsplikt. I relation till det könsuppdelade resultatet bör det beaktas att det är ett lägre antal män som har granskats. Det innebär att analys mellan könen bör göras med försiktighet.

¹⁶ Enligt handläggningsprocessen ska Arbetsförmedlingen lägga in en aktivitet i individens planeringsverktyg enligt vilken individen ska ansöka om reguljära studier.

Tabell 3. Resultat från granskningar av andel arbetssökande som omfattas av utbildningsplikt och fått en anvisning att söka reguljära studier, kvinnor och män, granskningar genomförda 2018 - 2019.

		Kvinnor	Män	Totalt
Höst 2018*	Anvisningar enligt rutin	13%	10%	11%
	med annan metod	–	–	–
	<i>Totalt</i>	13%	10%	11%
Vår 2019	Anvisningar enligt rutin	17%	11%	15%
	med annan metod	6%	6%	6%
	<i>Totalt</i>	23%	17%	21%
Höst 2019	Anvisningar enligt rutin	9%	9%	9%
	med annan metod	7%	4%	7%
	<i>Totalt</i>	16%	13%	16%

*I den granskning som gjordes hösten 2018 följdes det inte upp om anvisningar hade gjorts med andra metoder än den gällande rutinen.

Resultatet av undersökningen visar en negativ utveckling där andelen som har fått en anvisning till att ansöka om studier har minskat sedan den senast genomförda granskningen i april 2019. Särskilt bland kvinnor visar resultatet en minskning av andelen som fått en anvisning.

Att andelen anvisningar minskat i förhållande till föregående undersökningstillfälle kan bero på flera saker. Anvisningarna har diskuterats under de erfarenhetsutbyten som ägt rum med arbetsförmedlare och chefer (se avsnitt 2.1). Under dessa dialoger kom det fram indikatorer på att den arbetssökandes kunskaper i svenska, såväl som läs- och skrivsvårigheter, kan göra att det är svårt för individen att tillgodogöra sig informationen i det digitala verktyg som används vid anvisningen. Då anvisningen kan resultera i en sanktion för den enskilde ser arbetsförmedlare att anvisningarna bör användas med försiktighet, och arbetsförmedlare som anvisar behöver ofta lägga mycket tid på att förmedla till individen vad som förväntas.¹⁷

Utifrån den dokumentation som granskats kan det konstateras att det finns stora skillnader i hur stor tyngd Arbetsförmedlingen lägger vid reguljära studier i samtalen med personer som omfattas av utbildningsplikt. Även i fall där anvisning inte sker kan det framgå att studier diskuterats, och att arbetsförmedlaren många gånger väljer att hänvisa individen till att kontakta studie- och yrkesvägledare hos kommunen för att diskutera lämpliga studiealternativ. Samtidigt fanns det fall då det inte alls framgick i dokumentationen att reguljära studier diskuterats med den arbetssökande, utan att man istället diskuterat möjligheter att ta del av arbetsmarknadspolitiska insatser som arbetsmarknadsutbildning eller en subventionerad anställning. Att arbetsnära insatser föreslås för den arbetssökande skulle kunna bero på att den arbetssökande har en felaktig eller inaktuell bedömning om utbildningsplikt. Det

¹⁷ Sanktion avser varning om avstängning från ersättningen alternativt avstängning från ersättning.

skulle också kunna indikera att arbetsförmedlaren har svårt att hitta lämpliga arbetsmarknadspolitiska insatser för den arbetssökande, i fall då det saknas möjligheter för individen att påbörja studier hos kommun eller folkhögskola.

3.5.3 Uppföljning av deltagare som fått anvisning att ansöka om studier

I granskningen följde Arbetsförmedlingen också upp ärenden för personer som anvisats till att ansöka om reguljära studier. Det fokuserades främst på om de arbetssökande hade ansökt om och påbörjat utbildning, samt om det framgick på vilket sätt ärendena hanterats i de fall individen inte sökt eller har tackat nej till en utbildningsplats.

Av de som anvisats till att söka reguljära studier var det 41 procent som hade påbörjat utbildning.¹⁸ Andelen bland kvinnorna var större än andelen män (43 procent bland kvinnorna i jämförelse med 33 procent bland männen). Att en så pass hög andel bland de som fått anvisningen hade gått vidare till studier i jämförelse med de som inte fått en anvisning bör inte nödvändigtvis tolkas som ett tecken på anvisningens effektivitet för att påverka en övergång till studier. Arbetsförmedlingens bedömning är att anvisningar främst förekommer i fall då det redan konstaterats att det finns ett lämpligt utbildningsutbud och att arbetsförmedlaren till exempel redan varit i kontakt med kommunen för att säkerställa att individen kan få en utbildningsplats. Det är därmed inte endast anvisningen i sig som ger resultat, utan övergången till studier kan vara ett resultat av ett helt arbetssätt där anvisningen kan ingå som en del. Effekterna av att anvisa till att söka reguljära studier berörs också i Statskontorets rapport från 2019, i vilken det framgår att Statskontoret är tveksam till om anvisningar till att ansöka om studier leder till ett ökat utbildningsutbud för personer som omfattas av utbildningsplikt.¹⁹

Utifrån undersökningen kan det konstateras att det ofta är svårt att utläsa i dokumentationen om den arbetssökande har gått vidare med att ansöka om reguljära studier.

Vid granskningen av ärenden där det framgick att den arbetssökande hade påbörjat utbildning noterades det ofta att arbetsförmedlaren var drivande i flera moment i processen. Det kunde till exempel framgå att det var arbetsförmedlaren som kontaktade kommunen för att informera om att det fanns en arbetssökande med behov av att påbörja utbildning. Att arbetsförmedlaren ofta tog en drivande roll i flera steg beror sannolikt på att det många gånger är svårt för individen att navigera i samhällssystemet, då hen ofta har varit kort tid i Sverige, har små eller inga kunskaper i svenska och ibland saknar läs- och skrivkunskaper.

En del av undersökningen tittade också på om myndigheten följt upp arbetssökande som inte sökt anvisad utbildning eller som avvisat en utbildning, samt huruvida sanktioner förekommer. Den vanligaste förklaringen till att en arbetssökande som

¹⁸ Inkluderar även de personer som anvisats med annan metod i tabell 3

¹⁹ Statskontoret (2019) Ett nytt regelverk för etableringsuppdraget – genomförande och effekter för Arbetsförmedlingens verksamhet 2019:1

fått en anvisning inte hade påbörjat studier var att tiden för anvisningen ännu inte hade löpt ut. I de fall då tiden hade löpt ut fanns det inga fall då arbetsförmedlaren hade anmält att sanktion skulle utredas²⁰. Det framgick inte heller i dokumentationen huruvida Arbetsförmedlingen hade följt upp anvisningen. Då antalet granskade ärenden i denna kategori är få är det svårt att uttala sig med stor säkerhet, men det gick inte utifrån undersökningen att se att det bedrivs ett systematiskt arbete med arbetssökande som inte ansökt om eller påbörjat utbildning i de fall då det fanns en anvisning till att ansöka om reguljära studier. Även Arbetsförmedlingens statistik för skickade meddelanden om sanktioner indikerar att det skickas förhållandevis få meddelanden relaterade till utbildningsplikten²¹. Denna slutsats är också i linje med det som konstaterats i föregående återrapport om utbildningsplikt²².

4 Sammanfattande slutsatser och åtgärder

Denna återrapport fokuserar på utvecklingen av Arbetsförmedlingens arbete med utbildningsplikten. Fokus ligger på samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna, arbetet med anvisningar till att söka reguljära studier, samt antal och andel som övergått till studier bland personer som bedömts omfattas av utbildningsplikt.

4.1 Slutsatser

Samverkan

När det gäller den lokala samverkan kring utbildningsplikten kan det konstateras att det finns stora variationer i hur väl enheterna anser att samarbetet mellan kommunen och Arbetsförmedlingen fungerar. I den undersökning som genomförts kom det fram att samverkan fungerar bäst i stora kommuner, även om det finns exempel på välfungerande samverkan även i små kommuner.^{23 24}

Undersökningen ger inte något entydigt svar på vad som gör att enheterna uppfattar att samverkan fungerar bättre i stora kommuner. En bidragande orsak kan vara att stora kommuner ofta har ett större utbildningsutbud från start och därför har bättre förutsättningar att möta behovet hos målgruppen än små kommuner. Det framgick också att det i stora kommuner oftare fanns skriftliga överenskommelser kring utbildningsplikten. Detta kan tydliggöra ansvarsfördelning och förväntningar hos de olika aktörerna och därmed leda till bättre samverkan.

²⁰ Om den arbetssökande inte sökt eller avvisat utbildning som hen anvisats att söka, kan arbetsförmedlaren skicka ett meddelande om prövning av sanktion ska göras.

²¹ Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik

²² Utbildningsplikt för deltagare med kort utbildning i etableringsprogrammet, dnr: Af-2019/0022 4627

²³ Observera att det inte prövats något samband mellan enkätsvaren och uppnådda resultat för övergångar till reguljära studier.

²⁴ Undersökningen har endast fokuserat på Arbetsförmedlingens perspektiv på samarbetet kring utbildningsplikten, och kommunerna har inte givits möjlighet att besvara motsvarande frågor.

Brist på passande utbildningsutbud är något som ofta lyfts fram i dialogerna och är ett avgörande hinder för att få till övergångar till studier.

Det framkom att enheterna lokalt har uppfattat att kommunerna kan ha begränsade resurser vilket påverkar arbetet med att utveckla ett ändamålsenligt utbildningsutbud för nyanlända med begränsade kunskaper i svenska och kort utbildning. Arbetsförmedlingen kan inte styra över utbudet, men det är viktigt att myndigheten arbetar för att lyfta fram vikten av att kommunerna tar fram lämpliga kurser. Det förutsätter att myndigheten i högre grad ger kommunerna goda planeringsförutsättningar genom generell information om det lokala/regionala utbildningsbehovet bland arbetssökande med kort eller ingen utbildning.

En annan utmaning som lyftes fram var att samverkan under 2019 har försvårats till följd av myndighetens interna förutsättningar i form av personal- och organisationsförändringar. Andra rapporter och utredningar har även lyft att kommunerna haft bristande planeringsförutsättningar då utbildningsplikten kom till med kort varsel, och att informationsöverföringen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna är otillräcklig (se avsnitt 3.2.4).

Anvisningar

Liksom vid föregående åiterrapporter om utbildningsplikt har Arbetsförmedlingen gjort en stickprovsundersökning för att få en bild av hur myndigheten arbetar med att anvisa personer som bedömts omfattas av utbildningsplikt. Denna undersökning indikerar att det skett en negativ utveckling sedan motsvarande undersökning genomfördes under våren 2019.

Det finns flera skäl till att anvisningsmöjligheten används i liten utsträckning. Det har tidigare konstaterats att ett problem kring anvisningarna är att rutinerna varit relativt okända i myndighetens operativa verksamhet²⁵. Bedömningen är att de insatser som gjorts för att etablera handlägningsrutinen i verksamheten gjort metoden mer känd, men det har inte lett till att anvisningar förekommer i högre utsträckning. Under de interna dialoger som genomförts med arbetsförmedlare och sektionschefer har det framkommit att många arbetsförmedlare ser en problematik med systemet kring anvisningen om att söka reguljära studier. Det finns generella svårigheter med att använda en digital planering för delar av denna målgrupp. Eftersom anvisningen ytterst kan leda till sanktion för den arbetssökande kan arbetsförmedlaren bedöma att det är bättre att avstå från att göra anvisningen, än att anvisa utan att vara säker på att den arbetssökande förstått vad detta innebär. Ett annat problem som ofta lyfts är att innehållet i anvisningen är svårt att förstå för den arbetssökande som många gånger har bristande kunskaper i svenska och i vissa fall saknar läs- och skrivkunskap. Det innebär att arbetsförmedlaren behöver lägga mycket tid på att förmedla till den arbetssökande vad anvisningen innebär och hur hen ska göra för att följa upp anvisningen. Som beskrivet i kapitel 2 pågår det nu ett

²⁵ Utbildningsplikt för deltagare med kort utbildning i etableringsprogrammet, dnr: Af-2019/0022 4627

arbete för att göra det enklare för individen att förstå vad utbildningsplikten innebär, samt att tillgodogöra sig Arbetsförmedlingens anvisning att söka reguljära studier.

I fall då individen som anvisats inte börjat studera var det ofta svårt att utläsa vad detta berodde på och huruvida anvisningen följts upp från Arbetsförmedlingens sida, och bland de granskade ärendena förekom inga sanktioner mot arbetssökande som inte sökt eller påbörjat anvisad utbildning. Antalet granskade ärenden i denna kategori var få, men samma resultat har även konstaterats i tidigare genomförda undersökningar kring utbildningsplikten²⁶. Då det inte alltid hittades dokumentation om hur Arbetsförmedlingen hanterat ärendena är det svårt att dra säkra slutsatser om hur myndigheten i praktiken hanterar kontrolluppdraget i fråga om utbildningsplikten. Genomförda undersökningar indikerar dock att det förekommer brister i handläggning och uppföljning av arbetssökande som omfattas av utbildningsplikt. Arbetsförmedlingen ser därför att det finns ett fortsatt behov av att fortsätta sprida information inom myndighet om handlägningsprocesser för utbildningsplikten.

Arbetsförmedlingens uppfattning är att det är oklart om anvisningar till att söka reguljära studier ger någon faktisk effekt för övergångar till studier. Detta är också något som lyfts av Statskontoret, som menar att det bör följas upp huruvida anvisningar får effekter genom att kommunerna anpassar sitt utbildningsutbud.

Deltagande i studier

2 650 personer som fått bedömningen att de omfattas av utbildningsplikt påbörjade studier under 2019. Under 2018 var motsvarande antal 865. Resultatet för omsättningen till reguljära studier bland personer som omfattas av utbildningsplikt var positiva i början av 2019 men utvecklingen har därefter försvagats. Det finns inga skillnader i resultatet mellan kvinnor och män när det gäller omsättningen till studier bland personer som omfattas av utbildningsplikt. Sett till antalet är det fler kvinnor som har påbörjat studier.

Resultatutvecklingen under 2019 kan sannolikt kopplas till vissa av de utmaningar som lyfts fram när det gäller samverkan, inte minst förändrade omständigheter för Arbetsförmedlingens personal. Den sammantagna bilden utifrån de delar som följts upp i denna rapport är att det är en resurskrävande process att få den arbetssökande vidare till vuxenutbildning, oavsett om det görs en anvisning eller inte.

Arbetsförmedlare som arbetat med etableringsuppdraget har i hög grad berörts av myndighetens omställningsprocess. Det ansträngda läget för arbetsförmedlare som beskrivs i Arbetsförmedlingens prognos för utbetalningar, har inneburit att program och insatser som kräver mer tidsåtgång och förberedelser har minskat.²⁷ Besluten om reguljära studier inom etableringsprogrammet syftar främst till dokumentation och till att möjliggöra uppföljning, och är inte knutna till någon ersättning till arbetssökande eller leverantör. Det är därför rimligt att dra slutsatsen att dessa beslut inte alltid prioriteras vid den höga arbetsbelastning som funnits.

²⁶ Utbildningsplikt för deltagare med kort utbildning i etableringsprogrammet, dnr: Af-2019/0022 4627

²⁷ Prognos för utbetalningar 2019-2022, Dnr AF2019/0046 7389

Andelen arbetssökande som omfattas av utbildningsplikt och som deltar i reguljära studier ligger än så länge kvar på samma nivå som tidigare under 2019, med en andel på ungefär 10 procent som deltar i studier. Andelen som studerar är på samma nivå bland kvinnor som bland män.

4.2 Åtgärder för stärkt arbete med utbildningsplikt 2020

Utifrån resultaten i denna återrapport initierar Arbetsförmedlingen nu ett antal åtgärder för att stärka effekter och resultat av utbildningsplikten under 2020. Utöver dessa särskilda åtgärder kommer redan pågående utvecklingsarbete fortsätta.

- *Kontinuerlig uppföljning av handläggning och utfall för tydligare styrning*
För att ge berörda chefer inom Arbetsförmedlingen ökade förutsättningar att leda och styra arbetet med utbildningsplikten på ett ändamålsenligt sätt kommer processer och verktyg som möjliggör en månadsvis uppföljning utvecklas och förenklas. Särskilt fokus i detta är att fastslå processer för att följa upp utvecklingen på ärendenivå.
- *Samverkan och dialog om resurser för utbildningsplikten genomförande*
För att realisera utbildningsplikten krävs att den kommunala vuxenutbildningen och motsvarande utbildning inom folkhögskolor kan möta behovet med ett tillgängligt och anpassat utbildningsutbud. Arbetsförmedlingen kommer under 2020 på nationell nivå agera för att synliggöra hur utbildningsplikten genomförande är beroende av mottagarkapaciteten hos berörda utbildningsaktörer. Arbetsförmedlingen kommer, inom ramen för sitt uppdrag, se över hur myndigheten ytterligare kan bidra till kommunernas planeringsförutsättningar. Myndigheten avser att driva dessa frågor i samarbete med Sveriges kommuner och regioner (SKR) samt Skolverket.
- *Proaktiv samverkan på alla nivåer för en bättre dimensionerad vuxenutbildning*
Arbetsförmedlingen kommer under 2020 konkretisera arbetet inom samverkan, på nationell, regional och lokal nivå, i syfte att bidra till ett ändamålsenligt och rätt dimensionerat utbildningsutbud som ökar chansen för arbetslösa med kort utbildning att få arbete. Initiativen kommer att tas i samverkan med Sveriges kommuner och regioner (SKR), inom rådande överenskommelser för lokal och regional samverkan samt genom att i högre grad involvera regionernas tillväxtarbete genom den regionalt utvecklingsansvariga (RUA).²⁸

²⁸ Arbetsförmedlingen ska i enlighet med Förordning om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (2016:937) samverka med kommunerna inför deras ansökan av statsbidrag. Genom denna åtgärd kommer detta åtagande tydliggöras.

- *Ändamålsenlig granskning och kontroll av anvisningar till att söka reguljära studier*
Från och med 1 mars 2020 sker Arbetsförmedlingens granskning av alla inkomna aktivitetsrapporter centralt på enheten Granskning och kontroll. Genom att koncentrera kontrolluppdraget avser myndigheten att tillämpa de olika regelverken som styr de arbetssökandes ersättning mer enhetligt och rättssäkert. För att effektivisera kontrollen av deltagare som omfattas av utbildningsplikten kommer myndigheten under 2020 utveckla ett tydligt arbetssätt för att följa upp den obligatoriska aktiviteten *Söka utbildning hos kommun eller folkhögskola*.²⁹ Detta för att tydliggöra kopplingen mellan en anvisning till att söka reguljära studier och de sanktioner som ej utförd aktivitet kan innebära. Detta arbetssätt kommer att omfatta alla arbetssökande oavsett vilket program eller insats de omfattas av. Syftet är att det alltid ska vara tydligt för den arbetssökande vilka krav som ställs på denne och att det blir konsekvenser när kraven inte uppfylls.
- *Utveckling av processer för anvisning till att söka reguljär utbildning*
Arbetsförmedlingen kommer under 2020 arbeta fram kompletterande processer för att anvisa arbetssökande till att söka reguljär utbildning. De kompletterande processerna tas fram för att bättre möta de förutsättningar och behov som finns hos arbetssökande som helt saknar eller har en låg litteracitet alternativt har begränsade förmågor att driva sitt eget ärende genom digitala kanaler. Genom att anpassa processen utifrån målgruppens behov och förutsättningar kommer även kravställning på dessa individer att realiseras.

²⁹ Aktiviteten hette tidigare *Anvisning till att söka reguljär utbildning* (se avsnitt 2.3.)