

UPPDRAG: SAMVERKAN

Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa



DEL BETÄNKANDE AV
DELEGATIONEN FÖR
**UNGA & NYANLÄNDA
TILL ARBETE**



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:19

Uppdrag: Samverkan

Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan
för unga arbetslösa

*Delbetänkande av
Delegationen för unga och nyanlända till arbete*

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:19

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

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24570-5

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ylva Johansson

Regeringen beslutade den 18 december 2014 att tillsätta en delegation för större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslösheten på lokal nivå (A 2014:06), med uppdraget att främja statlig och kommunal samverkan och utveckling av nya samverkansformer (dir. 2014:157). Delegationen antog namnet *Delegationen för unga till arbete*, förkortat *Dua*. Den 25 juni 2015 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till delegationen. Delegationen uppdrogs därmed att främja utarbetandet och genomförandet av lokala överenskommelser om samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen i syfte att minska ungdomsarbetslösheten, att besluta om bidrag för att främja dessa överenskommelser, samt att följa upp arbetet kopplat till de lokala överenskommelserna (dir. 2015:68). Den 16 februari 2017 beslutade regeringen om ytterligare tilläggsdirektiv till delegationen (dir 2017:20). Uppdraget utökades genom detta till att även omfatta samverkan om nyanlända. Delegationen beslutade mot den bakgrunden att anta namnet *Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua)*. Delegationens uppdrag ska enligt de senast beslutade tilläggsdirektiven slutredovisas senast den 28 februari 2019.

Lil Ljunggren Lönnberg förordnades att vara ordförande i delegationen fr.o.m. den 18 december 2014.

Som ledamöter förordnades fr.o.m. den 14 april 2015: enhetschefen Per-Arne Andersson, Sveriges kommuner och landsting (SKL); avdelningschefen Pontus Ekstedt, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor; tillförordnade generaldirektören Håkan Forsberg, Svenska ESF-rådet; enhetschefen Peter Hammarin, Kommunal; avdelningsdirektören Birgitta Målsäter, Försäkringskassan; förbundsordföranden Rebecka Prentell, Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer (LSU); generaldirektören Mikael Sjöberg,

Arbetsförmedlingen; verkställande direktören Michael Wolf, Swedbank samt överdirektören Helen Ängmo, Skolverket.

Ledamoten Helen Ängmo entledigades fr.o.m. den 6 oktober 2015. Från samma dag förordnades avdelningschefen Kjell Hedwall, Skolverket, som ledamot. Från och med den 26 februari 2016 förordnades Inger Ashing, nationell samordnare för unga som varken arbetar eller studerar, som ledamot. Ledamoten Michael Wolf entledigades fr.o.m. den 18 april 2016. Från och med den 12 september 2016 entledigades ledamoten Pontus Ekstedt. Från samma dag förordnades generaldirektören Lena Nyberg, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, som ledamot. Ledamoten Birgitta Målsäter entledigades fr.o.m. den 21 november 2016. Från samma dag förordnades försäkringsdirektören Marie Axelsson, Försäkringskassan, som ledamot.

Som sakkunnig förordnades fr.o.m. den 14 april 2015 ämnesrådet Kristina Lindström, Arbetsmarknadsdepartementet.

Som experter förordnades fr.o.m. den 14 april 2015 kanslirådet Johanna Hjalmarsson, Socialdepartementet; departementssekreteraren Niclas Järvklo, Utbildningsdepartementet; departementssekreteraren Jan Rehnstam, Utbildningsdepartementet; samt departementssekreteraren Johan Stjernfält, Finansdepartementet.

Från och med den 6 oktober 2015 entledigades experten Niclas Järvklo. Från samma dag förordnades departementssekreteraren Louise Edgren, Utbildningsdepartementet, som expert. Experterna Johanna Hjalmarsson och Louise Edgren entledigades fr.o.m. den 26 februari 2016. Från samma dag förordnades departementssekreteraren Lene Persson Weiss, Utbildningsdepartementet, samt departementssekreteraren Esbjörn Åkesson, Socialdepartementet, som experter. Experten Lene Person Weiss entledigades fr.o.m. den 12 september 2016. Från samma dag förordnades departementssekreteraren Annika Järemo, Utbildningsdepartementet, som expert. Experten Johan Stjernfält entledigades fr.o.m. den 21 november 2016.

Delegationens kansli har under arbetets gång varit sammansatt enligt följande:

Pontus Ringborg	Kanslichef	fr.o.m.	2015-01-26
Peter Agerhäll	Koordinator	fr.o.m.	2015-04-13
Karin Ericsson	Koordinator	fr.o.m.	2015-03-01
Lillemor Hult	Bitr. sekreterare	fr.o.m.	2015-08-17
Lars-Göran Jonsson	Bitr. sekreterare	fr.o.m. t.o.m. fr.o.m. t.o.m.	2015-11-09 2016-04-29, samt 2016-12-01 2016-12-31
Linus Källander	Sekreterare	fr.o.m.	2015-03-30
Joanna Román	Sekreterare	fr.o.m. t.o.m.	2016-11-14 2017-01-31
Jack Schierbeck	Bitr. sekreterare	fr.o.m.	2016-02-01
Susanne Zander	Koordinator	fr.o.m.	2015-01-19

I kansliets arbete har också delegationens ordförande Lil Ljunggren Lönnberg deltagit.

Delegationen överlämnade i mars 2016 rapporten *Kraftsamling mot ungdomsarbetslösheten* till statsrådet Ylva Johansson.

Härmed överlämnar delegationen delbetänkandet *Uppdrag: samverkan – Steg på vägen mot en fördjupad samverkan för unga arbetslösa* (SOU 2017:19).

Stockholm i februari 2017

Lil Ljunggren Lönnberg
Per-Arne Andersson
Inger Ashing
Håkan Forsberg
Peter Hammarin

Mikael Sjöberg
Kjell Hedwall
Marie Axelsson
Lena Nyberg
Rebecka Prentell

/Pontus Ringborg
Peter Agerhäll
Karin Ericsson
Lillemor Hult
Linus Källander
Jack Schierbeck
Joanna Román
Susanne Zander

Innehåll

Sammanfattning	11
Del I – Verksamhet och samverkan	19
1 Inledning	21
1.1 Delegationens uppdrag	21
1.2 Betänkandets disposition.....	22
1.3 Delegation och kansli	23
1.4 Duas verksamhet i korthet	25
2 Utvecklingen av ungdomsarbetslösheten	31
2.1 Ungas sysselsättningsgrad.....	31
2.2 Ungas arbetslöshet.....	35
2.3 Unga som är arbetssökande	40
2.4 Slutsatser.....	53
3 Duas stöd till kommuner och Arbetsförmedlingen	55
3.1 Bakgrund – arbetet för att få lokala överenskommelser till stånd	55
3.2 Revidering av de lokala överenskommelserna.....	56
3.3 Dialogmöten hösten 2016	57
3.4 Duas hantering av statsbidrag	59
3.5 Kansliets löpande stöd till kommuner och arbetsförmedlingskontor	63

4	Angelägna områden som lyfts fram av parterna i den lokala samverkan	67
4.1	Vad som framkommit vid Duas dialogmöten.....	67
4.2	Duas enkätundersökning till kommuner och Arbetsförmedlingen	77
4.3	Arbetsförmedlingens interna arbete med samverkan.....	91
5	Delegationens slutsatser om samverkan hittills	95
5.1	Strukturell grund lagd för samverkan.....	95
5.2	... men fortfarande finns stora utmaningar	96
5.3	Tillgänglighet och lokal närvaro – en framgångsfaktor.....	97
5.4	Resultaten av samverkan och behovet av uppföljning.....	97
5.5	Statsbidragen har spelat roll – framför allt som katalysator	98
6	Duas utökade uppdrag avseende nyanländas etablering på arbetsmarknaden	101
6.1	Bakgrund.....	101
6.2	Förslag till ny etableringslag	105
6.3	Brister i de samlade insatserna för nyanländas etablering på arbetsmarknaden.....	106
6.4	Hur Dua tagit sig an uppdraget avseende samverkan om nyanlända	108

Del II – Överväganden och förslag.....	113
7 Delegationens utgångspunkter	117
8 Utmaningar avseende ungas etablering på arbetsmarknaden.....	123
8.1 Brister i stödet till unga 20–24 år som varken arbetar eller studerar	123
8.2 Delegationens överväganden avseende unga 20–24 år som varken arbetar eller studerar	125
8.2.1 Ett tydligare ansvar för stödet till unga över 20 år	125
8.3 Unga nyanländas etablering på arbetsmarknaden	127
8.4 Delegationens överväganden avseende unga nyanlända	131
8.4.1 Språkintruktionsprogrammet bör förändras och undervisningen bör i större utsträckning anpassas till individen	131
8.5 Unga med funktionsnedsättnings etablering på arbetsmarknaden	134
8.6 Delegationens överväganden avseende unga med funktionsnedsättning	139
8.6.1 Prioritera insatser för att främja etableringen på arbetsmarknaden för unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga	139
8.7 Samspelet och övergången mellan skola och arbetsliv	141
8.8 Delegationens överväganden avseende samspelet och övergången mellan skola och arbetsliv	147
8.8.1 Samverkan för mer arbetsmarknads kunskap i skolan och effektivare övergång mellan skola och arbetsliv	147
8.9 Kompetensförsörjning och vuxenutbildning	149

8.10	Delegationens överväganden avseende kompetensförsörjning och vuxenutbildningen	154
8.10.1	Satsa på arbetsplatsernas förmåga att ta emot nytillträdande	154
8.10.2	Att skapa förutsättningar för en vuxenutbildning av hög kvalitet är ett gemensamt ansvar	156

9 Behov av tydligare förutsättningar för samverkan..... 159

9.1	Behov av tydligare ramverk för samverkan	159
9.2	Delegationens överväganden avseende tydligare ramverk för samverkan.....	167
9.2.1	Arbetsförmedlingens uppdrag att samverka med kommunerna bör förtydligas	167
9.2.2	Ökat fokus på ledning, styrning och uppföljning i Arbetsförmedlingens förnyelsearbete	169
9.2.3	Uppföljning av samverkan kräver utveckling av systemverktyg.....	170
9.3	Problem och utmaningar avseende regelverket	173
9.4	Delegationens överväganden avseende regelverket	182
9.4.1	Åtgärder för att förenkla tillämpningen av regelverket kring anställningsstöd	182
9.4.2	Utökad flexibilitet vid upphandling.....	183
9.4.3	Jämställ vissa arbetsmarknadspolitiska insatser i kommunal regi med arbetsmarknadspolitiska program.....	188
9.4.4	Jobbgarantin för ungdomar bör avvecklas.....	191

Referenslista 193

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:157.....	197
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2015:68.....	201
Bilaga 3	Svensk författningssamling 2015:502.....	205

Sammanfattning

Uppdrag och verksamhet

Delegationen för unga till arbete, Dua, har uppdraget att verka för att arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet får större genomslag på lokal nivå. Delegationen ska främja statlig och kommunal samverkan och utveckling av nya samverkansformer. Målet är att nya arbetsformer, som utvecklas till följd av delegationens arbete, ska kunna integreras i Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet. Delegationen har också uppdraget att främja att lokala överenskommelser om samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten ingås mellan, och genomförs av kommuner och Arbetsförmedlingen, samt att besluta om bidrag för att främja samverkan. Lokala överenskommelser om samverkan finns sedan 2015 mellan 287 kommuner och Arbetsförmedlingen. Delegationen ska årligen redovisa sitt arbete till regeringen. I mars 2016 överlämnades rapporten *Kraftsamling mot ungdomsarbetslösheten – Rapport från Dua till regeringen den 31 mars 2016*.

För att stödja och främja utvecklingen av samverkan genomförde delegationen mellan juni 2016 och januari 2017 ett 70-tal dialogmöten med kommuner och arbetsförmedlingskontor. Samtliga kommuner som tecknat en lokal överenskommelse för att minska ungdomsarbetslösheten erbjöds att delta, cirka 260 kommuner deltog. Delegationen har också i särskild ordning besökt kommuner och tagit emot besök av kommuner i syfte att ta del av erfarenheter av, och få fördjupad kunskap om förutsättningarna för, god samverkan.

Delegationen har i sitt arbete samrått med ett stort antal relevanta aktörer, däribland statliga myndigheter och pågående utredningar, fackförbund, arbetsgivar- och branschorganisationer,

politiska partier, organisationer från det civila samhället, samt arbetsgivare från privat och offentlig sektor.

Delegationen har beviljat statsbidrag till kommuner för att främja utvecklingen av samverkan för unga. Under 2016 har 78 miljoner fördelats. Delegationen bedriver även forskningsprojekt för att samla och sprida kunskap om god samverkan med 15 kommuner och erfarenhet av att anställa unga, individer med funktionsnedsättning och nyanlända med fem företag.

Regeringen beslutade den 16 februari 2017 om tilläggsdirektiv (2017:20) till delegationen. Genom tilläggsdirektiven fick delegationen ett utökat uppdrag innebärande att främja samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen samt andra relevanta aktörer för att insatser för nyanländas etablering i arbetslivet ska få större genomslag på lokal nivå. Delegationen beslutade, i anslutning till regeringens beslut om en utökning av uppdraget, om att ändra namn till Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua). Tilläggsdirektiven innebar även en förlängning och en ny tidpunkt för slutredovisning av delegationens uppdrag till den 28 februari 2019.

Delegationens utgångspunkter

Delegationen har formulerat ett antal utgångspunkter i arbetet med bedömningar och förslag.

- Alla unga ska ges möjlighet att arbeta eller studera. Samverkan mellan kommun och Arbetsförmedling är särskilt viktig när det gäller unga som har svårigheter att etablera sig i arbetslivet. Det stöd som offentliga aktörer erbjuder unga arbetslösa måste utgå från individens behov, väl fungerande samverkan gör det möjligt. I det perspektivet är det angeläget att resursneddragningar som görs till följd av en faktiskt minskande arbetslöshet, inte görs oövertänt och kortsiktigt, en god konjunktur ger i stället möjlighet att utveckla och förbättra ett strukturerat stöd.
- För att samverkan mellan stat och kommun ska fungera väl måste det finnas utrymme för att anpassa den arbetsmarknadspolitiska verksamheten till lokala och regionala förhållanden.

- I den goda konjunktur som för närvarande råder är det allt fler arbetsgivare som bedömer att deras behov av personal inte kan tillgodoses. Det är nödvändigt att arbetsmarknadspolitiken erbjuder de arbetsgivare som vill och vågar rekrytera brett och otraditionellt ett ändamålsenligt stöd. Förståelse för arbetsgivarnas behov och goda arbetsgivarkontakter, samordnade olika offentliga aktörer emellan, är en förutsättning för framgångsrik samverkan. Kommunerna måste ha förmåga att koppla ihop det arbete man bedriver för att säkerställa att unga fullföljer gymnasiet och för att minska ungas beroende av försörjningsstöd med ett kompetensförsörjningsperspektiv för att långsiktigt säkra den lokala tillgången på personal och kompetens.
- Samverkan är ett medel, inte ett mål. Samverkan måste för att kunna motiveras vara resultatriktad. Därför är väl fungerande uppföljning av den verksamhet som sker i samverkan – omfattande även insatser som ges av kommunen – en nödvändighet. Samverkan måste för att ge resultat vara långsiktig. God samverkan kräver förtroende och tillit.

Delegationens bedömningar och förslag

Delegationens bedömningar och förslag berör situationen för unga med funktionsnedsättning; unga nyanländas skolgång; brister i samspelet mellan skola och arbetsliv; kompetensförsörjningsfrågor samt vuxenutbildning. Vidare berörs behovet av ett tydligare ramverk för samverkan på det arbetsmarknadspolitiska området; Arbetsförmedlingens uppdrag, styrning och ledning; svårigheter i uppföljningen av resultaten av samverkan; möjligheten av, och förutsättningarna för att nyttja kommunernas insatser; oklarheten kring floran av anställningsstöd och behovet av förenkling av regelverk.

1. Regeringen bör tydliggöra kommunernas och Arbetsförmedlingens ansvar för att även unga över 20 år som inte studerar eller arbetar får det stöd och de insatser de behöver för att komma i studier eller arbete.

2. Det är angeläget att regeringen snarast möjligt, i linje med Gymnasieutredningens förslag (SOU 2016:77) och med hänsyn till de remissvar som inkommer, föreslår och genomför förändringar av gymnasieskolans språkintruktionsprogram i syfte att fler unga nyanlända ska nå målen för en gymnasieexamen.
3. Kommunerna bör i större utsträckning än vad som sker i dag använda sig av utrymmet för individuell anpassning av unga nyanländas skolgång. Kommunerna bör också i större utsträckning underlätta för nyanlända elever som lämnar gymnasieskolan utan fullständiga betyg att fullfölja en gymnasieutbildning inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen.
4. Kunskapen om vad som är möjligt inom rådande regelverk (för språkintruktionsprogrammet) behöver förbättras. Det är därför angeläget att Skolverket vidareutvecklar sitt stöd till kommunerna på detta område.
5. Insatser för att främja möjligheterna för unga med funktionsnedsättning att etablera sig på arbetsmarknaden bör prioriteras.
6. Det bör övervägas om landstingen kan involveras ytterligare, främst genom sin medverkan i samordningsförbund, och spela en mer framträdande roll i samverkan kring unga. Den nationella samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (U2015:06) bör också i sitt arbete fokusera på landstingens roll i samverkan.
7. En översyn av uppföljningen av individer med funktionsnedsättning etablering i arbetslivet bör göras.
8. Arbetsförmedlingen bör utveckla strukturer för sitt samarbete med kommuner gällande såväl grund- och gymnasieskola och motsvarande skolformer som vuxenutbildning för att stärka inslaget av arbetsmarknadskunskap och medverkan från arbetslivet i undervisningen.
9. Skolverket bör återuppta arbetet med att, i samråd med övriga berörda myndigheter, genomföra fortbildningsinsatser inom studie- och yrkesvägledningsområdet på gymnasieskolan. Inriktningen bör även nu vara hur de etableringssvårigheter som unga med funktionsnedsättning möter på arbetsmarknaden kan minskas. Inom ramen för arbetet bör Skolverket i samråd med

Arbetsförmedlingen och SKL ta fram förslag till hur generella strukturer för samverkan mellan Arbetsförmedling och gymnasieskola långsiktigt skulle kunna utformas.

10. Arbetsmarknadsutredningen (A:2016:03) bör pröva förutsättningarna för att samordna Arbetsförmedlingens vägledning med kommunernas studie- och yrkesvägledning och föreslå en fungerande ansvarsfördelning för detta.
11. Det finns anledning att överväga större och bredare satsningar på att rusta arbetsplatser och organisationer för att de ska kunna ta emot nytillträdande på arbetsmarknaden. Särskilda utlysningar av Svenska ESF-rådet, samt fortsatt användning och utveckling av YA-delegationens (U2014:07) handledarutbildning och övrigt stöd som delegationen erbjuder, bör kunna vara viktiga delar i sådana satsningar.
12. Kommunerna behöver ta ett stort ansvar för ett långsiktigt och stabilt utbud av flexibel vuxenutbildning av hög kvalitet.
13. De reformer av vuxenutbildningen som nu genomförs välkomnas. Tidsramarna för kommunerna att ställa om och förbereda sig inför förändringarna är dock snäva. Regeringen måste därför noga följa reformernas implementering och vid behov överväga ytterligare åtgärder.
14. För att tillgodose kompetensbehoven på arbetsmarknaden krävs också fortsatta reformer av vuxenutbildningen. Regeringen bör därför utreda förutsättningarna för en fastare struktur för en regionaliserad, yrkesinriktad vuxenutbildning.
15. Regeringen bör på sikt föra in en bestämmelse under rubriken ”Samverkan” i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen som anger att Arbetsförmedlingen ska, för att främja individers möjlighet till varaktig förankring på arbetsmarknaden, samverka med kommunerna.
16. Arbetsförmedlingen behöver i sitt förnyelsearbete ha ett ökat fokus på att säkerställa att ledningsformer, styrning och uppföljning på samtliga nivåer inom myndigheten ger ett fullgott stöd för samverkan.

17. Arbetet med det systemverktyg för uppföljning av samverkan som Arbetsförmedlingen, SKL och Dua tillsammans med några kommuner påbörjat bör skyndsamt fullföljas. Systemet ska tillgodose behovet av att på ett enkelt sätt följa upp de insatser som görs inom Arbetsförmedlingens och kommunernas lokala samverkan avseende unga och nyanlända. Som nästa steg bör regeringen utreda hur ett gemensamt ärendehanteringssystem kan införas som möjliggör arbete med och uppföljning av grupper av arbetslösa som är föremål för samverkan, mellan Arbetsförmedlingen, kommuner och andra.
18. Regeringen bör, ur ett brett policyperspektiv, låta utvärdera sin satsning på att inrätta Dua och utveckla lokal samverkan på basis av lokala överenskommelser.
19. Översynen av anställningsstöden som initierats inom Arbetsmarknadsdepartementet välkomnas. Det är angeläget att ett reformerat regelverk kommer på plats snarast möjligt. Det är också angeläget att det i översynen tas hänsyn till behoven att kunna kombinera arbete och studier.
20. Arbetsförmedlingen bör, i väntan på den pågående översynen, fortsätta arbetet för att hitta mer effektiva sätt att använda befintliga anställningsstöd. Det torde genom relativt begränsade insatser finnas möjlighet att göra myndighetens erbjudande till i första hand arbetsgivare lättare att förstå och ta till sig.
21. Regeringen bör omgående, i linje med Valfärdsutredningens förslag (SOU 2016:78) och med hänsyn till de remissvar som inkommer, föreslå förändringar i upphandlingsregelverket om en mer flexibel reglering av upphandling av sociala tjänster, samt uppdra åt Upphandlingsmyndigheten att analysera och beskriva utrymmet för upphandlade myndigheter att beakta särskilda behov vid upphandling av välfärdstjänster.
22. Det är angeläget att Arbetsmarknadsutredningen (A2016:03) inom ramen för sitt uppdrag klargör hur upphandlingsregelverket och kraven på upphandling av vissa arbetsmarknadspolitiska insatser påverkar möjligheterna till en effektiv samverkan och föreslår åtgärder för att minska hinder.

23. Arbetsförmedlingen och SKL bör med stöd av Upphandlingsmyndigheten aktivt verka för att den flexibilitet som regelverket erbjuder – både det gällande och det som kan komma – utnyttjas för att skapa effektivare former för samverkan. Ett arbete med sådan inriktning bör särskilt fokusera på hur upphandlade tjänster hos Arbetsförmedlingen förhåller sig till insatser hos kommunen, möjligheterna att involvera civilsamhällets organisationer i insatser som genomförs i samverkan samt förtydliga Arbetsförmedlingens och kommunernas möjlighet att samverka kring upphandlingar.
24. Regeringen bör snarast pröva hur arbetsmarknadspolitiska insatser som bedrivs i kommunens regi kan jämföras med arbetsmarknadspolitiska program, och möjligheten för Arbetsförmedlingen att anvisa arbetssökande till insatsen efter en arbetsmarknadspolitisk bedömning. En förutsättning för anvisningen bör vara att det finns en lokal överenskommelse enligt förordningen (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända och att Arbetsförmedlingen och kommunen är överens om insatsens innehåll. Insatsen ska syfta till att den arbetssökande ska komma i arbete eller studier.
25. Förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar bör så snart som möjligt avvecklas, då den försvårar effektiva insatser för att hjälpa ungdomar att komma i studier eller arbete samt hindrar att intentionerna för 90-dagarsgarantin genomförs fullt ut. Dua och Arbetsförmedlingen bedriver för närvarande ett gemensamt arbete för att utreda konsekvenserna av ett sådant borttagande och i vilken mån det finns behov av reglering som ersätter förordningen. Ett förslag överlämnas till regeringen under våren 2017.

Del I – Verksamhet och samverkan

1 Inledning

1.1 Delegationens uppdrag

Duas övergripande uppdrag är att verka för att arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet får större genomslag på lokal nivå. Dua ska främja statlig och kommunal samverkan samt utveckling av nya samverkansformer.

I detta uppdrag, som framgår av direktiv 2014:157 och tilläggsdirektiv 2015:68 (bilaga 1 och 2), ingår att

- föra dialog med enskilda kommuner, Sveriges Kommuner och Landsting, arbetsmarknadens parter på det kommunala och landstingskommunala området, övriga centrala parter på arbetsmarknaden, myndigheter, regionala aktörer och andra om hur arbetsmarknadspolitiska insatser för unga kan utvecklas och effektiviseras på lokal nivå,
- främja en sådan dialog mellan de olika aktörerna,
- inom det arbetsmarknadspolitiska området samla och sprida kunskap och goda exempel om insatser och samverkansformer i arbetet mot ungdomsarbetslöshet,
- identifiera hinder och andra problem och brister i samverkan mellan staten och kommunerna vid genomförandet av arbetsmarknadspolitiken,
- mot denna bakgrund, påtala eventuella behov av åtgärder från regeringens sida,
- i arbetet särskilt uppmärksamma vikten av jämställdhet i arbetslivet och beakta möjligheterna att motverka könsuppdelning på arbetsmarknaden,

- främja att lokala överenskommelser om samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen ingås och genomförs för att minska ungdomsarbetslösheten,
- besluta om bidrag för att främja att lokala överenskommelser ingås och utvecklas, samt
- följa upp arbetet med de lokala överenskommelserna.

Dua ska arbeta i nära dialog med Arbetsförmedlingen. Målet är att nya arbetsformer som utvecklats till följd av delegationens arbete ska kunna integreras i Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet. Dua ska också särskilt samråda med Svenska ESF-rådet och regeringens nationella samordnare för unga som varken arbetar eller studerar.

Den 16 februari 2017 beslutade regeringen att utöka Duas uppdrag till att även omfatta samverkan mellan olika aktörer som har betydelse för nyanländas, företrädesvis nyanlända ungdomars, möjligheter att etablera sig i arbetslivet, samt besluta om statsbidrag för att främja överenskommelser om fördjupad samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen. I och med det utökade uppdraget förlängdes utredningstiden.

Dua ska lämna en delredovisning av sitt uppdrag senast den 28 februari 2018. Uppdraget ska slutredovisas senast den 28 februari 2019 (dir. 2017:20). Det utökade uppdraget presenteras närmare i kapitel 6.

1.2 Betänkandets disposition

Föreliggande betänkande är uppdelat i två delar, *Del I – Verksamhet och samverkan* respektive *Del II – Överväganden och förslag*.

I del I redogörs i det inledande kapitlet för delegationens uppdrag och sammansättning. Vidare beskrivs i kapitlet kortfattat delegationens verksamhet under den tid som gått sedan delegationen lämnade sin senaste rapport till regeringen, i mars 2016. I kapitel 2 beskrivs översiktligt utvecklingen av ungas sysselsättning och arbetslöshet. I kapitel 3 redovisas utförligt Duas arbete för att stödja kommuner och arbetsförmedlingskontor i deras samverkan om unga arbetslösa medan det i kapitel 4 ges en

bild av hur samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedling fortskrider med utgångspunkt i information som lämnats av samverkansparterna. Delegationens slutsatser om samverkan hittills finns i kapitel 5. I kapitel 6 redovisar delegationen kortfattat hur den ser på, och avser ta sig an det utökade uppdrag avseende samverkan om nyanlända som regeringen beslutat om i februari 2017.

Del II består av tre kapitel. I kapitel 7 redovisas delegationens utgångspunkter för arbetet med överväganden och förslag. Därefter redovisar delegationen i två kapitel de utmaningar för det fortsatta arbetet som identifierats samt bedömningar och förslag inom respektive område. I kapitel 8 behandlas ett antal utmaningar gällande ungas etablering på arbetsmarknaden. I kapitlet berörs: brister i stödet till unga som varken arbetar eller studerar; situationen för unga med funktionsnedsättning och unga nyanlända; brister i samspelet mellan skola och arbetsliv; samt kompetensförsörjning och vuxenutbildning. I kapitel 9 beskrivs behovet av, och förslag på ett tydligare ramverk för samverkan på det arbetsmarknadspolitiska området.

1.3 Delegation och kansli

Ordförande för delegationen är Lil Ljunggren Lönnberg. Övriga ledamöter i delegationen är vid tillfället för detta betänkandes överlämnande följande:

- Per-Arne Andersson, enhetschef, Sveriges kommuner och landsting (SKL)
- Inger Ashing, nationell samordnare för unga som varken arbetar eller studerar
- Marie Axelsson, försäkringsdirektör, Försäkringskassan
- Håkan Forsberg, ställföreträdande myndighetschef, Svenska ESF-rådet
- Peter Hammarin, ombudsman, Kommunal
- Kjell Hedwall, avdelningschef, Skolverket

- Lena Nyberg, generaldirektör, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)
- Rebecka Prentell, ordförande, Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer (LSU)
- Mikael Sjöberg, generaldirektör, Arbetsförmedlingen.

Delegationen har beslutat om en rollfördelning mellan delegation, ordförande och kansli, i huvudsak enligt följande: delegationen ska godkänna den övergripande inriktningen på verksamheten och fatta beslut av strategisk karaktär. Det kan t.ex. gälla principer och övergripande inriktning för utlysningar av statsbidrag, riktlinjer för granskning av inkommande överenskommelser samt utformningen av de redovisningar som, i enlighet med delegationens direktiv, ska lämnas till regeringen. Delegationen ska regelbundet informeras av ordföranden och kansliet om den löpande verksamheten, och ges tillfälle att lämna synpunkter och förslag.

Beslut om statsbidrag fattas av ett särskilt inrättat bidragsutskott. I utskottet ingår delegationens ordförande samt ledamöterna från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) och Svenska ESF-rådet.

Kanslichefen ansvarar i samråd med ordföranden för delegationens löpande verksamhet. Kansliet ska följa upp delegationens beslut och se till att de genomförs. Kansliet ska vidare förbereda delegationens sammanträden genom att kalla till dem och utarbeta dagordning och möteshandlingar samt upprätta sammanträdesprotokoll.

Sedan delegationen lämnade sin senaste redovisning till regeringen, i mars 2016, har delegationen sammanträtt vid sex tillfällen. Delegationens statsbidragsutskott har sammanträtt vid fyra tillfällen.

Politisk referensgrupp

I enlighet med direktiven har en referensgrupp med företrädare för politiska partier etablerats. Gruppen består av politiska företrädare på både nationell och kommunal nivå.

Den politiska referensgruppen har sedan delegationen lämnade sin senaste redovisning till regeringen, i mars 2016, sammanträtt vid fyra tillfällen. Delegationen ser ett stort värde i kontakten med företrädare för politiska partier när det gäller att skapa förutsättningar för långsiktighet i samverkan mellan stat och kommun. För att samverkan ska vara hållbar över tid är det nödvändigt att kommunerna uppfattar staten som en trovärdig part. Därför är det önskvärt med en politisk samsyn kring det grundläggande behovet av samverkan mellan stat och kommun på det aktuella området.

1.4 Duas verksamhet i korthet

I detta avsnitt ges en översiktlig bild av delegationens samlade verksamhet under perioden april 2016 t.o.m. februari 2017, dvs. den tid som gått sedan delegationens senaste rapport till regeringen lämnades. Fokus ligger på de faktiska aktiviteter som genomförts. En fördjupad, mer substantiell bild av de delar av delegationens verksamhet som bedöms som mest centrala i relation till dess uppdrag ges i kapitel 3.

Samverkan och dialog med för uppdraget relevanta aktörer

Delegationens kansli har under perioden haft löpande kontakter med Arbetsförmedlingen på myndighetens nationella, regionala och lokala nivå. Dua är representerade i styrgruppen för Arbetsförmedlingens ESF-projekt ungKOMP. Kansliet har också haft återkommande kontakt med SKL samt med Svenska ESF-rådet på olika nivåer och med olika delar av respektive organisation. Dua har tillsammans med SKL och Arbetsförmedlingen etablerat en informell arbetsgrupp, där frågor kopplade till Duas uppdrag och samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna om unga arbetslösa diskuteras. Också övriga myndigheter vars företrädare sitter i delegationen, liksom Kommunal och LSU, har Dua haft återkommande kontakter med.

Dua och, den av regeringen tillsatta, samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (U 2015:06) har i uppdrag att nära samverka med varandra och att samordna sitt arbete. Samordnaren har förordnats att vara ledamot i delegationen och Dua finns

representerad i samordnarens referensgrupp för myndigheter och organisationer. Duas ordförande har regelbundet stämt av delegationens arbete med den nationella samordnaren och vice versa. Samordnaren har också deltagit i externa evenemang som Dua arrangerat.

Dua har vidare samrått med ett stort antal andra aktörer: statliga myndigheter inklusive andra statliga utredningar, fackförbund, arbetsgivar- och branschorganisationer, politiska partier, andra organisationer från det civila samhället, och företag. Dua har medverkat vid regeringens funktionshindersdelegations möte i juni 2016 samt inbjudits till, och besökt riksdagens arbetsmarknadsutskott i april 2016 för att redogöra för delegationens arbete och svara på frågor.

Mellan juni 2016 och januari 2017 har Dua genomfört ett 70-tal dialogmöten med kommuner och arbetsförmedlingskontor. Alla de 287 kommuner som tecknat en lokal överenskommelse med Arbetsförmedlingen inbjöds att delta. Totalt medverkade cirka 260 kommuner vid mötena. Syftet med, samt genomförandet och utkomsten av dessa kommundialoger redovisas närmare i avsnitt 4.1. Dua har också i särskild ordning genomfört studiebesök i kommuner och på lokala arbetsförmedlingskontor och tagit emot studiebesök från företrädare för kommuner och lokala arbetsförmedlingskontor i syfte att få ta del av exempel på god lokal samverkan och därmed få fördjupad kunskap om förutsättningarna för samverkan runt om i landet.

Konferenser och internationella kontakter

Under året har företrädare för Dua medverkat i ett antal seminarier, konferenser och liknande evenemang för att sprida kunskap om delegationens uppdrag och arbete samt stimulera lokal samverkan. Dua har bl.a. arrangerat seminarier vid de, av SKL anordnade arbetsmarknads- och näringslivsdagarna i mars 2016. Dua har också medverkat vid flera stora konferenser anordnade av Skolverket respektive MUCF samt vid Företagarnas och Stiftelsen Företagsams lärlingskonferenser i februari och mars.

Dua har både genomfört och tagit emot internationella studiebesök. Ordföranden och delar av Duas kansli besökte i maj 2016

Helsingfors för att på inbjudan från Nordiska rådet m.fl. medverka vid workshopen ”Employment and disability – how do we make it work?”, och genomförde i anslutning till detta studiebesök vid Navigatorn/Ohjaamo i Helsingfors där representanter från stadskontoret och utvärderingsansvarig forskare medverkade. Det genomfördes även ett besök i Berlin och Hamburg för att på plats se hur samverkan kring unga arbetslösa organiseras i dessa städer. Besök gjordes bl.a. vid det tyska Arbetsmarknads- och socialdepartementet, lokala arbetsförmedlingskontor specifikt inriktade på unga, privata aktörer, ESF-projekt samt en yrkesskola. I september besöktes Haag och Rotterdam i samma syfte. Fokus för detta besök var de nederländska systemen för unga nyanländas arbetsmarknads-etablering och ungas övergång mellan skola och arbetsliv.

Dua har under 2016 tagit emot eller medverkat vid studiebesök från Norge, Estland och Nya Zeeland.

Information och kommunikation

Transparens och tillgänglighet har varit en utgångspunkt i Duas informations- och kommunikationsarbete. Duas kansli hanterar på daglig basis ett stort antal förfrågningar via telefon och mail. Delegationens webbplats www.dua.se utgör ett viktigt stöd i samverkansarbetet. Under 2016 har totalt cirka 19 800 personer besökt sidan drygt 44 700 gånger. På webbplatsen samlas nyheter, fördjupad information samt statistik rörande samverkansarbetet. Via webbplatsen tas också statsbidragsansökningar och återrapporteringar avseende statsbidrag emot. Den 1 september 2016 lanserade Dua facebookgruppen *Dua – Unga till arbete*. Gruppen utgör ett forum för erfarenhetsutbyte och nätverkande över kommungränserna för tjänstepersoner hos kommun och stat inom relevanta områden. Gruppen har cirka 600 användare som sedan gruppens lansering tillsammans skrivit ett hundratal inlägg, kommentarer och frågor om samverkansarbetet på lokal, regional och nationell nivå. En mer utförlig beskrivning av det löpande arbetet återfinns i kapitel 3.

I november 2016 anordnade Dua en konferens kallad *Dua-dagen 2016*. Syftet med konferensen var att genom goda exempel och erfarenhetsutbyte stimulera kommuner och arbetsförmedlingar att

ta ytterligare konkreta steg framåt i sin lokala samverkan samt att synliggöra alla dem som gjort stora insatser i det lokala arbetet under året. Över 600 personer från hela landet deltog, en majoritet från kommuner och lokala arbetsförmedlingskontor. Konferensen avslutades gemensamt av arbetsmarknads- och etableringsministern och gymnasie- och kunskapslyftsministern.

Dua medverkade i Almedalsveckan sommaren 2016. Under två dagar bjöds berörda intressenter, allmänhet och journalister in till seminarier och panelsamtal med företrädare för civilsamhället, myndigheter, kommuner, branschorganisationer och arbetsgivare. Seminarierna berörde olika aspekter av ungas etablering, bland annat: unga nyanlända, framtidens arbetsmarknad, morgondagens vuxenutbildning, samt jobbpolitik för unga.

I november 2016 publicerade Svenska Dagbladet en debattartikel av Duas ordförande. Dua har under året också skickat ut ett antal pressmeddelanden, ofta kopplade till de dialogmöten med kommuner och arbetsförmedlingskontor som genomförts.

Under hösten 2016 genomfördes en enkätundersökning för att få bättre kunskap om vissa specifika aspekter av samverkan mellan kommun och Arbetsförmedling samt hur parterna uppfattat stödet från Dua. I avsnitt 4.2 redovisas enkäterna.

Forskningsprojekt

Dua och Arbetsförmedlingen driver under 2016 och 2017 ett läroprojekt med forskningsmedverkan. Projektet är initierat och finansierat av Dua och Arbetsförmedlingen, och genomförs i samarbete med Institutet för personal- och företagsutveckling (IPF) vid Uppsala Universitet.

Läroprojektet är uppdelat i två delprojekt. I delprojekt 1 deltar 15 utvalda kommuner och lokala representanter för Arbetsförmedlingen. Kommunerna har, tillsammans med Arbetsförmedlingen, verksamhet inom områden såsom samverkan om lokala kompetensförsörjningsbehov, uppsökande arbete, samverkan kring nyanlända unga, samlokaliserad verksamhet eller flexibla utbildningsformer för unga. I delprojekt 2 deltar fem utvalda företag som på ett medvetet och strukturerat sätt bidrar till ungas, nyanländas och individer med funktionsnedsättnings etablering på arbetsmarknaden. För delprojekt

1 delar delegationen ut statsbidrag för medverkande kommuner. Statsbidragen för projektet beskrivs närmare i avsnitt 3.4.

Delprojekten har olika styrgrupper, men använder sig av samma metod¹, utvecklad av Institutet för personal- och företagsutveckling (IPF) på Uppsala Universitet. IPF bidrar med såväl processledning som forskning i projektet, som genomförs av disputerade forskare.

I delprojektet med kommuner deltar representanter för följande kommuner: Falun, Skellefteå, Strömsund Söderhamn, Umeå, Värnamo, Oskarshamn, Solna, Trelleborg, Vänersborg, Botkyrka, Göteborg, Malmö, Stockholm samt Västerås. Deltar gör också företrädare för Arbetsförmedlingen med ansvar för de aktuella kommunerna. I styrgruppen för projektet sitter, förutom Dua och Arbetsförmedlingen, SKL, fackförbundet Kommunal, samt Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar.

I projektet med företag deltar: Axfood, Nordic Choice Hotels, OSM Aviation, Swedavia samt Uniguide. I styrgruppen för delprojektet med företag sitter, utöver Dua och Arbetsförmedlingen, Almega, Företagarna, Handelsanställdas förbund, Svensk Handel samt Unionen.

Hanteringen av statsbidrag

Dua har under 2016 förfogat över 90 miljoner kronor att fördela till kommuner i statsbidrag. Duas verksamhet i denna del regleras i särskild förordning (2015:502). Totalt har närmare 78 miljoner kronor fördelats inom ramen för fyra utlysningar.

Sammanlagt 222 ansökningar och 70 intresseanmälningar avseende statsbidrag har beretts av delegationens kansli och beslutats av delegationens bidragsutskott. I avsnitt 3.4 redogörs närmare för delegationens statsbidragsrelaterade verksamhet.

¹ ©ARR, Action Reflection Research. För mer information se www.ipf.se/arr---action-reflection-research

2 Utvecklingen av ungdomsarbetslösheten

I detta kapitel beskrivs utvecklingen av ungas sysselsättning och arbetslöshet med hjälp av olika statistiska underlag såsom Statistiska centralbyråns *Arbetskraftsundersökning* (AKU) och *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2015*, samt statistik från Temagruppen unga i arbetslivet¹ om unga som varken arbetar eller studerar (UVAS) samt statistik från Arbetsförmedlingen om arbetssökande.

När Dua inrättades hade Sverige under flera år haft en ungdomsarbetslöshet som oavsett konjunkturläge låg på höga nivåer i jämförelse med andra länder inom EU. Forskning och analys visar att det framför allt är unga som saknar en fullföljd gymnasieutbildning, är utrikes födda eller har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Det framkommer också att unga med funktionsnedsättning och unga som är utrikes födda är överrepresenterade bland dem som inte fullföljer en gymnasieutbildning.

2.1 Ungas sysselsättningsgrad

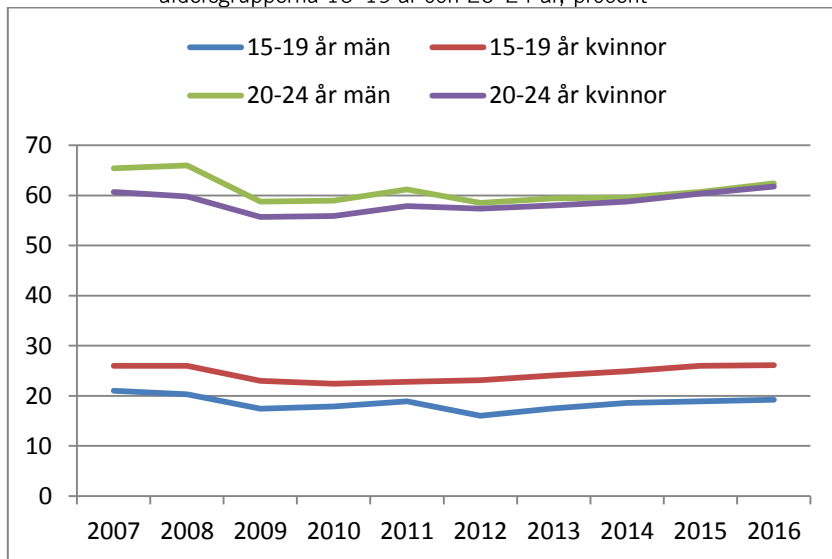
År 2016 var cirka 517 700 unga i åldern 15–24 sysselsatta. Ungas sysselsättning varierar kraftigt över året, framför allt då antalet sysselsatta ökar under sommaren. Det är små skillnader mellan antalet sysselsatta kvinnor och män i åldersgruppen 15–24 år; under

¹ Temagruppen finansieras med stöd av Europeiska Socialfonden i samarbete med Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Arbetsförmedlingen, Tillväxtverket, Försäkringskassan, Skolverket, Nordens Valfärdscenter, Kronofogden samt Sveriges Kommuner och Landsting. Det övergripande gemensamma syftet är att samverka för att motverka strukturer som hindrar ungas etablering på arbetsmarknaden.

2016 var 259 500 män och 258 200 kvinnor sysselsatta. Sysselsättningsgraden var 22 procent 2016 för unga i åldern 15–19 år och 62 procent för unga i åldern 20–24 år. Det är de högsta nivåerna sedan 2008.

Figur 2.1 Ungas sysselsättningsgrad

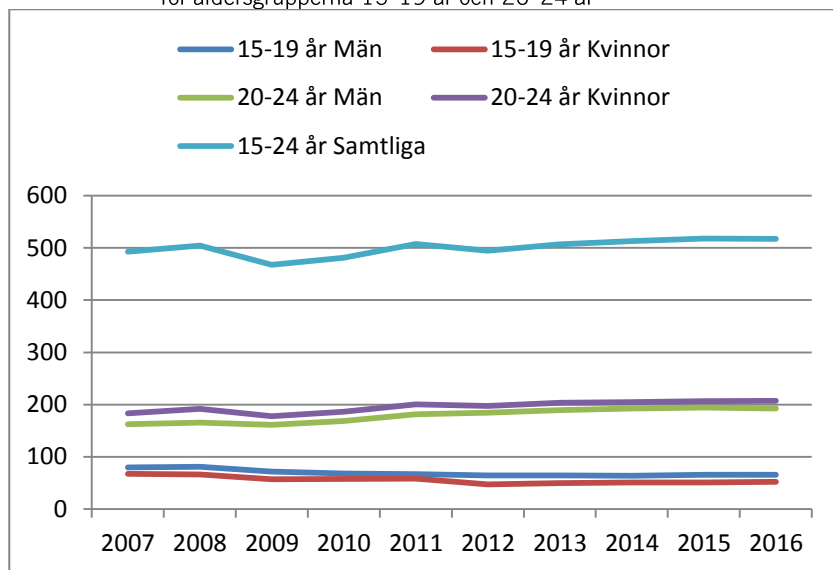
Sysselsättningsgrad, 15–24 år, för 2008–2016, kvinnor och män för åldersgrupperna 15–19 år och 20–24 år, procent



Källa: Arbetskraftsundersökningen, AKU, kvartalsstatistik 2016.

Figur 2.2 Antal sysselsatta unga

Antal sysselsatta i tusental, 15–24 år, 2007–2016, för åldersgrupperna 15–19 år och 20–24 år



Källa: Arbetskraftsundersökningen, AKU, kvartalsstatistik.

Situationen på arbetsmarknaden för unga med funktionsnedsättning

Följande avsnitt baseras på SCB:s och Arbetsförmedlingens rapport om situationen på arbetsmarknaden 2015 för individer med funktionsnedsättning.² Ungefär 600 000 sysselsatta individer i befolkningen uppger att de har en funktionsnedsättning som medför en nedsatt arbetsförmåga. Den vanligaste typen av funktionsnedsättning är rörelsenedsättning som omkring 5 procent av befolkningen i åldern 16–64 år uppger att de har.³ Omkring 3 procent uppger att de har astma, allergi eller annan överkänslighet – neuropsykiatriska funktionsnedsättningar är lika förekommande och nära 2 procent uppger psykisk funktionsnedsättning.⁴

² SCB: Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2015. 2016.

³ Exempel på rörelsenedsättning är nedsättning av arm- och benfunktioner, myalgi, reumatism och MS.

⁴ Exempel på psykisk funktionsnedsättning är depression, ångest, schizofreni och psykoser.

Åldersstrukturen bland personer med funktionsnedsättning skiljer sig från den i befolkningen då äldre är överrepresenterade. Bland samtliga personer i åldern 50–64 år i befolkningen uppger närmare var sjätte (17 procent) att de har en funktionsnedsättning. I ålderskategorin 16–29 år är andelen 8 procent.

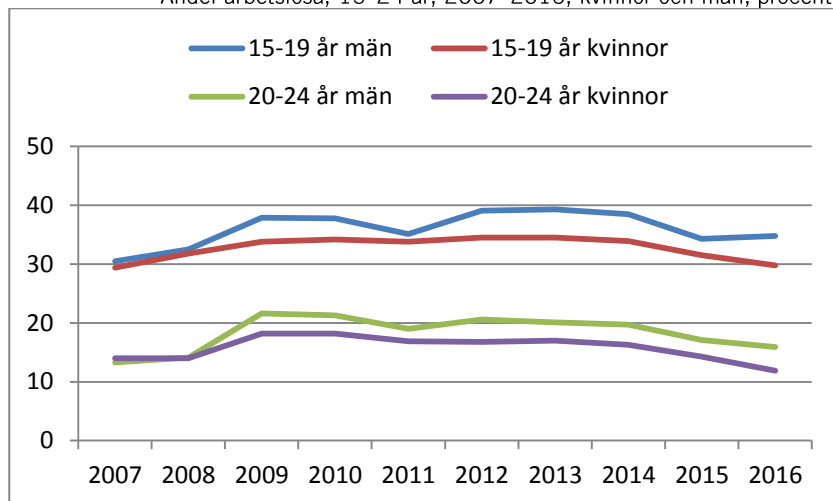
Andelen personer i arbetskraften som uppger att de har en funktionsnedsättning och nedsatt arbetsförmåga är lägre än andelen i befolkningen vid samtliga tillfällen som undersökningen genomförts. Omkring 62 procent av personer med funktionsnedsättning uppger att de är i arbetskraften 2015 jämfört med 84 procent i befolkningen totalt. Det har skett en ökning av andelen med funktionsnedsättning som är i arbetskraften sett till 2006, då andelen var 58 procent. Även i befolkningen har andelen personer som uppger att de är i arbetskraften ökat, från 80 procent år 2006 till 84 procent år 2015.

Det har skett en ökning av andelen sysselsatta i befolkningen, från 73 procent år 2004 till 78 procent 2015. Bland sysselsatta personer med nedsatt arbetsförmåga har trenden varit nedåtgående under perioden 2000–2004 för att sedan ligga kvar på cirka 50 procent fram till 2008. Sedan 2013 ligger andelen sysselsatta i den gruppen på omkring 55 procent för åldersgruppen 16–64 år – unga särredovisas inte.

2.2 Ungas arbetslöshet

Figur 2.3 Andel arbetslösa unga, 2006–2016

Andel arbetslösa, 15–24 år, 2007–2016, kvinnor och män, procent



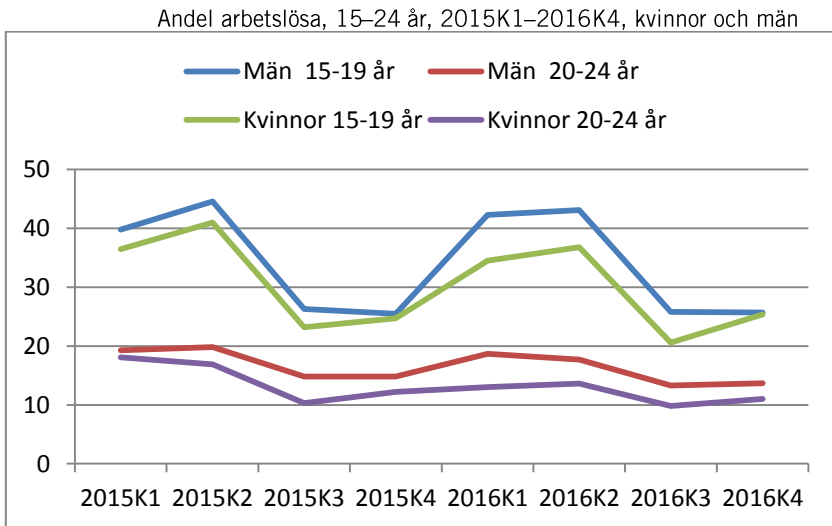
Källa: Arbetskraftsundersökningen, AKU.

I åldern 15–24 år var 120 800 individer arbetslösa under 2016, under 2015 var samma siffra 132 100 individer (figur 2.3).⁵ Av dem var hälften heltidsstuderande. Arbetslösheten bland unga (16 procent) är lika låg 2016 som före konjunkturedgången 2008. Som jämförelse kan nämnas att den 2010 var 25 procent.

Som synes (figur 2.4) är ungas arbetslöshet till stor del säsongsbetonad och den sjunker märkbart för främst den yngre gruppen under skolverterminerna.

⁵ I Arbetskraftsundersökningen finns en eftersläpning när det gäller individer som nyligen fått uppehållstillstånd. De ingår dock i Arbetsförmedlingens statistik över arbetsökande fr.o.m. eventuell inskrivning.

Figur 2.4 Andel arbetslösa unga per kvartal (K), 2015–2016



Källa: Arbetskraftsundersökningen, AKU.

Arbetslösheten är något högre bland unga män än bland unga kvinnor. Fjärde kvartalet 2016 var 49 500 män och 43 000 kvinnor arbetslösa. Dessutom var det 70 600 unga som fjärde kvartalet 2016 var Neet – not in education, employment or training. De var alltså inte sysselsatta (under en given vecka), och deltog inte heller i studier (under referensveckan eller de tre veckorna som föregår referensveckan).⁶ Neet har bedömts som ett bättre mått för strukturell arbetslöshet eftersom det inte inkluderar unga studerande.⁷ Andelen Neet i befolkningen i åldersgruppen 15–24 år var 6 procent av befolkningen, fjärde kvartalet 2016. Andelen har under många år varierat mellan 6–10 procent och är i jämförelse med ungdomsarbetslöshetstalet förhållandevis konstant oavsett konjunktur.

Andelen är något högre bland män (7 procent) än bland kvinnor (5 procent) och lägre i åldersgruppen 15–19 år (2 procent) än i åldersgruppen 20–24 år (9 procent). Neet-måttet finns också för åldersgrupperna 25–29 år som jämförelse. Antalet som var Neet fjärde kvartalet 2016 var i den åldersgruppen 54 000 eller 8 procent.

⁶ Här avses såväl formella som informella studier.

⁷ IFAU: En förlorad generation? Om ungas etablering på arbetsmarknaden. 2016. 16–18.

Uvas – unga som varken arbetar eller studerar

Uvas står för ”Unga som varken arbetar eller studerar”. Måttet visar antalet unga som varken arbetat eller studerat under ett helt kalenderår.⁸ Till skillnad från arbetskraftsundersökningens Neet-mått så baseras Uvas-måttet på register. Fördelen är att underlagen kan redovisas på kommun- och stadsdelsnivå, nackdelen är att det tar tid att producera statistiken och den är därmed aldrig lika aktuell som Neet – det innebär att måtten inte går att jämföra.

Att unga varken arbetar eller studerar betyder inte att de helt saknar kontakt med olika myndigheter. Gruppen går att bryta ner i ett flertal kategorier. De i gruppen unga som varken arbetar eller studerar som invandrat under året har t.ex. särskilda förutsättningar. Många har en statlig åtgärd, de kan ha kommunalt stöd eller en kombination av statliga åtgärder och kommunalt stöd. En liten del av gruppen är föräldraledig och uppbär föräldrapenning med garantibelopp. Några får aktivitetsersättning, andra sjuk- eller rehabiliteringspenning. En del av gruppen har ”Ingen känd aktivitet”. De uppfyller alla kraven för Uvas men har inte kunnat hänföras till någon av de övriga kategorierna, dvs. de har ingen myndighetskontakt som går att finna i register. Med det menas att individen inte återfinns hos någon av de myndigheter som har i uppdrag att ge stöd och insatser för målgruppen, t.ex. Arbetsförmedlingen, socialtjänsten eller Försäkringskassan.⁹

Antalet unga i åldern 16–24 år som varken arbetade eller studerade under hela 2014 var 82 000 individer eller 7,5 procent. Av dessa var det 31 procent vars aktivitet var okänd och hade ingen kontakt med Arbetsförmedlingen (eller annan myndighet). I åldersgruppen 25–29 år var antalet 82 500 eller 12,3 procent av befolkningen, varav 34 procent hade okänd aktivitet. Andelen som

⁸ Måttet är utvecklat av inom Temagruppen Unga i arbetslivet i samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Socialstyrelsen, Försäkringskassan, Skolverket och SKL samt Ungdomsstyrelsen numera MUCF. En individ hör till gruppen Uvas om hen under ett helt kalenderår inte haft inkomster över ett basbelopp (44 000 kronor 2012–44 400 kronor 2014), inte haft studiemedel, varit utbildningsregistrerad eller studerat vid SFI mer än 60 timmar, inte arbetspendlat till Norge eller Danmark.

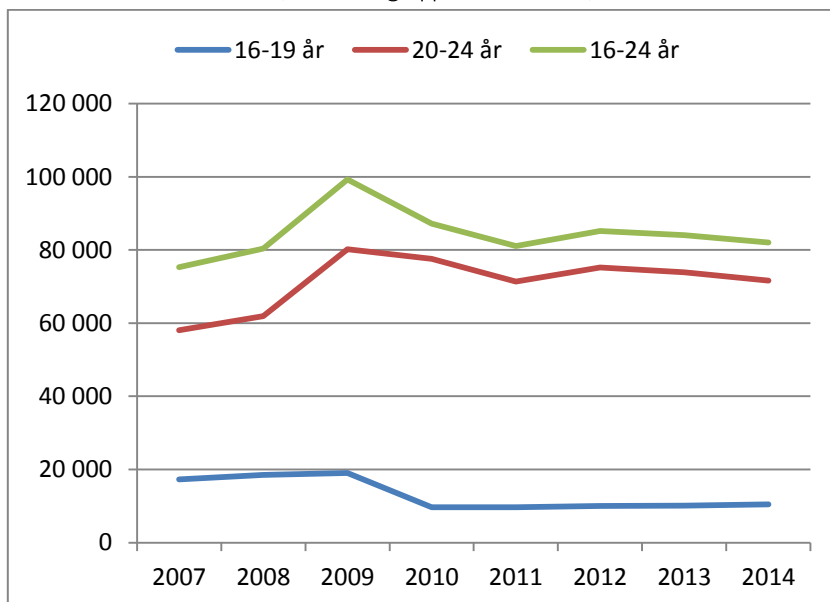
⁹ Uvas kan delas in i följande kategorier där alla utom ”invandrat under året” och ”ingen känd aktivitet” är icke-ömsesidigt uteslutande: 1. Invandrat under året, 2. Statliga arbetsmarknadsåtgärder, 3. Kommunala stöd/åtgärder, 4. Omvårdnad av barn, 5. Sjukdom/funktionshinder, 6. Kombination statliga arbetsmarknadsåtgärder och kommunala stöd/åtgärder, 7. Ingen känd aktivitet.

varken arbetar eller studerar bland utrikes födda har ökat i åldersgruppen.

Av dem i åldersgruppen 16–19 år som 2014 varken arbetade eller studerade, hade 48 procent varken arbetat eller studerat året innan. I åldersgruppen 20–24 år var det 52 procent som även året innan varken arbetade eller studerade – i åldersgruppen 25–29 år var det 61 procent.

Figur 2.5 Antal unga som varken arbetar eller studerar

Antal unga som varken arbetar eller studerar, 16–24 år, 2006–2014, för åldersgrupperna 16–19 år, 20–24 år och 16–24 år

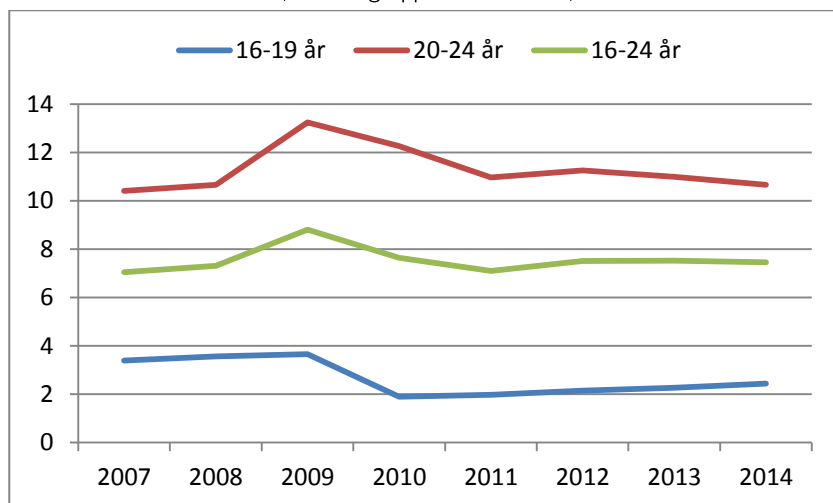


Källa: Temagruppen Unga i Arbetslivet.

Drygt var tionde ung som varken arbetade eller studerade (11 procent) var nyanländ och hade fått uppehållstillstånd under året. En dryg tredjedel av alla unga som varken arbetade eller studerade hade kontakt med Arbetsförmedlingen, en av sju hade kontakt med såväl Arbetsförmedling som socialtjänsten. En av sex hade kontakt med Försäkringskassan. Knappt en av tio, främst unga kvinnor, var föräldralediga med garantiersättning. En av tre hade, som tidigare nämnts, ingen känd aktivitet.

Figur 2.6 Andel som varken arbetar eller studerar

Andel unga som varken arbetar eller studerar, 16–24 år, 2007–2014, i åldersgrupperna 16–19 år, 20–24 år och 16–24 år



Källa: Temagruppen Unga i arbetslivet.

Unga i åldern 16–19 år bör studera i gymnasieskolan, ändå var andelen Uvas i 16–19 års ålder 2 procent av populationen. I åldern 20–24 år är andelen inte oväntat högre – 11 procent år 2014 – då många unga i denna ålder etablerar sig i arbetslivet.¹⁰ Andelen har sjunkit de senaste åren för åldersgruppen i sin helhet men trenden är uppåtgående sedan 2011 för de yngsta.

Det är främst för utrikes födda i den yngsta åldersgruppen, 16–19 år, som andelen som varken arbetar eller studerar ökat under åren 2013 och 2014 – från 7,6 till 8,2 procent medan andelen ligger fast på 1,5 procent för svenskfödda. För åldersgruppen 20–24 år är andelen 9 procent för svenskfödda och 20 procent för utrikes födda. För utrikes födda i åldersgruppen 25–29 år är andelen som varken arbetar eller studerar 24 procent medan den är 6 procent bland svenskfödda.

Av det stöd unga får är statliga åtgärder och kommunalt stöd, samt sjuk- och aktivitetsersättning vanligare bland inrikes födda.

¹⁰ Andelen i åldersgruppen 25–29 år är ännu högre än så, mellan 12 och 14 procent för unga kvinnor och män. Källa: Temagruppen Unga i arbetslivet, temaunga.se

Föräldraledighet är vanligare bland kvinnor och okänd aktivitet är vanligare bland utrikesfödda. Det var vanligare att tonåringar och kvinnor är i statliga åtgärder under en kortare tid än andra grupper. Män från 20 år och uppåt har i högre grad varit i statliga åtgärder under ett helt år.

Andelen som året därpå återfinns i jobb eller utbildning minskar med stigande ålder. Varannan i åldersgruppen 16–19 år och nästan varannan, 45 procent, bland 20–24-åringarna hade lämnat Uvasgruppen genom att de återgått i arbete eller studier året därpå. I gruppen 25–29 år var andelen som lämnat betydligt lägre, en tredjedel.

2.3 Unga som är arbetssökande

Inskrivna unga hos Arbetsförmedlingen

Av de unga i befolkningen i åldersgruppen 18–24 år är 7 procent inskrivna som arbetssökande på Arbetsförmedlingen, och av de unga i arbetskraften är 12 procent inskrivna som arbetssökande.¹¹ Det är en minskning med 1 respektive 2 procent jämfört med för ett år sedan.

Antalet inskrivna unga på Arbetsförmedlingen har minskat för båda könen jämfört med 2015, se tabell 2.1. Antalet och andelen arbetslösa är lägre bland kvinnor än bland män.

¹¹ I Arbetskraftsundersökningen finns en eftersläpning kring individer som nyligen fått uppehållstillstånd, däremot ingår de i Arbetsförmedlingens statistik från och med inskrivning.

Tabell 2.1 Antal och andel arbetslösa

Antal (månadsgenomsnitt) och andel arbetslösa som andel av den registerbaserade arbetskraften, ungdomar 16–24 år, månadsgenomsnitt, 2014–2016

	2014		2015		2016	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Antal arbetslösa	33 290	50 087	28 205	44 454	23 481	38 267
Andel arbetslösa	12 %	17 %	11 %	16 %	9 %	14 %

Källa: Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik 2016.

Under 2016 var 198 915 unga individer någon gång inskrivna på Arbetsförmedlingen. Enskilda individer kan ha varit det flera gånger. Ungdomar har i huvudsak korta arbetslöshetsperioder, men har i större utsträckning än andra åldersgrupper upprepade perioder av arbetslöshet.

Arbetsökande unga med funktionsnedsättning

Andelen unga med funktionsnedsättning har ökat bland de inskrivna på Arbetsförmedlingen. Den goda konjunkturen har inte kommit dem till del på samma vis som unga i övrigt. Mellan åren 2008 och 2015 tredubblades antalet unga med en funktionsnedsättning från 2 000 till 6 000 individer. Ungdomar med nedsatt arbetsförmåga utgör omkring 15 procent av samtliga inskrivna arbetslösa ungdomar men svarar samtidigt för 29 procent av de med arbetslöshetstider på 12 månader eller mer. Bland dem med arbetslöshetstider på 24 månader eller mer utgör ungdomar med nedsatt arbetsförmåga 42 procent. Annorlunda uttryckt hade omkring fyra av tio av inskrivna arbetslösa ungdomar med nedsatt arbetsförmåga inskrivningstider på 12 månader eller mer 2015.¹²

Under 2016 har antalet unga med funktionsnedsättning inte minskat utan är förhållandevis stabilt. I gruppen går cirka 15 procent till arbete eller studier inom 90 dagar, cirka 40 procent till programinsats och övriga kvarstår som öppet arbetslösa eller

¹² Arbetsförmedlingen: Perspektiv på ungdomsarbetslösheten. 2016.

har förhinder. Såväl andelen som innan 90 dagar går till arbete eller studier som till program har ökat något under året jämfört med föregående år. Om man ser till antalet och andelen unga med funktionsnedsättning som tagit del av arbete, utbildning eller program inom 120 dagar efter inskrivning i öppen arbetslöshet så har främst andelen med en programinsats ökat till drygt 50 procent¹³ mellan dag 90 och dag 120, medan andelen som gått till studier eller arbete vid dag 120 är detsamma som vid dag 90.

Unga i etableringsuppdraget

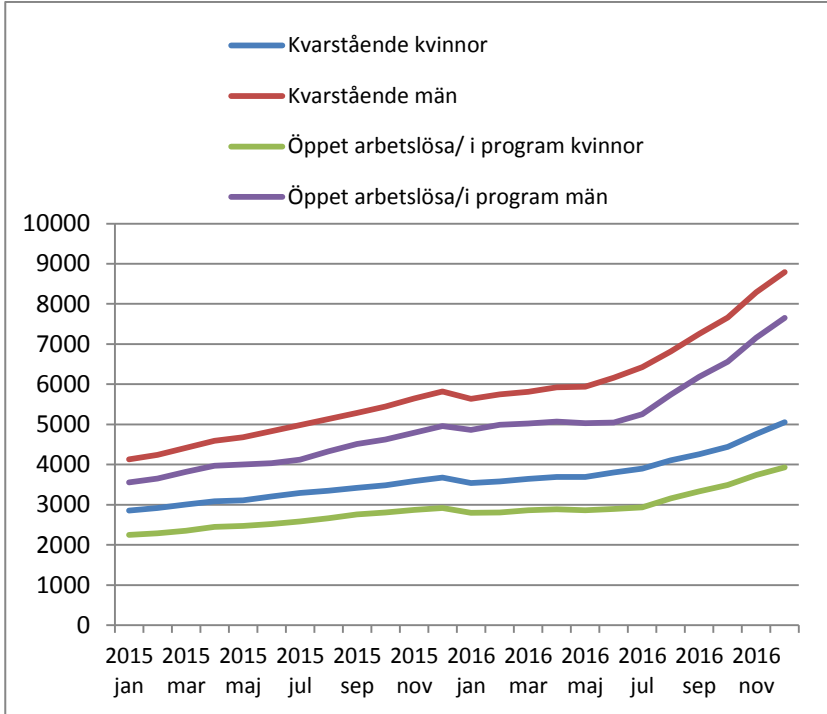
Arbetsförmedlingen har sedan 2010 uppdraget att samordna etableringsinsatser för vissa nyanlända.¹⁴ Antalet unga i etableringsinsats ökade under förra året (se figur 2.7). Antalet unga män är betydligt fler än antalet unga kvinnor. Ökningen av antalet kvarstående unga arbetssökande i etableringsinsats från december 2015 till december 2016 är 51 procent för män och 37 procent för kvinnor. Då många invandrade och sökte asyl i Sverige 2015 och Migrationsverket beräknar besluta om 10 000 asylärenden per månad 2016–2017, är prognosen en fortsatt kraftig ökning av antalet, främst unga, i etableringsinsatser (se avsnitt 6.1).

¹³ Arbetsförmedlingen: Perspektiv på ungdomsarbetslösheten. 2016.

¹⁴ Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Lagen om etableringsinsatser gäller personer som fyllt 20 men ännu inte 65 år, och har uppehållstillstånd som flykting, kvotflykting eller skyddsbehövande, eller som är anhörig till någon av dessa. Personer som fyllt 18 men inte 20 år och som saknar föräldrar i Sverige har också rätt till dessa insatser.

Figur 2.7 Antal unga i etableringsuppdraget

Utvecklingen av kvarstående* samt antal unga öppet arbetslösa och unga i program inom etableringsuppdraget. Kvinnor och män, januari 2015–december 2016



*Samtliga personer som är inskrivna.

Källa: Arbetsförmedlingens månadsstatistik 2016.

Förutsättningarna för unga i etableringsinsats är andra än för övriga unga och 90 dagarsgarantin inkluderar ej målgruppen. Etableringsplanen löper vanligen på 2 år och innehåller såväl obligatoriska (samhällsorientering, svenska för invandrare t.ex.) som individanpassade insatser. Inom 90 dagar har 5 procent gått till arbete eller studier, 35 procent till en programinsats och 62 procent kvarstår i öppen arbetslöshet eller är förhindrade. Av de unga som i december 2016 varit inskrivna 120 dagar i etableringsinsats var 46 procent i programinsats. Andelen som gått till arbete eller studier var oförändrad jämfört med vid 90 dagar. Varannan ung i etableringsinsats fanns efter 120 dagar i öppen arbetslöshet eller var förhindrade att delta.

Under 2016 har Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, MUCF, genomfört en fördjupad analys av unga nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet, som redovisas i rapporten Fokus 16. En majoritet unga kvarstår i etableringsinsats tills etableringsplanen löper ut, ett fåtal avbryter för arbete eller reguljära studier (4 procent av de unga kvinnorna och 8 procent av de unga männen). Var tredje ung kvinna och varannan ung man finns efter etableringsinsatserna i arbete eller studier. Fyra av tio övergår efter genomförd etableringsplan till garantierna (jobb- och utvecklingsgaranti eller jobbgaranti för ungdomar). Tre gånger fler män har arbete med stöd och dubbelt så många män har nystartsjobb jämfört med unga kvinnor.¹⁵ I rapporten konstaterar myndigheten att unga med etableringsinsats i högre grad än äldre (i etableringen) efter genomförd plan går till arbete, med eller utan stöd, och i betydligt högre grad än äldre gå till studier.

Tid som öppet arbetslös innan arbete, utbildning eller insats

Varannan ung hade inom 90 dagar från inskrivning som öppet arbetslös tagit del av arbete, studier eller program.

Andelen unga som tagit del av arbete, studier och program inom 90 dagar från inskrivning har ökat med 6 procentenheter.

Tabell 2.2 Uppföljning 90-dagarsgarantin

Andel ungdomar som tagit del av arbete, utbildning eller program inom 90 dagar från inskrivning som öppet arbetslösa, månads-genomsnitt, 2014–2016

År	Kvinnor	Män
2014	43	42
2015	44	43
2016	49	48

Källa: Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik 2016.

¹⁵ MUCF: Kartläggning av etableringsuppdraget. 2016. Kap. 3.

Tiden som gått innan unga personer övergått till arbete, studier eller insats som leder dit har minskat och var i genomsnitt 65 dagar för kvinnor och 67 dagar för män 2016.¹⁶

Den vanligaste insatsen unga får är det arbetsmarknadspolitiska programmet *jobbgaranti för ungdomar*. Under 2016 deltog 53 662 unga per månad i jobbgarantin för ungdomar – en minskning med 25 procent från året innan. Näst vanligast är förberedande insatser och därefter jobb- och utvecklingsgarantin. Det har fattats beslut om 2 900 utbildningskontrakt, vanligast är kontrakt med enbart studier, 85 procent är sådana kontrakt och 15 procent är en kombination av studier och annat; anställning, praktik eller stödjande insatser.

¹⁶ Tiden avser antal dagar från inskrivningstillfället, ett genomsnitt för de personer haft en övergång till arbete, utbildning eller program med aktivitetsstöd inom 6 månader efter inskrivning som öppet arbetslös. De som redovisas per period är de som uppnått 6 månaders inskrivning under den perioden.

Tabell 2.3 Antal unga i program och subventionerade anställningar

Antal unika deltagare, 16–24 år, nya och pågående program samt subventionerade anställningar*, 2014–2016

	2014		2015		2016	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Arbetsmarknadsutbildning	3 747	8 251	2 823	6 779	1 940	4 847
Arbetspraktik	11 789	17 416	8 087	13 265	5 897	10 981
Arbetsträning för vissa nyanlända	152	258	226	444	318	594
Stöd till start av näringsverksamhet	149	199	115	134	79	121
Förberedande insatser	10 876	17 513	9 191	15 387	8 905	15 008
Projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning	204	258	116	207	1 442	2 117
Jobbgarantin för ungdomar	36 275	53 317	28 077	43 153	20 793	32 869
Jobb- och utvecklingsgarantin	11 062	17 077	9 420	15 144	7 473	12 264
Särskilt anställningsstöd	1 264	2 126	932	1 704	607	1 120
Förstärkt särskilt anställningsstöd	165	415	101	252	44	102
Instegsjobb	480	1 212	433	1 447	424	1 629
Traineejobb inom bristyrkesområden	–	–	7	3	16	20
Traineejobb inom välfärdssektorn	–	–	20	13	182	103
Extratjänst	–	–	–	–	14	23
Lönebidrag	865	2 230	838	2 085	762	1 884
Offentligt skyddat arbete	81	166	54	120	44	97
Utvecklingsanställning	1 124	2 431	1 156	2 582	1 245	2 804
Trygghetsanställning	506	1 175	391	1 019	339	914
Nystartsjobb	3 441	7 561	3 182	7 573	2 496	6 654
Yrkesintroduktion	284	607	471	1 347	313	1 417
Utbildningskontrakt	–	–	15	35	1 224	1 682

*Uppgifterna bortser från retroaktivt fattade beslut som vid registreringstillfället har avslutats.

Källa: Arbetsförmedlingens datalager.

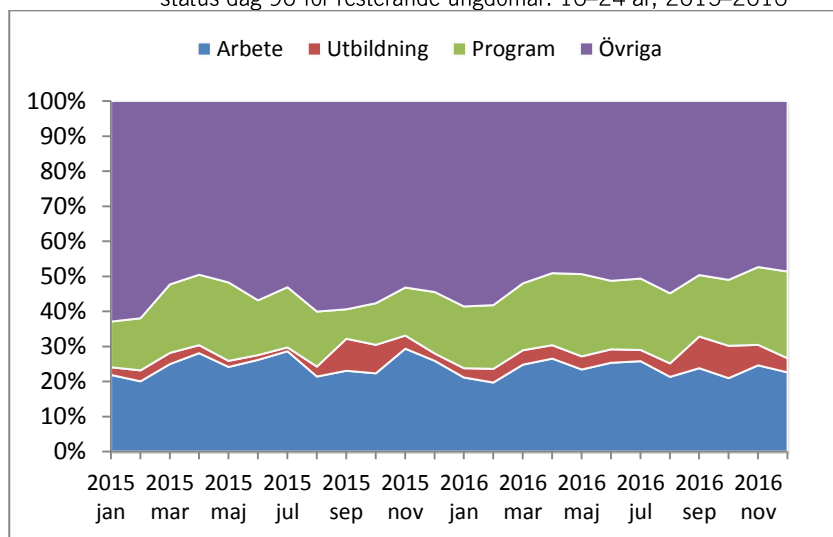
Källa: Arbetsförmedlingens årsredovisning 2016.

Om vi ser på hur stor andel unga som gått till arbete eller studier 90 dagar efter inskrivning (se figur 2.8) så utgör de, december 2016, ungefär 30 procent, vilket är oförändrat jämfört med för ett år sedan.

En analys av resultaten för unga kvinnor respektive män visar små skillnader men till de unga kvinnornas fördel. Det är fler unga män inskrivna hos Arbetsförmedlingen.

Figur 2.8 Uppföljning av unga 90 dagar efter inskrivning

Antal som gått till arbete, utbildning eller program* inom 90 dagar från inskrivning vid Arbetsförmedlingen som öppet arbetslös samt status dag 90 för resterande ungdomar. 16–24 år, 2015–2016



*Övriga är öppet arbetslösa, övriga avaktualiserade (annat än arbete eller utbildning) eller övriga inskrivna.

Källa: Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik 2016.

Antal ungdomar som varit öppet arbetslösa sammanhängande i minst 90 dagar

Andelen som varit inskrivna längre än 90 dagar minskar 2016 jämfört med tidigare år, i såväl åldersgruppen 16–19 år som 20–24 år. Om vi ser till inrikes respektive utrikes födda så minskar andelen inskrivna unga bland inrikes födda, men inte bland utrikes födda. Av dem som inte gått till arbete, studier eller insats som leder dit inom 90 dagar återfinns de som är öppet arbetslösa, övriga inskrivna och de som lämnat Arbetsförmedlingen för annan orsak än arbete eller studier.¹⁷

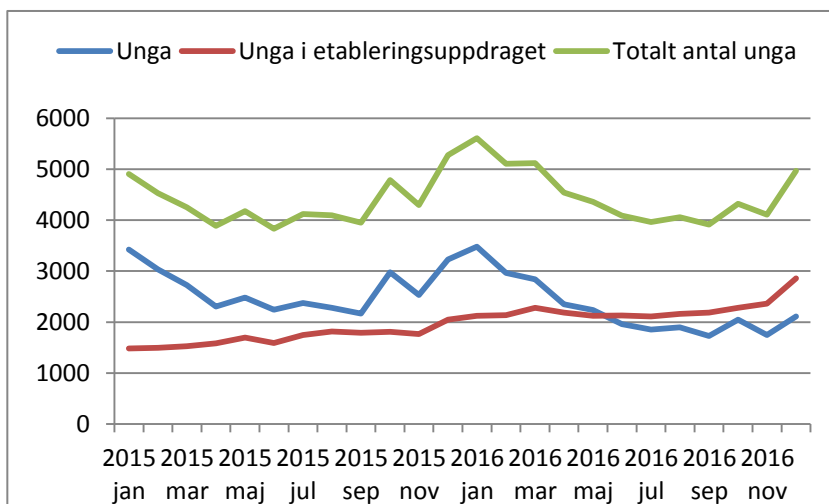
¹⁷ Det förekommer att ungdomar erbjuds insatser när ungdomen fortfarande står inskriven som öppet arbetslös. För att möjliggöra uppföljning av dessa ungdomar infördes i juni 2016 två tilläggs-koder som arbetsförmedlarna ska registrera när en ungdom antingen tackar ja eller nej till en erbjuden insats.

Antal ungdomar som varit inskrivna och öppet arbetslösa i mer än 120 dagar

Antalet unga som är öppet arbetslösa 120 dagar efter inskrivning sjönk inledningsvis under första kvartalet för att sedan öka under sista kvartalet – för år 2015 och 2016. Det är antalet arbetslösa inom etableringsuppdraget som ökar i högre grad men även antalet unga utanför etableringen ökar. Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik visar att unga med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga, och unga som saknar en fullständig gymnasieutbildning är överrepresenterade bland inskrivna arbetslösa ungdomar som har länge arbetslöshetstider.

Figur 2.9 Uppföljning av unga arbetslösa efter 120 dagar

Antal ungdomar 16–24 år med minst 120 dagars sammanhängande tid i öppen arbetslöshet, fördelat på: unga, unga i etableringsuppdraget och totalt antal unga 2015–2016



Källa: Arbetsförmedlingen verksamhetsstatistik 2016.

Unga i kommuninsats

Enligt statistik som samlas in från SKL deltog ungefär 27 000 unga i insatser från kommunen 2015. Många av dessa insatser var anvisade av Arbetsförmedlingen (nystartsjobb t.ex.). Utöver insatser som sker efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen finns mycket annan

verksamhet inom kommunerna och unga erbjuds insatser inom kommunernas aktivitetsansvar (KAA), aktiveras i enlighet med socialtjänstlagen eller inom kommunernas integrationsarbete.¹⁸ Sedan januari 2016 finns möjligheten att i samverkan mellan kommun och Arbetsförmedling kategorisera inskrivna som har en kommuninsats i en egen kategori, Kommuninsats (Skat 15, för mer information se avsnitt 3.5). Underlag från Arbetsförmedlingen visar att drygt 1 000 unga fanns inskrivna och deltog i en kommuninsats sista december 2016. Av dem som lämnat densamma under året (661 individer) var det en majoritet, 56 procent som gick till insatser hos Arbetsförmedlingen, ytterligare 14 procent var inskrivna som öppet arbetslösa. Var femte, 20 procent, gick till reguljär utbildning eller arbete utan stöd. En jämförelse mellan unga kvinnor och män med kommuninsats visar att

- en högre andel män går till arbete med stöd, nystartsjobb och program med aktivitetsstöd,
- en högre andel kvinnor går till öppen arbetslöshet, reguljär utbildning, utbildningskontrakt och blir avaktualiserade av övriga orsaker,
- en lika stor andel män som kvinnor går till arbete utan stöd och finns inskrivna som arbetslösa som är förhindrade att delta i insats.

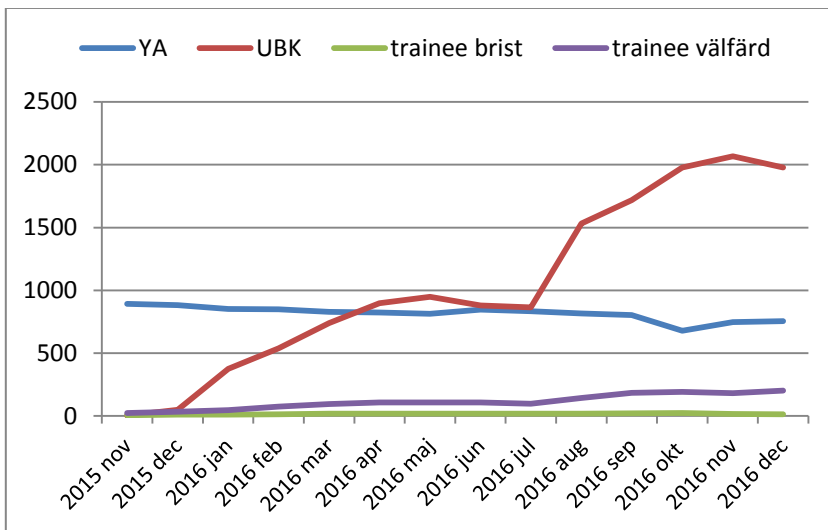
Det finns stora brister i rapporteringen av vilken insats den unga får av kommunen. Även om det ska ske för samtliga inskrivna i kommuninsats har det endast skett för 347 individer under 2016. Den mest förekommande är då ”övrig insats”, en sådan hade 49 procent, 20 procent hade jobbsökande inklusive coaching som insats och 10 procent praktik.

¹⁸ SKL: Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2015, 2016.

Utvecklingen av utbildningskontrakt, YA och trainee

Figur 2.10 Antal unga med utbildningskontrakt, yrkesintroduktionsanställning samt traineejobb

Antal unika individer i utbildningskontrakt (UBK), yrkesintroduktionsanställning (YA), traineejobb inom bristyrken samt traineejobb inom välfärden, 18–24 år, november 2015–december 2016



Källa: Arbetsförmedlingens månadsstatistik.

Enligt förordningen om samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten har de kommuner som tecknat en överenskommelse med Arbetsförmedlingen om samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten också möjlighet att nyttja insatsen utbildningskontrakt för unga som ej fullföljt sin gymnasieutbildning och fyllt 20 år men ej 25 år.¹⁹ Det totala antalet utbildningskontrakt som tecknats är 2 906, och vid årsslutet 2016 fanns det 1 900 stycken. Traineejobb är ytterligare en insats som initierades 2015. Antalet traineejobb som har kommit till stånd har varit lågt – ungefär 300 stycken för att vid årsslutet 2016 ligga runt 220 stycken. Yrkesintroduktionsanställning, en anställningsform som finns sedan 2013 liknar till viss del traineejobb, då det kombinerar utbildning och

¹⁹ Förordning (2015:502) om samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten.

anställning. Vid årsskiftet 2016–2017 fanns det 756 sådana anställningar.²⁰

Inom ramen för uppdraget att minska ungdomsarbetslösheten ska Dna i sitt arbete särskilt uppmärksamma vikten av jämställdhet i arbetslivet och beakta möjligheterna att motverka könsuppdelning på arbetsmarknaden. I det perspektivet är det intressant inom vilka branscher som olika arbetsmarknadspolitiska insatser kommer till stånd. Nedan redovisas de branscher inom vilka yrkesintroduktions- och traineeanställningar förekommer. Insatserna yrkesintroduktionsanställning och traineejobb är olika till sin utformning; den första är en anställningsform som förhandlats fram av arbetsmarknadens parter inom ett antal branscher och som innebär att del av arbetstid ägnas åt yrkesrelevant utbildning, den senare ett anställningsstöd för halvtidstjänster där den unge förväntas studera på en yrkesinriktad vuxenutbildning resterande tid.

Det var 313 kvinnor och 1 417 män som hade yrkesintroduktionsanställning 2016. Huvudsakligen inom branscherna tillverkning, byggverksamhet och offentlig förvaltning. Det är en ojämn könsfördelning mellan branscherna. Var tredje kvinna finns inom tillverkning, en av fem i offentlig förvaltning och försvar, var sjätte inom vård och omsorg, och var tionde inom byggverksamhet. Sex av tio män finns inom byggverksamhet, och var femte inom tillverkning och enbart två procent inom vård och omsorg och offentlig förvaltning. YA-delegationen och arbetsgivarna arbetar aktivt för att motverka denna fördelning.

Det är 198 kvinnor och 120 män som har traineejobb, 285 av dessa inom välfärdssektorn. De finns inom offentlig förvaltning och försvar, utbildning och vård och omsorg. Det är ingen skillnad på könsfördelningen inom de tre områdena, men hälften finns inom offentlig förvaltning och försvar och övriga är jämt fördelade mellan utbildning och vård och omsorg.

²⁰ Förordning (2013:1157) om stöd för yrkesintroduktionsanställningar.

Resultat av insatser för unga i samverkansprojekt

Arbetsförmedlingen bedriver, med stöd av Europeiska Socialfonden, två större ungdomsprojekt: Ung framtid och UngKOMP.²¹ I Ung framtid arbetar Arbetsförmedlingen med intensifierat matchningsarbete och insatser som ökar ungdomarnas aktivitetsnivå. De arbetssökande får ett utökat stöd i arbetssökandet. Arbetsförmedlarna i projektet arbetar med ett mindre antal ungdomar än i reguljär verksamhet. Under 2016 utökades målgruppen och inbegriper nu unga inom etableringsuppdraget. I den senaste uppföljningen framgår att från januari till augusti 2016 deltog 6 459 ungdomar varav 40 procent var kvinnor och 60 procent var män. Av dem som avslutat Ung framtid under perioden (4 113 individer) har 76 procent lämnat till arbete eller studier, varav 63 procent lämnat till arbete och 13 procent lämnat till studier.²² Skillnaden mellan könen är liten.

UngKOMP är ett projekt som riktar sig till unga långtidsarbetslösa och varannan deltagare har varit inskriven längre än 6 månader på Arbetsförmedlingen då de påbörjar deltagande i UngKOMP. I genomsnitt deltar de i projektet i ett halvt år.²³ Cirka 50 procent av de ungdomar som deltar i UngKOMP har som högst förgymnasial utbildning, och därutöver är det vanligt förekommande med en funktionsnedsättning samt en social problematik. Arbetsförmedlingen samverkar i projektet med kommunerna i multi-kompetenta team som är samlokaliserade. Under 2016 har 971 kvinnor och 1 715 män deltagit i projektet. Efter projektet återfinns 59 procent i arbete eller studier.

²¹ Ung framtid är en del av det Europeiska sysselsättningsinitiativet och startade i september 2014 i de tre regioner i Sverige med högst ungdomsarbetslöshet, Sydsverige, Norra Mellansverige och Mellersta Norrland.

²² Lämnat för arbete innebär i avsnittet Ung framtid en person som under en viss vecka (referensveckan) utförde något arbete (minst en timme), antingen som avlönade arbetstagare, som egna företagare (inklusive fria yrkesutövare) eller oavlönade medhjälpare i företag tillhörande make/maka eller annan medlem av samma hushåll. Lämnat för studier innebär i avsnittet en person som har lämnat för reguljära studier eller arbetsmarknadsutbildning.

²³ UngKOMP är en vidareutveckling av det tidigare projektet Unga In. Syftet är att implementera en metod som tidigare visat sig fungera väl i de tre storstäderna samt Gävle och Skellefteå. Under 2016 bedrivs projektet på 16 olika orter i landet. UngKOMP ingår i samverkansöverenskommelserna i de kommuner där projektet bedrivs. Projektet finansieras av Europeiska socialfonden.

2.4 Slutsatser

Antalet sysselsatta unga i åldern 20–24 år har ökat, medan antalet sysselsatta i åldersgruppen 16–19 år är stabilt. Antalet sysselsatta i åldersgruppen är det högsta sedan 2008.

Arbetslösheten (AKU) bland unga är 16 procent. Andelen inskrivna unga hos Arbetsförmedlingen som andel av den registerbaserade arbetskraften är 12 procent. Det är de lägsta nivåerna sedan 2008. Den goda konjunkturen är det främsta skälet till detta.

Andelen Neet (AKU) i åldersgruppen 15–24 år var 6 procent av befolkningen, fjärde kvartalet 2016. Andelen har under många år varierat mellan 6 och 10 procent och verkar förhållandevis konstant oavsett konjunktur och i jämförelse med arbetslöshetsstatistiken för unga.

Andelen Uvas har mellan åren 2012 och 2014 legat förhållandevis konstant på 8 procent av befolkningen. Av de som varken arbetade eller studerade 2013 kvarstod 50 procent också 2014. I kategorin sjukdom/funktionshinder kvarstod 77 procent av kvinnorna och 91 procent av männen utanför arbete eller studier. Hela 31 procent unga som varken arbetar eller studerar har inte kontakt med Arbetsförmedlingen eller annan myndighet. Andelen som året därpå återfinns i jobb eller utbildning minskar med stigande ålder.

Antalet unga som är inskrivna på Arbetsförmedlingen har minskat jämfört med 2015, men antalet och andelen som tillhör etableringsuppdraget har ökat och kommer fortsätta öka.

Antalet inskrivna unga som har en funktionsnedsättning är oförändrat men har ökat som andel av samtliga inskrivna arbetsökande.

En av tre unga som skrivit in sig på Arbetsförmedlingen under 2016 går till studier eller arbete inom 90 dagar. Drygt en av tio unga med funktionsnedsättning går till arbete eller studier inom 90 dagar. Andelen unga med funktionsnedsättning som har en insats inom 90 dagar har ökat och ligger i dag på fyra av tio.

Unga som saknar en fullföljd gymnasieutbildning, utrikes födda unga samt unga med funktionsnedsättning är i högre grad inskrivna under längre tid än andra grupper.

Unga som är inskrivna i etableringsuppdraget ökar kraftigt i antal. Varannan ung står utan insats 120 dagar efter inskrivning.

Unga kvinnor och unga män, i gemen och inom etableringsuppdraget, synes delta i olika insatser men det är oklart hur det relaterar till att de har olika behov.

3 Duas stöd till kommuner och Arbetsförmedlingen

I detta kapitel redovisas Duas stöd till kommuner och arbetsförmedlingskontor i deras samverkan på basis av lokala överenskommelser.

I avsnitt 3.1 beskrivs kortfattat delegationens arbete under 2015, särskilt arbetet för att få lokala överenskommelser till stånd; en mer utförlig redovisning av detta arbete återfinns i delegationens rapport *Kraftsamling mot ungdomsarbetslösheten*, som lämnades till regeringen i mars 2016.

I avsnitt 3.2 redogörs för pågående revidering av de lokala överenskommelserna.

Avsnitt 3.3 innehåller en beskrivning av de dialogmöten med kommuner och arbetsförmedlingskontor som kansliet under hösten 2016 genomfört. I avsnittet redogörs för mötenas syfte, upplägg och genomförande.

I avsnitt 3.4 beskrivs delegationens hantering av statsbidrag.

I avsnitt 3.5 beskrivs kansliets löpande stöd till kommuner och arbetsförmedlingskontor samt vilka frågor som ställts och vilka synpunkter som inkommit via kansliets reguljära kommunikationskanaler.

3.1 Bakgrund – arbetet för att få lokala överenskommelser till stånd

Dua definierade tidigt lokala överenskommelser mellan kommun och Arbetsförmedling som ett huvudsakligt redskap i sitt arbete för att främja samverkan. I samarbete med Arbetsförmedlingen genomförde Dua under april och maj 2015, 25 regionala dialogkonferenser med kommuner och lokala arbetsförmedlingskontor.

Vid dessa dialogkonferenser informerades om Duas uppdrag och om möjligheterna att ingå lokala överenskommelser med Arbetsförmedlingen samt möjligheten att erhålla statsbidrag kopplat till detta.

I slutet av juni 2015 beslutade regeringen om förordningen (2015:502) om samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten. Genom förordningen gavs det arbete Dua dittills bedrivit ny stadga. Av förordningen framgår att Arbetsförmedlingen får ingå en lokal överenskommelse med en kommun om insatser för arbetslösa ungdomar i syfte att varaktigt minska arbetslösheten i kommunen. Av förordningen framgår också att Dua ska ges tillfälle att yttra sig över innehållet i överenskommelsen *innan* den ingås. Under hösten 2015 utarbetade kommuner och Arbetsförmedlingen, och eventuella andra parter, en preliminär överenskommelse som sändes till Dua för yttrande. Duas kansli granskade sedan den preliminära överenskommelsen och lämnade ett yttrande över varje inkommen preliminär överenskommelse. Totalt lämnade Dua under perioden 15 oktober–16 december, 288 sådana yttranden. Slutligen skickades yttranden till både kommun och Arbetsförmedling som kunde beakta yttrandet och vid behov vidta åtgärder innan överenskommelsen undertecknades av behöriga företrädare. Den slutgiltiga överenskommelsen skulle vara Dua till handa senast den 31 december 2015.

Den 15 mars 2016 hade 287 kommuner och arbetsförmedlingskontor tecknat överenskommelser om samverkan för att minska arbetslösheten. De flesta överenskommelser har slutits mellan en kommun och den lokala Arbetsförmedlingen. I ett antal överenskommelser är det två eller flera kommuner, men även andra parter finns med i enstaka överenskommelser såsom Försäkringskassan, folkhögskolor, utbildningsförbund, region, landsting, och Företagarna. De flesta överenskommelserna har tecknats *tills vidare* med revideringstillfällen årligen eller i vissa fall oftare.

3.2 Revidering av de lokala överenskommelserna

I samtliga lokala överenskommelser som tecknats mellan kommun och Arbetsförmedling anges att de ska revideras minst en gång per år. Totalt har det under hösten 2016 kommit in 90 reviderade överenskommelser av de totalt 287 överenskommelser som har

tecknats. Arbetet med revidering av överenskommelserna fortsätter och många kommuner beräknas lämna en reviderad överenskommelse under våren 2017. Att ha en giltig överenskommelse om lokal samverkan enligt förordningen om samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten, är en förutsättning för att parterna ska kunna erbjuda arbetslösa ungdomar utbildningskontrakt.

Dua har granskat de reviderade överenskommelserna för att få en bild av i vilka avseenden överenskommelserna har utvecklats. Det kan konstateras att de förändringar som gjorts i överenskommelserna i stort sammanfaller med de behov som framkom under höstens dialogmöten. Revideringen har främst avsett de lokala målen och den utveckling av verksamhet som ska bedrivas i samverkan framöver. I cirka hälften av överenskommelserna har målgruppen reviderats, delvis till följd av flyktingsituationen hösten 2015. I drygt 40 procent av revideringarna har statistik om nyanlända unga tillförts kartläggningen. Många kommuner och lokala arbetsförmedlingskontor har konstaterat att den verksamhet som planerades när överenskommelserna upprättades också genomförts under 2016, och nu syns det i de reviderade versionerna att det fortsatta arbetet planeras utifrån nya utgångspunkter. En analys av resultatet av samverkan under 2016 genomförd av de lokala aktörerna, kommun och Arbetsförmedling, medföljer ett antal reviderade överenskommelser. Som en del i sin granskning har Dua också undersökt huruvida de revisionspunkter som fanns med i Dua s yttrande över respektive kommuns preliminära överenskommelse hösten 2015 också beaktats. Detta har skett i cirka 40 procent av fallen.

3.3 Dialogmöten hösten 2016

Under våren 2016 initierade Dua, i samråd med Arbetsförmedlingen, dialogmöten för att stödja de lokala parterna i arbetet med att omsätta överenskommelserna i konkret verksamhet. Det fanns bland annat behov av att ge stöd inför den planerade revideringen av överenskommelserna och att informera om aktuella reformer av betydelse för samverkan. Ett viktigt syfte var också att, i ljuset av flyktingsituationen hösten 2015, initiera en diskussion om förutsättningarna för nyanlända ungas etablering på arbetsmarknaden.

Det stora antalet unga nyanlända var något som knappast alls beaktades i de tidigast tecknade överenskommelserna men blev mer förekommande i de som tecknades senare under året. Representanter för samtliga 287 kommuner som omfattas av en lokal överenskommelse jämte berörda arbetsförmedlingskontor bjöds in till dialogmötena.

I samband med att Arbetsförmedlingen bjöd in till dialogmötena betonade Dua vikten av att företrädare från olika delar av såväl Arbetsförmedlingen som den kommunala verksamheten närvarade. Särskilt uppmanade Dua de medverkande parterna att inkludera de delar av verksamheten som rör ungas arbetslöshet, nyanländas etablering på arbetsmarknaden, vuxenutbildning samt kompetensförsörjning och arbetsgivarrelationer under mötena.

Inför dialogerna tog Dua fram ett informationspaket med fakta om nyanlända, baserat på statistik från Migrationsverket. I informationspaketen finns såväl nationell som regionalt och lokalt anpassad statistik. Förutom statistik över antal asylsökande i åldersgruppen 13–24 år innehåller paketet en ordlista med vanligt förekommande begrepp på området, en generell beskrivning över utbildningsmöjligheterna och skolresultaten i de tio mest förekommande ursprungsländerna för nyanlända unga, en sammanfattning av innebörden av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige¹, samt en sammanställning av initiativ som regeringen tagit på området.

Dialogmötena startade i augusti och pågick under hela hösten. En majoritet av landets kommuner och arbetsförmedlingskontor deltog. Antalet medverkande kommuner per dialog varierade från en till femton. Vid några dialoger medverkade även politiska företrädare. Det kan noteras att representanter inom kompetensförsörjning och arbetsgivarrelationer inte deltog i någon större omfattning.

Vid många dialogmöten deltog också andra aktörer, såsom regionförbund, folkhögskolor, samordningsförbund, och, i enskilda fall, fackförbundet Kommunal.

I avsnitt 4.1 presenteras en sammanfattning av de diskussioner som fördes och de medskick som gjordes vid dialogmötena.

¹ Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

3.4 Duas hantering av statsbidrag

Dua förfogar över medel för att främja och genomföra lokala överenskommelser avseende unga: 75 miljoner kronor för 2015, 90 miljoner för 2016 och 25 miljoner för 2017. Medlens användning regleras i förordningen om samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten².

Under 2016 har Dua beviljat totalt närmare 78 miljoner i statsbidrag till kommuner. I detta avsnitt redovisas hur Dua har bedrivit arbetet rörande statsbidrag och hur Dua har använt medlen.

Genomförda utlysningar

Statsbidrag för att utveckla strukturer och processer för traineejobb och utbildningskontrakt

I februari 2016 utlyste delegationen statsbidrag för vidareutveckling av samverkan mellan kommun, Arbetsförmedling och andra aktörer för att få till stånd samverkan kring utbildningskontrakt och traineejobb. Bakgrunden till utlysningens inriktning var bl.a. det tydliga fokus som i Duas direktiv låg på regeringens målsättning om en 90-dagarsgaranti. Delegationens bedömning var vidare att den samverkan som utvecklas kring de enskilda insatserna även bör kunna ge positiva spin-off-effekter på samverkan i stort. Fokus för de åtgärder som statsbidragen avsåg skulle enligt utlysningen vara strukturellt. Avsikten var att stimulera etablering av gemensamma rutiner och arbetssätt som skapar förutsättningar för en effektiv användning av utbildningskontrakt och traineejobb i syfte att höja utbildnings- och kompetensnivån bland unga och tillgodose kompetensbehoven hos arbetsgivare, och därmed förbättra matchningen. Sammanlagt inkom 157 ansökningar om statsbidrag avseende 172 kommuner. Delegationen beslutade i maj 2016, genom sitt bidragsutskott, om att bifalla 152 ansökningar, att delvis bevilja en och avslå fyra ansökningar. Totalt beviljades knappt 37 miljoner kronor. Beviljade medel ska redovisas till delegationen senast 30 september 2017.

² Förordning (2015:502) om samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten.

I hälften av ansökningarna söktes medel för en samordnare/processledare/koordinator som skulle skapa struktur i processerna för utbildningskontrakt och traineejobb. I en fjärdedel av ansökningarna sökte kommunerna medel för personalutbildning/nätverk/handledning. Ett flertal ansökningar avsåg medel för samlokalisering.

Statsbidrag för utvecklad och fördjupad samverkan

I maj 2016 erbjöds kommuner att, tillsammans med Arbetsförmedlingen, lämna in intresseanmälningar för att driva projekt för att utveckla nya samverkansmetoder och arbetssätt. Förfarandet med intresseanmälningar var första steget i utlysningprocessen. Intresseanmälningar kunde lämnas för något av följande tematiska områden:

1. Arbetsgivares kompetensförsörjningsbehov (hos såväl privata arbetsgivare som hos kommun, landsting och statliga myndigheter).
2. Rustning av unga i syfte att få till stånd bättre matchning.
3. Nyanlända ungas etablering på arbetsmarknaden.
4. Etableringen på arbetsmarknaden för unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Nästa steg i processen var att Dua's kansli, på uppdrag av delegationen, gjorde ett urval av intresseanmälningarna och erbjöd de utvalda kommunerna att komma in med en utvecklad ansökan om statsbidrag.

Med utlysningens inriktning avsåg delegationen att både främja och utveckla samverkan och nya samverkansformer samt att sprida verksamhetsexempel och goda arbetssätt. Ett skäl till den tudelade ansökningsprocessen var att Dua ville öka möjligheterna att vägleda kommunerna i ansökningsarbetet för att säkra god kvalitet på projekten.

Sammanlagt inkom 23 ansökningar som avsåg verksamhet i 33 kommuner. Delegationens bidragsutskott fattade i november beslut om att bifalla eller delvis bifalla 21 ansökningar. Totalt beviljades cirka 39 miljoner kronor och medlen får användas till och med den sista december 2018. Varje projekt som beviljats medel

kommer att följas av en kontaktperson från Duas kansli i syfte att stödja det fortlöpande arbetet.

I det följande ges några exempel på kommuner och projekt som beviljats medel.

Gävle ansökte, tillsammans med Arbetsförmedlingen, om medel för att införa en ny organisation inom skolan för nyanlända elever enligt en modell där individen sätts i centrum. Syftet var att möjliggöra för nyanlända elever att sömlöst gå mellan olika utbildningsformer helt utifrån individens behov av flexibilitet för att nå målen. Möjligheterna att låta organisationen spänna över flera skolformer ska utvärderas.

Åsele kommun ansökte, tillsammans med Arbetsförmedlingen, om medel för ett projekt som syftar till att säkra den lokala kompetensförsörjningen genom att ge unga möjlighet att prova på att jobba inom kommunal verksamhet.

Hässleholms kommun avsåg i sin ansökan att tillsammans med Arbetsförmedlingen etablera en mötesplats för unga entreprenörer och unga med intresse för entreprenörskap.

Skurups kommun beskrev i sin ansökan ett projekt med syftet att, i samverkan mellan kommunen och Arbetsförmedlingen, ungdomar, föreningar och företag, skapa ett antal utvecklingsplatsformer; arenor för unga och lokala arbetsgivare att mötas på.

Statsbidrag för erfarenhetsutbyte och lärande

I maj 2016 utlyste delegationen medel för erfarenhetsutbyte och lärande. Utlysningens syfte är att stimulera ett utbyte mellan kommunerna och arbetsförmedlingskontoren och andra aktörer för att stärka arbetssätt, metoder och förankringen av arbetet med samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten. Möjlighet att ansöka om en mindre summa för erfarenhetsutbyte och lärande har efterfrågats av många kommuner

Alla kommuner som har en överenskommelse med Arbetsförmedlingen erbjuds att under 2016–2017 ansöka om maximalt 50 000 kronor. En kommun kan ansöka om hela beloppet i en ansökan eller dela upp det i flera omgångar.

Utlysningen ska främja dialog mellan olika aktörer samt spridning av kunskap och goda exempel mellan olika kommuner avse-

ende samverkan med Arbetsförmedlingen. Kunskapsutbyte om vad som fungerar i praktiken genom nätverk och studiebesök är viktigt för att upprätthålla engagemanget för, och vidareutvecklingen av, samverkan. Statsbidrag kan sökas för att anordna t.ex. konferenser, workshops eller studiebesök inom Sverige, och avser kostnader för resor, lokaler, föreläsare et cetera.

Fram till årsskiftet 2016/2017 har 26 kommuner ansökt om statsbidrag för erfarenhetsutbyte och lärande. Av ansökningarna har 15 beviljats, två delvis beviljats och sju avslagits. Två ansökningar har varit ofullständiga och har därmed inte kunnat behandlas. Exempelvis har Lekeberg beviljats medel för en studieresa till Trelleborg för att lära om de framgångar Trelleborg haft med att implementera nya arbetssätt. Karlstad, Hammarö och Grums har beviljats medel för kunskapsutbyte med Örebro och Västerås i syfte att lära av två kommuner som är framgångsrika i sitt arbete med utbildningskontrakt. Luleå har beviljats medel för en heldagsworkshop där totalt 60 personer från samtliga berörda kommunala förvaltningar och ansvarigt arbetsförmedlingskontor ska samlas för gemensam kompetensutveckling på temat ung integration.

Beviljade medel ska redovisas senast två månader efter genomförd aktivitet.

Totalt har delegationen beviljat kommuner närmare 600 000 kronor för erfarenhetsutbyte och lärande.

Statsbidrag för deltagande i forskningsprojekt

Delegationen har också gett de 15 kommuner som deltar i delegationens forskningsprojekt, s.k. lärprojekt (se avsnitt 1.4) möjlighet att ansöka om medel för att täcka sina kostnader för deltagande. Varje kommun kan beviljas maximalt 100 000 kronor. Totalt har knappt 1,3 miljoner kronor beviljats inom ramen för denna utlysning. Medlen ska slutredovisas senast den 31 januari 2018.

Redovisning av tidigare beslutade statsbidrag

I december 2015 beviljade delegationen 36 kommuner som tidigt blev klara med sina överenskommelser medel för uppstart av samverkan. Medlen avsåg insatser för att etablera eller vidareutveckla långsiktigt stabila strukturer för samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen. En redovisning av hur de medel som beviljades i december 2015 använts skulle lämnas till delegationen senast den 31 oktober 2016. I huvudsak har medlen använts till personal för samordning av samverkan samt till att på olika sätt samlokalisera olika aktörer för att underlätta samverkan och den unga arbetssökandes kontakter med myndigheterna.

3.5 Kansliets löpande stöd till kommuner och arbetsförmedlingskontor

En stor del av Duas dagliga arbete utgörs av att på olika sätt stödja kommuner och Arbetsförmedling i det löpande samverkansarbetet avseende ungas etablering på arbetsmarknaden. I detta avsnitt presenteras det löpande stöd som kansliet erbjuder i syfte att främja den lokala samverkan samt av vilken karaktär stödbehovet och de inkomna frågorna varit.

Telefonsamtal och mailkorrespondens utgör en betydande del av Duas kanslis arbetsuppgifter. Sedan delegationens inrättande har cirka 3 000 mail inkommit till kansliets maillåda. Frågor via mail besvaras i normalfallet inom 24 timmar. De flesta mailen som Dua får kommer från kommunrepresentanter och är direkt kopplade till den lokala samverkan. Det gäller exempelvis frågor om av Dua anordnade konferenser, seminarier och möten; processer och datum för redovisning av statsbidrag; samt utarbetande och revidering av de lokala överenskommelserna. Utöver dessa får kansliet också många frågor om regelverk kring insatser för målgruppen – företrädesvis utbildningskontrakt och traineejobb. Dua har i regel hänvisat frågeställaren till vederbörande kommuns kontaktperson på Arbetsförmedlingen. I de fall denne inte kunnat ge svar har Dua vidarebordrat frågan till Arbetsförmedlingens huvudkontor. Många av frågorna kommer också från medarbetare på olika nivåer inom Arbetsförmedlingen. Frågor från Arbetsförmedlingen gäller företrädesvis ovan nämnda regelfrågor. Återkommande ställs också

frågor, både av kommun och av Arbetsförmedling, rörande uppföljning av de insatser som görs. Det tycks, av frågornas karaktär att döma, råda osäkerhet om vilka individer som kvalificerar sig för den sökandekategori som heter kommuninsats och hur uppföljningen ska gå till.³ Utöver konkreta frågor inkommer många förfrågningar om att få ta del av tips och goda exempel på hur samverkan sker i andra kommuner. Inte sällan kommer dessa frågor från tjänstepersoner som är nya i arbetet med överenskommelsen. Dua uppmuntrar och bistår kommuner och lokala arbetsförmedlingskontor att utbyta erfarenheter och hjälpa varandra över kommungränserna.

Dua har, för att främja erfarenhetsutbyte och nätverkande kring samverkansfrågor, skapat en facebookgrupp, *Dua – unga till arbete*. Gruppen riktas i första hand till tjänstepersoner på kommunala förvaltningar och myndigheter, men också till civilsamhällesorganisationer, och andra intressenter när det gäller samverkan rörande ungas etablering på arbetsmarknaden. Gruppens medlemmar uppmuntras att visa upp goda exempel från sin egen verksamhet, men också att ta hjälp i frågor de upplever som svåra. Gruppen har drygt 600 användare. Vanliga återkommande frågor gäller regelverk kring studiestöd för utbildningskontrakt, tips på processer inom uppökande verksamhet, samt erfarenhetsutbyte kring traineejobb och utbildningskontrakt. Det är även vanligt förekommande att man efterfrågar inspiration, tips på arbetssätt och önskemål om studiebesök på ställen där arbetet kommit igång.

Webbplatsen www.dua.se utgör Duas informationsnav. Här samlas nyheter, lokala exempel, fördjupande information om hur kommunerna och Arbetsförmedlingen kan utveckla sin samverkan, samt statistik av särskilt intresse. Majoriteten av besökarna är tjänstepersoner från kommuner, cirka 10 procent av besökarna kommer från Arbetsförmedlingen. Borträknat semestermånaderna juli–augusti är det i medeltal cirka 4 100 besök per månad på hemsidan. Hemsidan uppdateras och förbättras ständigt. Under hösten

³ En ung person kan vara inskriven hos Arbetsförmedlingen i sökandekategori 15, kommuninsats. Det innebär att individen har en insats från kommunen och att kommunen rapporterar insatsens innehåll. För informationsdelningen krävs samtycke. Beslut om att en ung individ ska tillföras kategorin tas i samråd mellan Arbetsförmedlingen, kommunen och den unge. Mer information finns på www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Om-Arbetsformedlingen/Samverkan/Ungdomsarbetsloshet.html

2016 påbörjades en omarbetning av hemsidan i syfte att ge ännu tydligare och bättre stöd. Omarbetningen är också påkallad av Duas utökade uppdrag. Via webbplatsen tas också statsbidragsansökningar och återrapporteringar avseende statsbidrag emot. Det framgår av besöksmönstren att webbplatsen används för inspiration och kunskapsinhämtning kring väsentliga frågor som rör samverkan. Vanliga sökord på webbplatsen är utbildningskontrakt och traineejobb. Besökare från Arbetsförmedlingen söker i högre utsträckning än andra information om sökandekategori 15.

Dua publicerar regelbundet nyhetsbrev med information om och exempel på samverkan på lokal, regional och central nivå. Antalet prenumeranter på nyhetsbrevet är drygt 2 500. Merparten av prenumeranterna arbetar inom kommun som ansvariga för arbetsmarknadsfrågor, näringslivsfrågor, HR/personalfrågor, vuxenutbildning eller är kommunala politiker. Bland de prenumeranter som finns i Arbetsförmedlingens organisation är en majoritet chefer.

4 Angelägna områden som lyfts fram av parterna i den lokala samverkan

Delegationen ska enligt sina direktiv följa upp arbetet med de lokala överenskommelserna om samverkan. I detta kapitel ges en bild av den samverkan som bedrivs och resultatet av den ur de samverkande aktörernas perspektiv.

I avsnitt 4.1 redovisas vad som framkommit vid Duas dialogmöten med kommuner och arbetsförmedlingskontor.

I avsnitt 4.2 redovisas resultat av den enkätundersökning, riktad till kommuner och anställda inom Arbetsförmedlingen, som Dua genomfört under november och december 2016.

I avsnitt 4.3 redovisas underlag från Arbetsförmedlingen avseende erfarenheterna hittills av samverkan på regionnivå.

4.1 Vad som framkommit vid Duas dialogmöten

Som redovisats i avsnitt 3.3 har Dua genomfört ett stort antal dialogmöten med kommuner och arbetsförmedlingskontor. I detta avsnitt redovisas, tematiskt ordnat, vad som förts fram vid dessa dialogmöten. Det handlar om synpunkter från de samverkande parterna avseende hur samverkan bedrivs och kan utvecklas, men också om mer allmänna problem och utmaningar som identifierats på lokal nivå när det gäller ungas etablering på arbetsmarknaden.

Styrning och organisation av samverkan

Under dialogmötena framkom att samverkan inom ramen för en överenskommelse företrädesvis leds av en styrgrupp där en arbetsförmedlingschef och flera kommunala förvaltningschefer ingår. I de fall det finns en arbetsmarknadsenhet i kommunen har chefen för denna vanligtvis lett arbetet i styrgruppen. I de kommuner som saknar arbetsmarknadsenhet är det oftast socialtjänst eller individ- och familjeomsorg som lett arbetet. Andra kommunala förvaltningar som återkommande representerats i styrgrupperna är vuxenutbildningen, gymnasieskolan, integrationsenheten, personalenheten och näringslivsenheten. I vissa styrgrupper ingår Kommunal vilket upplevs som mycket positivt. Många kommuner uppger att de under året förändrat sammansättningen av styr- och arbetsgrupper.

Styrgrupperna har utvecklats och utökats med fler kompetenser för att möjliggöra bättre samverkan kring unga. Generellt bedömer kommunerna att förankring och mandat högt upp i organisationen påverkar samverkan positivt. Det operativa arbetet har utgått från arbetsgrupper där handläggare från kommunen och Arbetsförmedlingen m.fl. jobbat direkt med de unga. Att det finns en ansvarig samordnare framhålls som en framgångsfaktor i arbetet kring överenskommelserna. Samordaren har visat sig ha en viktig funktion för samverkan, både inom organisationerna och organisationerna emellan.

Särskilt framhålls betydelsen av att medarbetare i de samverkande organisationerna fått en djupare kunskap om och förståelse för varandras uppdrag, ansvar och arbete, vilket underlättar samverkan. En liknande utveckling av samverkan mellan kommunala förvaltningar framhålls som viktig. Många uppger att de upparbetat tydligare strukturer för samverkan genom överenskommelserna och att de kommit långt i det arbetet. Det finns exempel på att tidigare remissförfaranden i överlämningar mellan myndigheter slopats och att ledtider i handläggningen kortats. Dock framgår att eldsjälarna fortfarande är viktiga för samverkan i många kommuner.

Under dialogmötena lyftes, på flera håll, att det kvarstår vissa utmaningar gällande ledning och styrning. Särskilt utmanande upplevs det att få med sig hela ledet i den kommunala organisationen; från politiken, till förvaltnings- och enhetscheferna, till handläggarna.

Gemensamma mål och processer

Det har under dialogerna tydligt framkommit att en utveckling av gemensamma processer har skett i och med utvecklingen av samverkan kring unga. Dessa processer berör bl.a. enskilda insatser såsom utbildningskontrakt och traineejobb, överlämningar mellan aktörer, målgruppskartläggning och uppföljningar genom trepart-samtal. Att jobba med individen i centrum har varit ett tydligt mål.

Det pågår en ökad samlokalisering av verksamhet från både kommun och arbetsförmedlingskontor runt om i landet. Att sitta i samma lokaler har gett en ökad förståelse för varandras arbete samtidigt som det snabbar på processerna för de unga. Det framgår att när Arbetsförmedlingen inte finns lokalt upplevs samverkan bli lidande. I ett flertal kommuner har detta lösts genom närvaro i kommunen på annat sätt, företrädesvis genom samlokalisering i kommunens lokaler delar av veckan.

Lokalt har samverkan lett till att de gemensamma målen oftare gäller minskning av ungdomsarbetslösheten, där målet tidigare var att sänka försörjningsstödkostnaden eller att uppnå angivna volymer i olika insatser. En ökad förståelse för varandras uppdrag har skapats under arbetet med överenskommelsen och det konkreta samarbetet.

Det finns kommuner som fortfarande beskriver utmaningar kring sekretessfrågor och oklarheter kring den operativa verksamhetens mandat, medan andra beskriver att samverkansarbetet ännu inte uppmärksammas och prioriterats i önskad grad av förvaltningens ledning eller från politiskt håll.

Uppföljning av samverkan

I dialogen som förts kring uppföljning har det funnits två separata spår: verksamhetsuppföljning och uppföljningen av individer i målgruppen.

Uppföljning av samverkan inom verksamheten sker i styrgrupperna. Uppföljningen har företrädesvis utgått från de gemensamma lokala målen för samverkan. Det har dock i förekommande fall funnits ett stort fokus på utbildningskontrakt och traineejobb där det funnits lokala mål kring åtgärderna.

Uppföljning av samverkan på individnivå, dvs. vilka resultat de insatser som görs har för den enskilda, uppges ha skett i varierande utsträckning. Det verktyg för uppföljning som tagits fram i form av registrering av individer i samverkan i en speciell sökandekategori hos Arbetsförmedlingen, kommuninsats, och medföljande rapportering från kommunen har inte använts i någon större utsträckning. Kännedomen om dess existens och funktion är liten, hos såväl Arbetsförmedlingen som hos kommunerna. Samtidigt uttrycks från flera håll ett behov av att gemensamt kunna följa upp de individer som samverkan avser.

Vissa delar av den kommunala individuppföljningen ryms inom aktivetsansvaret. I många fall samverkar kommunen och Arbetsförmedlingen i dessa insatser, men i andra fall har Arbetsförmedlingen gjort bedömningen att dessa individer inte tillhör myndighetens målgrupp och att hela ansvaret ligger hos kommunen. Det har framkommit att Arbetsförmedlingens benägenhet att arbeta med unga under 20 års ålder varierar. På många ställen finns även en oro när det gäller de unga över 20 år som saknar sysselsättning och inte frivilligt tar kontakt med kommunen eller Arbetsförmedlingen. Även att andelen unga med psykisk ohälsa ökar och utmaningarna i samverkan att involvera psykiatrin, nämns återkommande.

Ungdoms- och jämställdhetsperspektiv

Dua har under utarbetandet av överenskommelserna och i dialogerna betonat vikten av ungdomsperspektiv och jämställdhetsperspektiv. Kunskap om ungas behov och erfarenheter av insatser är viktiga för att rätt insatser och stöd ska kunna ges.

Vid dialogerna har olika grepp för att förstärka och utveckla ungdoms- och jämställdhetsperspektivet i samverkan beskrivits. Ungdomskonferenser, att föra dialog med ungdomsråd och arbeta med så kallad *peer learning* – dvs. att unga vuxna förebilder anställs och arbetar med exempelvis uppsökande och motiverande insatser – är några av de arbetssätt som lyfts upp i detta sammanhang. Kommunernas demokratiarbete, t.ex. medborgardialoger, har beskrivits som en positiv utveckling för att främja de kommunala verksamheternas ungdoms- och jämställdhetsperspektiv. På många platser i landet bedrivs ESF-projekt där deltagarperspektivet följs

upp regelbundet. Erfarenheter och kunskaper från dessa projekt ger då ett mervärde till samverkansarbetets ungdoms- och jämställdhetsperspektiv.

Samtidigt har vikten av individuell anpassning lyfts, och många menar att ungdoms- och jämställdhetsperspektivet därigenom blir en självklar del av arbetet på individnivå. Många kommuner har uttryckt att det upplevs som svårt att få med ungas perspektiv eller att man behöver utveckla det. Även jämställdhetsperspektivet har generellt beskrivits som ett fortsatt utvecklingsområde.

Dua har vid dialogerna lyft fram Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor som den aktör som har i uppdrag att utveckla statliga myndigheters ungdomsperspektiv, och främja kommunernas dito. Vikten av att samarbeta med civilsamhället och särskilt ungdomsorganisationer har betonats.

Nyanlända unga

Vid samtliga dialoger har utmaningarna med gruppen unga nyanlända berörts och diskuterats. Det förefaller vara så att många kommuner i samverkan med Arbetsförmedlingen har skapat tydliga rutiner för mottagande och etablering av unga nyanlända i syfte att ge dessa ungdomar möjligheten till utbildning, även de som anlänt i de sena skolåren.

En oro som framkommit särskilt i relation till etableringen av denna målgrupp är på vilket sätt de tillfälliga uppehållstillstånden påverkar etableringen, exempelvis har kommunerna lyft utmaningen med de ungas motivation till studier på grund av den tillfälliga lagen.

Under dialogerna beskrevs många lokala samverkansinitiativ vars syfte är att underlätta integrationen och etableringen för de unga nyanlända men även ytterligare behov av anpassningsmöjligheter inom bland annat skolan. Särskilt har kommunala företrädare uppmärksammat Dua på behoven av att reformera gymnasieskolans språkintrödningsprogram och den än större vikten av god samverkan med elevhälsan, ungdomsmottagningar och psykiatri för att lyckas med etableringen av denna grupp. Det har varit tydligt att det råder osäkerhet om vilka möjligheter huvudmännen har att anpassa undervisningen och skolans organisation för att nå bättre resultat för nyanlända unga.

Utformningen av individuella insatser

Under dialogmötena har kommunerna särskilt lyft upp studie- och yrkesvägledning, sömlösa övergångar mellan insatser oavsett vem som är ansvarig för insatserna, samt motiverande och självstärkande insatser som viktiga delar i arbetet med individer ur målgruppen. Utbildningskontrakt och traineejobb är de verktyg som oftast tagits upp under dialogerna.

Något som ofta lyfts är svårigheten att kombinera utbildning med arbete och praktik. Många unga som påbörjar ett utbildningskontrakt har behov av särskilt stöd för att klara studierna, detta kan tillmötesgå i olika grad. En annan utmaning med utbildningskontrakt som lyfts vid många dialoger är den omfattande administrationen och svårigheten att förstå regelverket för studiemedel; beslutet om förhöjt studiebidrag, eller inte, från Centrala studiestödsnämnden (CSN). Många unga i målgruppen har också misslyckats i tidigare studier och har skulder hos myndigheten. Att förtydliga samverkan kring stöd och uppföljning av individens progression framhålls som en viktig del i processerna kring dessa insatser och exempel på lokala lösningar har redovisats. Gällande traineejobb finns utmaningar kopplade till att regelverket upplevs som komplicerat, och det finns begränsningar i tillgången till adekvat yrkesutbildning inom komvux. Det behövs både en lämplig halvtidsutbildning och en anställning som överensstämmer. Samtidigt krävs det vissa volymer för att en utbildning ska bli av, vilket försvåras av att utbildningsbehoven kan variera och individuella studieplaner behövs. Fler utbildningar med löpande start och intag behövs men är svåra att snabbt tillhandahålla. Inom vård- och omsorgssektorn upplevs möjligheterna som störst att få till bra lösningar, särskilt om fackliga organisationer finns representerade i styrgruppen – för andra bristyrken är det svårare, eller om facklig representation kommer med sent i diskussionerna.

Vid dialogerna har det också tydligt förmedlats att en stor del av målgruppen står långt ifrån arbetsmarknaden och kräver motiverande insatser och vägen till ett utbildningskontrakt eller traineejobb kan i vissa fall vara lång.

Kompetensförsörjningsperspektivet

I de överenskommelser som slöts under 2015 saknades ofta skrivningar kring hur kommunen beaktat det lokala kompetensförsörjningsbehovet. Dua beslutade mot den bakgrunden att kompetensförsörjning skulle vara ett prioriterat område under 2016¹, vilket innebar att frågan fick en framträdande plats på dagordningen för dialogmötena. Under dialogmötena framkom att det finns en växande insikt om att kommunens eller regionens samlade kompetensförsörjningsbehov är relevanta för samverkan och området har legat i fokus. Ett omfattande arbete har pågått runtom i landet, också kopplat till samverkan inom överenskommelserna, för att klara de stora utmaningar med kompetensförsörjning som finns, i synnerhet inom de kommunala verksamheterna. Under dialogmötena har samverkan med fackliga organisationer lyfts upp som en framgångsfaktor i arbetet med kompetensförsörjning.

Många kommuner ser ett behov av att öka ungas kunskap om arbetsmarknaden samt att utveckla och förstärka studie- och yrkesvägledningen. Under dialogerna har det framgått att Arbetsförmedlingen flyttat fram positionerna när det gäller dessa frågor – särskilt kopplat till samverkan med grund- och gymnasieskolan. I många kommuner har Arbetsförmedlingen informerat i både grundskolan, gymnasiet och i vissa fall även till föräldrar om arbetsmarknad och framtid.

En bristande samordning mellan Arbetsförmedlingen och kommunen avseende utbudet av arbetsmarknads- och vuxenutbildning har ibland upplevts som ett hinder av de involverade lokala parterna. I vissa fall erbjuder kommun och Arbetsförmedling samma eller liknande kompetensförsörjande insatser och utbildningar; verksamheterna konkurrerar om eleverna, i stället för att förstärka och komplettera varandras insatser.

Arbetsförmedlingens centrala upphandlingar upplevs inte ge flexibla möjligheter att lokalt anpassa arbetsmarknadsutbildningarna. Om t.ex. behov av särskild kompetens uppstår inför en etablering av ett företag tar det för lång tid att få en utbildning på plats.

En annan utmaning som framkommit vid dialogerna är svårigheten att motivera såväl unga som andra för jobb i bristyrken, och att

¹ Dua: Kraftsamling mot ungdomsarbetslösheten. Rapport från Dua till regeringen. 2016.

tillhandahålla en flexibel vuxenutbildning. Nära samarbete mellan kommunens arbetsmarknadsenhet och personalfunktioner är för många nytt, men det framhålls att denna interna samverkan är nödvändig för att klara allt större behov av personal i offentlig sektor.

Synpunkter på andra områden

Utöver de ovan nämnda områdena var det ett antal ytterligare frågor och perspektiv som ofta diskuterades vid dialogmötena, som Dua anser behöver lyftas för att få en bild av behov och utmaningar i den fortsatta utvecklingen av samverkan.

Personalomsättning – ett hinder för samverkan

En stor personalomsättning hos Arbetsförmedlingen eller inom kommunen upplevs hindra att en fungerande samverkan utvecklas. För att samverkan ska klara personalbyte krävs att den har fått en etablerad struktur menar såväl kommuner som arbetsförmedlingskontor. Att etablera en sådan struktur är dock svårt då personal byts ut – på alla nivåer. Detsamma gäller för styrgruppen – om det saknas eller är hög omsättning på representanter i gruppen blir arbetet lidande.

Tydlig prioritering och ett samordnat stöd

Om inte samverkan är prioriterad av högsta nivå inom kommun och Arbetsförmedling har det negativa konsekvenser på det operativa arbetet. Det upplevs, på flera håll, finnas en brist på ett tydligt och sammanhållet stöd för att lösa problem som uppstått inom samverkan. Det finns förståelse lokalt för att regelverket innebär vissa begränsningar, dock efterfrågas ett strategiskt stöd med helhetsfokus som hjälper till att hitta möjliga vägar framåt.

Komplicerade och onödigt begränsande regelverk

Regelverken kring insatser uppfattas som svåröverskådliga och begränsande för möjligheterna att anpassa insatserna efter individens behov. Det är svårt att bedöma vem som har rätt till vilken insats och

åldersgränserna orsakar bekymmer i arbetet med unga. Även tidsgränser för vissa insatser lyfts som ett problem. Insatserna blir för korta för vissa ungdomar som behöver mer tid för att kunna ta nästa steg. Vidare upplevs även regelverken inom arbetsmarknads- respektive utbildningspolitiken vara dåligt harmoniserade. Kravet på att unga efter 90 dagar ska anvisas till jobbgarantin för ungdomar leder i flera fall till att den unge får avbryta pågående insatser hos kommunen när hen anvisas till garantin.

När en arbetssökande ska delta i insatser som tagits fram i samverkan mellan en kommun och Arbetsförmedlingen, som bedrivs i kommunens egen regi och där kommunen också står för kostnaden, så har Arbetsförmedlingen begränsade möjligheter att anvisa den arbetssökande till insatsen på grund av att den inte i sig utgör ett program och inte heller är en insats inom ramen för ett program. Detta innebär att den arbetssökande inte kan delta i insatsen med aktivitetsstöd. Om den arbetssökande deltar i de s.k. garantiprogrammen (jobbgarantin för unga samt jobb- och utvecklingsgarantin) så behöver anvisningen till garantin avbrytas, eftersom det i förordningarna tydligt anges vilka aktiviteter som får ingå i dessa program, och insatser hos kommunen är inte en av dem (med visst undantag för studie- och yrkesvägledning).

Regelverken inom anställningsstöden upplevs som krångliga. De är svåra att förklara för arbetsgivare och den information som finns är inte tillräcklig för att tydliggöra mervärdet för arbetsgivaren och öka användningen av stöden. Dua har i sina dialogmöten mött kommuner och lokala Arbetsförmedlingar som på grund av t.ex. traineejobbets komplexitet paketerat dem på ett sätt som underlättat kommunikationen med arbetsgivare. Denna paketering av stödet har gjort det möjligt att förstå hur det ska användas och på vilket sätt det är en fördel för arbetsplatsen att t.ex. erbjuda en plats för en trainee.

Problem med upphandlingar

Det har påtalats att de upphandlingar som görs centralt av Arbetsförmedlingen inte fyller de behov som identifierats lokalt eller inte ens har varit möjliga att få till stånd. Främst har problemet rört yrkesutbildningar. I vissa kommuner har det hänt att samma

utbildning som kommunen erbjuder även kommer till stånd i form av en arbetsmarknadsutbildning vilket fått till följd att elevunderlaget blivit för litet hos såväl kommunen som Arbetsförmedlingen.

Det har under dialogmötena framgått att vissa kommuner upplever att Arbetsförmedlingen ser kommunerna som konkurrenter till upphandlade privata aktörer – även i fall där ingen ersättning utgår till kommunerna. Även om Arbetsförmedlingen bedömt kommunens insats som bäst lämpad för individen, så har Arbetsförmedlingen ansett sig bunden att anlita den privata aktören. Det förekommer även i samband med inträde i jobbgarantin för ungdomar att insatser har avbrutits hos kommunen och den enskilde i stället anvisats till insats hos privat aktör.

En mer flexibel vuxenutbildning

Hela vuxenutbildningen är i omdaning och allt fler kommuner lyfter behovet av en flexibel vuxenutbildning. De utmaningar som oftast nämnts är en bristande tillgång på lärare, att få till ett differentierat utbud och flexibla starter samt stora geografiska avstånd som försvårar för individen att ta del av utbildning i andra kommuner. Det är också en utmaning för kommunerna att samarbeta om vuxenutbildningen.

Tillgång till vård och stöd för unga med psykisk ohälsa

Allt fler unga lider av psykisk ohälsa, och möjlighet till utredning samt tillgången på vård och behandling är ett genomgående problem som lyfts av samverkansparterna under dialogmötena.

Studiefinansiering

De ungdomar som har behov av att få en gymnasial utbildning har ofta en besvärlig skolbakgrund, och inte sällan både studieskulder och icke avslutade kurser vilket förhindrar CSN-finansiering av återupptagna studier. Ungas ekonomiska förutsättningar för studier blir ett hinder i att möta individens behov.

Oro för samverkans framtid

Vid dialogerna har det uttryckts en oro för vad som kommer att ske när Duas uppdrag avslutas. Oron är dels kopplad till Duas roll som samordnande funktion, dels till det behov som uttrycks av att en aktör efterfrågar, följer upp och synliggör samverkan.

4.2 Duas enkätundersökning till kommuner och Arbetsförmedlingen

Dua har som ett led i uppföljningen av hur den lokala samverkan utvecklas och den egna verksamheten genomfört en enkätundersökning riktad till företrädare för kommuner och företrädare inom Arbetsförmedlingen. I stor utsträckning har samma frågor ställts till alla respondenter. Vissa frågor har dock skilt sig åt beroende på om respondenten funnits i en kommun eller inom Arbetsförmedlingen.

Representanter för 252 kommuner har svarat på enkäten. Då överenskommelse tecknats med 287 kommuner ger det en svarsfrekvens på 88 procent. Från Arbetsförmedlingen har kommit svar avseende samverkan med 229 kommuner, vilket ger en svarsfrekvens på 80 procent.

I följande avsnitt redogörs för hur Arbetsförmedlingens respektive kommunernas respondenter svarat på enkätens frågor om utvecklingen av den lokala samverkan. Först redovisas resultaten av de delar av enkäten som skilt sig åt beroende på mottagare, sedan resultaten av de delar där frågorna var gemensamma. I förekommande fall görs också jämförelser med Duas enkät till kommuner från 2015. Resultatet av den enkäten redovisas i sin helhet i Duas rapport till regeringen 2016².

² Dua: Kraftsamling mot ungdomsarbetslösheten. Rapport från Dua till regeringen. 2016.

Enkätfrågor till Arbetsförmedlingen

Situationen före och efter överenskommelsen om samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten

Två frågor ställdes till Arbetsförmedlingens respondenter: ”Hur omfattande var er samverkan med kommunen innan överenskommelsen utarbetades?” och ”Hur omfattande är er samverkan med kommunen efter överenskommelsens undertecknande?”

På frågan om hur utvecklad samverkan med kommunen var före överenskommelsen utarbetades anger 40 procent av Arbetsförmedlingens respondenter att det fanns en omfattande eller mycket omfattande samverkan, viss samverkan fanns i ytterligare 55 procent av kommunerna. Efter utarbetad överenskommelse uppger 75 procent av förmedlingens respondenter att det finns en omfattande eller mycket omfattande samverkan med kommunerna och att viss samverkan finns i 24 procent av kommunerna. Det visar på en tydlig utveckling mot en utökad samverkan.

På frågan ”Bedömer ni att samverkan inom överenskommelsen lett till förbättrade resultat i relation till era gemensamma mål?” svarar 72 procent av respondenterna för Arbetsförmedlingen ja.

I tabell 4.1 redovisas svarsalternativen ”I hög grad” och ”i mycket hög grad” på frågan ”I vilken grad har er överenskommelse om samverkan kring unga inneburit att ...”, följt av ett antal påståenden som besvarades på en fyrgradig skala som lyder ”I låg grad”, ”I viss grad”, ”i hög grad” samt ”I mycket hög grad”.

Tabell 4.1 Utvecklade processer genom samverkan (Arbetsförmedlingen)

Andel respondenter från Arbetsförmedlingen som menar att samverkan lett till att nedan nämnda skett i hög eller mycket hög grad

I vilken grad har er överenskommelse om samverkan kring unga inneburit att...	Andel %
Samverkan om unga prioriteras i större utsträckning	59
Kartläggningen av individers behov sker oftare gemensamt	42
Unga får insatser snabbare	40
Fler insatser sker gemensamt	49
Uppföljningen av insatser för unga individer förbättrats	47
Den uppsökande verksamheten (KAA och/eller åldern över 20 år) har förbättrats/utvecklats	27
Studie- och yrkesvägledningen/arbetsmarknadskunskapen för unga har förbättrats/utvecklats	32

Källa: Dua-enkät Arbetsförmedlingen 2016.

Överenskommelserna om samverkan har enligt respondenterna

- förbättrat eller utvecklat den uppsökande verksamheten i var fjärde kommun,
- förbättrat eller utvecklat studie- och yrkesvägledningen för unga i var tredje kommun,
- i fyra av tio kommuner sker kartläggningen av ungas behov gemensamt och unga får insatser snabbare, fler insatser sker gemensamt och uppföljningen av insatserna för unga individer har förbättrats,
- i sex av tio kommuner prioriteras samverkan om unga i större utsträckning.

I enkäten frågas också efter vad den revidering av överenskommelsen som man angett ska göras under 2016 kommer att avse.

Tabell 4.2 Revideringarnas innehåll (Arbetsförmedlingen)

Andel respondenter från Arbetsförmedlingen som anger att revideringen av överenskommelsen 2016 avsett nedan nämnda områden

Vad revideringen av överenskommelsen 2016 avser/avsett:	Andel %
En ändring av de gemensamma målen	40
En kompletterad kartläggning av målgruppen med unga nyanlända	42
En komplettering av kartläggning av befintliga insatser lokalt	34
En utvecklad eller ändrad organisering av samverkan	47
Hänsyn tas till det som efterfrågas i Duas yttrande	28
Fler undertecknande parter	6
Inget	3
Vet ej	7

Källa: Dua-enkät Arbetsförmedlingen 2016.

Utifrån de svar som getts i enkäten bedöms att revideringarna kommer att gälla flera delar av överenskommelserna. Minst 40 procent av respondenterna uppger att överenskommelserna kommer att revideras när det gäller kartläggning av målgruppen unga nyanlända, organiseringen av samverkan och de gemensamma målen.

Inför undertecknandet av överenskommelserna yttrade sig Dua över hur samtliga preliminära överenskommelser överensstämde med kriterierna i förordningen om samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten.³ Yttrandena gällde främst kompletteringar som behövde göras inför undertecknande, vilket också oftast gjordes, men även vid kommande revidering. I enkäten uppger 28 procent av Arbetsförmedlingens respondenter att hänsyn kommer att tas till Duas yttrande vid revidering.

I enkäten uppger 45 procent av Arbetsförmedlingens respondenter att de har en samlokaliserad verksamhet helt eller delvis med kommunen. Ytterligare 20 procent planerar en samlokalisering under 2017. Samlokaliseringen gäller främst under delar av veckan och inte heltid.

³ Förordning (2015:502) om samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten.

Samverkan kring nyanlända unga

Två frågor ställdes avseende de överenskommelser som finns mellan Arbetsförmedlingen, kommunerna, länsstyrelsen, Försäkringskassan och Migrationsverket:

- Har ni en lokal överenskommelse om nyanländas etablering (s.k. LÖK) med kommunen?
- Om ja, är LÖK ett stöd för er dagliga samverkan med kommunen kring nyanlända?

Arbetsförmedlingens respondenter angav att det fanns överenskommelser om nyanländas etablering med 86 procent av kommunerna, och att den i 37 procent av dessa kommuner i hög eller mycket hög grad var ett stöd för den dagliga samverkan.

Samverkan och 90-dagarsgarantin

I enkäten ställdes också en fråga om huruvida regeringens målsättning om en 90-dagarsgaranti påverkar Arbetsförmedlingens samverkan med kommunen om målgruppen och, om så är fallet, på vilket sätt.

Av respondenterna från Arbetsförmedlingen svarar 41 procent ja på frågan. Regeringens målsättning om en 90-dagarsgaranti påverkar samverkan med kommunen om målgruppen. På frågan om på vilket sätt 90-dagarsgarantin påverkar samverkan svarade respondenterna: snabbare insatser för individerna, tätare samverkan och bättre möjligheter för gemensamma insatser samt större medvetenhet och förståelse för arbetet med målgruppen kopplat till den lokala överenskommelsen.

Enkätfrågor till kommunerna

Samverkan kring unga

I Dua-enkäten 2015 angav 56 procent av representanterna för 278 kommuner att de hade en omfattande eller mycket omfattande samverkan före utarbetandet av överenskommelserna. I årets enkät anger 75 procent av representanterna för 252 kommuner att de har en omfattande eller mycket omfattande samverkan.

På frågan ”Bedömer ni att samverkan inom överenskommelsen lett till förbättrade resultat i relation till era gemensamma mål?” svarar 75 procent av kommunerna ja.

I tabell 4.3 redovisas svarsalternativen ”I hög grad” och ”I mycket hög grad” på frågan ”I vilken grad har er överenskommelse om samverkan kring unga inneburit att...” följt av ett antal påståenden som besvarades på en fyrgradig skala som lyder ”I låg grad”, ”I viss grad”, ”I hög grad” och ”I mycket hög grad”.

Tabell 4.3 Utvecklade processer genom samverkan (kommun)

Andel respondenter från kommun som menar att samverkan lett till att nedan nämnda skett i hög eller mycket hög grad

I vilken grad har er överenskommelse om samverkan kring unga inneburit att...	Andel %
Samverkan om unga prioriteras i större utsträckning	65
Kartläggningen av individers behov sker oftare gemensamt	46
Unga får insatser snabbare	43
Fler insatser sker gemensamt	53
Uppföljningen av insatser för unga individer förbättrats	47
Den uppsökande verksamheten (KAA och/eller åldern över 20 år) har förbättrats/utvecklats	39
Studie- och yrkesvägledningen/ arbetsmarknadskunskapen för unga har förbättrats/utvecklats	34
Samverkan kring kompetensförsörjningsfrågor och/eller arbetsgivarkontakter har förbättrats/utvecklats	31

Källa: Dua-enkät kommun 2016.

Sammanfattningsvis har överenskommelsen om samverkan kring unga i hög eller mycket hög grad inneburit att:

- Samverkan om unga prioriteras i större utsträckning i två av tre kommuner.
- Kartläggningen av individers behov sker gemensamt, och individen får insats snabbare, fler insatser sker gemensamt och de följs upp bättre i 40–50 procent av kommunerna.
- Studie- och yrkesvägledningen, det uppsökande arbetet och arbetet med kompetensförsörjningsfrågor/arbetsgivarkontakter har förbättrats i var tredje kommun.

Förutom ovan nämnda områden är också samlokalisering ett där det finns en tydlig utveckling. En samlokalisering helt eller delvis mellan kommunen/Arbetsförmedlingen har ökat från att finnas i 30 procent av kommunerna till att finnas i 45 procent av kommunerna, enligt kommunenkäterna 2015 och 2016. Ytterligare 25 procent av respondenterna från kommuner svarar att de planerar en samlokalisering under 2017.

Tabell 4.4 Revideringarnas innehåll (kommun)

Andel respondenter från kommun som anger att revideringen av överenskommelsen 2016 avsett nedan nämnda områden

Vad revideringen av överenskommelsen 2016 avser/avsett:	Andel %
En ändring av de gemensamma målen	35
En kompletterad kartläggning av målgruppen med unga nyanlända	34
En komplettering av kartläggning av befintliga insatser lokalt	37
En utvecklad eller ändrad organisering av samverkan	47
Hänsyn tas till det som efterfrågas i Duas yttrande	34
Fler undertecknande parter	6
Inget	6
Vet ej	6

Källa: Dua-enkät kommun 2016.

Inför undertecknandet av överenskommelserna yttrade sig Dua över samtliga preliminära överenskommelser för att undersöka hur väl de överensstämde med kriterierna i förordningen om samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten.⁴ Yttrandena gällde främst kompletteringar som behövde göras inför undertecknande, men även vid kommande revidering.

Samtliga överenskommelser ska revideras 2016. På frågan om vad denna revidering kommer avse svarar 47 procent av kommunrespondenterna en utvecklad eller ändrad organisering av samverkan. Sannolikt är denna relaterad till just samlokalisering. Andra områden inom kommunerna som omfattas av revideringen är en komplettering av målgruppen med nyanlända unga, en kompletterad kartläggning av insatser lokalt, att hänsyn tas till Duas yttrande och en ändring av de gemensamma målen. Dessa områden avser 30–40 procent av kommunerna att revidera.

⁴ Förordning (2015:502) om samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten.

Kommunernas interna verksamhet

För att få veta mer om vilka delar av kommunernas organisation som är involverad i samverkan med Arbetsförmedlingen rörande unga ställde Dua frågorna: ”I vilken grad har överenskommelsen påverkat kommunens interna arbete med unga?” och ”Vilka enheter/avdelningar i er kommun är delaktiga i samverkan om unga med Arbetsförmedlingen?”.

Svaren visar att överenskommelsen i varannan kommun har bidragit till att samverkan om unga prioriteras i större utsträckning och att kommunen tydliggjort sitt arbete med unga arbetslösa.

Närmare varannan, 45 procent, anger att fler enheter/förvaltningar är involverade och i var tredje kommun, 36 procent, har mer resurser avsatts för samarbete enligt respondenterna.

Tabell 4.5 Resultat av samverkan i kommunens interna arbete

Andel respondenter från kommun som menar att samverkan lett till att nedan nämnda skett i kommunens interna arbete i hög eller mycket hög grad

I vilken grad har överenskommelsen påverkat kommunens interna arbete med unga...	Andel %
Den har bidragit till att samverkan om unga prioriteras i större utsträckning	52
Kommunen har tydliggjort sitt arbete med unga arbetslösa	51
Mer resurser har avsatts för samarbete	36
Fler enheter/förvaltningar i kommunen är involverade	45

Källa: Dua-enkät kommun 2016.

På frågan om vilka delar av kommunen som är involverade finns enheter som förekommer i stort sett i all samverkan. Vanligast förekommande är individ- och familjeomsorgen/socialtjänst, arbetsmarknadsenheten, och vuxenutbildningen. Dessa finns med i samverkan i 88–96 procent av kommunerna. I var tredje kommun finns HR/personalenhet och näringslivsenhet med. Grundskolan är däremot sällan involverad (i var femte kommun).

Tabell 4.6 Delaktiga enheter och avdelningar i kommunens samverkan med Arbetsförmedlingen

Antal och andel respondenter från kommun som anger att följande enheter och avdelningar är delaktiga i samverkan med Arbetsförmedlingen

Vilka enheter/avdelningar i er kommun är delaktiga i samverkan om unga med Arbetsförmedlingen?	Antal	Andel %
Arbetsmarknadsenhet	241	96
Vuxenutbildningen	227	90
Socialtjänst/IFO	221	88
Gymnasieskola	184	73
Integrationsenhet	115	46
Näringslivskontor	82	32
HR/personalenhet	75	30
Kommunledningskontor	62	25
Grundskola	50	20
Andra enheter	41	16

Källa: Dua-enkät kommun 2016.

Samverkan kring nyanlända

Två frågor ställdes om de överenskommelser som finns om samverkan kring nyanlända mellan Arbetsförmedlingen, kommunerna, länsstyrelsen, Försäkringskassan och Migrationsverket:

- Har ni en lokal överenskommelse om samverkan kring nyanländas etablering (S.k. LÖK) med Arbetsförmedlingen?
- Om ja, bedömer ni att er LÖK är ett stöd för er dagliga samverkan med Arbetsförmedlingen kring nyanlända?

Det är respondenter från 182 kommuner, 72 procent, som uppger att de har en lokal överenskommelse kring nyanländas etablering, en s.k. LÖK. Det är 68 kommuner, eller 27 procent, som anger att den i hög grad eller i mycket hög grad är ett stöd för den dagliga samverkan med Arbetsförmedlingen kring nyanlända.

Samverkan kring unga med funktionsnedsättning

Två frågor ställdes särskilt till kommunerna om samverkan kring unga med funktionsnedsättning:

- Samverkan syftar till att minska ungdomsarbetslösheten. Bedömer ni (din kommun) att samverkan, helt eller delvis, har bidragit till en minskning av arbetslösheten för gruppen unga med funktionsnedsättning? Om ja, på vilket sätt?
- Är gruppen unga med funktionsnedsättning en särskilt prioriterad grupp inom samverkan?

Av kommunernas respondenter är det 42 procent som anger att unga med funktionsnedsättning är en särskilt prioriterad grupp inom samverkan och 48 procent anger att den inte är det.

Av kommunernas respondenter är det 32 procent som anger att samverkan helt eller delvis bidragit till en minskning av arbetslösheten för gruppen unga med funktionsnedsättning. På frågan om hur den bidragit svarade kommunerna: Förbättrade processer och snabbare insatser, målgruppen har prioriterats i högre utsträckning, förbättrad kartläggning och möjligheter till uppföljning av målgruppen, utökad kunskap och kompetens om målgruppen samt att de inte vet, men statistik visar på en minskad arbetslöshet hos målgruppen.

Kommunernas aktivitetsansvar

Enligt enkäten som skickats till kommunerna 2016 ingår gymnasieskolan i 73 procent av svarande kommuners samverkan. Dua har inte ställt specifika frågor kring det kommunala aktivitetsansvaret (KAA), vi har dock ställt frågor kring vilka enheter inom kommunen som är involverade i samverkan, och vad samverkan inom överenskommelsen bidragit till. Att ”Den uppsökande verksamheten (KAA och/eller unga över 20 år) har förbättrats/utvecklats” i hög eller mycket hög grad svarade 27 procent av Arbetsförmedlingens respondenter och 39 procent av kommunernas. Ett av skälen till att Dua inte undersökt området ytterligare är att

Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar⁵ under året har haft ett särskilt uppdrag att se närmare på hur kommunerna arbetar med aktivitetsansvaret och därför genomfört en omfattande enkät till kommunerna tillsammans med SKL som redovisas i rapporten Kommunernas aktivitetsansvar 2016.⁶ I rapporten konstaterar samordnaren att samarbetet mellan kommuner och Arbetsförmedlingen är viktigt för att få till ett sammanhållet stöd för unga som varken arbetar eller studerar. Kommunerna uppger att det fungerar bättre kring unga 18–25 år än för unga under 18 år. Aktivitetsansvaret omfattar unga under 20 år, men 45 procent av kommunerna bedriver också ett uppsökande arbete riktat mot åldersgruppen över 20 år i syfte att erbjuda dem lämpliga insatser och ytterligare 35 procent ser att det finns behov av det. Det uppsökande arbetet sker i tre av fyra kommuner (där arbetet sker) i samarbete med Arbetsförmedlingen. Samordnaren konstaterar att samarbetet mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen verkar ha utvecklats positivt under de senaste åren, bland annat som konsekvens av det arbetet som bedrivs av Dua, men att det förebyggande arbetet riktat mot unga som varken arbetar eller studerar skulle behöva utvecklas ytterligare.

Samverkan och 90-dagarsgarantin

I enkäten ställdes frågan: ”Påverkar regeringens målsättning om en 90-dagarsgaranti er samverkan med Arbetsförmedlingen om målgruppen? Om ja, på vilket sätt?”.

Av kommunernas respondenter svarar 24 procent ja och 34 procent nej – 42 procent svarar ”vet ej”. På frågan hur samverkan påverkas uppges positiva konsekvenser som snabbare insatser för individerna, tätare samverkan och bättre möjligheter för gemensamma insatser och större medvetenhet och förståelse för arbetet med målgruppen kopplat till den lokala överenskommelsen. Av resultaten framgår också att kommunerna upplever det svårare att ge tidigare insatser till de unga som inte får ta del av 90-dagarsgarantin sedan dess införande.

⁵ Dir. 2015:70. Utredningen Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar.

⁶ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar: Kommunernas aktivitetsansvar 2016. 2016.

Enkätfrågor till kommuner och Arbetsförmedlingen

Följande avsnitt bygger på enkäter till kommunrepresentanter 2015 och 2016 och till Arbetsförmedlingens lokala organisation 2016.

Resultat i relation till gemensamma mål

Till såväl kommuner som Arbetsförmedlingen ställdes frågan: "Anser ni att samverkan inom överenskommelsen lett till förbättrade resultat i relation till era gemensamma mål?".

Tabell 4.7 Förbättrade resultat i relation till gemensamma mål

Andel respondenter från Arbetsförmedlingen/kommun som svarat "ja", "nej" samt "vet ej" på frågan "Anser ni att samverkan inom överenskommelsen lett till förbättrade resultat i relation till era gemensamma mål?"

Anser ni att samverkan inom överenskommelsen lett till förbättrade resultat i relation till era gemensamma mål?	Ja %	Nej %	Vet ej %
Kommun	75	15	10
Arbetsförmedling	72	17	10

Källa: Dua-enkät 2016.

Överensstämmelsen mellan svaren på enkäterna är stor. Majoriteten av respondenterna (72–74 procent) för såväl Arbetsförmedlingen som kommunerna uppger att överenskommelsen lett till förbättrade resultat i relation till de gemensamma målen.

Innebörden av samverkan

Även på frågan om vad överenskommelsen om samverkan för unga inneburit finns en samstämmighet.

Tabell 4.8 Utvecklade processer genom samverkan

Andel representanter från Arbetsförmedlingen/kommun som menar att samverkan lett till att nedan nämnda skett i hög eller mycket hög grad

I vilken grad har er överenskommelse om samverkan kring unga inneburit att...	Kommun	Arbetsförmedling
	%	%
Samverkan om unga prioriteras i större utsträckning	65	59
Kartläggningen av individers behov sker oftare gemensamt	46	42
Unga får insatser snabbare	43	40
Fler insatser sker gemensamt	53	49
Uppföljningen av insatser för unga individer förbättrats	47	47
Den uppsökande verksamheten KAA och/eller unga över 20 år) har förbättrats/utvecklats	39	27
Studie- och yrkesvägledningen/arbetsmarknadskunskapen för unga har förbättrats/utvecklats	34	32

Källa: Dua-enkät 2016.

På lokal nivå prioriteras samverkan i större utsträckning och överenskommelserna har bidragit till snabbare och gemensamma kartläggningar och insatser till unga. Uppföljningen av insatser har också förbättrats. Även det uppsökande arbetet och studie- och yrkesvägledning/arbetsmarknadskunskapen för unga har utvecklats.

Samlokalisering

På frågan om det finns eller planeras en samlokalisering svarar 45 procent av Arbetsförmedlingens och kommunernas respondenter att det finns, och ytterligare 20 resp. 25 procent att det planeras under 2017.

Revidering av lokala överenskommelser

Under 2016 revideras överenskommelserna. Enligt respondenterna kommer dessa i hög grad att avse komplettering eller ändring av de lokala målen, en kompletterad kartläggning av nyanlända unga och en utvecklad eller ändrad organisering av samverkan.

Tabell 4.9 Revideringarnas innehåll

Andel respondenter från kommun och Arbetsförmedling som anger att revideringen av överenskommelsen 2016 avsett nedan nämnda områden

Vad revideringen av överenskommelsen 2016 avser/avsett	Kommun %	Arbetsförmedling %
En ändring av de gemensamma målen	35	40
En kompletterad kartläggning av målgruppen med unga nyanlända	34	42
En komplettering av kartläggning av befintliga insatser lokalt	37	34
En utvecklad eller ändrad organisering av samverkan	47	47
Hänsyn tas till det som efterfrågas i Duas yttrande	34	28
Fler undertecknande parter	6	6
Inget	6	3
Vet ej	6	7

Källa: Dua-enkät 2016.

Samverkan och 90-dagarsgarantin

Såväl kommunerna som Arbetsförmedlingen fick svara på om regeringens mål med en 90-dagarsgaranti påverkat samverkan kring unga. Från Arbetsförmedlingen svarar 41 procent ja och från kommunerna 24 procent. På frågan om hur garantin påverkar finns vissa skillnader i svarsmönster från kommunerna och Arbetsförmedlingen. Båda nämner snabbare insatser för individerna, tätare samverkan och bättre möjligheter för gemensamma insatser samt större medvetenhet och förståelse för arbetet med målgruppen kopplat till den lokala överenskommelsen. Från kommunalt håll finns en oro för att Arbetsförmedlingen inte ska förmå jobba med individerna från dag ett, och att kommunerna nu inte längre har möjligheten att göra det.

Stödet från Dua

I enkäten ställdes frågan: ”Dua har som uppdrag att främja samverkan och stödja ert arbete. Hur har ni upplevt Duas stöd?”. Från kommunerna bedömer 20 procent av respondenterna och från Arbetsförmedlingen 9 procent Duas stöd som ”mycket bra” och

61 respektive 67 procent bedömer det som ”ganska bra”. Av kommunerna bedömer 16 procent stödet som ”ganska” eller ”mycket dåligt” medan andelen respondenter från Arbetsförmedlingen som uppger detta är 19 procent.

4.3 Arbetsförmedlingens interna arbete med samverkan

Arbetsförmedlingen ingår alltid som part i de lokala överenskommelser om samverkan som har tecknats. Arbetsförmedlingen är också den statliga aktör som ansvarar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Av Duas direktiv framgår: ”Målet är att nya arbetsformer, för t.ex. samverkan, som utvecklas till följd av delegationens arbete ska kunna integreras i Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet”. För att kunna följa upp om nya arbetsformer utvecklats, eller om och hur samverkan lett till nya eller andra sätt att organisera verksamheten inom Arbetsförmedlingen, har Dua begärt in underlag från Arbetsförmedlingen. I följande avsnitt redogörs för information som Arbetsförmedlingens huvudkontor inhämtat från myndighetens regionala nivå: Nord, Mitt och Syd.

Region Nord

Region Nord framhåller att det sedan lång tid funnits samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommuner. Dock har det inte funnits överenskommelser tecknade om hur arbetet ska gå till för att motverka ungdomsarbetslöshet. Dua har varit ett viktigt stöd i arbetet med överenskommelserna. Samtidigt som ungdomsarbetslösheten sjunker finns det unga som har behov av samordnat stöd. Dua och de lokala överenskommelserna har även bidragit till att samverkan med kommunerna och folkhögskolorna utvecklats. Vid den gemensamma kartläggningen av målgruppen unga har det visat sig att behovet av grundläggande utbildning är stort och att de unga ofta har dåliga erfarenheter av tidigare studier. Genom studiemotiverande folkhögskolekurs har många motiverats att återgå till och fullfölja sina studier. Framgångsfaktorer som lyfts är bl.a. att folkhögskolorna kan erbjuda alternativ pedagogik, bra

bemötande och lugn studiemiljö. Detta har lett till att Arbetsförmedlingen utökat och fördjupat samarbetet med folkhögskolorna.

Tidigare erfarenheter av samverkan har tagits tillvara i regionen, vissa ESF-projekt har löpt parallellt med samverkan. Det finns fler vinster att göra. Ett flertal Arbetsförmedlingar har förändrat sin organisation genom att utse speciella handläggare som arbetar med uppdraget.

Utmaningar framåt är att inkludera fler delar av kommunernas verksamhet till exempel grundskolorna, att tillvarata ungas perspektiv och att mobilisera arbetsgivare och involvera fackliga organisationer. På vissa orter i region Nord har dialoger påbörjats om att eventuellt utöka överenskommelsen till unga upp till 30 år och nyanlända.

Uppföljningen av samverkan kring en individ sker i varierande grad. Nya forum för att hantera individärenden gemensamt har bildats och resulterat i förbättrade relationer och kunskapsutbyte och kompetensutveckling, vilket leder till att man kommer längre med vissa unga och eventuell rundgång kan minskas eller upphöra.

Region Mitt

Region Mitt uppger att regionen sedan tidigare haft bra samverkan på många platser. Arbetet med överenskommelserna och stödet från Dua har dock lett till kunskapspåfyllnad, en tydligare struktur och ett fördjupat samarbete. De lokala överenskommelserna har tydliggjort struktur och ansvar samt bidragit till en högre prioritering av ungdomsarbetslöshetsfrågan och en förbättrad samverkan. Överenskommelserna har strukturerat arbetet och Dua är pådrivande, vilket kan vara en bidragande orsak till att samverkan kring unga utvecklats mer än samverkan kring andra områden i regionen.

Överenskommelserna används som en ram för samverkan. I överenskommelserna tydliggörs utvecklingsområden, och Arbetsförmedlingen och kommunen måste samarbeta på ett sätt så att de kan lära av varandra. Regionen ser att det finns behov av tydlig samverkan för ytterligare målgrupper, t.ex. nyanlända och långtidsarbetslösa.

Utmaningar har i region Mitt varit att tydliggöra att överenskommelserna inte är ett avtal om Arbetsförmedlingens verksamhet,

utan en gemensam överenskommelse om en samverkansstruktur kring målgruppen. Arbetsförmedlingen upplever här att de varit den drivande parten i regionen.

För att få ett enhetligt arbete kring unga har enheterna ändrat sin organisation. Exempel på detta är att man har flyttat ungdomar i jobb- och utvecklingsgarantin till samma sektion som övriga ungdomar, för att få ett enhetligt arbete kring hela målgruppen. Överenskommelserna används för att skapa gemensamma rutiner kring arbetet med unga, t.ex. genom en samlokalisering av kommunala resurser och Arbetsförmedlingens handläggare med fokus på ungdomar eller tillsättande av kontaktpersoner. Överenskommelserna har bidragit till gemensamma konkreta mål för ungdomsarbetet och frigörande av resurser inom både kommunerna och Arbetsförmedlingen. Inom ramen för samverkan har samverkansmöten för återrapportering och planering skapats på strategisk nivå, operativ chefsnivå och operativ handläggarnivå. I många kommuner i regionen är arbetsmarknadsenheterna ansvariga, där fler delar av den kommunala verksamheten är engagerad är framgångarna större. På några orter är tillväxtansvariga, personalavdelningen, regionen, samordningsförbund, fackliga organisationer och Försäkringskassan involverade i olika kombinationer. Det finns exempel där tidigare erfarenheter av samverkan inom t.ex. ESF-projekt tagits tillvara i stor utsträckning, och exempel där vissa eller inga erfarenheter dragits från andra samverkansområden. Efter revideringen har överenskommelserna blivit mer precisa.

Utmaningar som beskrivs är samverkan med andra aktörer, regionala aktörer, fler delar av kommunerna, kompetensförsörjningsperspektivet och främst skolorna; att skapa en helhet. Här menar man att Du kunde varit ett bättre stöd.

Uppföljningen av samverkan sker främst genom flerpartsamtal och styrgruppsmöten. Det finns behov av att förtydliga kommunernas aktivitetsansvar och ansvarsfördelningen. Det finns också behov av ett stödjande IT-system för individuppföljning.

Region Syd

Region Syd uppger att det finns en ganska stor variation i hur man skrivit och jobbat med överenskommelserna inom regionen. I vissa fall har överenskommelserna om samverkan kring unga ersatt

tidigare lokala överenskommelser. Överenskommelserna har varit ett bra sätt att fördjupa samverkan och har främjat dialogen mellan parterna. I de flesta fallen har utvecklingen varit positiv, och där har även samverkan inom andra områden utvecklats.

Överenskommelserna har reviderats på de flesta håll inom region Syd och nya gemensamma mål arbetats fram för 2017. Överenskommelserna har hjälpt till att skapa bättre strukturer för samverkan på flera nivåer och områden inom regionen. En bredare samverkan har uppnåtts med till exempel folkhögskolor, näringslivsrepresentanter och fackliga organisationer. Nya samverkansformer och en ökad respekt och förståelse för varandras uppdrag är andra konsekvenser. I de flesta samverkansgrupperna och styrgrupperna för samverkan finns arbetsmarknadsenheter, näringslivskontor, SFI, socialförvaltning, vuxenutbildning, gymnasieskola, fackliga organisationer och i flertalet även näringslivet representerat. Svårigheterna i region Syd finns i att inkludera Försäkringskassan och vården i samverkan. Erfarenheter, metoder och strukturer från tidigare samverkan i regionen har tagits tillvara. På många ställen har man byggt så mycket som möjligt på den befintliga samverkan. Många överenskommelser har haft en positiv effekt på samverkan och bidragit till gemensamma målbilder.

Utmaningarna i regionen framöver blir att nyttja erfarenheterna, strukturer och resurser för att fånga in vad som bedöms bli en av de stora utmaningarna; den allt större arbetskraftsbristen. Vad kan göras gemensamt för att aktuella målgrupper kan göras matchningsbara? Viktiga faktorer är även att samverkan blir långsiktigt hållbar, att befintliga resurser används optimalt och att parallella system inte uppstår.

Det är generellt sett svårt att följa upp effekter av samverkan. I de flesta överenskommelserna finns övergripande mål satta, samt en ambition att involvera unga mer i arbetet framöver. Det saknas dock sätt att kunna följa samverkan på individnivå. Det sker i dag i små kommuner där det finns ett fåtal aktuella individer. På några platser i regionen pågår arbete med att ta fram ett gemensamt uppföljnings-system.

5 Delegationens slutsatser om samverkan hittills

5.1 Strukturell grund lagd för samverkan...

Så gott som samtliga kommuner i Sverige har nu med Arbetsförmedlingen ingått överenskommelser om lokal samverkan mot ungdomsarbetslöshet. Det innebär att en strukturell grund för effektiva gemensamma insatser är lagd.

Processen kring utarbetandet av överenskommelserna har varit viktig. Inte minst det att kommunerna och Arbetsförmedlingen har satt gemensamma lokala mål och tillsammans kartlagt målgruppen för samverkan; gruppens storlek, sammansättning och behov. I ett antal kommuner har mål om att sänka ungdomsarbetslösheten formulerats vid sidan om befintliga mål inriktade på att sänka kostnaderna för försörjningsstöd. Arbetet har skapat tydlighet kring hur samverkan ska organiseras, vilket mandat som behövs på olika nivåer och vilket strategiskt stöd som krävs. Arbetet med överenskommelserna har också synliggjort för kommunerna att det krävs att flera olika delar av kommunens organisation involveras i samverkan. Detta avspeglas i de reviderade överenskommelser som inkommit till Dua under hösten 2016. I flera kommuner samverkar även Arbetsförmedlingen i större utsträckning med grund- och gymnasieskola.

Av enkätsvar och dialogmöten är det tydligt att stödet från Dua uppfattas som positivt, men inte alltid som tillräckligt, av de lokala parterna.

Dua ser också en tydlig utveckling mot att kommuner och Arbetsförmedling samlokaliseras sig för att kunna samverka mer effektivt och underlätta för den unga arbetssökande i dennas myndighetskontakter. Att arbeta i gemensamma lokaler skapar närhet och förståelse för varandras uppdrag och verksamhet. Det

förbättrar möjligheterna att snabbt erbjuda den unga arbetssökande ett ändamålsenligt stöd. Utifrån svaren i Duas enkäter till kommun och Arbetsförmedling avser närmare 70 procent av Sveriges kommuner att ha samlokaliserat sitt stöd till unga arbetslösa, helt eller delvis, i slutet av 2017.

5.2 ... men fortfarande finns stora utmaningar

Dua har under 2016 i sitt arbete fokuserat på att medverka till att de lokala överenskommelserna utvecklas och omsätts i konkreta åtgärder som ger resultat. Detta kommer även fortsättningsvis att vara viktigt för Dua. Fler unga ska ha ett arbete att gå till, fler unga ska återgå till reguljära studier, fler unga ska få ett relevant stöd på vägen mot ett arbete eller studier.

Det är viktigt att det som står i överenskommelserna mellan Arbetsförmedlingen och kommunen verkligen omsätts i praktiken. Det är också viktigt att samverkan inte är personberoende, dvs. enbart beroende av goda personliga kontakter mellan anställda i respektive organisation. Det finns ett antal kommuner där personalomsättning hos kommunen eller Arbetsförmedlingen varit hög eller där det finns bristande politisk förankring, vilket inneburit att förutsättningar inte funnits för att utveckla en hållbar struktur för samverkan. Fortfarande finns utmaningar för kommunerna när det gäller att involvera de delar av den kommunala organisationen som berör kompetensförsörjningsfrågor, t.ex. HR-, personal- och näringslivskontor. Samma behov finns hos Arbetsförmedlingen; att i större utsträckning inkludera sitt arbetsgivararbete i samverkan med kommunerna för att minska ungdomsarbetslösheten.

Kopplat till ovanstående kan delegationen se att det finns behov av att de lokala samverkansparterna erbjuder ett bättre stöd för samverkan i den egna organisationen. Att arbetsförmedlare och chefer på Arbetsförmedlingen vänder sig till Dua för att få svar på regelfrågor eller frågor om åtgärder som ligger inom Arbetsförmedlingens uppdrag kan exempelvis tyda på svårigheter för myndigheten att nå ut med information i den egna organisationen kring inte bara samverkan i allmänhet utan också olika arbetsmarknadspolitiska insatser och program. Dua ser också att det fortfarande finns en tendens inom Arbetsförmedlingens organisation

att tänka kortsiktig volym när det gäller arbetsmarknadspolitiska insatser och program i stället för långsiktig effekt för individen. En särskild utmaning i samverkan kan uppstå på de orter där Arbetsförmedlingen inte har något kontor. Samlokalisering har i många fall blivit ett sätt att konstruktivt hantera detta.

En viktig utgångspunkt i Duas arbete – och för kommuner och Arbetsförmedling – är att den samverkan som utvecklas ska vara långsiktigt hållbar och, därför, reguljär till sin karaktär.

5.3 Tillgänglighet och lokal närvaro – en framgångsfaktor

Duas arbete har präglats av tillgänglighet och lokal närvaro. Återkopplingen vid dialogmöten och i enkätundersökningen visar att detta varit uppskattat. Dua har uppfattats som pådrivande i en positiv bemärkelse.

Dua har i två omgångar genomfört serier av möten med så gott som alla Sveriges kommuner. Inför inrättandet av Dua gjorde arbetsmarknads- och etableringsminister Ylva Johansson en serie möten med landets kommuner. Dua har också i det löpande, dagliga arbetet funnits som ett bollplank för anställda i kommuner och inom Arbetsförmedlingen. Dua har svarat på frågor, men också kunnat beskriva ett sammanhang och diskutera kopplingen mellan det konkreta lokala arbetet och den politiska viljan och utvecklingen. Duas uppfattning är att detta har varit en viktig framgångsfaktor i arbetet och för utvecklingen av samverkan.

5.4 Resultaten av samverkan och behovet av uppföljning

Ungdomsarbetslösheten sjunker. Detta är glädjande. Av svaren på Duas enkäter framgår också att unga snabbare får en insats, vilket delvis uppfattas bero på den utökade samverkan. Här bedömer Dua att också regeringens målsättning med 90-dagarsgarantin har skapat ett tydligt fokus för arbetet i samverkan, främst för Arbetsförmedlingen. Det är dock inte möjligt att visa vilka effekter den samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna som nu

utvecklas har på individnivå. Detta är en utmaning för samverkansparterna. Inte minst är det viktigt för att ge struktur och synliggöra det arbete som sker i samverkan.

En väl fungerande och ändamålsenlig uppföljning på individnivå kräver dock initiativ och åtgärder på nationell nivå. Delegationen har i uppdrag att följa upp arbetet med de lokala överenskommelserna. Enligt Duas direktiv ska redovisningen av uppföljningen av de lokala överenskommelserna möjliggöra resultatjämförelser med andra relevanta insatser inom arbetsmarknadspolitiken. För detta krävs ett fungerande uppföljningssystem för de samlade insatser som görs för unga arbetslösa i samverkan. Det måste gå att följa upp vem som erbjuder individen en insats, vad insatsen består i, under vilken tid den pågår och vad den resulterar i.

Dua har arbetat aktivt för att få ett sådant uppföljningssystem till stånd, och har under hand också påtalat behovet för Arbetsmarknadsdepartementet. Dua kan, i frånvaro av fungerande individuppföljning, inte fullgöra sitt uppdrag enligt ovan. Allvarligare är dock att god uppföljning är en förutsättning för en väl fungerande resultatriktad samverkan som sådan. Mot denna bakgrund är det ytterst angeläget att det arbete som nu bedrivs av Arbetsförmedlingen och Dua i samarbete med SKL, med sikte mot ett digitalt uppföljningssystem för de samlade insatserna för unga arbetslösa, snarast fullföljs.

5.5 Statsbidragen har spelat roll – framför allt som katalysator

Dua kan utifrån inkomna ansökningar och redovisningar av beviljade medel konstatera att statsbidragen till kommunerna har inneburit viktiga tillskott för samverkansarbetets uppstart och utveckling. Det är delegationens uppfattning att de statsbidrag som lämnades för att utarbeta en överenskommelse fungerat väl som incitament. Medlen bidrog till att så gott som samtliga kommuner valde att snabbt påbörja samverkansarbetet och till överenskommelsernas generellt sett höga kvalitet. För ett antal kommuner synes de ha varit av avgörande betydelse för att de både tog steget in i den nya formen av samverkan med Arbetsförmedlingen och levde upp till de åtaganden man därigenom tog på sig. Det är också

tydligt att de kommuner som beviljats medel ansåg att det extra tillskottet möjliggjorde snabbare och mer effektiva processer för samverkansarbetets utformning och struktur, särskilt i en uppstarts- och utvecklingsfas. Med hjälp av statsbidraget ser flertalet dessutom att de snabbt kunde komma samman och få en utökad kunskap om varandras uppdrag, ansvar och kompetenser vilket utgör en god grund för den fortsatta samverkan.

6 Duas utökade uppdrag avseende nyanländas etablering på arbetsmarknaden

Regeringen beslutade 16 februari 2017 om tilläggsdirektiv till Dua (dir. 2017:20). Dua uppdrogs att även främja samverkan mellan olika aktörer som har betydelse för nyanländas, företrädesvis nyanlända ungdomars, möjligheter att etablera sig i arbetslivet.

Enligt direktiven ska föreliggande rapport avse Duas uppdrag avseende samverkan om unga arbetslösa. Det finns alltså inget krav på Dua att i rapporten behandla det utökade uppdraget. I detta kapitel beskrivs därför endast kortfattat hur delegationen tolkat och avser ta sig an det nya uppdraget.

Avsnittet inleds med en kort beskrivning av gällande ordning för nyanländas etablering på arbetsmarknaden och aktuella förslag till förändringar.

6.1 Bakgrund

Kort om gällande ordning för nyanländas etablering på arbetsmarknaden

Ansvar för mottagande och insatser för nyanlända är fördelat mellan flera olika aktörer inom såväl statlig som kommunal sektor. Staten har ett särskilt ansvar. Därutöver bedriver organisationer i det civila samhället ett omfattande arbete på området.

Arbetsförmedlingen har från och med den 1 december 2010 det samordnande ansvaret för insatser för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Enligt lagen (2010:197) om etablerings-

insatser för vissa nyanlända invandrare¹, (etableringslagen) har nyanlända rätt till en etableringsplan. Etableringsplanen ska minst innehålla SFI, samhällsorientering och aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet. Nyanlända som deltar i etableringsinsatser har rätt till statlig etableringsersättning för sin försörjning som Arbetsförmedlingen beslutar om medan Försäkringskassan betalar ut. Arbetsförmedlingen har under 2016 fått i uppdrag att utveckla möjligheten att erbjuda kompetenskartläggning för asylsökande². Från och med den 1 januari 2017 ska kompetenskartläggning av asylsökande vara en del av den ordinarie verksamheten. Arbetsförmedlingen förmedlar även bidrag till Folkbildningsrådet för att finansiera etableringskurser för nyanlända genom folkhögskolorna.

Försäkringskassan utbetalar som ovan nämnt etableringsersättning till nyanlända som fått beslut om en etableringsplan av Arbetsförmedlingen. Myndigheten beslutar och utbetalar även etableringstillägg för barnfamiljer och bostadsersättning för nyanlända som bor i egen bostad.

Migrationsverket anvisar bosättning i en kommun till vidarebosatta (kvotflyktingar), minderåriga som kommer till landet utan medföljande vårdnadshavare (ensamkommande barn) och de nyanlända som omfattas av etableringslagen men som inte har rätt till etableringsplan, t.ex. på grund av sjukdom. Från och med 2017 har Migrationsverket det fulla ansvaret för anvisning av bosättning. Myndigheten beslutar också om och betalar ut statlig ersättning för mottagande av nyanlända till kommuner och landsting.

Länsstyrelserna har i uppdrag att verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna för att ta emot nyanlända och ensamkommande barn och unga samt att det finns en regional samverkan. Under hösten 2016 har Länsstyrelserna även fått i uppdrag av regeringen att förbereda arbetet med att bygga upp verksamhet för att från 2017 samordna insatser för asylsökande och personer

¹ I målgruppen ingår personer som fått beslut om uppehållstillstånd som flyktingar, skyddsbehövande m.fl. samt anhöriga till dessa. Anhöriga som ingår i målgruppen ska ha ansökt uppehållstillstånd inom sex år från det att den utlänning som den anhöriga har anknytning till först togs emot i en kommun för att tillhöra målgruppen. För att vara aktuell för etableringsuppdraget ska personen ha fyllt 20 men inte 65 år och det får inte ha gått mer än ett år sedan första folkbokföringen i en kommun. Unga över 18 år som saknar föräldrar i Sverige omfattas också av etableringsuppdraget i vissa fall.

² Detta sker i dag genom självskattning.

med uppehållstillstånd i anläggningsboende (ABO). Syftet med insatserna är att främja kunskaper i svenska och andra etableringsfrämjande åtgärder för att på så sätt påskynda etableringsprocessen och samtidigt göra väntetiden, som uppstår då asylansökan prövas, mer meningsfull.

Kommunerna tar emot nyanlända för bosättning och ansvarar för den praktiska hjälpen som behövs i samband med bosättningen, liksom för mottagande av ensamkommande barn och unga. Kommunerna är vidare skyldiga att tillhandahålla SFI eller motsvarande utbildning under den tid som den nyanlände har en etableringsplan hos Arbetsförmedlingen. Kommunen ansvarar också för samhällsorientering, särskilda introduktionsinsatser för nyanlända barn och elever i skola, förskola, fritidshem och andra insatser för att underlätta nyanländas etableringen i samhället. För dessa och andra insatser får kommunerna en ersättning från staten. Kommunen ansvarar även för att bevilja nyanlända kompletterande försörjningsstöd och utser särskild förordnad vårdnadshavare till ensamkommande barn med uppehållstillstånd.

Landstingen svarar för insatser inom hälso- och sjukvård och genomför hälsoundersökningar för nyanlända. Vissa landsting har verksamhet med hälsokommunikatörer som är särskilt inriktade på nyanlända. Landstingen bedömer även prestationsförmåga hos en individ, när sådant behov finns, på uppdrag av Arbetsförmedlingen.

Centrala studiestödsnämnden (CSN) handlägger och beslutar i ärenden om hemutrustningslån för nyanlända.

Folkhögskolorna arbetar bland annat med *Svenska från dag ett* för de asylsökande och nyanlända som bor på anläggningsboende. *Svenska från dag ett* är en insats för att asylsökande och nyanlända så snabbt som möjligt ska påbörja utbildningsinsatser i det svenska språket och om samhället.

Närmare om Arbetsförmedlingens ansvar och arbete

Etableringsinsatser för vissa nyanlända får äga rum som längst under 24 månader efter upprättad etableringsplan. Den totala ramtiden inklusive överhoppningsbar tid (föräldraledighet och sjukfrånvaro) är 36 månader. Efter det att den nyanlända beviljats uppehållstillstånd ska hen inom ett år från folkbokföring räknat så snabbt

som möjligt erbjudas ett etableringssamtal hos Arbetsförmedlingen. Syftet med etableringssamtalet är att upprätta en etableringsplan med insatser och aktiviteter som påskyndar och underlättar den nyanländes etablering på arbetsmarknaden. Obligatoriska delar inom ramen för etableringsplanen är SFI, samhällsorientering och arbetsförberedande aktiviteter. De insatser och aktiviteter som finns i etableringsplanen ska syfta till att föra den nyanlände närmare en etablering på arbetsmarknaden genom ett framåtsyftande upplägg.

Totalt har knappt 114 598 individer varit aktuella inom etableringsuppdraget sedan det infördes 2010, varav 47 732 kvinnor och 66 866 män. Under 2015 låg antalet deltagare inom etableringsuppdraget i genomsnitt på 47 000 personer per månad medan samma siffror mellan januari och oktober 2016 var 59 000 personer. Totalt under 2016 var 91 005 individer (53 701 män och 37 304 kvinnor) aktuella inom etableringsuppdraget och 80 712 individer (47 352 män och 33 360 kvinnor) hade en etableringsplan. I Arbetsförmedlingens prognos för 2017 och 2018 framgår att antalet individer inom etableringsuppdraget beräknas öka och myndigheten räknar med i genomsnitt 79 000 deltagare per månad under 2017 och 73 000 under 2018³.

Inom ramen för etableringsuppdraget har Arbetsförmedlingen ett antal insatser och aktiviteter att erbjuda den nyanlända. Av tabell 6.1 framgår vilka samt hur många individer som under 2016 tog del av olika typer av insatser, observera att samma individ kan ha deltagit i flera insatser parallellt.

³ Den minskning som förutspås beror på de lägre invandringsnivåerna under 2016 jmf med 2015. Arbetsförmedlingen: Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2016 – Prognos för arbetsmarknaden 2016–2018. 2016.

Tabell 6.1 Personer med etableringsplan i viss typ av program/insats 2016

Insats	Antal individer	Andel %
Instegsjobb	6 281	9,9
Nystartsjobb	3 975	6,3
Arbetspraktik	5 120	8,1
Prova-på-plats	2 478	3,4
Praktisk kompetensutveckling	715	1,1
Yrkeskompetensbedömning	382	0,6
Folkhögskoleutbildning	202	0,3
Stöd och matchning	12	0,0002

Källa: Arbetsförmedlingens analysavdelning, 2017-01-13.

Inom ramen för sitt samordnande ansvar för insatser för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet har Arbetsförmedlingen i uppgift att ta initiativ till att lokala överenskommelser om nyanländas etablering kommer till stånd, framför allt mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, landsting/regioner, kommun samt andra berörda myndigheter och organisationer. Arbetsförmedlingen har tillsammans med övriga berörda myndigheter och SKL tagit fram ett metodstöd för hur dessa lokala överenskommelser kan utarbetas med utgångspunkt i gällande regelverk.

6.2 Förslag till ny etableringslag

Inom Regeringskansliet har departementspromemorian *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet*⁴ med förslag till en ny etableringslag tagits fram. I promemorian framhålls bl.a. att Arbetsförmedlingens etableringsinsatser bör bli ett arbetsmarknadspolitiskt program, och att individens behov snarare än insatsernas omfattning bör vara styrande för vilka insatser individen erbjuds. Förslaget ska göra de individuella planerna mer flexibla och minska arbetsförmedlarnas administrationsbörda. Nyanlända inom etableringsuppdraget bör också omfattas av ett liknande åtgärdssystem som gäller för övriga arbetslösa. Detta innebär att den som inte deltar i de insatser som

⁴ Ds 2016:35: Ett nytt regelverk för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet.

bedöms vara nödvändiga för att få ett arbete inte heller bör ha rätt till hela eller delar av sin etableringsersättning. Sammantaget görs i promemorian bedömningen att förslagen, och de regeländringar på förordningsnivå som kommer att följa, kommer att leda till att fler nyanlända går till arbete eller studier efter det tvååriga etableringsuppdraget. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

Promemorian har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

6.3 Brister i de samlade insatserna för nyanländas etablering på arbetsmarknaden

Arbetet med nyanländas etablering har, i perspektiv av den etableringsreform som genomfördes 2010, följts upp och utvärderats återkommande de senaste åren, bl.a. av Riksrevisionen, OECD och Arbetsförmedlingen själv.

Ur Duas samverkansperspektiv är det särskilt två återkommande teman i granskningarna som är av intresse, dels bristen på samverkan, i första hand mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna, dels behovet av en tidigare och tydligare kommunal medverkan i etableringen. Bakomliggande stora utmaningar som också är tydliga i granskningarna är den låga aktivitetsnivån för deltagare inom etableringsuppdraget och den långa tid det tar för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden generellt.

När det gäller behovet av samverkan pekar flera rapporter på ett stort behov av att utveckla samverkansstrukturer som främjar långsiktighet och stabilitet både för individerna och för ansvariga myndigheter och andra berörda aktörer. Exempelvis Riksrevisionen pekar återkommande på vikten av samverkan och att både ansvarsfördelning och samverkan förbättras. Samverkan som bygger på tydliga och stabila strukturer måste öka; mellan stat och kommun, mellan kommunala förvaltningar och mellan geografiskt närliggande kommuner för att förbättra resultaten gällande nyanländas etablering på arbetsmarknaden.⁵ Riksrevisionen efterlyser gemensamma målbilder och ambitionsnivåer som fungerar trots aktörernas varierande uppdrag och gällande lagar och förordningar på lokal och regional

⁵ RiR 2015:17: Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva? 136 f.

nivå.⁶ Riksrevisionen pekar också i sin utvärdering från 2015, i likhet med andra, på risken att resultaten av det offentliga insatser för nyanländas etablering är beroende av eldsjälarna på lokal nivå.⁷

När det gäller behovet av kommunernas medverkan pekar Riksrevisionen på att kommunerna i dag i många fall går in med insatser först när etableringsperioden och tiden med statlig ersättning inom garantierna är slut.⁸ Arbetsförmedlingen redovisar exempelvis statistik som visar att alldeles för få personer inom ramen för etableringsuppdraget – och efter den – deltar i vuxenutbildning trots att majoriteten saknar en gymnasieexamen. Vidare skriver Riksrevisionen att vissa kommuner inte erbjuder, eller endast i mycket begränsad omfattning, nyanlända inom etableringsuppdraget möjligheter att ta del av kommunala platser för praktik, arbetsutbildning eller liknande. Anordnare som Riksrevisionen hänvisar till har dessutom ofta svårt att samordna sina aktiviteter så att nyanlända kan delta i parallella insatser, till exempel SFI och arbetspraktik. En annan viktig del för nyanländas etablering är validering av både utbildning och yrkeskompetens, något som utvärderingar visar i dag erbjuds alltför få. Vidare bedömer Riksrevisionen att det finns behov av att vidta förbättringsåtgärder av etableringsinsatserna, bl.a. anser de att det behövs ett större utrymme för att decentralisera och att skapa lokala och regionala lösningar.⁹ OECD lyfter i rapporten *Skills and labour market integration of immigrants and their children in Sweden*¹⁰ fram vikten av att ”kraftfullt engagera kommunerna i att utveckla etablerings- och introduktionsprogrammen”, i synnerhet för lågutbildade nyanlända.

Sammantaget menar både OECD och Riksrevisionen att samverkan måste utvecklas för att resultaten inom etableringsuppdraget ska kunna förbättras och att kommunerna behöver vara med i den nyanländes etableringsprocess också under den tid som etableringsplanen gäller.

Arbetsförmedlingen uppger också att de har svårt att hitta tillräckligt många platser för arbetsplatsförlagda aktiviteter hos privata

⁶ Ibid, 137.

⁷ Ibid, 132.

⁸ Ibid, 137.

⁹ RiR 2015:17: Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva? 108, 122, 128 och 134.

¹⁰ OECD: *Skills and labour market integration of immigrants and their children in Sweden*. 2016.

arbetsgivare vilket försvårar för nyanlända att komma ut på en arbetsplats¹¹. I fråga om den övergripande utmaningen att korta tiderna för nyanländas etablering på arbetsmarknaden, konstaterar Riksrevisionen att det tar 7–10 år från mottagande tills hälften av de nyanlända är etablerade på arbetsmarknaden. För männen tar det 3–7 år medan det tar 9–11 år för kvinnorna.¹²

6.4 Hur Dua tagit sig an uppdraget avseende samverkan om nyanlända

Närmare om uppdraget

Av Duas tilläggsdirektiv (dir. 2017:20) framgår att delegationen även ska främja samverkan mellan olika aktörer som har betydelse för nyanländas, företrädesvis nyanlända ungas, möjligheter att etablera sig i arbetslivet. Delegationen ska därvid särskilt:

- främja frivillig samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen samt andra relevanta aktörer för att insatser för nyanländas, företrädesvis nyanlända ungdomars, etablering i arbetslivet ska få större genomslag på lokal nivå,
- i dialog med kommuner och Arbetsförmedlingen ta fram modeller för hur samverkan kan fördjupas när det gäller nyanlända, företrädesvis nyanlända ungdomars, etablering i arbetslivet,
- stödja Arbetsförmedlingens och kommunernas arbete för att tillsammans med andra relevanta aktörer pröva sådana modeller i praktiken,
- besluta om statsbidrag för att främja överenskommelser om fördjupad samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen i syfte att effektivisera nyanländas etablering i arbetslivet och följa upp den utökade samverkan.

Duas ursprungliga uppdrag, från december 2014, tar sikte på samverkan mellan i första hand Arbetsförmedlingen och kommunerna när det gäller unga. Nyanlända unga utgör en relativt stor andel av

¹¹ RiR 2014:11 Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – Rätt insats i rätt tid? 11.

¹² RiR 2015:17: Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva? 9.

den totala populationen unga. Redan från början av arbetet har delegationen haft ett särskilt fokus på hur kommuner och Arbetsförmedling, genom samverkan, kan tillgodose de behov som finns hos utrikesfödda unga, särskilt då nyanlända. Det är ett fokus som har blivit än mer framträdande under arbetets gång, i takt med flyktingsituationens effekter. Som framgått av avsnitt 3.3 presenterade Dua vid de dialogmöten med kommuner och arbetsförmedlingskontor som genomfördes hösten 2016 ett informationspaket med fakta om nyanlända unga, baserat på statistik från Migrationsverket. Syftet var att, i ljuset av flyktingsituationen hösten 2015, initiera en diskussion om förutsättningarna för nyanlända ungas etablering på arbetsmarknaden.

Delegationen bedömer att samverkan mellan kommuner, Arbetsförmedling och andra aktörer, är nödvändig för att tillgodose de behov som finns bland nyanlända generellt. Det är kopplat till de stora behov som finns när det gäller SFI, vuxenutbildning, validering, praktik och andra arbetsplatsförlagda aktiviteter samt goda kontakter med arbetsgivare. Utifrån hur tilläggsdirektiven är formulerade kommer delegationen dock – i linje med gällande prioriteringar i delegationens arbete – att fortsatt uppmärksamma unga nyanländas situation i arbetet med det utökade uppdraget. MUCF har i sin rapport *Unga nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet* också pekat på bristen på ett ungdomsperspektiv inom ramen för Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag. Få insatser som erbjuds inom etableringsuppdraget är t.ex. anpassade till ungas särskilda villkor och behov. MUCF jämför denna situation med de satsningar som görs inom, eller med koppling till, arbetsmarknadspolitiken i övrigt, där insatser ofta utformas särskilt för unga.¹³

Arbetsgrupp med Arbetsförmedlingen, SKL och kommuner

Dua inledde redan efter regeringens avisering i budgetpropositionen för 2017 om det nya uppdraget samtal med Arbetsförmedlingen och andra intressenter. Arbetet bedrivs nu inom ramen för en informell arbetsgrupp med företrädare för Dua,

¹³ MUCF: Kartläggning av etableringsuppdraget. 2016.

Arbetsförmedlingen, SKL och företrädare för ett antal kommuner. Deltagande kommuner är Stockholm, Malmö, Gislaved och Skellefteå.

Regeringen har tydligt uttalade prioriteringar avseende etableringsinsatserna för nyanlända. Man vill bl.a. se ökade möjligheter för målgruppen att ta del av reguljär utbildning såväl inom etableringsuppdraget som efter avslutade insatser. Arbetsgruppens övergripande uppdrag ligger i linje med regeringens prioriteringar och med tilläggsdirektivet och handlar om att ta fram en modell (eller flera) för samverkan mellan i första hand Arbetsförmedlingen och kommunen, men också andra aktörer som bedöms relevanta, med målsättningen att korta tiderna för nyanlända till arbete eller studier till i normalfallet två år.

En viktig utgångspunkt för arbetet är att tidigare och tydligare involvera kommunerna i nyanländas etablering i arbetslivet, inte minst den reguljära utbildningen, och därmed också möjliggöra höjda ambitioner i Arbetsförmedlingens arbete när det gäller nyanländas etablering. Vikten av att ta tillvara den vilja som finns i många kommuner att mer aktivt, bidra i arbetet för nyanländas etablering är uppenbar i perspektiv av risken för växande passivitet i takt med den ökande inströmningen av individer i etableringsuppdraget. I sammanhanget bör uppmärksammas de nya möjligheter som skapas genom reformer på utbildningsområdet, där ju kommunerna är nyckelaktör. Det handlar i första hand om

- den rätt till behörighetsgivande komvuxutbildning som införs den 1 januari 2017,
- införande av ett studiestartsstöd för långtidsarbetslösa över 25 år med bristfällig utbildningsbakgrund, samt
- den nya ordningen för regional yrkesvux.

En annan viktig utgångspunkt är de resultat av forskning och utvärdering som redovisas ovan i avsnitt 6.3. I sammanhanget har arbetsgruppen också betonat vikten av att utgå från evidensbaserad kunskap om hur samverkan bör organiseras och bedrivs för att vara framgångsrik. Sådan kunskap har också varit basen för Duas arbete för att främja samverkan kring unga.

En ytterligare viktig utgångspunkt är att den modell eller de modeller som arbetsgruppen tar fram ska kunna fungera till-

sammans med det arbete som Arbetsförmedlingen bedriver inom ramen för sitt etableringsuppdrag och det nya arbetssätt, systematiserat arbetssätt i etableringsuppdraget (SAE), som nu initieras av myndigheten. I detta ligger också att en utgångspunkt för arbetet måste vara att strukturer för fördjupad samverkan om nyanlända i etableringsuppdraget som utvecklas ska kunna leva vidare och verka efter det att den nya etableringslagstiftningen trätt i kraft.

Målsättningen är att arbetsgruppen ska slutföra sitt arbete i början av mars 2017 och att Dua därefter under senhösten 2017 ska kunna erbjuda de kommuner som så önskar att fördjupa sin samverkan med Arbetsförmedlingen enligt den modell som arbetats fram.

Del II – Överväganden och förslag

Inledning

Duas arbete har, i enlighet med uppdraget från regeringen, i stor utsträckning inriktats mot att stödja kommuner och Arbetsförmedlingen i deras arbete för att få till stånd lokala överenskommelser om samverkan och på den grunden utveckla långsiktiga och varaktiga samverkansstrukturer i arbetet mot ungdomsarbetslösheten. Fokus har således legat på den lokala nivån, på den praktiska verksamheten. Dua ska samtidigt, enligt sina direktiv, identifiera hinder, problem och brister i samverkan mellan staten och kommunerna vid genomförandet av arbetsmarknadspolitiken avseende ungdomar. Dua ska också påtala behov av åtgärder från regeringens sida. Även om detta är något som Dua gör kontinuerligt i sitt arbete, kommer särskild kraft på denna del av uppdraget att läggas i arbetet med delegationens slutbetänkande.

Redan på detta stadium vill Dua emellertid lyfta fram ett antal strategiska slutsatser och peka på behov av åtgärder i det vidare arbetet för att minska ungdomsarbetslösheten och främja ungas etablering på arbetsmarknaden. Detta görs i denna del av betänkandet.

Redovisade bedömningar och förslag baseras på egen analys av det konkreta arbetet med att främja lokala överenskommelser om samverkan och vad som fångats upp i omfattande dialog med kommuner, företrädare på olika nivåer inom Arbetsförmedlingen, andra berörda myndigheter och organisationer. Dua har inte haft ambitionen att de överväganden som görs på något sätt ska vara heltäckande. Dua fokuserar här på ett antal nyckelfrågor som aktualiserats i arbetet hittills, där delegationen bedömer att det är viktigt att åtgärder vidtas utan dröjsmål eller att vissa aspekter uppmärksammas i redan pågående arbete. På flera punkter lämnar delegationen således inte några skarpa förslag i detta betänkande. Dua kommer att fortsatt bevaka och arbeta vidare med dessa frågor och är beredd att, där behov finns, i dialog med uppdragsgivaren och andra bidra till att utveckla och konkretisera förslag som för arbetet mot ungdomsarbetslöshet framåt.

Delegationens överväganden och förslag är disponerade som följer. I kapitel 7 redovisas ett antal utgångspunkter för delegationens arbete med överväganden och förslag. Därefter redovisar delegationen i två kapitel sin problembild, de utmaningar för det fortsatta arbetet som

identifierats samt sina bedömningar och förslag. För varje fråga där förslag eller bedömningar presenteras finns alltså två avsnitt – ett första där respektive område preciseras och delegationens problembild av det framförs, samt ett påföljande avsnitt med delegationens samlade övervägande på det givna området. Kapitlen har disponerats utifrån delegationens övergripande uppdrag: att främja samverkan i syfte att minska ungdomsarbetslösheten.

I kapitel 8 behandlas ett antal utmaningar gällande ungas etablering på arbetsmarknaden. I kapitlet berörs situationen för grupper av unga som möter särskilda problem i sin etablering på arbetsmarknaden, vissa aspekter av övergången mellan skola och arbetsliv samt kompetensförsörjningsfrågan, primärt kopplad till vuxenutbildningen.

I det följande kapitlet, kapitel 9, behandlas problem och utmaningar kopplade till det ramverk som utgör förutsättningarna för samverkan inom det arbetsmarknadspolitiska området. Det handlar både om det institutionella ramverket för samverkan och mer konkreta aspekter, primärt regelfrågor, av betydelse för genomförandet av arbetsmarknadspolitiken.

En viktig utgångspunkt för de överväganden och förslag som redovisas i detta betänkande är de slutsatser och förslag som presenterades redan i delegationens rapport 2016. Det kan konstatera att dessa är väl motiverade och i väsentliga delar fortfarande giltiga. Det handlar huvudsakligen om

- de krav som ställs i pågående förändringsarbete inom Arbetsförmedlingen för att myndigheten ska kunna samverka effektivt med kommunerna,
- behoven av att i kommunerna riva stuprör och involvera olika delar av organisationen i samverkan samt att utveckla vuxenutbildningen, inte minst genom samverkan mellan kommuner,
- behovet av förenkling och förtydliganden i det arbetsmarknadspolitiska regelverket, samt
- behovet av särskilda initiativ eller uppdrag kopplade till den växande gruppen nyanlända unga.

I kapitel 8 och 9 fördjupas resonemang och problembeskrivningar avseende nämnda områden. Dessutom belyses vissa, i förhållande till förra årets rapport, tillkommande områden.

7 Delegationens utgångspunkter

Unga långt från arbetsmarknaden – en fortsatt stor utmaning

Regeringens målsättning om en 90-dagarsgaranti handlar inte enbart om att sänka ungdomsarbetslösheten, utan också om att alla unga måste ges möjlighet att arbeta och bidra till samhällets utveckling.

Nu sjunker arbetslösheten och mest sjunker den för unga. Det beror delvis på att ungdomskohorterna minskar, men också på konjunkturen, det finns gott om arbetstillfällen. Det förbättrade arbetsmarknadsläget har dock inte kommit alla ungdomar till del. I första hand är det de arbetslösa ungdomar som står nära arbetsmarknaden som har gynnats av konjunkturförstärkningen. Det finns grupper av unga som även i högkonjunktur har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Det gäller framför allt unga som saknar en fullständig gymnasieutbildning och unga som är födda utanför Europa eller har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. En växande grupp unga som löper risk att fastna i arbetslöshet är unga med psykisk ohälsa, både diagnostiserad och icke diagnostiserad, varav många dessutom kan vara nyanlända.

Gapet mellan dem som står nära arbetsmarknaden och de som står längre ifrån blir allt större. Denna utveckling måste brytas.

Samverkan nödvändig

Väl fungerande samverkan mellan Arbetsförmedlingen, kommunerna och andra relevanta aktörer är en förutsättning för att arbetet mot ungdomsarbetslösheten och för ungas etablering i arbetslivet

ska vara framgångsrikt. Genom samverkan kan de olika aktörernas samlade kompetens, resurser och redskap effektivt nyttjas. Väl fungerande samverkan är till gagn för individen, samhälls-ekonomiskt lönsamt och administrativt effektiviserande.

Utan fungerande samverkan är risken påtaglig för dubbelarbete genom att staten och kommunerna bygger upp parallella strukturer och utvecklar insatser av liknande, varandra närliggande slag. Risken är också stor för att ansvariga aktörer, utifrån sina respektive ansvar, inte förmår att identifiera och erbjuda ändamålsenligt stöd åt alla de individer som faktiskt behöver det.

Särskilt viktig är samverkan när de gäller unga som har svårigheter att etablera sig i arbetslivet. Här finns ofta behov av att kunna kombinera arbetsplatsförlagda aktiviteter inom ramen för arbetsmarknadspolitiken med reguljär utbildning inom grund- och gymnasieskolan, vuxenutbildningen eller motsvarande. Också andra aktörer kan ha viktiga roller för stödet till dessa individer, såsom hälso- och sjukvården, kommunens socialtjänst eller det civila samhällets organisationer.

Förståelse för arbetsgivarnas behov och goda arbetsgivar-kontakter, i möjligaste mån samordnade olika offentliga aktörer emellan, är en förutsättning för framgångsrik samverkan. Viktigt är också att inom ramen för samverkan löpande samråda med parterna på arbetsmarknaden, i första hand lokala fackliga organisationer.

Långsiktighet och stabilitet

Samverkan måste för att ge resultat vara långsiktig. God samverkan kräver förtroende och tillit. Och den kräver över tid hållbara organisatoriska strukturer som gör den mindre beroende av temporär finansiering, enskilda individer och eldsjälur. Den bör vara en del av reguljär verksamhet och inte projektbaserad. Att säkerställa stabilitet i samverkan är ett ansvar för den politiska nivån på både statlig och kommunal nivå.

I sammanhanget är det viktigt att understryka att de grundläggande utmaningar som arbetsmarknadspolitiken, jämte utbildnings-systemen, nu ställs inför knappast är övergående. Flyktingsituationen kommer att ha verkningar många år framöver och den fortgående, teknikdrivna omvandlingen av ekonomi och produktion kommer

också framöver att ställa krav på ny kunskap, omställningsförmåga och flexibilitet. Uppgiften att t.ex. få statliga arbetsmarknadspolitiska insatser och kommunala utbildningsinsatser inom ramen för det reguljära utbildningsväsendet att bättre haka i och komplettera varandra kommer i det perspektivet bara att växa i betydelse.

Se kompetensen!

Av grundläggande betydelse för ett lands tillväxt och utveckling är i vilken utsträckning kompetensen och förmågan i den samlade arbetskraftens tas tillvara. I den goda konjunktur som för närvarande råder är det allt fler arbetsgivare som bedömer att deras behov av personal inte kan tillgodoses, det gäller såväl inom den offentliga som privata sektorn. Unga – med sin digitala mognad, sina språkkunskaper, sin internationella utblick och sin ”färska” utbildning – är här en viktig pusselbit. Detta blir också tydligt då unga arbetssökande med fullföljd gymnasieutbildning nu i allt högre grad snabbt får arbete.

Men också de unga som står längre ifrån arbetsmarknaden, som t.ex. kan ha någon form av funktionsnedsättning eller som nyligen har kommit till Sverige, utgör en potential för arbetsgivarnas kompetensförsörjning. Arbetsgivare, såväl privata som offentliga måste bli bättre på att identifiera kompetens där man kanske inte brukar leta. Det är en konkurrensförutsättning. Det är samtidigt nödvändigt att arbetsmarknadspolitiken erbjuder de arbetsgivare som vill och vågar rekrytera brett och otraditionellt ett ändamålsenligt stöd – inför, vid och, om behov finns, efter anställning. Det är också viktigt att de unga som står långt från arbetsmarknaden ges möjlighet att förstärka och förbättra sina förmågor för att kunna möta arbetsgivarnas krav.

Kommunerna står inför särskilda utmaningar. Både på kort och lång sikt finns det inom de kommunala verksamheterna på välfärdsområdet stora rekryterings- och kompetensbehov som måste tillgodoses. Det inser att det mer långsiktiga är lätt att nedprioritera för kommunerna i en situation där många akuta problem pockar på lösning. Samtidigt är delegationen övertygad om att det är nödvändigt att hålla ett strategiskt kompetensförsörjningsperspektiv levande i det dagliga arbetet. Kommunerna måste ha för-

mågan att koppla ihop det arbete man bedriver för att säkerställa att unga fullföljer gymnasiet och för att minska ungas beroende av försörjningsstöd med sitt arbete för att långsiktigt säkra tillgången till personal och kompetens i de egna verksamheterna. Den kommunala vuxenutbildningen, och dess förmåga att samspela med arbetsmarknadspolitiken, är här av central betydelse.

Individen i centrum

Det stöd som offentliga aktörer erbjuder unga arbetslösa måste ha individen som utgångspunkt. Väl fungerande samverkan gör det möjligt att sätta individen i centrum; att anpassa de administrativa strukturerna till behoven hos den unga arbetslösa – inte tvärtom.

Utifrån sitt uppdrag, omfattande unga 16–24 år, resonerar Dua återkommande om ungas perspektiv och behov som grupp. Det är också både rimligt och nödvändigt att, med utgångspunkt i de särskilda behov som kan finnas bland t.ex. unga nyanlända eller unga med funktionsnedsättning, utforma riktade insatser och särskilt följa upp resultaten på gruppbasis. I den praktiska verksamheten, måste emellertid varje enskild arbetssökande mötas – såväl av kommun som av Arbetsförmedling – som den individ hen är, med sin egen unika kompetens, förmåga, vilja och livshistoria. Detta är i linje med den inriktning som gäller för arbetsmarknadspolitiken och som nu också successivt slår igenom i Arbetsförmedlingens verksamhet. Myndighetens arbete fokuseras i större utsträckning på att tillgodose individuella behov för att hitta mer varaktiga lösningar i stället för att utgå från särskilda målgrupper och ge olika insatser utifrån målgruppstillhörighet.

Det är samtidigt viktigt med både ett ungdomsperspektiv och ett jämställdhetsperspektiv. Stöd utifrån individuella behov får inte resultera i stereotypa insatser eller diskriminering av vissa grupper. Insatser måste också utformas med beaktande av kunskap om situationen och förutsättningarna för dem som berörs.

Behov att anpassa den arbetsmarknadspolitiska verksamheten till lokala och regionala förhållanden

För att samverka mellan stat och kommun ska kunna fungera väl måste det finnas utrymme för att anpassa den arbetsmarknadspolitiska verksamheten till lokala och regionala förhållanden.

Att arbetsmarknadspolitiken är nationell, med likformighet i regel-tillämpning och likvärdighet i bemötande, och att effektiv matchning bygger på att arbetskraften är beredd att flytta dit, där jobben finns, är en sak. Det måste dock finnas utrymme för att på lokal nivå utforma den arbetsmarknadspolitiska verksamheten utifrån varierande förutsättningar när det gäller t.ex. arbetsmarknadens struktur och behov, arbetskraftens utbildningsnivå, lokalt utbildningsutbud behovet av upphandlade tjänster och tillgången till privata leverantörer.

För kommunernas del gäller att hitta flexibla lösningar för den kommunala vuxenutbildningen i samarbete med näraliggande kommuner. Det avser både utbildningarnas inriktning och upplägget för utbildningar, t.ex. med starttider och pedagogik. Arbetsmarknadsutbildning är ett komplement till den reguljära utbildningen och upphandlas av Arbetsförmedlingen och avser i första hand utbildningar inom bristyrken. Även utbildningar för yrken med hög omsättning av personal upphandlas. För Arbetsförmedlingen gäller att hitta flexibla lösningar i sin upphandling som ger möjlighet till lokal anpassning samtidigt som hänsyn tas till varierande förutsättningar och behov i olika sektorer och branscher. Men det krävs också stöd till arbetsförmedlarna så att dessa centralt upphandlade utbildningar kan anpassas efter lokala behov och bli mer användbara. För framgång i detta arbete finns det gemensamma behov av att lokalt utveckla former, struktur och arbetssätt.

Den goda konjunkturen innebär möjlighet att vidta strukturella åtgärder

Den goda konjunkturen för unga på arbetsmarknaden innebär en möjlighet. Nu, när hjulen snurrar på stora delar av arbetsmarknaden, finns tid och resurser att vidta strukturella åtgärder och att utveckla verksamheterna. Det handlar såväl om åtgärder som generellt underlättar ungas inträde på arbetsmarknaden som

åtgärder som tar sikte på de unga som står längst ifrån arbetsmarknaden. När det gäller grupper som unga nyanlända och unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga finns inte bara behov av att se till att dessa i större utsträckning får del av de arbetstillfällen som uppstår nu. Lika viktigt är att bygga system och strukturer som gör det möjligt att framgångsrikt hantera effekter av kommande lågkonjunktur. I det perspektivet är det angeläget att resursneddragningar avseende insatser för att minska arbetslösheten, som görs till följd av den faktiskt minskande arbetslösheten, inte görs oövertänt och kortsiktigt.

Följ upp – och lär av det som görs

Samverkan är ett medel, inte ett mål. Samverkan måste för att kunna motiveras vara resultatinkriktad. Därför är väl fungerande uppföljning av den verksamhet som sker i samverkan – omfattande även unga som erbjuds insatser av kommunen – en nödvändighet. Utan detta går politikens resultat inte att följa upp. Risken för dubbelarbete är också uppenbar.

Sverige har väl fungerande sektorsvisa uppföljningssystem. Förutsättningarna för att hitta bra uppföljningslösningar är därför goda. Vad som krävs är sektorsövergripande uppföljningar. Det måste från nationell nivå tillhandahållas hållbara system som möjliggör långsiktigt lärande av den offentliga verksamhet som bedrivs i samverkan på lokal nivå. Genom god uppföljning kan både kvaliteten i samverkan och att offentliga resurser används effektivt säkerställas.

Utan god uppföljning finns risker för en upprepning av vad som hände i början av 00-talet. Då ifrågasattes och avskaffades existerande arbetsmarknadspolitiska ungdomsprogram, som byggde på avtal mellan kommuner och Arbetsförmedlingen och genomfördes av kommunerna, just eftersom brister i dokumentationen av insatserna medförde att programmets effekt inte kunde mätas.

8 Utmaningar avseende ungas etablering på arbetsmarknaden

I detta kapitel behandlas ett antal utmaningar avseende hur arbetsmarknaden fungerar. Kapitlet har direkt bäring på faktiska problem och utmaningar som delegationen ser när det gäller ungas arbetslöshet och etablering på arbetsmarknaden. Kopplat till varje område redovisas delegationens bedömningar och förslag kring hur insatserna på dessa områden kan förbättras. De problem och utmaningar som identifierats behandlas ur ett samverkansperspektiv, dvs. hur kan på dessa områden samverka mellan Arbetsförmedling, kommuner och andra, bidra till lösningar och föra utvecklingen framåt.

I avsnitt 8.1 till 8.6 behandlas situationen för grupper av unga som möter särskilda problem i sin etablering på arbetsmarknaden.

I avsnitt 8.7 och 8.8 behandlas vissa aspekter av övergången mellan skola och arbetsliv.

I avsnitt 8.9 och 8.10 behandlas kompetensförsörjningsfrågan, främst ur ett arbetsgivarperspektiv och i perspektiv av vuxenutbildningens betydelse.

8.1 Brister i stödet till unga 20–24 år som varken arbetar eller studerar

Unga som varken arbetar eller studerar – vilka är de?

Enligt den officiella statistiken var det under fjärde kvartalet 2016 cirka 70 000 personer i åldrarna 15–24 år som varken arbetade eller studerade (jfr avsnitt 2.2).¹ En tredjedel av dem hade inte kontakt

¹ Arbetskraftsundersökningarna, SCB, Unga som varken arbetar eller studerar (NEET), tabeller och diagram tredje kvartalet 2016.

med en myndighet. Bland unga som varken arbetar eller studerar är de som saknar gymnasieutbildning och unga som är utrikes födda eller har en funktionsnedsättning överrepresenterade. Analyser av gruppen visar att risken för att under lång tid bli arbetslös ökar om den unga varken arbetar eller studerar två år i rad eller längre.²

Vad görs i dag?

Kommunerna har genom det kommunala aktivitetsansvaret, KAA, uppdraget att aktivt söka upp och erbjuda insatser till ungdomar som inte har fyllt 20 år och inte genomför eller har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskola eller gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning.³ Målgruppen utgörs av cirka 90 000 unga. Inom ramen för aktivitetsansvaret samverkar kommunerna i stor utsträckning med Arbetsförmedlingen. Kommunens ansvar upphör när den unge fullföljt en gymnasieutbildning eller fyller 20 år.

Ingen aktör har ett uttalat ansvar för att på liknande sätt söka upp unga över 20 år som varken arbetar eller studerar. Detta anser OECD i sin rapport *Investing in Youth Sweden* bör åtgärdas.⁴

Kommunerna har även ansvar för individer som inte klarar sin försörjning.⁵ I de fall en individ som får försörjningsstöd inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd av Arbetsförmedlingen, har kommunerna enligt socialtjänstlagen⁶ möjlighet att kräva att individen ska delta i av kommunen anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet. Här ska kommunen samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas om anvisning. Många unga (9 500 individer under 2015) har en sådan insats från kommunen.⁷ Unga som omfattas av aktivitetsansvaret kan också ha försörjningsstöd.

SKL är projektägare för Plug In, ett projekt finansierat av Europeiska socialfonden, som sedan 2010 har verkat för att minska skolfrånvaro och stötta unga att återgå till studier eller annan

² Temagruppen Unga i Arbet livet, www.temaunga.se/uvass

³ 29 kap. 9 § Skollagen (2010:800).

⁴ OECD: *Investing in Youth Sweden*.

⁵ 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

⁶ 4 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453).

⁷ Socialstyrelsen: *Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2015*. Tabellbilaga. 2016.

sysselsättning. Projektet genomförs nu för andra gången och har tre målgrupper; unga som riskerar att avbryta utbildningen, unga som har avbrutit utbildningen samt nyanlända unga i skolan.

På Arbetsförmedlingen pågår för närvarande bl.a. två stora projekt Ung Framtid och UngKOMP, båda finansierade av Europeiska socialfonden. Som nämns i avsnitt 2.3 har de olika målgrupper (nyinskrivna resp. långtidsarbetslösa). De framgångsfaktorer som identifierats inom ramen för de båda projekten sammanfaller i många avseenden med erfarenheterna från Plug In och från andra arbetsmarknadspolitiska projekt; uppsökande verksamhet, multi-kompetenta team, ett individorienterat bemötande och arbetssätt, en tät uppföljning, flexibla insatser och samverkan.⁸

8.2 Delegationens överväganden avseende unga 20–24 år som varken arbetar eller studerar

8.2.1 Ett tydligare ansvar för stödet till unga över 20 år

Delegationens bedömning:

Regeringen bör tydliggöra kommunernas och Arbetsförmedlingens ansvar så att även unga över 20 år som inte studerar eller arbetar får det stöd och de insatser de behöver för att komma i studier eller arbete.

En allt större andel av de unga som i dag är inskrivna på Arbetsförmedlingen står långt från arbetsmarknaden. Men många av dem som är i störst behov av stöd för att klara en etablering på arbetsmarknaden är inte ens inskrivna. Kommunerna ska, genom aktivitetsansvaret, aktivt verka för att unga som inte fullföljt gymnasiet ges förutsättningar att fullfölja utbildningen eller får en insats som leder till studier eller arbete. När individen fyller 20 år upphör kommunens aktivitetsansvar.

När det gäller unga över 20 år som inte studerar eller arbetar finns det ett behov av nära samverkan mellan stat och kommun, precis som i fråga om unga inom särskolan – för vilka Arbets-

⁸ Pluginnovation.se, Slutrapport Unga In (esf.se), MUCF: Lärdomar från arbetsmarknadsprojekt för unga. 2014:1. 2014.

förmedlingen redan i dag har ett tydligt ansvar. Behovet av att förtydliga var ansvaret ligger när kommunens aktivitetsansvar upphör är något som OECD har pekat på.⁹ På många håll i landet försöker kommuner och Arbetsförmedlingen, främst inom olika projektverksamheter, utveckla strukturer för att ge gruppen ett ändamålsenligt stöd.¹⁰ Det utvecklas exempelvis inom tidigare nämnda projekt arbetssätt som tillvaratas av kommunerna. Arbetsförmedlingen arbetar också aktivt för att kunna tillvarata erfarenheterna från sina projekt men det saknas ännu stabila strukturer för hur ett sådant arbete ska kunna bedrivas i den ordinarie verksamheten. Regeringen bör därför tydliggöra kommunernas och Arbetsförmedlingens ansvar för att även unga över 20 år som inte studerar eller arbetar erbjuds det stöd och de insatser som individerna behöver för sin etablering på arbetsmarknaden.

Att unga över 20 år som vare sig studerar eller arbetar och inte heller är inskrivna hos Arbetsförmedlingen, inte får stöd för att etablera sig på arbetsmarknaden får långtgående konsekvenser, både för individen och för samhället.¹¹ Mer strategiska insatser för att individer i gruppen kommer i kontakt med Arbetsförmedlingen skulle sannolikt bidra till att öka sysselsättningen. Sådana insatser skulle också förbättra förutsättningarna att fånga upp unga över 20 år med funktionsnedsättningar vars behov inte tidigare identifierats och som inte erbjudits adekvat stöd. Arbetsförmedlingen ska redan i dag både prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden och bidra till att öka sysselsättningen på lång sikt.¹² Unga som varken studerar eller arbetar, och särskilt de som saknar gymnasieexamen, kan på goda grunder sägas befinna sig långt från arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen har möjlighet att, i samverkan med kommunen, stödja dessa ungdomar att fullfölja gymnasieutbildningen på komvux, att kombinera arbete och utbildning genom t.ex. traineejobb eller utbildningskontrakt eller att få en annan anställning med stöd. En förutsättning för att detta ska ske är dock att Arbetsförmedlingen kommer i kontakt med individerna ifråga. Här behöver det utvecklas nya arbetssätt i samverkan. Kommunerna har i sammanhanget ett

⁹ OECD: Investing in Youth Sweden. 2016.

¹⁰ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar: Kommunernas aktivitetsansvar 2016. 2016.

¹¹ IFAU: En förlorad generation? Om ungas etablering på arbetsmarknaden. 2016.

¹² 2 § förordningen med instruktion för Arbetsförmedlingen (2007:1030).

stort ansvar när det gäller att följa upp och motverka skolavhopp. Det bör i sammanhanget också uppmärksammas att kommunen, genom det kommunala aktivitetsansvaret, redan har en god bild av blivande 20-åringar i kommunen som varken arbetar eller studerar. Det innebär att samlad kunskap om gruppen finns tillgänglig och att det, vid denna givna tidpunkt, inte krävs några särskilda uppsökande insatser för att identifiera vilka individer det handlar om. Rutiner bör upparbetas för att säkerställa en kontinuerlig uppföljning av dessa individer.

I såväl en rapport från Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar¹³ som i Duas enkäter till kommuner och arbetsförmedling, framgår att det i många kommuner bedrivs ett aktivt samverkansarbete avseende denna målgrupp (se kapitel 2 och 4). Arbetsförmedlingen anser dock inte att det är en del av myndighetens ansvar att aktivt bedriva uppsökande verksamhet gällande de arbetslösa som inte är inskrivna på Arbetsförmedlingen.

8.3 Unga nyanländas etablering på arbetsmarknaden

Förutsättningarna att etablera sig på arbetsmarknaden för unga nyanlända är ur flera perspektiv en fråga av central betydelse, inte minst mot bakgrund av flyktinginvandringen under 2015. Många unga nyanlända har ett helt yrkesliv framför sig och stor kapacitet att försörja sig och att bidra till samhället. Samtidigt visar forskning och utvärdering att unga nyanlända kan ha stora svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. För en långvarig och stabil etablering finns för denna grupp ett stort behov av utbildning som minst leder till en gymnasieexamen. Variationen i gruppen när det gäller språk, kunskaper, erfarenheter och förutsättningar i övrigt ställer dock särskilda krav på hur utbildning och andra insatser som erbjuds av det offentliga utformas (se kapitel 6). Vikten av en gymnasieutbildning för en varaktig arbetsmarknadsetablering uppmärksammas bland annat i den remiss som regeringen lämnade till lagrådet den 2 februari om förslag till ändringar i lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige¹⁴ (se nedan).

¹³ Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar: Kommunernas aktivitetsansvar 2016. 2016.

¹⁴ Justitiedepartementet. Lagrådsremiss; Kompletteringar av den tillfälliga lagen för uppehållstillstånd rörande studier på gymnasienivå. Stockholm den 2 februari 2017.

Unga nyanländas skolgång ger i sin nuvarande form dålig grund för etablering på arbetsmarknaden

Det finns stora utmaningar för kommunerna när det gäller innehåll i och utformning av nyanlända ungas utbildning.

En stor andel av de ungdomar som kommit till Sverige under de senaste åren har anlänt i de sena tonåren med begränsad eller ingen utbildning och har då påbörjat sina studier på gymnasieskolans språkintruktionsprogram. För nyanlända elever¹⁵ som beviljats uppehållstillstånd gäller, som för andra elever, att de ska ha påbörjat sina studier vid ett nationellt gymnasieprogram senast det första kalenderhalvåret de fyller 20 år för att få fortsätta studierna på gymnasiet. Många klarar i dag inte av att göra detta.

Språkintruktionsprogram regleras i 17 kapitlet skollagen¹⁶ samt i 6 kapitlet gymnasieförordningen¹⁷. Intruktionsprogrammets innehåll och längd är inte reglerade. Det åligger den kommunala huvudmannen att besluta om en plan för utbildningen¹⁸. Planen ska innehålla utbildningens syfte, längd och huvudsakliga innehåll. Utbildningen på språkintruktionsprogram ska som huvudregel bedrivas i samma omfattning som de nationella programmen dvs. den ska motsvara heltidsstudier. Utbildningen kan dock göras mindre omfattande om eleven begär det och huvudmannen anser att det är förenligt med utbildningens syfte. En elev som har påbörjat ett intruktionsprogram har rätt att fullfölja utbildningen enligt den plan för utbildningen som gällde när utbildningen inleddes, eller enligt en ändrad plan om eleven har medgett att planen ändrades. En individuell studieplan ska upprättas för varje elev. En sådan plan ska innehålla uppgifter om ämnen och kurser som eleven ska studera samt eventuella åtgärdsprogram. Studieplanen ska utformas efter elevens behov och intressen, samt följas upp, utvärderas och revideras, vid behov, i samråd med eleven och (i förekommande fall) dennes vårdnadshavare/god man. Den individuella studieplanen får en extra viktig funktion för elever på språkintruktionsprogram

¹⁵ Enligt 3 kap. 12 a § skollagen (2010:800) definieras en nyanländ elev som en elev som på grund av att hen inte bott i Sverige påbörjat sin utbildning inom det svenska skolväsendet senare än det andra halvåret då hen fyllde 7 år. Eleven anses vara nyanländ sina första 4 år i svensk skola.

¹⁶ Skollagen (2010:800).

¹⁷ Socialtjänstlagen (2001:453).

¹⁸ Skollagen (2010:800).

eftersom detta program saknar en nationellt fastställd programstruktur och nationellt fastställda examensmål. Huvudmannen ska fortlöpande bedöma elevens kunskapsutveckling för att eleven så snart som möjligt ska komma vidare i sin utbildning. Alla elever i språkintröduktion har rätt till undervisning i modersmål och studiehandledning på sitt starkaste skolspråk. Hur skolan ska organisera ämnesundervisningen är inte reglerat.

Utvärderingar och utredningar visar att majoriteten av eleverna på gymnasieskolans språkintröduktionsprogram inte blir behöriga till ett nationellt program i tid för att få fullfölja ett sådant. Skolverket utvärderade bl.a. resultatet för de elever som hösten 2011 påbörjade sina studier på språkintröduktion och konstaterade att endast nio procent av dessa fyra år senare hade avslutat ett nationellt program i gymnasieskolan med gymnasieexamen eller studiebevis.¹⁹

För unga nyanlända är det ofta särskilt angeläget att undervisningen anpassas efter individens behov och förutsättningar. Det finns bl.a. behov av anpassning så att övergångarna mellan olika skolformer fungerar sömlöst; att det blir enklare att gå från språkintröduktion till ett nationellt program och att organisera komvux på ett sådant sätt att nyanlända unga, trots individuell studieplan, blir del av ett sammanhang och kan känna tillhörighet genom att exempelvis få tillhöra en klass. Som framgår av avsnitt 4.1 råder det osäkerhet i kommunerna om vilka möjligheter huvudmännen har att anpassa undervisningen och skolans organisation för att nå bättre resultat för nyanlända unga. Detta är en bild som under hand bekräftats av Skolverket och som också beskrivs i Skolverkets rapport om språkintröduktion²⁰.

Många nyanlända unga hinner inte påbörja ett nationellt program och fullföljer därmed inte gymnasiet. Många har då varit i landet i mer än tre år. De kan då inte få stöd av Arbetsförmedlingen inom ramen för etableringsuppdraget, fastän deras behov bör vara i stort sett desamma. Det är därför av vikt att kommunerna uppmuntrar och underlättar för dessa elever att fullfölja sina gymnasiestudier inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen.

¹⁹ Skolverket: Språkintröduktion. 2016. 50.

²⁰ Skolverket: Språkintröduktion. 2016.

Pågående arbete

Arbetsmarknadsdepartementet presenterade hösten 2016 en departementspromemoria med förslag om att avskaffa möjligheten för ensamkommande unga nyanlända att ingå i Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag från 18 år.²¹ I promemorian understryks vikten av grundläggande utbildning.

Den 2 februari 2017 överlämnade regeringen en remiss till lagrådet om kompletteringar av den tillfälliga lagen (2016:752) för uppehållstillstånd rörande studier på gymnasienivå.²² I lagrådsremissen presenteras ett antal förslag med syftet att uppmuntra nyanlända ungdomar att studera på gymnasial nivå. Bland annat föreslår regeringen att den individ som med ett tillfälligt uppehållstillstånd påbörjat en gymnasieutbildning ska få slutföra sina studier också om tillståndet upphört. Regeringen föreslår även att den som fått, eller annars skulle få, ett beslut om av- eller utvisning med uppskjuten verkställighet för att det saknas ett ordnat mottagande i hemlandet ska kunna få ett uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå upp till 25 års ålder. Därtill föreslås att de individer som i enlighet med dessa kompletteringar fullföljt sin utbildning och senast sex månader efter har en anställning som anmälts till Skatteverket ska kunna beviljas permanent uppehållstillstånd.

Gymnasieutredningen lämnade i oktober 2016 sitt betänkande med flera förslag som syftar till att förbättra förutsättningarna för nyanlända att fullfölja sin gymnasieutbildning, inte minst gällande språkinstruktionen.²³ Betänkandet remissbehandlas för närvarande.

Skolinspektionen genomförde under hösten 2016 en granskning med fokus på språkinstruktionen. Resultatet av granskningen förväntas att presenteras inom kort.

Skolverket arbetar för närvarande med att ta fram en vägledning med information om vad som är möjligt för kommunerna att göra inom ramen för gällande skolsystem. Vägledningen beräknas vara färdig först under hösten 2017, men Skolverket avser att redan under våren tillhandahålla digitalt stöd på området. Vidare har Skol-

²¹ Ds 2016:35: Ett nytt regelverk för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. 2016.

²² Justitiedepartementet. Lagrådsremiss; Kompletteringar av den tillfälliga lagen för uppehållstillstånd rörande studier på gymnasienivå. Stockholm den 2 februari 2017.

²³ SOU 2016:77: En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.

verket i uppdrag från regeringen att följa upp språkintröduktion och analysera genomströmningen och övergången till ett nationellt program samt att med lokala exempel från kommuner visa hur nyanlända elever kan ges möjlighet att använda sitt modersmål i undervisningen. Skolverket har också under 2016 arbetat med att utveckla riktlinjer till stöd för kommunernas arbete med validering av nyanlända med avslutad eller delvis avslutad gymnasieutbildning. I Skolverkets regleringsbrev för 2017 uppdrar regeringen åt myndigheten att den ska kartlägga målgruppen unga nyanlända under 25 år och dess utbildningsbehov inom den kommunala vuxenutbildningen samt hur dessa behov kan mötas. Uppdragen ska redovisas under våren 2017.

Också SKL har uppmärksammat svårigheterna för unga nyanlända att nå en gymnasieexamen. SKL arbetar därför med att analysera behovet av och möjligheterna att utveckla en ny utbildningsform.

8.4 Delegationens överväganden avseende unga nyanlända

8.4.1 Språkintröduktionsprogrammet bör förändras och undervisningen bör i större utsträckning anpassas till individen

Delegationens förslag och bedömning:

Det är angeläget att regeringen snarast möjligt, i linje med Gymnasieutredningens förslag och med hänsyn till de remissvar som inkommer, föreslår och genomför förändringar av gymnasieskolans språkintröduktionsprogram i syfte att fler unga nyanlända ska nå målen för en gymnasieexamen.

Kommunerna bör i större utsträckning än vad som sker i dag använda sig av utrymmet för individuell anpassning av unga nyanländas skolgång. Kommunerna bör också i större utsträckning underlätta för nyanlända elever som lämnar gymnasieskolan utan fullständiga betyg att fullfölja en gymnasieutbildning inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen.

Kunskapen om vad som är möjligt inom rådande regelverk behöver förbättras. Det är därför angeläget att Skolverket vidareutvecklar sitt stöd till kommunerna på detta område.

Utvärderingar och utredningar, bl.a. från Skolverket, visar på brister i hur språkintruktionsprogrammet för nyanlända fungerar. Gymnasieutredningen pekar i sitt betänkande på huvudmännens svårigheter att anpassa utbildningen efter individens behov. Brister i kartläggningen av de kunskaper som eleverna har med sig samt att språkintruktionsens åtskillnad i många skolor från övrig verksamhet hindrar integrationen med övriga elever. Det lyfts också fram som en bidragande orsak till att få elever på språkintruktionsprogram blir behöriga till och fullföljer en gymnasieutbildning inom tillåten tid. Gymnasieutredningens problembild speglar i stort det som framkommit i Duas dialogmöten med kommuner och arbetsförmedlingskontor.

Delegationen menar att regeringen bör arbeta vidare för att förändra språkintruktionsprogrammet. Det är angeläget att regeringen snarast möjligt, i linje med Gymnasieutredningens förslag och med hänsyn till de remissvar som inkommer, till riksdagen föreslår nödvändiga förändringar i de delar i skollagen²⁴ som gäller gymnasieskolans språkintruktionsprogram. Det är även angeläget att regeringen genomför de förordningsförändringar som Gymnasieutredningen framhåller i syfte att skapa bättre förutsättningar för nyanlända elever. De förslag till förändringar som Gymnasieutredningen lämnar och som delegationen menar att regeringen bör ta fasta på gäller sammanfattningsvis:

- behovet av ett utökat stöd till lärare och huvudmän för bedömning av utländsk utbildning (validering)
- förtydligande av reglerna om behörighet till gymnasieskolan för den som söker alternativt går på ett intruktionsprogram
- behovet av att tydliggöra bestämmelsen om heltidsstudier
- vikten av, och möjligheterna till, ett mer varierat innehåll med större koppling till nationella program
- vikten av arbetslivsanknytning i undervisningen, för de elever som siktar mot en yrkesutbildning.

²⁴ Skollagen (2010:800).

Mot bakgrund av de många unga nyanlända i skolåldern som under det närmaste året kommer att beviljas uppehållstillstånd är det angeläget att reformer sker skyndsamt. Förslagen på detta område bör därför hanteras separat så att nödvändiga reformer inte riskerar att försenas på grund av att de i Regeringskansliets beredning kopplas ihop med större, mer komplexa förslag från Gymnasieutredningen.

I sammanhanget bör erinras om att det åligger den kommunala huvudmannen att besluta om en plan för utbildningen och vikten av att denna plan lever upp till skollagens²⁵ krav och i övrigt är av god kvalitet. Dessutom får elevens individuella studieplan en extra viktig funktion för elever på språkintruktionsprogrammet då detta program saknar nationellt fastställda programstrukturer och examensmål.

Det finns också ett behov av att kommunerna i större utsträckning än vad som sker i dag använder sig av det utrymme som finns för att anpassa undervisningen till individen. Kommunernas kunskap om möjligheterna till detta behöver förbättras.

Skolverket har i sina kontakter med Dua konstaterat att kommunen (huvudmannen) inom ramen för gällande regelverk kan anpassa utbildningen och organiseringen av denna i långt större utsträckning än vad som normalt görs. En del skolor organiserar all undervisning i grundskoleämnena inom programmet språkintruktionsprogram, andra organiserar undervisningen på så sätt att eleverna i undervisningsgrupperna kommer både från programmet språkintruktionsprogram och från andra intruktionsprogram. Vidare får språkintruktionsprogrammet även innehålla andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling, exempelvis olika motivationsinsatser och praktik. En likvärdig utbildning innebär därför inte att undervisningen ska organiseras och utformas på samma sätt överallt. Däremot ska den alltid ha elevens bästa som utgångspunkt. Skolverket har också betonat att det är möjligt att kombinera språkintruktionsprogrammet med utbildning i svenska för invandrare. Det innebär att eleven kan vara inskriven både på språkintruktionsprogrammet och på utbildning i svenska för invandrare. I de fall då språkintruktionsprogrammet kombineras med utbildning i svenska för invandrare gäller aktuella styrdokument för denna del av under-

²⁵ Skollagen (2010:800).

visningen. Även om språkinstruktionen ofta bedrivs som en separat verksamhet, menar Skolverket att det är viktigt att den är en integrerad del av den gymnasieskolan den ingår i.²⁶

Mot bakgrund av de behov som finns menar delegationen att det är angeläget att Skolverket vidareutvecklar sitt stöd till kommunerna på detta område. På längre sikt kan en övergripande översyn av alla skolformerna för nyanlända unga behövas.

När det gäller unga nyanlända som inte fullföljer gymnasiet inom tillåten tid och inte har rätt till stöd av Arbetsförmedlingen inom ramen för en etableringsplan, är det angeläget att kommunerna och Arbetsförmedlingen i samverkan har en beredskap. Dessa unga behöver erbjudas flexibla insatser som gör det möjligt för dem att fullfölja sin gymnasieutbildning samtidigt som de får nätverk med arbetsgivare genom arbete eller praktik. Traineejobben ger möjlighet till stor individuell anpassning och kan vara ett redskap i detta arbete. Därtill har komvux en avgörande roll.

8.5 Unga med funktionsnedsättnings etablering på arbetsmarknaden

Följande avsnitt avser huvudsakligen unga med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, i enlighet med den juridiska innebörd begreppet har inom arbetsmarknadspolitiken. I texten används dock återkommande endast uttrycket ”unga med funktionsnedsättning”. Ofta är skälet endast att underlätta läsningen. Det kan dock också handla om att det i något fall bedöms lämpligare med ett begrepp som har en mer allmän, vidare innebörd än det arbetsmarknadspolitiskt präglade uttrycket.

Stora utmaningar, trots god konjunktur

Trots den goda konjunkturen på arbetsmarknaden syns inte någon påtaglig förbättring av möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden för unga med funktionsnedsättning. Sysselsättnings-

²⁶ Se bl.a. Skolverket: Introduktionsprogrammet språkinstruktion. 2013, samt Skolverket: Allmänna råd om utbildning av nyanlända elever. 2016.

graden bland dem som själva uppger att de har en funktionsnedsättning är enligt Statistiska centralbyrån 54 procent.

Hos Arbetsförmedlingen har andelen inskrivna unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ökat. Antalet tredubblades mellan 2008–2015, från 2 000 till 6 000. Ungdomar med funktionsnedsättning utgör omkring 15 procent av samtliga inskrivna arbetslösa ungdomar hos Arbetsförmedlingen. Samtidigt utgör de 29 procent av unga med arbetslöshetsstider på 12 månader eller mer. Av dem med arbetslöshetsstider på 24 månader eller mer utgör ungdomar med funktionsnedsättning hela 42 procent.²⁷

Något som varit tydligt under flera år är ökningen av neuropsykiatriska diagnoser och psykisk ohälsa, särskilt bland unga. Sådana diagnoser utgör i dag merparten av konstaterade funktionsnedsättningar.²⁸

Av de unga som uppger att de har en funktionsnedsättning har var femte känt sig diskriminerad, vanligast är negativa attityder hos arbetsgivare.²⁹

Vid Duas dialogmöten under hösten 2016 framkom att det finns en oro för att ungas problematik, främst psykisk ohälsa men även andra funktionsnedsättningar, inte uppmärksammas i tid och att alla unga därför inte får det stöd de behöver under skoltiden. Detta påverkar sedan deras fortsatta möjligheter på arbetsmarknaden negativt. En extra utsatt delgrupp i detta avseende är unga nyanlända.

De arbetsmarknadspolitiska stöden

Arbetsmarknadspolitiska stöd som är särskilt riktade till personer med funktionsnedsättning är viktiga för gruppens möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden. Detta gäller inte minst för unga med funktionsnedsättning. I synnerhet olika former av anställningsstöd har visat goda effekter när det gäller att förbättra målgruppens möjlighet att få ett jobb. Ett annat stöd som används är SIUS, särskilt introduktions- och uppföljningsstöd, som innebär att individen får stöd av en särskilt utbildad konsulent vid intro-

²⁷ Arbetsförmedlingen: Perspektiv på ungdomsarbetslösheten. 2016.

²⁸ SCB/Arbetsförmedlingen: Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2015. 2016.

²⁹ Ibid.

duktionen på en arbetsplats. Konsulenter samverkar med arbetsplatsen om hur introduktionen ska läggas upp. Stödet kan ibland innebära att SIUS-konsulenter arbetar sida vid sida med individen under en tid. Stödet trappas sedan ned successivt och upphör helt när den anställda kan utföra sina uppgifter självständigt. SIUS, liksom arbetssätten Supported employment och case management, utvärderas för närvarande av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Målsättningen är att få evidens på hur effektiva olika insatser är när det gäller etablering på arbetsmarknaden för unga med aktivitetsersättning. De olika arbetsmarknadspolitiska stöden för personer med funktionsnedsättning används ofta med en rehabiliterande utgångspunkt; individen ska successivt behöva mindre och mindre stöd. Just när det gäller det ökande antalet av unga med funktionsnedsättningar relaterade till psykisk ohälsa är det dock viktigt att se att behovet av stöd kan fluktuera över tid, och att en tillfällig förbättring inte innebär att individens behov upphört på längre sikt. Andra individer kan komma att ha behov av olika former av stöd under hela sitt arbetsliv. Det är viktigt att detta tas med i planeringen av stöd som ges till gruppen.

Samordningsförbunden m.m.

En annan viktig förutsättning för att fler ungdomar som står längre från arbetsmarknaden snabbare ska komma ut i arbete eller studier är en utvecklad och välfungerande samverkan också med landstingen.³⁰ Sådan samverkan finns t.ex. inom samordningsförbunden. I dagsläget finns det 82 samordningsförbund i Sverige. Av Sveriges 290 kommuner samverkar 247 med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och region eller landsting genom ett förbund. Det finns samordningsförbund i samtliga landsting.³¹ Samordningsförbunden verkar genom att finansiera insatser, ofta i projektform, som bedrivs av de samverkande parterna. Insatserna ska rikta sig till individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser och ska syfta till att dessa uppnår eller förbättrar sin förmåga att försörja sig själva.³² Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har

³⁰ Arbetsförmedlingen: Perspektiv på ungdomsarbetslösheten. 2016.

³¹ www.finsam.se/samordningsforbund

³² 2 § lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

under 2017 uppdragits att främja att långtidssjukskrivna, unga med funktionsnedsättning och unga med aktivitetsersättning får ta del av samordningsförbundens insatser.³³

Under 2015 var det cirka 33 500 deltagare i samordningsförbundens insatser. Av dessa registrerades 44 procent (cirka 14 700 personer) med personuppgifter och var föremål för en fördjupad uppföljning i Försäkringskassans rapportering till regeringen. Av dessa var det över 8 000 unga som deltagit i samordningsförbundens insatser. Av dem hade 20 procent aktivitetsersättning innan insatsen (fem procent av de unga med aktivitetsersättning deltog i en av samordningsförbunden anordnad insats). Av de individinriktade insatserna vänder sig 28 procent direkt till målgruppen unga.³⁴ Av de deltagare som kunde följas upp som var under 30 år hade 38 procent av deltagarna gått vidare till arbete eller studier efter insats. För unga som hade aktivitetsersättning innan insats var andelen 25 procent som gått vidare till studier eller arbete.³⁵

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har 2017 fått i uppdrag av regeringen att i samarbete utreda behovet av och genomföra insatser som förkortar tiden i sjukförsäkringen samt medför att den som är sjukskriven eller har aktivitetsersättning utvecklar eller återfår arbetsförmågan och därmed kan återgå i, eller få, arbete. Insatserna ska ske så tidigt som möjligt för de som bedöms ha behov av aktiva rehabiliteringsinsatser. Myndigheterna har även fått i uppdrag att arbeta för att samordningsförbunden prioriterar att finansiera insatser för bl.a. unga med funktionsnedsättning och unga som har aktivitetsersättning i syfte att stärka deras förmåga till förvärvsarbete.³⁶

Regeringen har uppdragit åt 46 statliga myndigheter att ställa praktikplatser till förfogande (minst 1 000 platser per år) och ta emot arbetssökande personer med funktionsnedsättning från Arbetsförmedlingen. Regeringen har också uppdragit åt samtliga myndig-

³³ Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Arbetsförmedlingen samt regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Försäkringskassan.

³⁴ Försäkringskassan: Uppföljning av finansiell samordning 2015, 2016. Det finns även strukturövergripande insatser som avser att förbättra samverkan mellan myndigheterna.

³⁵ Andra deltagande unga uppbar t.ex. försörjningsstöd, sjukpenning, rehabiliteringsersättning eller aktivitetsstöd innan insats.

³⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Försäkringskassan, Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning samt regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Arbetsförmedlingen, Uppdrag, 9.

heter att tillhandahålla moderna beredskapsjobb i staten till personer (minst 5 000 personer fram till år 2020) som är nyanlända eller personer som varit arbetslösa i mer än tre år och som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen har i uppdrag att underlätta implementeringen av dessa båda uppdrag.³⁷

Behov av uppföljning och bättre kunskap

Kunskapen om unga med funktionsnedsättning och deras etablering på arbetsmarknaden är i många avseenden bristfällig. Det beror bl.a. på brister i dokumentation och uppföljning. Mycket av det stöd som erbjuds unga med funktionsnedsättning ges inom kommunal verksamhet (bl.a. LSS och daglig verksamhet) eller kanaliseras via samordningsförbunden och en omfattande projektverksamhet. Även om det kan finnas dokumentation och kunskap om vilka individer som deltar, vilka insatser de får och vad det leder till går det inte att säga hur många som sammantaget deltar i verksamheter av olika slag eller bedöma den samlade effekten. Vad gäller samordningsförbunden kan konstateras att uppföljningen av deras verksamhet omfattar en minoritet av deltagarna, och att endast en liten del av alla unga med funktionsnedsättning tar del i en insats inom förbunden, varför det är svårt att få en bild av hur stor andel som efter en insats är i arbete eller studier.³⁸ Det går inte heller att löpande följa upp hur det går för unga i särskolan när det gäller deras etablering på arbetsmarknaden, då relevant utbildningsstatistik saknas. Det finns forskning som belyst situationen för de elever som gick ut gymnasiesärskolan mellan åren 2001 och 2011. Den visar att en av fyra arbetade efter att ha lämnat gymnasiesärskolan, och att lika många varken arbetade eller studerade. Fyra av tio deltog i daglig verksamhet.³⁹

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) konstaterar i en rapport från 2016 att sedan tidigt 1990-tal och fram till nu har utvecklingen varit negativ för unga med funktionsnedsättning, sett över tid har anknytningen till arbetsmarknaden

³⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Arbetsförmedlingen, Uppdrag, 4.

³⁸ Försäkringskassan: Uppföljning av finansiell samordning 2015. 2016.

³⁹ Arvidsson, J: Sysselsättning och social rättvisa. En nationell registerstudie om 12 269 unga vuxna med intellektuell funktionsnedsättning. 2016.

kraftigt försvagats för denna grupp. Kunskaperna om hur det går för denna grupp på arbetsmarknaden är begränsade och det är inte känt vad som kan förklara den negativa utvecklingen.⁴⁰

Regeringen har gett Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) i uppdrag att ta fram en plan för utvärdering av samordningsförbundens organisering och verksamhet. Den ska redovisas senast den 28 april 2017.⁴¹

8.6 Delegationens överväganden avseende unga med funktionsnedsättning

8.6.1 Prioritera insatser för att främja etableringen på arbetsmarknaden för unga med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

Delegationens bedömning:

Insatser för att främja möjligheterna för unga med funktionsnedsättning att etablera sig på arbetsmarknaden bör prioriteras.

Det bör övervägas om landstingen kan involveras ytterligare, främst genom sin medverkan i samordningsförbund, och spela en mer framträdande roll i samverkan kring unga. Den nationella samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (U2015:06) bör också i sitt arbete fokusera på landstingens roll i samverkan.

En översyn av uppföljningen av målgruppens etablering i arbetslivet bör göras

Väl fungerande samverkan mellan i första hand stat, kommun och landsting – men också det civila samhällets organisationer och sociala företag – är särskilt viktig vad gäller unga med funktionsnedsättning.

Som framgår av avsnitt 8.5 finns en oro över att unga med funktionsnedsättning, som slutar skolan och inte gått i särskolan, inte får det stöd de behöver för sin etablering i arbetslivet. Främst gäller detta unga med neuropsykiatriska diagnoser och psykisk

⁴⁰ IFAU: En förlorad generation? Om ungas etablering på arbetsmarknaden. 2016.

⁴¹ Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Inspektionen för socialförsäkringen.

ohälsa. Andelen unga med psykisk ohälsa har ökat samtidigt som deras möjligheter att etablera sig i arbetslivet har försämrats.⁴² Bland annat mot den bakgrunden finns det, menar delegationen, behov av att utveckla samverkan mellan skola och Arbetsförmedlingen både när det gäller unga som varken arbetar eller studerar i åldern 20–24 år och gällande övergången mellan skola och arbetsliv (jfr avsnitt 8.1 och 8.7). Vidare bör det av samma skäl övervägas om landstingen kan involveras ytterligare främst genom sin medverkan i samordningsförbund och spela en mer framträdande roll i samverkan om unga. Detta gäller särskilt psykiatrin.

Den nationella samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar bör också i sitt arbete fokusera på hur landstingen på mer reguljär basis kan involveras i samverkan kring unga med funktionsnedsättning. Den nationella samordnaren har i sitt uppdrag ett tydligt helhetsperspektiv och tar i sin verksamhet sikte på hela livssituationen för, huvudsakligen, unga 15–25 år som varken arbetar eller studerar. Samordnaren har också en bred tvärspektoriell ingång och fokuserar inte minst på det förebyggande arbetet. Genom detta finns det en tydlig koppling i den nationella samordnarens arbete till landstingens roll och vidare hälso- och sjukvårdspolitiska frågor.

I svaren på Duas enkät till kommuner framkommer att unga med funktionsnedsättning är en prioriterad grupp i överenskommelserna i fyra av tio kommuner, och i var tredje kommun har samverkan kring unga bidragit till att arbetslösheten minskat för dessa (se avsnitt 4.2). Detta är i linje med Duas allmänna bedömning att unga med funktionsnedsättning särskilt gynnas av samverkan. Delegationen ser dock en utmaning när det gäller behovet av kontinuerligt fokus på situationen för dessa unga. I tider av god konjunktur dras resurserna för insatser för arbetslösa ned. Detta är rimligt. Det är samtidigt angeläget att resursneddragningar inte görs oövertänt och kortsiktigt, utan att hänsyn tas till de faktiska utmaningar som måste hanteras. De stora satsningar som, på goda grunder, nu görs för att främja nyanlända ungas etablering på arbetsmarknaden kan innebära en ytterligare utmaning för både Arbetsförmedling och kommunerna. Delegationen vill i detta perspektiv understryka vikten av att aktiva insatser för att främja möjligheterna för unga med funktionsnedsättning att etablera sig på

⁴² Socialstyrelsen: Barns och ungas hälsa, vård och omsorg 2013. 2013.

arbetsmarknaden prioriteras oavsett konjunkturläge. Att värna långsiktigt hållbar samverkan mellan olika nyckelaktörer är en del i detta.

Det är viktigt att i sammanhanget också beakta betydelsen av insatser riktade mot arbetsgivarna. Arbetsgivarnas vilja att anställa individer med funktionsnedsättning är avgörande, inte minst för Arbetsförmedlingens arbete.

Det saknas i dag kunskaper om övergången mellan skola och arbetsliv för unga med funktionsnedsättning. De brister som finns i uppföljningen försvårar dessutom utvecklingen av samverkan på området. I likhet med IFAU menar därför delegationen att det behövs ytterligare kunskap om övergången mellan skola och arbetsliv och situationen på arbetsmarknaden för unga med funktionsnedsättning samt en översyn av uppföljningen av deras etablering.⁴³

8.7 Samspelet och övergången mellan skola och arbetsliv

En bra, väl fungerande skola är av grundläggande betydelse för att förhindra att unga hamnar i arbetslöshet. Det gäller särskilt för de grupper av unga som av olika skäl har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Skolan har här en viktig kompensatorisk funktion att fylla. Cirka 30 procent av landets gymnasieelever slutför inte sina studier inom 4 år. Orsakerna till detta varierar.⁴⁴ Beroende på huruvida individen gått ett, två eller tre år i gymnasiet och vilket program de läser har de olika goda förutsättningar att etablera sig i arbetslivet.⁴⁵ Med utgångspunkt i delegationens uppdrag om samverkan rörande unga arbetslösa lyfts i detta avsnitt ett antal frågor som rör samspelet och kopplingen mellan kommunen, myndigheterna och arbetslivet.

⁴³ IFAU: En förlorad generation? Om ungas etablering på arbetsmarknaden. 2016.

⁴⁴ MUFC: 10 orsaker till avhopp. 2013.

⁴⁵ Skolverket: Vad ungdomar gör efter gymnasieskolan – en registerstudie. 2014.

Studie- och yrkesvägledning

Vem gör vad i dag?

En studie- och yrkesvägledning av hög kvalitet är central för ungas etablering på arbetsmarknaden. Med väl underbyggda val minskar risken för avhopp och felval och fler unga kan gå vidare till eftergymnasiala studier eller arbete. Vägledningen är också viktig för att åstadkomma bättre balans mellan utbud och efterfrågan av kompetens på arbetsmarknaden.

I många av de överenskommelser som gjorts mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna lyfts behovet av åtgärder i syfte att ge ungdomar bättre förutsättningar för initierade val. Inte minst påtalas behovet av att utveckla studie- och yrkesvägledningen och att tidigare och tydligare få in arbetsmarknadskunskap i skolans undervisning. I flera överenskommelser kopplas vikten av god studie- och yrkesvägledning också samman med behovet av att skapa ett närmare samarbete mellan skolan, Arbetsförmedlingen och arbetslivet.

Det är kommunernas ansvar att säkerställa att elever i alla skolformer utom förskolan och förskoleklassen har tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför val av framtida utbildning och yrke kan tillgodoses. Även den som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till vägledning.

Arbetsförmedlingen har enligt sin instruktion inget allmänt uppdrag kopplat till studie- och yrkesvägledning. En fungerande sådan är dock en av förutsättningarna för att myndigheten ska kunna uppfylla de grundläggande uppdrag som finns angivna i 2 § instruktionen; att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft samt bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt⁴⁶. Det anges i förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten att denna ska drivas bl.a. i form av vägledning.⁴⁷ Vägledning definieras som att den enskilde ska få stöd och information för att kunna göra ett övervägt val av arbete och utbildning.⁴⁸ Bestämmelserna innehåller inget om Arbetsförmedlingens roll i en mer övergripande och strategisk utveckling av studie- och

⁴⁶ 2 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁴⁷ 5 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁴⁸ 8 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

yrkesvägledning i samverkan med andra parter. I instruktionen finns dock ett specifikt uppdrag när det gäller unga med funktionsnedsättning. När det gäller dessa unga ska Arbetsförmedlingen särskilt samverka med skolan för att underlätta övergången från skola till arbetsliv.⁴⁹ Detta fullgörs, såvitt delegationen förstår, i allt väsentligt genom ett strukturerat samarbete med gymnasieskolan.

Arbetsförmedlingen tillhandahåller också informations- och vägledningsmaterial om yrken och arbetsmarknad. Det är ett vägledningsmaterial som stöd för pedagoger, handledare och studie- och yrkesvägledare för att öka kunskapen om arbetsmarknaden, yrken och studier bland unga. Innehållet i vägledningsmaterialet är i första hand tänkt för elever i grundskolan och gymnasiet, men går att använda även för äldre. I materialet presenteras också vad Arbetsförmedlingen gör och vilket stöd individen kan få.

Skolverket fick 2013 i uppdrag att i samråd med Arbetsförmedlingen genomföra fortbildningsinsatser för främst studie- och yrkesvägledare för att förbättra kvaliteten inom vägledningen, med avseende bl.a. på att utveckla studie- och yrkesvägledningen när det gäller att förmedla kunskaper om vilka delar av arbetsmarknaden där brister respektive överskott av arbetskraft kan förväntas uppstå i framtiden och i vilken utsträckning det finns möjligheter att få ett arbete direkt efter gymnasiet. Arbetsförmedlingen medverkar, tillsammans med landets regioner, också i genomförandet av uppdraget, framför allt genom sina regionala branschstrategier. Uppdraget ska slutredovisas den 15 mars 2019.

Skolverket fick samtidigt i uppdrag att efter samråd med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Myndigheten för delaktighet (dåvarande Hjälpmedelsinstitutet) ta fram en fortbildningsinsats för studie- och yrkesvägledare i gymnasieskolan, särskilt inriktad på hur man kan minska de etableringssvårigheter som unga med funktionsnedsättningar möter på arbetsmarknaden samt informera om det stöd från olika myndigheter som ungdomarna kan få.⁵⁰ Uppdraget slutredovisades i februari 2015. Skolverket uppger att erfarenheterna från genomförandet av uppdraget varit positiva. Kontakter knöts mellan Skolverket och Arbetsförmedlingen på flera

⁴⁹ Mål och återrapporteringskrav, Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Arbetsförmedlingen. 15 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁵⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Statens skolverk, Uppdrag, 37–38.

nivåer. Deltagarna upplevde att insatserna gav en ökad förståelse för respektive myndighets roll och befogenheter, vilket i sin tur bidrog till att övergången mellan skolan och arbetslivet kunde göras bättre för elever med kognitiva funktionsnedsättningar.

Initiativ för att öka kunskapen om arbetsmarknaden hos eleverna har också tagits av arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Svenskt näringsliv har tagit fram skriften ”iPraktiken – skola”, ett material som riktar sig till skolpersonal, arbetsgivare och elev och handlar om arbetet med prao och praktik.⁵¹ Industrins utvecklingscentra i Sydsvetrike, IUC Syd, har i samverkan med bl.a. Arbetsförmedlingen startat ”Industrinatten”⁵², en årlig gemensam aktivitet för att visa ungdomar vägarna till framtidsjobben inom industrin, och en möjlighet för industriföretag att visa upp sin verksamhet och underlätta framtida kompetensförsörjning. Liknande initiativ tas på andra håll i landet. Ett antal fackliga organisationer har finansierat projektet Arena Skolinformation⁵³, en webbplats med information och material om arbetslivet som riktar sig till elever och lärare i gymnasieskolan.

Arbetsmarknadsutredningen har i uppdrag att analysera hur Arbetsförmedlingens vägledning kan stärkas och samspela med annan vägledning. Denna del av uppdraget ska delredovisas av utredningen i oktober 2017.⁵⁴

Mycket kvar att göra

OECD rekommenderar i sin rapport ”Investing in youth, Sweden”, 2016, att insatser bör göras för att förbättra tillgången till och kvaliteten på karriärrådgivningen för både unga som varken arbetar eller studerar och unga i gymnasiet, och särskilt i samarbetet med Arbetsförmedlingen.⁵⁵ När det gäller studie- och yrkesvägledning speglas i rapporten mycket av det som lyfts fram i andra utredningar och rapporter under de senaste åren.

⁵¹ Svenskt näringsliv: iPraktiken – skola. En skrift från Svenskt Näringsliv för dig som arbetar med prao och praktik 2016.

⁵² www.industrinatten.se

⁵³ www.arbetslivskoll.se/arena-skolinformation/

⁵⁴ Dir. 2016:56: Det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag (A 2016:03).

⁵⁵ OECD: Investing in Youth, Sweden. 2016.

Gymnasieutredningen pekar på problemet med skolavbrott och byte av program inom skolformen och lyfter fram forskningsresultat som visar att en utvecklad studie- och yrkesvägledning kan förebygga skolavbrott.⁵⁶ Yrkesprogramsutredningen poängterar vikten av vägledning för att unga ska göra välinformerade val till gymnasiet. Utredningen konstaterar att kvaliteten i studie- och yrkesvägledningen i grundskolan varierar och att elevernas kunskaper om arbetslivet och om vilka jobb som finns behöver förbättras.⁵⁷

Skolan och övergången till arbete

Övergången mellan skola och arbetsliv fungerar inte tillfredsställande i dag. Att ge unga goda kunskaper om arbetsmarknaden, i tidig ålder, och möjlighet att pröva olika yrken är en god grund för senare val av utbildning. För unga med funktionsnedsättning såväl som för unga nyanlända kan extra stöd av olika slag vara avgörande för att kunna tillgodogöra sig och fullfölja en utbildning. Brister på dessa områden drabbar således särskilt ungdomar som redan löper högre risk att hamna i arbetslöshet.

Studie- och yrkesvägledningen är en pusselbit. Men övergången mellan skola och arbetsliv är mycket mer än vägledning. Det handlar om möjligheter till prao eller praktik såväl i grund- som gymnasieskola, till arbetsplatsförlagt lärande, praktik och studentarbete under studierna på högskolan och till feriejobb inom kommun och i andra sektorer.⁵⁸ Men det handlar också om bristen på arbetsmarknadskunskap i undervisningen och strukturer för samverkan mellan skolans huvudman, kommun, arbetsgivare och Arbetsförmedlingen för att möjliggöra praktik, studiebesök, arbetsgivarbesök m.m. i skolan.

I de dialogmöten som Dua haft med kommuner och lokala arbetsförmedlingskontor, liksom de enkäter Dua genomfört, framkommer att man i samverkan ser ett behov av och arbetar för att öka arbetsmarknadskunskapen hos eleverna i såväl grundskola som gymnasieskola och att utveckla studie- och yrkesvägledningen (jfr avsnitt 4.1).

⁵⁶ SOU 2016:77: En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning, 210.

⁵⁷ SOU 2015:97: Välja yrke, 61 ff.

⁵⁸ SKL: Fler feriejobb för ungdomar i kommuner och landsting sommaren 2016. 2016.

Arbetet syftar bl.a. till att förebygga skolavhopp. Arbetsförmedlingen bidrar med arbetsmarknadskunskap i ungdomsutbildningen och kommunerna bidrar i vägledningsarbetet för arbetslösa unga.

Av den första kull elever som gått yrkesprogram i den reformerade gymnasieskolan hade 64 procent arbete som huvudsaklig sysselsättning omkring tio månader efter att utbildningens tredje år var slut och 13 procent var i högskolestudier. Av dem som gick ut något av den tidigare gymnasieskolans studieförberedande program 2010/11, och fick slutbetyg med grundläggande högskolebehörighet, återfanns 44 procent i högskolestudier ett år efter medan 46 procent arbetade. För yrkesprogrammen finns såväl lokala som nationella programråd för att främja att utbildningarna motsvarar branschernas behov. Gymnasieutredningen skriver att det kan finnas ett behov av ett programråd även för de högskoleförberedande programmen, som ett forum för att identifiera omvärldsförändringar och diskutera behov av förändringar. Skolverket har påbörjat ett sådant arbete med, enligt utredningen, goda erfarenheter av att organisera ett gemensamt programråd för de sex högskoleförberedande programmen. I programrådet ingår dock lärosätesrepresentanter och representanter för högskolemyndigheterna,⁵⁹ dock inte arbetsgivare med behov av personal med högskoleutbildning.

Frågor om övergången mellan skola och arbetsliv engagerar parterna på arbetsmarknaden. Sacos studentråd har exempelvis tillsammans med Teknikföretagen tagit fram rapporten ”Bättre matchning på vägen ut i arbetslivet” som visar att behovet av en förbättrad arbetslivsanknytning är stort även inom högskolan. Extrajobb på ett för utbildningen relevant arbete vid sidan av studierna som t.ex. studentmedarbetare, en möjlighet som finns men underutnyttjas, skulle gynna såväl unga som arbetslivet.⁶⁰ Varannan student uppger sig vara missnöjd med arbetslivsanknytningen på sin utbildning. Det är en mismatch mellan de kunskaper och färdigheter som högskolan lär ut och vad arbetslivet efterfrågar. Det saknas även en kontinuerlig och systematisk uppföljning av arbetslivsanknytningen i utbildningarna. Företagarna

⁵⁹ SOU 2016:77: En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.

⁶⁰ Johansson A, Saco studentråd och Teknikföretagen: Bättre matchning på vägen ut i arbetslivet. 2016, och EVA: Effekter af studiejob, udveksling og projektorienterede forløb. 2016.

förslår i en rapport, ”Det är attityden, dumbom”, att prao görs obligatoriskt i grund- och gymnasieskolan, att praktik på akademiska utbildningar ska möjliggöras i större utsträckning samt att skolan och Arbetsförmedlingen bör ha en ökad dialog med näringslivet.⁶¹

En fråga med nära koppling till övergången mellan utbildning och arbetsliv är validering och yrkesbedömning. Att med kvalitet snabbt kunna bedöma kompetens hos individer som saknar formella meriter är ett av de verktyg som kan påskynda nyanländas etablering och att de på ett korrekt sätt kan komplettera utbildning, där så behövs. Många av de nyanlända personerna har både utbildning och yrkeserfarenhet från sina hemländer inom områden där det finns stora rekryteringsbehov på den svenska arbetsmarknaden. De behöver så snabbt som möjligt matchas mot arbeten där deras yrkeskompetens tas till vara. Validering är också relevant för unga som av olika skäl inte fullföljt en gymnasieutbildning för att de ska kunna komplettera den. Ett antal satsningar har redan beslutats på området, bl.a. har en valideringsdelegation tillsatts, uppdrag till Arbetsförmedlingen och Skolverket har getts och särskilda resurser för validering har tillförts Socialstyrelsen.

8.8 Delegationens överväganden avseende samspelet och övergången mellan skola och arbetsliv

8.8.1 Samverkan för mer arbetsmarknadskunskap i skolan och effektivare övergång mellan skola och arbetsliv

Delegationens bedömning och förslag:

Samverkan mellan skola och arbetsliv behöver förbättras.

- Arbetsförmedlingen bör utveckla strukturer för sitt samarbete med kommuner gällande såväl grund- och gymnasieskola och motsvarande skolformer som vuxenutbildning för att stärka inslaget av arbetsmarknadskunskap och medverkan från arbetslivet i undervisningen.

⁶¹ Företagarna: Det är attityden, dumbom. 2016.

- Skolverket bör återuppta arbetet med att, i samråd med övriga berörda myndigheter, genomföra fortbildningsinsatser inom studie- och yrkesvägledningsområdet på gymnasieskolan. Inriktningen bör även nu vara hur de etableringssvårigheter som unga med funktionsnedsättning möter på arbetsmarknaden kan minskas. Inom ramen för arbetet bör Skolverket i samråd med Arbetsförmedlingen och SKL ta fram förslag till hur generella strukturer för samverkan mellan Arbetsförmedling och gymnasieskola långsiktigt skulle kunna utformas.
- Arbetsmarknadsutredningen (A:2016:03) bör pröva förutsättningarna för att samordna Arbetsförmedlingens vägledning med kommunernas studie- och yrkesvägledning och föreslå en fungerande ansvarsfördelning för detta.

En väl fungerande samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna, där även arbetsgivare involveras, bidrar till att underlätta övergången mellan skola och arbetsliv, förebygger avhopp och är ett viktigt led i en god kompetensförsörjning. Övergången mellan skola och arbetsliv fungerar inte tillfredsställande i dag.

Brister i arbetslivsanknytningen i utbildningen ökar risken för att unga väljer att inte studera vid högskolan, hoppar av gymnasiet eller är dåligt förberedda för de val de behöver göra för att etablera sig på arbetsmarknaden. Att ge unga tillräckliga kunskaper för att göra initierade val och hamna på rätt spår redan från början ökar motivationen för att fullfölja pågående studier, liksom för fortsatta studier.

Graden av samverkan mellan skolan och Arbetsförmedlingen varierar i dag över landet och är på vissa håll begränsad. Särskilt drabbar detta ungdomar som redan löper högre risk att hamna i arbetslöshet, inte minst elever med funktionsnedsättningar som inte tillhör målgruppen för gymnasiesärskolan. Arbetsförmedlingen bör utveckla strukturer för sitt samarbete med kommuner gällande såväl grund- och gymnasieskola som vuxenutbildning för att stärka inslaget av arbetsmarknadskunskap och medverkan från arbetslivet i undervisningen. Vidare bör Skolverket återuppta det arbete som bedrevs inom ramen för det uppdrag som avslutades 2015⁶²: att, i samråd med

⁶² Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Statens skolverk, Uppdrag, 38.

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Myndigheten för delaktighet, genomföra fortbildningsinsatser inom studie- och yrkesvägledningsområdet på gymnasieskolan. Inriktningen bör även nu vara hur de etableringssvårigheter som unga med funktionsnedsättning möter på arbetsmarknaden kan minskas. Inom ramen för arbetet bör Skolverket i samråd med Arbetsförmedlingen och SKL ta fram förslag till hur generella strukturer för samverkan mellan Arbetsförmedling och gymnasieskola skulle kunna utformas. I sammanhanget bör beaktas erfarenheterna av Arbetsförmedlingens samverkan med särskolegymnasiet. Genom att etablera mer generella samverkansstrukturer mellan gymnasieskola och Arbetsförmedling ökar förutsättningarna betydligt att tidigt fånga upp elever som kan förväntas få svårigheter i övergången till arbete eller högre studier. Det gäller inte minst elever med funktionsnedsättning som inte går i gymnasieskolan, varav många med neuropsykiatriska diagnoser eller psykisk ohälsa. Men också andra elevgrupper.

När det gäller den samlade studie och yrkesvägledning som erbjuds av det offentliga, menar delegationen att det finns behov av att ta större grepp för att få den att fungera bättre. Delegationen utgår från att Arbetsmarknadsutredningen presenterar breda framåtsyftande förslag i sitt delbetänkande i oktober 2017. Arbetsmarknadsutredningen bör, anser delegationen, utifrån sitt uppdrag om hur Arbetsförmedlingens vägledning samspelar med annan vägledning, pröva förutsättningarna för att samordna Arbetsförmedlingens vägledning med kommunernas studie- och yrkesvägledning, såväl inom grund- och gymnasieskolan och motsvarande som inom vuxenutbildningen, och hitta en fungerande ansvarsfördelning för detta. Syftet ska vara att kunna erbjuda alla invånare i en kommun ändamålsenlig vägledning.

8.9 Kompetensförsörjning och vuxenutbildning

Ungdomars etablering på arbetsmarknaden är en viktig aspekt av frågan om kompetensförsörjning i stort. Det är bland de unga, inte minst unga nyanlända, som huvuddelen av nytilträdande på arbetsmarknaden återfinns. Pensionsavgångarna täcks i dag knappt av dem som träder in på arbetsmarknaden, om det inte vore för invandringen.

Arbetsgivarperspektivet i samverkan

På organisations- och företagsnivå är kompetensförsörjningen varje arbetsgivares eget ansvar. Detta är viktigt att understryka. Staten bestämmer samtidigt vissa grundläggande förutsättningar genom bl.a. utbildningssystemens dimensionering, utformning och inriktning och de åtgärder som vidtas för att förbättra matchningen på arbetsmarknaden.

Dua har redan från början av sitt arbete, haft en medvetenhet om att ungdomsarbetslösheten inte löses genom samverkan mellan två offentliga aktörer. Det är arbetsgivare som anställer. Samverkan måste därför utformas i relation till arbetsgivarna, såväl privata som offentliga, och deras behov. Och arbetsgivare måste också engageras i samverkan.

Arbetsgivarna vinner mycket om Arbetsförmedlingen och kommunerna kan samordna sig när det t.ex. gäller förfrågningar om möjlighet att ta emot praktikanter eller att anställa unga långt från arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen bör också inom ramen för god samverkan bättre kunna dra nytta av, och utnyttja den lokala kännedom och de lokala nätverk som finns på kommunernas näringslivskontor. Lokalt ser arbetsförmedlingskontoren och kommunerna ett tydligt behov av att engagera fler arbetsgivare i arbetet inom ramen för de lokala överenskommelserna om samverkan. Från företagen finns en återkommande önskan när det gäller arbetsmarknadspolitikens utformning och genomförande; enkelhet och tydlighet. Det finns mot den bakgrunden anledning för regeringen och ansvariga myndigheter att överväga hur informationen om insatser och stöd kan göras mer tillgänglig. Det gäller både arbetsmarknadspolitiska stöd och insatser samt stöd inom ramen för utbildningspolitiken. Än viktigare i detta sammanhang är förstås regelverkens utformning i sig (jfr avsnitt 9.3 och 9.4).

En del i Duas verksamhet som syftar till att, i förlängningen, förbättra förutsättningarna i arbetet för att tillgodose arbetsgivarnas kompetensbehov är delegationens forskningsprojekt med företag (jfr avsnitt 1.4). I det s.k. lärprojektet ligger fokus på att lära av företag som rekryterar unga, nyanlända och individer med funktionsnedsättning för att kunna sprida kunskap och erfarenhet till andra företag, men också till offentlig sektor om hur de kan arbeta, och hur de kan stödja privata företag. Resultaten kommer att spridas brett, både under projektidens gång och efter projektavslut.

Kompetensförsörjning och arbetslösa unga som resurs

Idealt kan en del av arbetsgivares kompetensförsörjningsbehov på både kort och lång sikt tillgodoses genom anställning av unga arbetslösa personer och genom att individer som är i utbildning ges chansen till arbetsplatsförlagt lärande – och i förlängningen anställning. Samtidigt är en återkommande utmaning för det offentliga, både Arbetsförmedling och kommuner, att matcha unga arbetslösa mot arbetsgivare och hitta individanpassade lösningar tillsammans med arbetsgivare. Arbetsgivare lyfter, i den processen, ofta fram att ett stort hinder för dem är bristen på tid och resurser för att i det dagliga arbetet hantera t.ex. administration, handledning och eventuellt behov av kompetensutveckling eller anpassning av arbetsuppgifterna eller arbetsplatsen.

Kommunerna som arbetsgivare har i detta avseende både särskilda utmaningar och särskilda möjligheter. De har stora rekryteringsbehov, inte minst till välfärdsverksamheterna. De är ansvariga för ungdomsutbildningen och för vuxenutbildningen och kan på olika sätt anpassa den efter de kompetensbehov som identifieras. De har dessutom förhållandevis god kännedom om outnyttjade kompetensresurser i form av de arbetslösa i kommunen, t.ex. unga som varken arbetar eller studerar. För att kommunerna framgångsrikt ska kunna hantera denna situation krävs att de förmår koppla samman sitt arbete för att tillgodose sina rekryteringsbehov med sin utbildningsverksamhet och de insatser man gör för bl.a. unga arbetslösa. Under året som gått har Dua sett en utveckling av samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedling som innebär att fler och fler kommuner har detta dubbla perspektiv, såväl personalenheter som näringslivet ingår i dag i samverkan i en tredjedel av kommunerna. På många håll finns dock fortfarande utvecklingsbehov i detta avseende.

I fråga om arbetet för att få arbetsgivare att samverka med Arbetsförmedlingen och kommunerna och, som ett led i sin kompetensförsörjning, dra nytta av de olika arbetsmarknadspolitiska och utbildningspolitiska stöd som finns har arbetsmarknadens parter en central roll. Det är viktigt med information och stöd från de centrala parterna till medlemmarna, såväl arbetsgivare som

individer. Ett väl fungerande samråd⁶³ på lokal nivå, på tidigt stadium, med fackliga organisationer är också en förutsättning för att arbetsmarknadspolitiska stöd ska kunna nyttjas på ett effektivt och ändamålsenligt vis.

Vuxenutbildningen en nyckelfaktor för den framtida kompetensförsörjningen

Delegationen pekade i sin rapport till regeringen 2016 på att många kommuner under de senaste 10–15 åren har dragit ner på den egenfinansierade vuxenutbildningen. Allt fler kommuner har blivit beroende av den statliga finansieringen med ett antal olika, ettåriga statsbidrag för olika former av den kommunala vuxenutbildningen. Det har skapat problem när det gäller att få överblick över systemet och medfört svårigheter, särskilt ur ett arbetsmarknadsperspektiv, att effektivt utnyttja de utbildningsplatser som budgeterats för. Att medel för utbildningsplatser söks för ett år i taget bidrar till att strukturerna för, och utformningen av, utbildningen inte förändras och utvecklas. Många kommuner har, så länge statsbidragen funnits, varit ovilliga att lägga resurser på annat än det de får statlig ersättning för. Samtidigt innebär den snabba utvecklingen när det gäller t.ex. digitalisering, nya tjänster och allt snabbare omsättning av kunskaper att behovet av flexibel och anpassad utbildning blir allt viktigare.

För närvarande sjösätts flera omfattande reformer inom vuxenutbildningen. SFI har från och med 1 juli 2016 avvecklats som egen skolform och inordnas nu i komvux. Förändringen innebär bl.a. en möjlighet för studerande att redan tidigt i sin utbildning kombinera studier i språk med andra kurser på grundläggande eller gymnasial nivå inom komvux. Sedan 1 januari 2017 finns en utökad rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå grundläggande och särskild behörighet till högskoleutbildning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om vilka kurser som en rätt att delta i komvux på gymnasial nivå omfattar.

⁶³ Här avses inte enbart sådant samråd som enligt 9 a § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska ske innan någon tar del av ett arbetsmarknadspolitiskt program eller arbetsmarknadspolitisk insats förlagd till en arbetsplats, utan samråd genom löpande kontakter och dialog i mer allmän mening.

Den 1 januari 2017 infördes också en ny ordning för statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning⁶⁴. Avsikten är att den nya modellen bättre ska möta arbetsmarknadens behov av kompetens och nyanländas behov av yrkesutbildning på gymnasial nivå. Statsbidrag ska sökas gemensamt av flera kommuner. Skolverket har utarbetat en fördelningsmodell gällande statsbidraget. De samverkande kommunerna, enligt förordningen, ska sammantaget finansiera utbildning för motsvarande det beviljade statsbidragets storlek.

De nämnda reformerna är viktiga steg för att kommunerna ska kunna klara kommande utmaningar. Trycket på den kommunala vuxenutbildningen kommer dock under de närmaste åren att vara mycket stort. Det gäller på alla områden och för alla kommuner.

Av stor betydelse i relation till de krav som framöver kommer att ställas på vuxenutbildningen är flyktingsituationens effekter. Många asylsökande har fått uppehållstillstånd under 2016, fler kommer att få det under 2017 och ska då etablera sig på arbetsmarknaden. Närmare en tredjedel av gruppens som helhet saknar utbildning motsvarande gymnasieexamen, många har inte fullföljt en utbildning motsvarande grundskolan. En stor del är unga, 65 000 av de asylsökande 2016 är mellan 18 och 34 år. Det är inte realistiskt att tro att särskilt många av dem kommer att hinna fullfölja en utbildning inom gymnasieskolan. Den stora majoriteten kommer att behöva studera klart, alternativt påbörja och avsluta sin utbildning inom komvux. Arbetsförmedlingen har dessutom i sitt regleringsbrev för 2017 ett mål att individer, bl.a. i etableringsuppdraget, som saknar gymnasieutbildning i högre utsträckning ska påbörja reguljära studier.

⁶⁴ Förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

8.10 Delegationens överväganden avseende kompetensförsörjning och vuxenutbildningen

8.10.1 Satsa på arbetsplatsernas förmåga att ta emot nyutbildade

Delegationens bedömning:

Det finns anledning att överväga större och bredare satsningar på att rusta arbetsplatser och organisationer för att de ska kunna ta emot nyutbildade på arbetsmarknaden. Särskilda utlysningar av Svenska ESF-rådet, samt fortsatt användning och utveckling av YA-delegationens (U2014:07) handledar-utbildning och övrigt stöd som delegationen erbjuder, bör kunna vara viktiga delar i sådana satsningar.

Dagens arbetsplatser präglas av långt gången rationalisering. Arbetsgivarnas allmänna intresse av att sänka verksamhets- och produktionskostnader innebär dessutom en press i organisationerna. Denna situation lyfts av arbetsgivare ofta fram som ett stort hinder för att ge t.ex. unga, nyanlända eller långtidsarbetslösa möjligheter till anställning eller arbetsplatsförlagda aktiviteter eller personer som är i studier möjlighet till arbetsplatsförlagt lärande. Det är angeläget med åtgärder som tar sikte på denna problematik.

Åtgärder bör övervägas som syftar till att ”rusta” arbetsorganisationer och utveckla deras kapacitet att, som ett led i sin kompetensförsörjning, ta tillvara nyutbildades kompetens på arbetsmarknaden. Det handlar om att skapa bättre förutsättningar för organisationerna att på ett strukturerat vis ta emot, introducera och handleda lärlingar, praktikanter och nyanställda med lönestöd inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, med nystartsjobb eller yrkesintroduktionsanställning (YA), eller utan lönestöd. Insatser skulle t.ex. kunna inriktas mot

- att förbättra det arbetsplatsförlagda lärandet för nämnda grupper
- att utveckla kompetensen hos dem som fungerar som handledare och i organisationerna som helhet
- att utveckla handledarskap och mentorskap till att bli ett led i en karriärutveckling för äldre erfaren arbetskraft och ett redskap i arbetet för att få till stånd en god generationsväxling

- att skapa förutsättningar för att personer som tillhör en minoritet, i termer av kön, etnisk tillhörighet, ålder, funktionsstatus, sexuell läggning etc., inte bara får in en fot i en organisation utan också kan bli kvar och trivas.

Insatser av aktuellt slag kan förväntas ha strukturella och relativt långsiktiga effekter. De kompletterar dessutom väl de lönesubventioner kopplade till individer som arbetsgivare har möjlighet till inom ramen för arbetsmarknadspolitiken. Det finns en tendens att allt högre och alltmer generella sådana lönesubventioner efterfrågas. När det gäller användningen av lönesubventioner på individnivå kan problem uppstå; i relation till EU:s statsstödsregler, till konkurrensregler och till de fackliga organisationernas intressen. Att rikta strategiska insatser mot organisationernas funktionsätt och utveckling är ur dessa perspektiv mer okomplicerat. Delegationen bedömer att det finns särskilda behov och möjligheter i fråga om kommunerna. Det beror på att den utmaning generationsväxlingen innebär är särskilt påtaglig inom kommunerna och på möjligheterna att igenomförandet av insatserna, när det gäller kommunernas välfärdsverksamheter, också beakta vikten av att säkerställa kvalitet i verksamheten. Svenska ESF-rådet bör, genom strategiska utlysningar inom socialfondsprogrammets programområde 1, som gäller redan anställda, kunna spela en viktig roll i arbetet med de frågor som här aktualiseras. Också det arbete YA-delegationen bedriver bör kunna tas tillvara i större utsträckning. YA-delegationen har tagit fram en handledarutbildning riktad till dem som ska handleda yrkesintroduktionsanställda. Handledarutbildningen är dock generell till sin utformning och kan användas av varje anställd med uppdrag att vara handledare. Handledarutbildningen tillsammans med andra hjälpmedel som finns tillgängliga på YA-delegationens hemsida⁶⁵, bör kunna vara till stor nytta för att förbereda arbetsplatsen på att ta emot nytillträdande och bidra till kvalitet i introduktionen. Också andra aktörer har tagit fram handledarutbildningar som kan nyttjas i större utsträckning. Det gäller t.ex. Vård- och omsorgscollege, som vidareutvecklat en web-baserad handledarutbildning framtagen av Skolverket.

⁶⁵ www.ya-delegationen.se

8.10.2 Att skapa förutsättningar för en vuxenutbildning av hög kvalitet är ett gemensamt ansvar

Delegationens bedömning:

Kommunerna behöver ta ett stort ansvar för ett långsiktigt och stabilt utbud av flexibel vuxenutbildning av hög kvalitet.

De reformer av vuxenutbildningen som nu genomförs välkomnas. Tidsramarna för kommunerna att ställa om och förbereda sig inför förändringarna är dock snäva. Regeringen måste därför noga följa reformernas implementering och vid behov överväga ytterligare åtgärder.

För att tillgodose kompetensbehoven på arbetsmarknaden krävs också fortsatta reformer av vuxenutbildningen. Regeringen bör därför utreda förutsättningarna för en fastare struktur för en regionaliserad, yrkesinriktad vuxenutbildning.

En väl fungerande kommunal vuxenutbildning fyller en central funktion när det gäller att komma till rätta med långsiktiga och breda kompetensbehov på arbetsmarknaden. Detta blir än mer påtagligt i takt med att kraven på kunskap, flexibilitet och omställning under arbetslivet successivt ökar.

Kommunerna behöver ta ett stort ansvar för ett långsiktigt och stabilt utbud av flexibel vuxenutbildning av hög kvalitet. En stor utmaning är att i ökad utsträckning möjliggöra flexibla starter av utbildningar, utbildning på deltid och utbildning på kvällstid, bl.a. genom att använda nya digitala lösningar. En annan utmaning är att säkerställa att individer med funktionsnedsättning och individer som behöver stöd i svenska språket får sina behov tillgodosedda. Behoven av att, med koppling till arbetsmarknadspolitiska insatser, kunna erbjuda utbildning via det reguljära utbildningssystemet kommer också att öka. Det gäller inte minst mot bakgrund av de många nyanlända som de närmaste åren kommer att vara i behov av utbildning. Detta kommer att ställa särskilda krav på kommunernas och Arbetsförmedlingens förmåga att samverka.

Delegationen välkomnar de reformer av komvux som nu genomförs. Tidsramarna för kommunerna att ställa om och förbereda sig är dock snäva. På kort sikt innebär de ökade kraven och de nya förutsättningarna, tillsammans med det stora behovet av vuxenutbildning, en påfrestning på de kommunala strukturerna att leverera såväl ökad

kvantitet som hög kvalitet. Regeringen måste noga följa reformernas implementering och vid behov överväga ytterligare åtgärder.

För att tillgodose kompetensbehoven på arbetsmarknaden krävs också fortsatta reformer av vuxenutbildningen.

Regeringen bör därför utreda förutsättningarna för att etablera en fastare struktur för en regionaliserad yrkesinriktad vuxenutbildning. En sådan ordning skulle t.ex. kunna ha de regionala kompetensplattformarna som bas.

Många kommuner har svårt att tillgodose behovet av yrkesinriktad vuxenutbildning med olika inriktning, inom olika branscher. En stor utmaning är tillgången på lärare. Ofta står den egna kommunens kompetensförsörjningsbehov nästan helt i fokus när utbildningen ska organiseras och prioriteringar göras. Det är betydligt svårare för kommunen att tänka i ett regionalt perspektiv och också att tillgodose de behov som kan finnas hos andra arbetsgivare. Den reform som nu genomförs med inriktning mot en mer tydligt regionaliserad yrkesinriktad vuxenutbildning ska förstås ses i ljuset av detta. Delegationen bedömer dock att utvecklingen mot regionalisering på sikt måste gå vidare för att säkerställa ett brett utbud av yrkesutbildning i hela landet. Det är nödvändigt att få en stabil och långsiktig finansiering också av den yrkesinriktade vuxenutbildningen som innebär att verksamheten kan utvecklas och anpassas till regionernas kompetensförsörjningsbehov. Det innebär också att utbildningen bör tillhandahållas på den nivå som är lämpligast med utgångspunkt i hur arbetsmarknaden och näringslivsstrukturen ser ut.

Delegationen uppmärksammar i kommande kapitel (avsnitt 9.3) de utmaningar som finns när det gäller möjligheterna till lokal och regional anpassning inom ramen för Arbetsförmedlingens upphandlingar av utbildning och andra tjänster. Även om behövliga åtgärder vidtas på detta område, är det sannolikt att man på det lokala planet också fortsättningsvis kommer att uppleva vissa problem. Också i detta perspektiv bör en regionaliserad yrkesinriktad vuxenutbildning kunna mildra problemen, genom att fler utbildningsalternativ tillgängliggörs i arbetet för att rusta unga arbetssökande och nyanlända.

9 Behov av tydligare förutsättningar för samverkan

I detta kapitel behandlas områden kopplade till förutsättningarna för det offentliga att, genom samverkan, på ett effektivt sätt kunna möta de problem och utmaningar som finns på det arbetsmarknadspolitiska området. Delegationen lämnar i detta kapitel ett antal förslag och bedömningar kring hur dessa förutsättningar kan förbättras.

I avsnitt 9.1 och 9.2 behandlas frågor kopplade till det institutionella ramverket för samverkan.

I avsnitt 9.3 och 9.4 behandlas vissa regelfrågor av särskild betydelse för genomförandet av arbetsmarknadspolitiken för unga.

9.1 Behov av tydligare ramverk för samverkan

Regeringen betonade vid sitt tillträde 2014 att Arbetsförmedlingen inte ensam kan klara av sitt uppdrag; myndigheten behöver i samverkan med andra lösa de utmaningar den står inför. I budgetpropositionen för 2015 anförde regeringen: "Kommunernas kunskap, engagemang och bidrag är en förutsättning för framgång i det reformarbete som nu påbörjas. Detta gäller allmänt, men särskilt i fråga om åtgärder mot ungdomsarbetslösheten".¹ Kommunerna har här en dubbel roll. De är betydande arbetsgivare samtidigt som de ansvarar politiskt och administrativt för verksamheter av stor betydelse för många arbetssökande, bl.a. den grundläggande utbildningen och vuxenutbildningen. Regeringen har också särskilt lyft fram vikten av att ta tillvara kommunernas kontaktytor med och

¹ Prop. 2014/15:1. Utgiftsområde 14. 37.

kunskap om det lokala näringslivet, det civila samhället, regionala aktörer och statliga myndigheter på lokal och regional nivå.² I dag har 287 kommuner lokala överenskommelser med Arbetsförmedlingen om samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten. Därutöver har Arbetsförmedlingen och SKL på central nivå ingått en generell, nationell överenskommelse om samverkan.³

Samverkan – en förutsättning för en effektiv arbetsmarknadspolitik

En god samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunen skapar förutsättningar för bättre och effektivare kartläggning av individens förutsättningar och behov. Detta ökar i sin tur förutsättningarna för att individer med särskilt behov av stöd, t.ex. till följd av funktionsnedsättningar som påverkar arbetsförmågan, fångas upp i ett tidigt skede. Arbetet med lokala överenskommelser avseende ungdomar har visat att samverkan med kommunerna ger förutsättningar för att Arbetsförmedlingen ska kunna lyckas med sitt uppdrag. Samverkan är nödvändig för att

- kunna arbeta med individen i centrum och ge möjlighet till insatser efter behov;
- ge unga, inte minst unga med funktionsnedsättningar som medför nedsatt arbetsförmåga, som har komplexa behov av flera olika insatser det stöd de behöver;
- förbereda och stödja ungdomar, nyanlända och individer som av olika anledningar byter yrke senare i livet, att kunna göra studie- och yrkesval som leder till en varaktig etablering på arbetsmarknaden;
- säkra kompetensförsörjningen, särskilt inom välfärdsverksamheten, samt
- skapa goda nätverk med lokala arbetsgivare.

² Se bl.a. dir. 2014:157: Större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal nivå.

³ Arbetsförmedlingen/SKL: Nationell överenskommelse om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting, 2015-06-24.

För att samverkan ska bli stabil och effektiv behöver det även finnas förutsättningar för att långsiktigt planera verksamhet och resursfördelning med en sådan samverkan i fokus.

Arbetsförmedlingen har enligt instruktionen uppdrag att i olika specificerade syften särskilt samverka med ett antal andra myndigheter samt med skolan. Den samverkan med kommunerna som uttryckligen nämns i instruktionen⁴ avser dock bara samverkan enligt lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser⁵. De särskilda ansvarsområden inom vilka Arbetsförmedlingen har i uppdrag att agera samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter avser endast handikappfrågor och etablering för vissa nyanlända, inte myndighetens uppdrag i stort.⁶ Kommunerna finns – trots deras betydelse för genomförandet av arbetsmarknadspolitiken – inte särskilt omnämnda. I 13 § instruktionen finns dock en vidarehänvisning där det anges att Arbetsförmedlingen i övrigt har de uppgifter som framgår av förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten⁷ eller av lag eller annan förordning. I 2 § av förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten⁸ anges att verksamheten ska bedrivas i samverkan med andra aktörer på arbetsmarknaden, såsom arbetsmarknadens parter, myndigheter, kommuner, enskilda företag och organisationer.

Utmaningar i Arbetsförmedlingens interna arbete för att skapa förutsättningar för samverkan

Inom Arbetsförmedlingen pågår sedan ett par år ett aktivt förändrings- och förnyelsearbete. Arbetet tar ett helhetgrepp på myndighetens utveckling på områdena styrning, god förvaltning, självledarskap och kultur samt erbjudande och tjänster. Arbetet på de olika områdena, som har stort fokus på digitalisering och kundorientering, förväntas leda till ökad kund- och samhällsnytta och bidra till att Arbetsförmedlingen utvecklas till en modern och effektiv expertmyndighet med högt förtroende i omvärlden.

⁴ 14–15 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁵ Lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

⁶ 5–6 a § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁷ Förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁸ Ibid.

Förnyelsearbetet ska enligt myndighetens planer pågå fram till år 2021.⁹

Statskontoret gör i sin rapport *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete* (2016:5) bedömningen att Arbetsförmedlingens interna ledning, styrning och uppföljning utvecklas åt rätt håll, men att det finns betydande kvarstående förbättringsbehov. Statskontoret anser bl.a. att Arbetsförmedlingens arbete med att minska den detaljerade styrningen och öka delegeringen av verksamhetsansvar är steg i rätt riktning, men att dessa förändringar ställer höga krav på att Arbetsförmedlingen samtidigt motverkar uppkomsten av omotiverade lokala skillnader i verksamheten, stärker personalens kompetens och utvecklar arbetet med uppföljning och analys.¹⁰

En särskild utmaning i styrningen av Arbetsförmedlingen är att det arbetsmarknadspolitiska regelverket är omfattande och kan vara svårt att överblicka. Som hjälp vid regeltolkningen har arbetsförmedlaren handläggarstöd som publiceras på Arbetsförmedlingens intranät att tillgå. Arbetsförmedlaren har också möjlighet att kontakta en intern, centralt placerad funktion för rådgivning kring ärendehantering och regeltillämpning. Delegationen ser behov av förenklingar och förändringar i regelverket, vilka skulle underlätta för den enskilde arbetsförmedlaren (se nedan i avsnitt 9.3 och 9.4). Detta är primärt regeringens ansvar. Det finns dock även behov av ett internt arbete på Arbetsförmedlingen för att underlätta tillämpningen av regelverket för arbetsförmedlare. Handläggarstöden, som arbetsförmedlarna har till hjälp i sitt dagliga arbete med regelverket, uppfattas fortfarande som för detaljerade, oöverskådliga och svårtolkade. Vid Duas dialoger har framkommit att lokala arbetsförmedlingskontor upplever att de inte får ett sammanhållet stöd från huvudkontoret för att hitta lösningar på strategiska problem med hanteringen av regelverket (jfr avsnitt 4.1).

Inom Arbetsförmedlingen finns en medvetenhet om de utmaningar som myndigheten står inför. I sitt budgetunderlag för 2016–2018 skriver Arbetsförmedlingen bl.a. att ledarskapet behöver utvecklas för att frigöra medarbetarnas fulla potential, att styrningen snarare behöver fokusera på vad som ska uppnås än på hur arbets-

⁹ Se bl.a. Statskontoret: *Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete*. 2016:5.

¹⁰ Statskontoret: *Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete*. 2016:5, 97.

förmedlarens vardagliga arbete ska utformas och att detaljstyrningen inom myndigheten ska minska. Vidare konstateras att medarbetarnas kompetens behöver höjas som en viktig del i myndighetens förnyelsearbete. Arbetsförmedlingen har också inom ramen för sitt förnyelsearbete uppmärksammat behovet av att göra regelverket mer tillgängligt för handläggarna och öka kompetensen kring hur detta kan användas för att tillgodose arbetssökandes behov. Myndigheten har initierat flera aktiviteter, bl.a. ses modellen för handläggarstöd över. Ett kompetenslyft riktat till samtliga medarbetare har påbörjats och även pågående utveckling av systemstöden fokuserar på hur systemen kan stödja regeltillämpningen. I utvecklingsarbetet har framkommit behov av strukturella och organisatoriska förändringar. Arbetsförmedlingen inledde därför under hösten 2016 ett arbete med att ta fram vägledande principer för en framtida ändamålsenlig och modern organisation. I detta ingår att titta på organisation av stödverksamheten, specialiseringens roll i myndigheten samt hur myndighetens organisation ska vara beskaffad för att skapa goda förutsättningar för extern samverkan.

Behov av bättre möjligheter att följa upp resultaten av samverkan

Delegationens utgångspunkt är att samverkan är ett medel, inte ett mål. Möjligheten att följa samverkans resultat och effekter är därför av central betydelse. En förutsättning för uppföljning är att det finns möjlighet att på ett strukturerat sätt dokumentera och sammanställa information om åtgärder och insatser som sker i samverkan.

Dokumentation och uppföljning i dag

Kommunerna har en rad olika verksamhets- och uppföljnings-system inom ramen för sin samlade verksamhet, t.ex. inom det kommunala aktivitetsansvaret, för insatser vid arbetsmarknadsenheten, inom vuxenutbildningen samt försörjningsstödet. Det finns en handfull större leverantörer av dessa system.

Kommunerna rapporterar inom sina ansvarsområden till olika myndigheter, bl.a. till SCB, SKL och Skolverket. I många fall görs omfattande manuellt arbete i kommunerna kring inrapporteringen.

Det kan vara svårt för kommunerna att få ta del av det man själv har rapporterat in.

Det finns ingen nationell samlad uppföljning av alla de arbetsmarknadsrelaterade individinsatserna som görs i kommunerna. Däremot samlar Skolverket med hjälp av Statistiska centralbyrån in statistik rörande antal individer och typ av insatser som görs inom det kommunala aktivitetsansvaret två gånger om året. SKL samlar även in nyckeltal för hur mycket arbetstid och resurser kommunerna lägger på arbetsmarknadspolitiska insatser, och hur många individer som berörs.¹¹ Socialstyrelsen samlar in och redovisar årligen antalet individer som får aktivitet enligt socialtjänstlagen¹². Från och med januari 2017 börjar nya föreskrifter från Socialstyrelsen som reglerar inrapportering av uppgifter om ekonomiskt bistånd att gälla och från och med februari 2017 kommer månatliga uppgifter om såväl orsak till att försörjningsstödet upphör (t.ex. arbete, studier eller flyttat) som vilka kommunala arbetsmarknadsinsatser försörjningsstödstagare deltar i (t.ex. arbetsförberedande insatser, arbetspraktik, jobbsökaraktivitet) att samlas in.

Arbetsförmedlingens informationssystem (AIS) omfattar alla inskrivna på Arbetsförmedlingen. Myndigheten registrerar detaljerad information om varje inskriven och de insatser som görs. Statistiken redovisas såväl kommunvis som länsvis och nationellt. Det finns dock svårigheter att följa insatser och aktiviteter inom ramen för s.k. ”paraplyprogram”, där anvisningen sker till ett övergripande program och individen sedan får mer specifika insatser inom ramen för denna anvisning. Jobbgarantin för ungdomar och jobb- och utvecklingsgarantin är sådana paraplyprogram. Unga som får ta del av en insats hos kommunen ska numera placeras i en särskild sökandekategori i AIS. Sökandekategorin har definierats i dialog med Dua. Tanken med denna tillfälliga lösning är att det ska vara möjligt att följa vilka unga arbetslösa som får insats hos kommunen. Kommuninsats, eller sökandekategori 15, omfattar unga 16–24 år som i samverkan får en insats från kommunen. Avseende de unga som placeras i sökandekategori 15 ska kommunen rapportera månatligen till Arbetsförmedlingen vilken individ som får en specifik insats och vad detta leder till i en Excel-fil. Rapporteringen kräver

¹¹ Kolada, Kommun och landstingsdatabasen.

¹² Socialtjänstlagen (2001:453).

individens samtycke till att dela information, och en särskild avsedd samtyckesblankett har tagits fram. Systemet är inte, mer än delvis, implementerat och används i olika omfattning runt om i landet.

Problem med dagens system för uppföljning av samverkan

Det går i dag inte att få en samlad bild av de insatser för unga arbetslösa som görs av kommunen och Arbetsförmedlingen. I arbetet med framtagandet av de lokala överenskommelserna framgick det tydligt att det är svårt att avgöra storleken på gruppen ”unga som varken arbetar eller studerar i åldern 16–24 år” då det i dag förekommer såväl överlappningar som glapp mellan de verksamhets-system som finns hos parterna. Informationen som finns i de olika systemen går inte att lägga ihop för att skapa en gemensam bild lokalt. Därmed går det inte heller att få en bild av målgruppens storlek nationellt eller av de samlade insatser som görs för gruppen unga. Det går inte heller att säga om alla unga som har behov av insatser från kommunen eller Arbetsförmedlingen får ta del av dem. Det innebär att det kan ske dubbelarbete kring vissa individer, samtidigt som andra individer inte får något stöd alls.

Delegationen uppskattade i sin årsrapport till regeringen 2016 att det fanns en diskrepans på närmare 30 000 individer mellan antal i målgruppen i de gemensamma kartläggningarna mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna, och antalet inskrivna hos Arbetsförmedlingen.

Bristerna i uppföljningen begränsar möjligheterna att lära av det arbete som sker lokalt, att jämföra arbetet mellan kommuner och att identifiera effektiva arbetsätt och sprida sådan kunskap mellan kommuner och till samverkande parter. Svårigheten att i AIS följa insatser och aktiviteter inom ramen för t.ex. jobbgarantin för ungdomar bidrar ytterligare till detta problem.

I SCB:s räkenskapsammandrag för kommunernas finanser år 2015 redovisas att kommunerna använder 4,6 miljarder kronor netto till arbetsmarknadsåtgärder. SKL uppger i sin rapport *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2015* att det, i de kommuner som rapporterat in uppgifter i databasen deltog totalt 83 400 personer under ett år i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder, var tredje deltagare var under 25 år. Under 2015 deltog 220 469 unga personer i Arbetsförmedlingens verksamhet. Det är dock svårt att få en bild

av hur mycket av Arbetsförmedlingens samlade resurser som används för arbete med och insatser till unga arbetslösa.

Svårigheter att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiska insatser försvårar utveckling av politiken och möjligheterna att säkerställa att offentliga medel används effektivt. Tidigare har insatser i form av kommunala ungdomsprogram och utvecklingsgarantin utvecklats efter att regeringen konstaterat att man på grund av brister i styrning, uppföljning och kontroll inte kunde bedöma om programmen var ändamålsenliga.¹³

Allmänt sett finns, vilket många aktörer påtalat, ett behov av att i större utsträckning följa upp och utvärdera politiska initiativ på det arbetsmarknadspolitiska området. Endast så kan politiken utvecklas – med kunskap som grund. Detta gäller förstås också initiativ kopplade till samverkan. Det handlar, när det gäller samverkan, inte bara om att följa upp och utvärdera på individnivå, utan också om att utgå från bredare policy- och förvaltningspolitiska perspektiv.

Pågående arbete med att utveckla system för uppföljning av insatser för unga

Arbetsförmedlingen har efter dialog med Dua initierat ett projekt för att få till stånd ett system som möjliggör uppföljning av insatser både från kommunerna och från Arbetsförmedlingen för unga och nyanlända. I projektarbetet medverkar, förutom Arbetsförmedlingen även SKL och Dua samt ett antal kommuner. Det system som nu utvecklas bygger på s.k. maskin-till-maskinteknik som möjliggör kommunikation mellan olika enheter. Den tekniska lösningen är relativt enkel och utmaningar finns främst kopplat till att definiera de insatser, tjänster och åtgärder som ska ingå i systemet. Dua menar att oavsett vilken leverantör av uppföljningssystem som kommunen har så ska uppgifterna vara möjliga att hämta och kommunerna ska inte behöva byta system. Driftsättning av maskin-till-maskinlösningen planeras till augusti 2017. Systemet kommer att kunna visa Arbetsförmedlingens och kommunernas samlade insatser för unga och nyanlända; hur många som får vilken insats, och av vem samt orsak till att aktivitet upphört.

¹³ Se bl.a. bet. 2007/08: AU2 : En jobbgaranti för ungdomar och Rskr. 2007/08:9.

9.2 Delegationens överväganden avseende tydligare ramverk för samverkan

9.2.1 Arbetsförmedlingens uppdrag att samverka med kommunerna bör förtydligas

Delegationens förslag:

Regeringen bör på sikt föra in en bestämmelse under rubriken ”Samverkan” i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen som anger att Arbetsförmedlingen ska, för att främja individers möjlighet till varaktig förankring på arbetsmarknaden, samverka med kommunerna.

Som angetts ovan har regeringens politik de senaste åren tydligt inriktats mot att i större utsträckning mobilisera kommunerna i genomförandet av arbetsmarknadspolitiken. Det finns inte något som tyder på att denna inriktning kommer att överges eller nedprioriteras. Arbetsförmedlingen har av regeringen, som ett uttryck för den nya inriktningen, under de senaste två åren haft ett uppdrag i regleringsbrevet att ”som ett led i sitt arbete för att minska ungdomsarbetslösheten och utveckla sitt arbete med kommunerna, samverka med Dua”. Ett av målen med Duas arbete är att den nya arbetsformen avseende samverkan som utvecklas till följd av delegationens arbete ska kunna integreras i Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet.¹⁴ De lokala arbetsförmedlingskontoren har på ett mycket bra sätt medverkat i framtagandet och genomförandet av lokala överenskommelser om samverkan med kommunerna. Engagemanget är stort och det är angeläget att den samverkan som nu pågår över hela landet upprätthålls och utvecklas även när Duas uppdrag har upphört.

Regeringens styrning av samverkan genom uppdrag till Dua och Arbetsförmedlingen avser för närvarande endast vissa målgrupper; inledningsvis unga arbetslösa och från och med 16 februari 2017 även nyanlända.¹⁵ Utmaningarna på arbetsmarknaden kommer sannolikt i förlängningen innebära behov av att utveckla

¹⁴ Dir. 2014:157: Större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal nivå.

¹⁵ Se bl.a. dir. 2014:157, tilläggsdirektiv 2017:20 samt regleringsbrev för budgetåret 2016 och 2017 avseende Arbetsförmedlingen.

myndighetens samverkan med kommunerna mer generellt när det gäller grupper av arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden. Det behöver då förtydligas att samverkan med kommunerna är hela myndighetens ansvar, från lokal nivå till huvudkontor och myndighetsledning.

Som angetts ovan finns det i dag inget generellt uppdrag om samverkan med kommunerna i instruktionen, utan bara en vidarehänvisning till förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten¹⁶, där kommunerna anges som en samverkanspartner bland andra. Även om detta kan uppfattas som ett krav på en samverkan med kommunen, anges kommunerna häri enbart som en aktör bland andra på arbetsmarknadens arena. Därtill kommer att, avseende andra aktörer som också skulle kunna omfattas av bestämmelsen, regleras samverkan särskilt i instruktionen. Behovet av samverkan med, för arbetsmarknadspolitikens genomförande, centrala aktörer på särskilda nyckelområden är således typiskt sett något som uttryckligen regleras i Arbetsförmedlingens instruktion. Mot bakgrund av den nya politikens inriktning och den utveckling av samverkan med kommunerna som nu sker inom Arbetsförmedlingen anser delegationen att det finns skäl för regeringen att på sikt föra in en bestämmelse i förordningen med instruktion för Arbetsförmedlingen¹⁷ som anger att Arbetsförmedlingen ska samverka med kommunerna. Detta bör göras när samverkan med kommunerna blivit mer generell i sin karaktär och inte längre är lika kopplad till avgränsade målgrupper. I syfte att bidra till långsiktighet och stabilitet i samverkan och stärka den positiva utveckling som skett i detta avseende (se kapitel 4 och 5) och samtidigt motverka att samverkan får mer kortsiktiga mål, bör det anges i bestämmelsen att samverkan ska syfta till att främja individers möjlighet till varaktig etablering på arbetsmarknaden.

Som har anförts ovan i kapitel 7 kräver en kvalitativ samverkan kontinuerlig uppföljning och utvärdering. Detta gäller både formerna för samverkan och de insatser som ges i samverkan. I avvaktan på att det förs in en reglering av Arbetsförmedlingens samverkan med kommunerna i förordningen med instruktion för Arbetsförmedlingen, bör samverkan och dess effekter synliggöras i Arbets-

¹⁶ Förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

¹⁷ Förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

förmedlingens interna styrsystem, dvs. inom ramen för myndighetens verksamhetsplanering och -uppföljning. Det är också viktigt att Arbetsförmedlingen kontinuerligt håller uppdragsgivaren, regeringen, informerad om hur samverkan fungerar.

9.2.2 Ökat fokus på ledning, styrning och uppföljning i Arbetsförmedlingens förnyelsearbete

Delegationens bedömning:

Arbetsförmedlingen behöver i sitt förnyelsearbete ha ett ökat fokus på att säkerställa att ledningsformer, styrning och uppföljning på samtliga nivåer inom myndigheten ger ett fullgott stöd för samverkan.

Delegationen pekade redan i sin rapport till regeringen 2016 på att det är av central betydelse att den nya inriktningen inom myndigheten mot större flexibilitet får snabbt reellt genomslag ute på de enskilda arbetsförmedlingskontoren. De enskilda arbetslösa, kommuner och andra samverkansparter måste, menade delegationen, märka skillnad. Delegationen kan konstatera att de lokala arbetsförmedlingskontoren utnyttjat möjligheterna till flexibel samverkan med kommunerna och med individen i centrum. Som anges i avsnitt 4.1 har det samtidigt vid Duas dialogmöten framkommit att medarbetare på Arbetsförmedlingen upplever en brist på tydlighet och sammanhållet strategiskt stöd från den egna organisationen vad gäller samverkan med kommunerna.

Delegationen välkomnar det utvecklingsarbete som Arbetsförmedlingen nu bedriver. Arbetet har bidragit till den utveckling av samverkan med kommunerna som har skett de senaste åren. Även om förnyelsearbetet redan har haft positiva effekter så finns det kvarvarande utmaningar när det gäller att skapa bästa möjliga förutsättningar för samverkan med kommunerna avseende unga arbetslösa och nyanländas etablering.

En särskild utmaning är övergången från en tidigare detaljerad styrning till en mer övergripande, strategisk styrning. Denna ställer stora krav på t.ex. rollfördelningen mellan huvudkontor, regioner och olika nationella stödfunktioner.

För att samverkan med kommunerna ska fungera fullt ut krävs att samtliga nivåer och funktioner i organisationen ser sitt ansvar och sin del i att skapa förutsättningar för en sådan samverkan. Delegationen bedömer att det är angeläget att Arbetsförmedlingen fortsätter sitt förnyelsearbete med ett ökat fokus på att ledningsformer, styrning och uppföljning på alla nivåer inom myndigheten ska ge ett bättre stöd för den samverkan med kommunerna som bedrivs lokalt när det gäller unga arbetslösa och nyanländas etablering.

I linje med vad Statskontoret lyfter om behovet av kompetensutveckling, bedömer delegationen att Arbetsförmedlingen står inför en stor utmaning när det gäller kompetensen i organisationen. Det finns ett fortsatt behov av att inom myndigheten etablera ramar och arbetssätt som främjar den enskilda arbetsförmedlarens förmåga och möjligheter att göra självständiga professionella bedömningar. Parallellt med utvecklingen av styrningen i myndigheten bör medarbetarna därför ges tillgång till kontinuerlig kompetensutveckling för att kunna hantera de krav som ställs i verksamheten med dess nya inriktning. Det är angeläget att handläggarstöden samt det stöd som lämnas av den centralt placerade rådgivningstjänsten och av huvudkontoret i övrigt utformas på sådant sätt att arbetsförmedlaren kan och vågar använda det handlingsutrymme som regelverket ger för att på bästa sätt tillgodose behoven, både hos individen och på arbetsmarknaden i stort. Samtidigt är det viktigt att betona att stöd av aktuellt slag behöver kompletteras och förstärkas av en levande dialog kollegor emellan om regelutlämning; en dialog som tar sin utgångspunkt i konkreta utmaningar i den professionella vardagen. En sådan dialog ger arbetsförmedlaren större trygghet när det gäller att använda det handlingsutrymme som regelverket erbjuder.

9.2.3 Uppföljning av samverkan kräver utveckling av systemverktyg

Delegationens bedömning:

Arbetet med ett systemverktyg för uppföljning av samverkan som Arbetsförmedlingen, SKL och Dua tillsammans med några kommuner påbörjat bör skyndsamt fullföljas. Systemet ska tillgodose behovet av att på ett enkelt sätt följa upp de insatser som görs inom Arbetsförmedlingens och kommunernas lokala samverkan avseende unga och nyanlända. Som nästa steg bör

regeringen utreda hur ett gemensamt ärendehanteringssystem kan införas som möjliggör arbete med och uppföljning av arbetslösa som är föremål för samverkan, mellan Arbetsförmedlingen, kommuner och andra.

Regeringen bör vidare, ur ett brett policyperspektiv, låta utvärdera sin satsning på att inrätta Dua och utveckla lokal samverkan på basis av lokala överenskommelser.

Det finns skäl att anta att resurserna för arbetsmarknadspolitiska insatser för unga inom kommun och stat inte används optimalt. Detta är en del i bakgrunden till att regeringen tillsatt Delegationen för unga till arbete. Duas primära uppdrag är att bidra till en utvecklad, långsiktig och strukturerad samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen för att arbetsmarknadspolitiken ska ge en större effekt lokalt. Om stat och kommun saknar underlag rörande vilka arbetsmarknadspolitiska insatser som erbjuds enskilda individer, finns en risk för ineffektivitet och dubbelarbete.

Ett väl fungerande uppföljningssystem, som omfattar även unga som erbjuds insatser av kommunen är en förutsättning för att följa upp politikens resultat. Det system för uppföljning av samverkan som Arbetsförmedlingen, SKL, och Dua tillsammans med några kommuner börjat att utveckla, bör därför skyndsamt fullföljas. Systemet ska tillgodose behovet av att på ett enkelt sätt följa upp de insatser som görs inom Arbetsförmedlingens och kommunernas lokala samverkan avseende unga och nyanlända. För att systemstödet snabbt ska komma på plats är det viktigt att arbetet prioriteras av både Arbetsförmedlingen och SKL och att de resurser som behövs görs tillgängliga.

Uppskattad kostnad för kommunernas anslutning till uppföljningssystemet är 50 000–150 000 kronor. Uppgiften baseras på kostnader för anslutning till ett liknande system som SKL, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen samarbetat kring. Dua har fattat ett principbeslut om att via statsbidrag delfinansiera kommunernas anslutningskostnader för att på så sätt främja bred och snabb implementering.

Som nästa steg behövs ett system inom vilket alla ungdomar som söker stöd från Arbetsförmedlingen, eller kommunen registreras och där ansvariga parter kan följa och använda sig av inhämtad information för att individen ska få rätt stöd och effektiva insatser.

En stor vinst med samverkan är att den arbetslöse oavsett hur och var de anmäler sig ska kunna lita på att man får den bästa hjälpen. Regeringen bör därför utreda hur ett gemensamt ärendehanteringssystem kan införas som möjliggör arbete med och uppföljning av arbetslösa som är föremål för samverkan, mellan Arbetsförmedlingen, andra statliga myndigheter, kommuner med flera. Med en gemensam ärendehantering, med utgångspunkt från individen, skapas ett verksamhetsstöd som möjliggör att handläggare blir bättre rustade för att fatta kvalificerade beslut då all relevant information är tillgänglig genom hela processen för behörig handläggare i både stat och kommun. Processen blir transparent för individen och kommunikationen mellan myndigheter förenklas eftersom man inte behöver skicka pappersbaserad information mellan sig. Processer och transaktioner har revisionshistorik och är lätta att spåra samt att en korrekt digital dokument- och ärendehantering gör att myndighetskraven uppfylls. Uppfylls denna förutsättning blir även kvaliteten på information högre då fler jobbar utifrån samma begrepp och definitioner vilket leder till kvalitativt bättre uppföljning. Ett sådant system kan sedan utvecklas till att gälla andra områden som berör både stat och kommuns uppdrag gentemot individen med de förenklingar det skulle innebära i kontakten med myndigheter. Det kan utvecklas och gälla även gemensam ärendehantering där tillgång styrs utifrån behörighet.

För att undvika att det byggs digitala system som utgör sårslösningar, bör naturligtvis utvecklingen av ett sådant system ske med beaktande av den digitala utvecklingen på myndighetsövergripande nivå ur ett bredare perspektiv. Både ekonomiska och funktionella konsekvenser av var förvaltningsansvaret läggs för uppföljningen och uppföljningssystemet behöver utredas och tydliggöras. Det fortsatta arbetet behöver förhålla sig till vad som lyfts i Digitaliseringskommissionens betänkande¹⁸ och kopplas till det arbete som bedrivs i eSam¹⁹.

I sammanhanget är det angeläget att betona att kommunerna har ett egenintresse av god uppföljning där data tillgängliggörs på lokal nivå. Uppföljningen är en förutsättning för att kommunerna ska

¹⁸ SOU 2016:89. För digitalisering i tiden.

¹⁹ Se bl.a. www.esamverka.se

kunna utveckla sin verksamhet kvalitativt och för att visa på vinster med samverkan. Det är också av stor betydelse för att kommunerna långsiktigt, med trovärdighet, ska kunna visa på att det de faktiskt gör inom ramen för arbetsmarknadspolitiken är av väsentlig betydelse och håller hög kvalitet.

I sammanhanget bör också framhållas att det är angeläget att regeringen, ur ett brett policyperspektiv, följer upp och utvärderar det samlade resultatet av Duas arbete samt Arbetsförmedlingens och kommunernas samverkan på basis av lokala överenskommelser.

9.3 Problem och utmaningar avseende regelverket

Regelstyrningen är ett av de främsta styrmedlen i den offentliga verksamheten. De arbetsmarknadspolitiska författningarna, som bl.a. reglerar anställningsstöd och andra insatser för arbetssökande, är omfattande och har under de senaste åren utökats ytterligare. Då den arbetsmarknadspolitiska regleringen främst utgörs av förordningar saknas förarbeten som stöd vid tolkning och tillämpning. Detta ställer särskilda krav på att förordningarna är tydliga och konsekventa, vilket inte alltid är fallet. En ytterligare utmaning är att Arbetsförmedlingen vid tillämpningen av det arbetsmarknadspolitiska regelverket och i samverkan med kommuner och andra aktörer också måste förhålla sig till ett antal andra komplexa lagar och regelverk, bl.a. regelverket kring upphandling och EU:s statsstödsregler.

Problem som lyftes i delegationens rapport till regeringen 2016 kvarstår i stor utsträckning

Regelverkets utformning och osäkerhet vid tillämpningen av det påverkar myndighetens möjlighet att använda sina verktyg fullt ut. Utvecklingen på arbetsmarknaden har även gjort att det arbetsmarknadspolitiska regelverket i vissa delar inte längre är ändamålsenligt. Regler som inte upplevs ha ett tydligt syfte eller uppfattas som inkonsekventa påverkar förtroendet för regelverket och – i förlängningen – även för myndigheten som tillämpar dem.

Även om det finns ett behov av att i regelverket ställa upp krav rörande hur offentliga resurser ska fördelas, är det viktigt att de

krav som ställs för att en individ ska få tillgång till ett visst stöd eller en viss insats är ändamålsenliga. Delegationen framförde i sin rapport till regeringen i mars 2016 att det fanns behov av att se över ett antal regelverk och bestämmelser för att ungdomsarbetslösheten ska kunna motverkas effektivt. Det som särskilt lyftes fram var behovet av regelförenkling avseende subventionerade anställningar, omotiverade åldersgränser i det arbetsmarknadspolitiska regelverket, problem med att jobbgarantin för ungdomar påverkar möjligheten att fullfölja intentionerna i 90-dagarsgarantin, onödiga begränsningar i regleringen av traineejobben samt behov av förtydliganden avseende EU:s statsstödsregler och hur upphandlingsregelverket förhåller sig till samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna.²⁰ Dua:s arbete under 2016 har visat att de flesta av dessa problemställningar fortfarande är aktuella. Det finns därför skäl att på nytt lyfta fram och fördjupa dem ytterligare.

Omfattande regelverk för subventionerade anställningar hindrar att de blir ett effektivt verktyg

Anställningsstöden syftar till att få arbetsgivare att i större utsträckning anställa personer som står långt från arbetsmarknaden och är ett centralt verktyg för Arbetsförmedlingen.

Det finns i dag tolv typer av anställningsstöd med mer eller mindre olika inriktning och konstruktion när det gäller t.ex. subventionsnivå, krav som ställs på arbetsgivaren och kretsen av arbets sökande som stödet kan avse.

Regelverket för subventionerade anställningar behöver i viss mån vara komplext och utformat så att det motverkar snedvridning av konkurrensen, är förenligt med EU:s regler om statsstöd samt förhindrar oseriösa arbetsgivare att utnyttja stöden på ett otillbörligt sätt. Mängden av stödformer har dock skapat en oöverskådlig och omotiverad komplexitet som i sig motverkar dess syfte. Omfattningen av regelverket gör det i det närmaste omöjligt för arbetsförmedlarna att arbeta upp en god kännedom om hur det

²⁰ Dua: Kraftsamling mot ungdomsarbetslösheten. Rapport från Dua till regeringen. 2016. 35 f.

ska tillämpas, vilket skapar osäkerhet och begränsar användningen av stöden.

Handläggargstöden som arbetsförmedlarna har till sin hjälp har i vissa delar mer karaktär av användarmanualer till systemstöden och administrativa rutiner, än av metoder och stöd för regeltillämpning. När arbetsförmedlare har svårt att skaffa sig en överblick kan de inte heller lämna tydlig information om stöden till arbetsgivare och arbetssökande.

Som delegationen lyfte i sin rapport i mars 2016 kompliceras regelverket ytterligare av att Arbetsförmedlingen vid tillämpningen även måste förhålla sig till EU:s regelverk om statsstöd. Nuvarande reglering innehåller olika typer av hänvisningar till EU:s regelverk, men hänvisningarna är svårförståeliga och bidrar till osäkerhet hos Arbetsförmedlingen om hur reglerna ska tolkas och tillämpas.

I sitt budgetunderlag för 2017–2019 lämnade Arbetsförmedlingen förslag på ett förenklat system för subventionerade anställningar. Förslaget innebär att de befintliga stöden instegsjobb, nystartsjobb, särskilt anställningsstöd, förstärkt särskilt anställningsstöd, traineejobb samt extratjänster slås samman till en typ av subventionerad anställning med större subventioneringsgrad ju längre individen befunnit sig i arbetslöshet.²¹

Inom Arbetsmarknadsdepartementet har i november 2016 tillsatts en utredning med uppdrag att se över de subventionerade anställningarna. Syftet med översynen är att systemet ska bli mer överskådligt genom en förändrad utformning och harmonisering av stöden i de delar där det bedöms som möjligt och effektivt. Utredningen ska vara färdigställd senast den 31 augusti 2017. Arbetsförmedlingen och Tillväxtverket har även i regleringsbrev för budgetåret 2017 fått i uppdrag att gemensamt identifiera hur Tillväxtverkets nätverk kan användas för att bidra till att informera om de anställningsstöd som finns till arbetsgivarens förfogande i syfte att skapa synergieffekter mellan myndigheternas verksamheter och sänka tröskeln för företag att anställa personer med anställningsstöd.

²¹ Arbetsförmedlingen: Arbetsförmedlingens budgetunderlag 2017–2019. 2016. 65 f.

Insatser efter behov, inte ålder

De åldersgränser som i dag finns kopplade till arbetsmarknadspolitiska program innebär att individens ålder blir en avgörande faktor för om individen kan erbjudas ändamålsenligt stöd. Det är delegationens uppfattning att individens behov av arbetsmarknadspolitiskt stöd inte bör utgå från individens ålder, utan från individens faktiska behov och förutsättningar. De förändringar i förordningen om arbetsmarknadspolitiska program som innebär ökade möjligheter för Arbetsförmedlingen att anvisa individer under 25 år till arbetsmarknadspolitiska program är ett steg i rätt riktning.²²

Delegationen anser att det finns behov av att se över nuvarande arbetsmarknadspolitiska regelverk så att det i ökad utsträckning kan tillämpas utifrån individuella behov i stället för ålder.

Behov av ytterligare förändringar i villkoren för traineejobb

Traineejobb regleras i förordningen om särskilt anställningsstöd.²³ Insatsen ger möjligheter att tillgodose arbetsgivares kompetensförsörjningsbehov, samtidigt som arbetslösa får möjligheter till studier och arbete. Dua framförde i sin rapport 2016 att villkoren för traineejobb var onödigt begränsande och att insatsen, om villkoren ändrades, borde kunna användas i större omfattning. Regeringen har från den 1 juli 2016²⁴ infört förändringar i linje med vad Dua framförde. Möjlighet att bevilja traineejobb för långtidsarbetslösa över 25 år och för nyanlända har införts, kravet på gymnasieutbildning har tagits bort och tiden i arbetslöshet för att kunna kvalificeras har kortats. Traineejobb kan i dag enbart användas inom välfärdssektorn och inom s.k. bristyrken. Arbetsmarknadsministern har dock aviserat en översyn även av denna begränsning, vilket delegationen välkomnar. Traineejobben ingår i den översyn som just nu sker av anställningsstöden. Det är rimligt, men delegationen ser ett fortsatt behov av stöd till kombination av anställning och studier.

²² Förordningen (2016:1268) om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

²³ Förordningen (2015:503) om särskilt anställningsstöd.

²⁴ Förordningen (2016:367) om ändring i förordningen (2015:503) om särskilt anställningsstöd.

Otydlighet kring upphandling skapar osäkerhet i samverkan

Som anges i kapitel 7 bör utgångspunkten vara att individen, genom Arbetsförmedlingens och kommunernas samverkan får möjlighet och tillgång till stöd och insatser utifrån sitt individuella behov. Detta bör gälla oberoende av vilken av parterna i överenskommelsen som tillhandahåller insatsen. Som angetts i avsnitt 4.1 skapar regelverket kring upphandling osäkerhet när man i samverkan försöker tillgodose individens behov.

Kommunerna – samverkanspart eller leverantör?

Upphandlingsregelverket reglerar inte vad som ska drivas i offentlig verksamhet och vad som ska upphandlas, utan bara hur det ska gå till när det offentliga bestämmer sig för att köpa en tjänst i stället för att ta fram den i egen regi. Valet att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att anlita kompletterande aktörer i utförandet av sin verksamhet²⁵ upplevs därför ha fått konsekvenser för Arbetsförmedlingens handlingsutrymme när det gäller att erbjuda insatser i samverkan med kommunen. Upphandlingsregelverket är dock inte tydligt avseende vilket handlingsutrymme som finns att samverka med kommuner och det finns begränsad praxis från EU-domstolen på området.

I EU:s upphandlingsdirektiv finns det utrymme för nationell anpassning av upphandlingsregelverket när det gäller upphandling av sociala tjänster vilket Sverige som medlemsstat i dagsläget inte utnyttjar.

När Arbetsförmedlingen samverkar med kommunen på basis av tecknade lokala överenskommelser enligt förordningen om viss samverkan om unga och nyanlända²⁶, anser delegationen att kommunen inte kan ses som en leverantör av tjänster till Arbetsförmedlingen. I detta fall handlar det om två offentliga aktörer som ingått partnerskap med ett gemensamt ansvar för att erbjuda unga stöd inom ramen för ordinarie resurser och verksamhet. Så länge kommunen inte uppbär någon ersättning²⁷ från Arbetsförmedlingen

²⁵ 4 § 2 förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen samt 15 och 30 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

²⁶ Förordningen (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända.

²⁷ Med "ersättning" här avses ersättning av avtalsrättslig art, inte sådan ersättning som kommunen kan uppbära i egenskap av anordnare eller arbetsgivare och som utgår med stöd av de arbetsmarknadspolitiska författningarna. Eftersom den ersättningen grundar sig på förordning, förligger inte heller här någon upphandlingsrättslig problematik.

för att utföra insatserna, utgör detta inte ett problem enligt upphandlingslagstiftningen. Enligt delegationen, är det därför svårt att i detta sammanhang se en kommun som konkurrent till leverantörer av Arbetsförmedlingens upphandlade tjänster. Osäkerheten leder dock till olika ageranden.

Upphandlingsregelverket försvårar utförandet av arbetsmarknadspolitiska insatser

Både Arbetsförmedlingen och SKL påpekade i sina remissvar avseende införandet av det nya upphandlingsdirektivet att Sverige i större utsträckning borde använda sig av det handlingsutrymme som ges i direktivet för upphandling av sociala tjänster.²⁸ Välfärdsutredningen fick i uppdrag att bl.a. undersöka hur regelverket som styr upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster kan förenklas och göras mer flexibelt.²⁹ I sitt betänkande föreslår Välfärdsutredningen att Sverige i högre grad bör ta vara på det EU-rättsliga utrymme som finns för att skapa ett mer flexibelt regelverk för upphandling av välfärdstjänster (vilket inkluderar sociala tjänster och utbildningstjänster). Detta skulle för Arbetsförmedlingen främst kunna innebära att myndigheten blev mindre styrd i förfarandet för upphandlingen. Flexibiliteten skulle öka bl.a. avseende möjligheterna att utesluta leverantörer som bedömts som olämpliga, att ta hänsyn till användarkategoriernas specifika behov och att ha längre ramavtalstider. Välfärdsutredningen föreslår också att Upphandlingsmyndigheten ska ges i uppdrag att analysera och beskriva utrymmet för upphandlade myndigheter att beakta särskilda behov vid upphandling av välfärdstjänster, vilket skulle bidra till att skapa en mer enhetlig syn på hur regelverket ska tillämpas.³⁰

Liknande förslag har lämnats av Civilsamhällesutredningen kring möjligheten att i större utsträckning använda idéburet offentligt partnerskap (IOP). Utredningen konstaterar att det offentliga gärna ser ett utökat samarbete med civilsamhället men av rädsla för att bryta mot nuvarande lagstiftning i stället väljer att upphandla kontrakt som egentligen inte lämpar sig för konkurrensutsättning. De föreslår i sitt betänkande bl.a. att upphandling av sociala tjänster

²⁸ Prop. 2015/16:195: Nytt regelverk om upphandling, 902.

²⁹ Dir. 2015:22: Ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster.

³⁰ SOU 2016:78: Ordning och reda i välfärden. 501 ff.

eller andra särskilda tjänster vars värde understiger tillämpligt tröskelvärde och som inte har ett gränsöverskridande intresse, inte ska omfattas av den nya lagen om offentlig upphandling³¹. Utredningen föreslår också att Upphandlingsmyndigheten bör få i uppdrag att utarbeta en vägledning till upphandlande myndigheter för att underlätta för civilsamhällets organisationer att delta i offentlig upphandling.³²

I samband med en granskning av nyanländas etablering rekommenderade Riksrevisionen att regeringen bör uppdraga åt Arbetsförmedlingen att utforma en bred strategi för hur myndigheten på ett effektivt sätt ska tillhandahålla de tjänster som krävs inom ramen för etableringsuppdraget och att en central del av uppdraget bör vara att slutföra det arbete som inletts för att stärka myndighetens upphandlingsverksamhet. Riksrevisionen ansåg att uppdraget även borde omfatta att närmare undersöka möjligheten att involvera landets kommuner som leverantörer inom etableringsuppdraget och att det i strategin också borde ingå en analys av under vilka omständigheter egen regi kan vara att föredra framför upphandling.³³ Även om Arbetsförmedlingen inte har fått något sådant uppdrag så har myndigheten påbörjat ett arbete med att ta fram en strategi för upphandlade tjänster. Strategin, som bl.a. syftar till att tydliggöra vad myndigheten vill uppnå med att upphandla arbetsförmedlingstjänster, beräknas färdigställas våren 2017. Därutöver har myndigheten sett över behovs- och beställningsprocessen, bl.a. i syfte att bättre identifiera och tillgodose de lokala upphandlingsbehoven. Arbetsförmedlingen har tagit fram en guide för att underlätta bedömningar av vilka samverkansformer med externa parter som är möjliga inom ramen för gällande regelverk för upphandling, som har publicerats på myndighetens intranät.³⁴ Arbetsförmedlingen anser dock att de har ett begränsat handlingsutrymme att påverka situationen kring upphandlingsregelverket – dels eftersom det saknas EU-praxis på området, dels eftersom vissa tjänster enligt förordning ska upphandlas av extern part. Detta försvårar samverkan.

³¹ Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

³² SOU 2016:13: Palett för ett stärkt civilsamhälle. 361 ff.

³³ RiR 2015:17: Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva? 140.

³⁴ Arbetsförmedlingen; VIS: Guide för möjliga samverkansformer inom ramen för upphandlingsregler 2016-05-11.

Begränsningar i vad som utgör ett arbetsmarknadspolitiskt program påverkar individens möjlighet att delta i insatser i kommunal regi

Utöver problematiken i upphandlingsregelverket, så behöver Arbetsförmedlingen i samverkan med kommunen eller andra aktörer förhålla sig till de regler som styr hur och när arbetssökande kan anvisas till insatser och program. Detta regleras främst i förordningen om arbetsmarknadspolitiska program, men också i förordningen om jobbgaranti för ungdomar, samt jobb- och utvecklingsgarantin (nedan kallade garantiprogrammen).

Som angetts i avsnitt 4.1 upplevs det som ett problem att Arbetsförmedlingen har begränsade möjligheter att anvisa arbetssökande till att delta i kommuninsats eftersom det i förordningarna tydligt anges vilka aktiviteter som utgör program, och insatser hos kommunen är inte en av dem.

Jobbgarantin för ungdomar – ett föräldrat regelverk

Dua framförde i sin rapport till regeringen 2016³⁵ att övervägande skäl talar för att förordningen om jobbgaranti för ungdomar³⁶ successivt bör förändras i linje med intentionerna bakom 90-dagarsgarantin. Enligt förordningen ska i stort sett alla unga som varit arbetslösa i 90 dagar anvisas till jobbgarantin. Förordningens bestämmelser innebär i praktiken en tydlig metod för handläggningen av unga arbetslösa. Efter 90 dagar i arbetslöshet ska den unga anvisas till garantin. Efter anvisning ska det genomföras en fördjupad kartläggning av den unges behov, och den unga ska därefter erbjudas insatser ”för att de så snabbt som möjligt ska få arbete motsvarande hela sitt arbetsutbud eller påbörja eller återgå till en utbildning som inte berättigar till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning”. Förordningen innehåller en uttömmande uppräkningslista av vilka insatser som kan ges inom ramen för garantin. Jobbgarantin, i kombination med förordningen om arbetsmarknadspolitiska program, begränsar möjligheterna att anpassa stödet efter den enskildes behov, försenar tillgången till stöd och påverkar möjligheten att genomföra insatser som planerats i samverkan med kommunen.

³⁵ Dua: Kraftsamling mot ungdomsarbetslösheten. Rapport från Dua till regeringen. 2016. 36.

³⁶ Förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

Med 90-dagarsgarantin är målsättningen att alla arbetslösa unga ska erbjudas arbete, studier eller en insats som leder till arbete inom 90 dagar. Förordningen och regeringens målsättning med 90-dagarsgarantin blir motsägelsefulla både för Arbetsförmedlingen i stort och för de enskilda handläggarna. Därutöver har IFAU (Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering) i sin rapport lyft att, även om risken att anvisas till jobbgarantin i viss mån ökar ungas eget arbetssökande är effekten liten och då bara avseende unga med goda förutsättningar att få ett arbete inom 90 dagar. Även effekten av att delta i jobbgarantin är liten. I rapporten anges som tänkbara orsaker dels den låga aktivitetsnivån inom garantin, dels att jobbsökaktiviteterna i garantin inte är tillräckliga för unga som är i behov av ett mer omfattande stöd, t.ex. i form av vägledning, utbildning eller hälsofrämjande åtgärder.³⁷ Detta speglar de problem med jobbgarantin som lyftes vid Duas dialogmöten med kommuner och arbetsförmedlingskontor.

Anvisningen till jobbgarantin innebär att den unga får rätt till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Vissa insatser som kan ges inom jobbgarantin skulle även kunna ges innan den unga anvisas, men berättigar då inte alltid till ersättning (detta är beroende på om insatsen i sig utgör ett program). Ersättningen påverkas således av när en insats ges, vilket leder till inkonsekvens och gör att rätten till ersättningen blir ett incitament i sig vid genomförande av planeringen. Risken finns att den unga inte får tillgång till de insatser och aktiviteter som hen har behov av eftersom frågan om individens ersättning är löst genom anvisningen till jobbgarantin. Detta kan leda till oönskade inläsningseffekter.

Det är i dag vanligt att ungdomar inleder sitt yrkesliv med olika typer av anställningar som är av tillfällig art eller inte är på heltid. Ungdomar som arbetar deltid och inte har arbetslösersättning kan inte anvisas till jobbgarantin, medan ungdomar som får en deltidsanställning under pågående anvisning ska vara kvar i garantin.³⁸ Stödet till ungdomar som har en deltidsanställning blir således beroende av om den unge tillträder anställningen före eller efter anvisningen till garantin.

³⁷ IFAU: Screening through activation: Differential effects of youth activation programme. Working paper 2016:15. 2016.

³⁸ 5 och 10 § förordningen (2007:813) om jobbgarantin för ungdomar.

9.4 Delegationens överväganden avseende regelverket

9.4.1 Åtgärder för att förenkla tillämpningen av regelverket kring anställningsstöd

Delegationens bedömning:

Översynen av anställningsstöden som pågår inom Arbetsmarknadsdepartementet välkomnas. Det är angeläget att ett reformerat regelverk kommer på plats snarast möjligt. Det är också angeläget att det i översynen tas hänsyn till behoven att kunna kombinera arbete och studier.

Arbetsförmedlingen bör, i väntan på den pågående översynen, fortsätta arbetet för att hitta mer effektiva sätt att arbeta med befintliga anställningsstöd. Det torde genom relativt begränsade insatser finnas möjlighet att göra myndighetens erbjudande till i första hand arbetsgivare lättare att förstå och ta till sig.

För att arbetsgivarstöden ska bli ett effektivt verktyg i samverkan, behöver regelverket förenklas och förtydligas. Regeringens arbete med en översyn av stöden är därför nödvändigt och välkommet. Det är angeläget att ett reformerat regelverk kommer på plats snarast möjligt.

Delegationen förutsätter att översynen kommer att avse alla de problem och otydligheter som är förknippade med gällande regelverk. Det finns exempelvis behov av förtydliganden av hur stöden förhåller sig till EU:s regelverk om statsstöd. Det är viktigt att den legala styringen av anställningsstöd tydligt förhåller sig till EU:s regelverk om statsstöd, så att regelverket blir transparent och förutsägbart både för Arbetsförmedlingen, för arbetsgivare och för andra berörda. Delegationen anser att det är viktigt att det i översynen tas hänsyn till behoven att kunna kombinera arbete och studier.

Det är viktigt att Arbetsförmedlingen, i avvaktan på eventuella förslag från regeringens sida, fortsätter arbeta för att göra befintliga stöd så tillgängliga och förståeliga som möjligt. Då en översyn av stöden pågår finns det för närvarande, enligt delegationen, inte skäl att här ta några omfattande initiativ med detta syfte. Delegationen bedömer dock att det genom relativt begränsade insatser torde finnas möjlighet att göra myndighetens erbjudande till i första hand arbets-

givare lättare att förstå och ta till sig, så som redan i dag i viss mån sker på lokal nivå. Utgångspunkten för ett sådant arbete bör vara arbetsgivarens behov. Genom att redovisa stöden i t.ex. typfall och med likheter och skillnader uppställda kan man skapa en bättre överblick. I dag finns separata handläggarstöd för respektive stödform, vilket gör det svårt att överblicka vad som är gemensamt för stöden och vad som skiljer dem åt. Därför har i sina dialogmöten mött kommuner och lokala arbetsförmedlingar som tagit fram informationspaket till arbetsgivare avseende traineejobb (jfr avsnitt 4.1). Detta har gjorts på lokal nivå med små medel. En sådan hantering bör vara möjlig även för andra typer av anställningsstöd.

I den översynen av handläggarstöden som pågår på Arbetsförmedlingen, tillsammans med det gemensamma uppdraget med Tillväxtverket, finns möjligheter att ge stöden mer fokus på metoder för att hitta det stöd som är lämpligast ur både arbetssökande och arbetsgivares perspektiv samt förtydliga hur stöden kan kombineras med andra insatser för att få bättre effekt (t.ex. nystartsjobb i kombination med utbildning). Det är även viktigt att Arbetsförmedlingen verkar för att skapa förståelse och legitimitet för varför reglerna i olika avseenden behöver vara utformade på ett visst sätt. Detta är naturligtvis också politikens ansvar.

9.4.2 Utökad flexibilitet vid upphandling

Delegationens förslag och bedömning:

Regeringen bör omgående, i linje med Valfärdsutredningens förslag och med hänsyn till de remissvar som inkommer, föreslå förändringar i upphandlingsregelverket om en mer flexibel reglering av upphandling av sociala tjänster, samt uppdra åt Upphandlingsmyndigheten att analysera och beskriva utrymmet för upphandlade myndigheter att beakta särskilda behov vid upphandling av välfärdstjänster.

Det är angeläget att Arbetsmarknadsutredningen (A2016:03), inom ramen för sitt uppdrag, klargör hur upphandlingsregelverket och kraven på upphandling av vissa arbetsmarknadspolitiska insatser påverkar möjligheterna till en effektiv samverkan och föreslår åtgärder för att minska dessa hinder.

Arbetsförmedlingen och SKL bör med stöd av Upphandlingsmyndigheten aktivt verka för att den flexibilitet som regelverket erbjuder – både det gällande och det som kan komma – utnyttjas för att skapa effektivare former för samverkan. Ett arbete med sådan inriktning bör särskilt fokusera på hur upphandlade tjänster hos Arbetsförmedlingen förhåller sig till insatser hos kommunen, möjligheterna att involvera civilsamhällets organisationer i insatser som genomförs i samverkan samt förtydliga Arbetsförmedlingens och kommunernas möjlighet att samverka kring upphandlingar.

Komplexiteten i upphandlingsregelverket upplevs på olika sätt påverka möjligheterna att hitta samverkanslösningar för att tillgodose individers behov. Den problematik som lyftes i Duas lokala dialoger speglar sådant som tidigare lyfts i rapporter av både Riksrevisionen och LO.³⁹ De problem avseende upphandling som lyfts fram har enligt Dua främst två orsaker – dels är upphandlingsregelverket komplext och lämnar ett begränsat handlingsutrymme för flexibla lösningar, dels kan det ifrågasättas om det handlingsutrymme som finns utnyttjas i den utsträckning som är möjligt; i vart fall råder det delade meningar om vilka möjligheter utrymmet ger.

Den otydlighet och oenighet som finns kring hur upphandlingsregelverket ska tolkas och tillämpas påverkar samverkan negativt. Detsamma gäller för otydligheten kring hur tjänster som Arbetsförmedlingen har upphandlat förhåller sig till insatser som kommunerna erbjuder. Duas bild är att det på lokala arbetsförmedlingskontor finns en osäkerhet om hur de ska förhålla sig till problem som uppstår i samverkan med kommunerna kopplat till detta.

Önskemålen om större lokal anpassning måste ställas i relation till kraven på Arbetsförmedlingen att bedriva en enhetlig verksamhet som garanterar en likvärdig service över hela landet, behovet av en nationellt sammanhållen strategi för upphandling av olika insatser samt de vinster centrala upphandlingar ger kring regelefterlevnad och kontroll av att avtalen följs.

³⁹ RiR 2015:17: Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva? 2015. samt Johansson och Löfgren: Arbetsmarknadsutbildningen – vid vägs ände eller vägen framåt? 2015.

Skapa större handlingsutrymme i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU

Som angetts ovan så lämnar upphandlingsdirektivet ett handlingsutrymme för medlemsstaterna att införa en mer begränsad reglering av upphandling av sociala tjänster. I dagsläget har detta utrymme inte utnyttjats i LOU. Det är delegationens uppfattning att ett mer flexibelt regelverk med tydliga rekommendationer kring tillämpning från Upphandlingsmyndigheten skulle skapa bättre förutsättningar för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. Det skulle även öppna upp för nya former av samarbete med privata aktörer och det civila samhället. Ett förslag med innehåll i denna riktning har lags fram i Valfärdutredningen. Förslaget ska nu remissbehandlas. Delegationen menar att det är angeläget att regeringen, i linje med Valfärdutredningens förslag och med hänsyn till de remissvar som inkommer, bör föreslå förändringar i upphandlingsregelverket om en mer flexibel reglering av upphandling av sociala tjänster, samt uppdra åt Upphandlingsmyndigheten att analysera och beskriva utrymmet för upphandlade myndigheter att beakta särskilda behov vid upphandling av välfärdstjänster.

Eftersom Valfärdutredningens betänkande innehåller flera större, mer komplexa förslag finns en risk att förslaget om förändringar i upphandlingslagstiftningen fördröjs av en komplicerad beredning av de andra förslagen. Regeringen bör därför överväga att lyfta ut det aktuella förslaget för separat beredning.

I ett arbete med att förändra och förtydliga regelverket har Arbetsförmedlingen och kommunerna naturligtvis en viktig roll och måste tillsammans aktivt verka för att arbetet får önskvärt resultat. Arbetsförmedlingen och kommunerna bör sedan, efter en lagändring, säkerställa att den flexibilitet som uppnås också faktiskt används för att skapa effektivare former för samverkan.

Behov av utredning av vad som bör upphandlas och vad som bör utföras i egen regi

Som angetts i avsnitt 9.3 så regleras inte i upphandlingsregelverket vad som ska drivas i offentlig verksamhet och vad som ska upphandlas, utan bara hur det ska gå till när det offentliga bestämmer sig

för att köpa en tjänst i stället för att den tillhandahålls i egen regi. Bestämmelserna om vad Arbetsförmedlingen ska upphandla ligger i stället i det arbetsmarknadspolitiska regelverket. Utöver att det i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program regleras att vissa utbildningar ska tillhandahållas i upphandlad form, så anges i 4 § Arbetsförmedlingens instruktion att Arbetsförmedlingen ska anlita kompletterande aktörer för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv bör konkurrensutsättning genom upphandling bara ske när det är det mest ändamålsenliga sättet att tillhandahålla en offentlig tjänst. Arbetsmarknadsutredningen, som ska analysera hur statens åtagande och Arbetsförmedlingens uppdrag kan utformas för att så effektivt som möjligt bidra till en väl fungerande arbetsmarknad, ska i sitt delbetänkande i oktober 2017 särskilt analysera hur användningen av olika typer av externa leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken kan bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Utredningen ska också kartlägga hur väl samspelet och ansvarsfördelningen fungerar mellan aktörer som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt, med särskilt fokus på statliga myndigheters och kommunernas roll, samt i sitt slutbetänkande i januari 2019 redogöra för hur förutsättningarna för samverkan och ansvarsfördelning kan förbättras.⁴⁰ Mot bakgrund av att upphandlingsfrågorna är så nära kopplade till förutsättningarna för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna anser delegationen att det är angeläget att Arbetsmarknadsutredningen inom ramen för sitt uppdrag klargör hur upphandlingsregelverket och kraven på upphandling av vissa arbetsmarknadspolitiska insatser påverkar möjligheterna till en effektiv samverkan och föreslår åtgärder för att minska dessa hinder.

Ett närmare samarbete för att använda befintligt handlingsutrymme

Att de upphandlade tjänsterna inte alltid fyller sitt syfte, både för att de tar för lång tid och för att de inte kan anpassas till lokala förhållanden, får direkta konsekvenser för möjligheterna att korta

⁴⁰ Dir. 2016:56: Det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag, 2016.

tid i arbetslöshet genom samverkan. Redan idag finns det möjlighet att upphandla ramavtal med utrymme att beakta enskilda personers behov vid avrop⁴¹ och de upphandlingar som görs på Arbetsförmedlingen lämnar ofta utrymme för att anpassa insatsen efter individuella behov eller lokala arbetsgivare. Även om det i dag finns visst stöd till arbetsförmedlarna i form av en övergripande guide så är det svårt för arbetsförmedlarna att veta vilket utrymme gällande avtal medger att anpassa avropen efter den arbetssökandes behov och behov som finns hos en lokal arbetsgivare eller när kommunen i stället skulle kunna ge insatsen. Det behövs troligtvis ett utökat stöd både från upphandlingsexperter och från experter på arbetsmarknadspolitiska bedömningar i samband med sådana avrop, men också en förståelse för problematiken samverkansparterna emellan.

För att samverkan ska fungera anser delegationen att det behöver förtydligas och utredas närmare hur upphandlade tjänster hos Arbetsförmedlingen förhåller sig till insatser hos kommunen, möjligheterna att involvera civilsamhällets organisationer i insatser som genomförs i samverkan samt om Arbetsförmedlingen och kommunerna skulle kunna samarbeta mer kring upphandlingar. Arbetsförmedlingens överväganden kring vad i en upphandling som ska vara standardiserat på nationell nivå och vad som kan differentieras för att tillgodose lokala behov kan bara göras på central nivå på Arbetsförmedlingen. Även stöd och direktiv om hur förekomsten av eller bristen på handlingsutrymme kan hanteras inom ramen för den lokala samverkan behöver tas fram på central nivå. Förslagvis kan detta ske inom ramen för den centrala överenskommelse om samverkan som ingåtts mellan Arbetsförmedlingen och SKL, då SKL har ett ansvar att klargöra kommunernas förutsättningar för samverkan.

Delegationen bedömer att, oavsett om regeringen går vidare med förslaget om förändringar i upphandlingsregelverket eller inte, bör Arbetsförmedlingen och SKL snarast agera för att skapa tydlighet kring det regelverk som gäller och säkerställa att det handlingsutrymme som finns i dag faktiskt används. Arbetsförmedlingen och SKL bör aktivt verka för att den flexibilitet som

⁴¹ 61 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

finns i regelverket – både nuvarande och det föreslagna – används för att skapa effektivare former för samverkan. Ett arbete med sådan inriktning bör särskilt fokusera på hur upphandlade tjänster hos Arbetsförmedlingen förhåller sig till insatser hos kommunen, möjligheterna att involvera civilsamhällets organisationer i insatser som genomförs i samverkan samt i vilken mån Arbetsförmedlingen och kommunerna har möjlighet att samverka kring upphandlingar. Det skulle t.ex. kunna röra sig om hur kommunerna skulle kunna bidra med underlag för anpassning till lokala förutsättningar, om det skulle vara möjligt för Arbetsförmedlingen att upphandla avtal som även kommunerna kan avropa tjänster ifrån⁴², men också att hitta modeller för problemlösning för att stötta lokal samverkan att genomföra önskvärda insatser. I den mån arbetsmarknadens parter kan bidra i en sådan dialog bör de naturligtvis involveras, särskilt avseende vilka behov som de insatser som är föremål för upphandling behöver tillgodose.

Arbetsförmedlingen och SKL har tidigare gjort försök att hitta gemensamma lösningar, men haft delade meningar kring vilket utrymme regelverket ger. Ett fortsatt arbete bör därför ske i dialog med Upphandlingsmyndigheten, som enligt sin instruktion har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter bl.a. genom metodutveckling.⁴³

9.4.3 Jämställ vissa arbetsmarknadspolitiska insatser i kommunal regi med arbetsmarknadspolitiska program

Delegationens förslag:

Regeringen bör snart pröva hur arbetsmarknadspolitiska insatser som bedrivs i kommunens regi kan jämsställas med arbetsmarknadspolitiska program, och möjligheten för Arbetsförmedlingen att anvisa arbets sökande till insatsen efter en arbetsmarknadspolitisk bedömning. En förutsättning för anvisningen bör vara att det finns en lokal överenskommelse enligt

⁴² Utifrån det kommunala självstyret måste naturligtvis en sådan möjlighet bygga på frivillighet från kommunens sida.

⁴³ 1 och 2 § förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

förordningen (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända, och att Arbetsförmedlingen och kommunen är överens om insatsens innehåll. Insatsen ska syfta till att den arbetsökande ska komma i arbete eller studier.

Begränsningen i vilka insatser som utgör program och vilka typer av insatser som kan ingå i de s.k. garantiprogrammen förhindrar Arbetsförmedlingen och kommunerna att tillsammans på bästa sett tillgodose individens behov. Om intentionen med samverkan är att individen ska kunna få ta del av den insats som är lämpligast utifrån dennes behov, och samverkan ska bidra till att arbetsförmedlare och kommunala handläggare får tillgång till så många verktyg som möjligt för att tillgodose individens behov, måste begränsningarna kring vad som kan utgöra program eller insatser i program förändras. Det är delegationens uppfattning att regeringen snarast bör snarast pröva hur arbetsmarknadspolitiska insatser som bedrivs i kommunens regi kan jämföras med arbetsmarknadspolitiska program, med möjlighet för Arbetsförmedlingen att anvisa arbetsökande till insatsen efter en arbetsmarknadspolitisk bedömning. En förutsättning för anvisningen bör vara att det finns en lokal överenskommelse enligt förordningen om viss samverkan om unga och nyanlända⁴⁴ och att Arbetsförmedlingen och kommunen är överens om insatsens innehåll. Också deltagare i garanti-programmen (se dock delegationens förslag i avsnitt 9.4 om att avveckla jobbgarantin för ungdomar) bör kunna ta del av sådana insatser inom ramen för anvisningen till garantin (detta innebär att förslaget i förlängningen skulle kunna omfatta även andra individer än unga och nyanlända). Insatsen ska syfta till att den arbetsökande ska komma i arbete eller studier.

Följden av att jämföra vissa insatser hos kommunen med ett arbetsmarknadspolitiskt program blir att den arbetsökande kan delta i insatsen med bibehållet aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning samt försäkringsskydd. Liksom avseende andra arbetsmarknadspolitiska program⁴⁵, ska insatsen föregås av en arbetsmarknadspolitisk bedömning och Arbetsförmedlingens beslut om

⁴⁴ Förordningen (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända.

⁴⁵ 9 § förordningen (2000:628) om arbetsmarknadspolitiska program.

anvisning.⁴⁶ Genom att ställa krav på att Arbetsförmedlingen och kommunen ska vara överens om insatsens innehåll, tydliggörs dock att det inte rör sig om att Arbetsförmedlingen ensidigt ska kunna ta platser hos kommunen i anspråk, utan att kommunen självständigt ska ha bedömt att platserna kan ställas till förfogande för de individer som är aktuella för en anvisning.

Ingen ersättning för platsen ska utgå från Arbetsförmedlingen. Bidraget från Arbetsförmedlingen utgörs i stället av ett bibehållet aktivitetsstöd och försäkringsskydd. Syftet med förslaget är inte att kommunerna ska bygga upp nya strukturer för att tillhandahålla tjänster åt Arbetsförmedlingen, utan att möjliggöra en bättre användning av de resurser som redan i dag finns i samverkan.

För att understryka vikten av att individen så tidigt som möjligt behöver få relevant stöd bör det – till skillnad från vad som gäller allmänt för program i dag – inte finnas någon åldersgräns för deltagandet i en sådan insats. Anvisningen ska ske utifrån individens och arbetsmarknadens behov och således enbart grunda sig på en arbetsmarknadspolitisk bedömning.

Att de insatser som kommunen anordnar i samverkan faktiskt också har önskad effekt kommer att kunna följas upp inom ramen för det nya uppföljningssystem som Arbetsförmedlingen och SKL utvecklar gemensamt med Dua. Uppföljningen av den arbetsökandes aktivitet säkerställs på samma sätt som för arbetssökande som befinner sig i andra typer av insatser som berättigar till aktivitetsstöd, dvs. genom aktivitetsrapportering.

Förslagets konsekvenser

Förslaget innebär att arbetssökande kan ha rätt till aktivitetsstöd när de befinner sig i en aktivitet i kommunens regi. Förslaget i sig innebär endast att det skapas större möjligheter för Arbetsförmedlingen att erbjuda insatser som bedöms behövliga för den arbetssökande vilket innebär att verktygslådan blir mer diversifierad. Avsikten är att kunna erbjuda individer som redan i dag bedöms vara i behov av insatser ett större urval av aktiviteter, inte att

⁴⁶ 5 § andra stycket förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

fler individer ska anvisas till insatser med aktivitetsstöd. Förslaget innebär därför inte ökade kostnader eller ökade volymer.

Vad avser kostnader för kommunerna att anordna insatserna, så rör det sig främst om insatser som anordnas redan i dag för individer med t.ex. försörjningsstöd i samråd med Arbetsförmedlingen. Möjligheten att anvisa individer till dessa insatser med aktivitetsstöd kan troligtvis öka volymerna och därmed kostnaderna för utförandet av själva insatsen hos kommunerna. Samtidigt minskar aktivitetsstödet behovet av försörjningsstöd, vilket innebär att försörjningsstödskostnaden sjunker.

9.4.4 Jobbgarantin för ungdomar bör avvecklas

Delegationens bedömning:

Förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar bör så snart som möjligt avvecklas, då den försvårar effektiva insatser för att hjälpa ungdomar att komma i studier eller arbete samt hindrar att intentionerna för 90-dagarsgarantin genomförs fullt ut.

Dua och Arbetsförmedlingen bedriver för närvarande ett gemensamt arbete för att utreda konsekvenserna av ett sådant borttagande och i vilken mån det finns behov av reglering som ersätter förordningen. Ett förslag överlämnas till regeringen under våren 2017.

Som anförts i avsnitt 9.3 anser delegationen att förordningen om jobbgaranti för unga⁴⁷ inte är ändamålsenlig för att hantera utmaningarna med ungas etablering på arbetsmarknaden. Det är därför delegationens bedömning att förordningen bör tas bort. Förordningens utformning gör att stödet till unga blir inkonsekvent och kan leda till inlåsnings effekter. Att ta bort förordningen skulle öka möjligheterna att i samverkan ta fram metoder som i större utsträckning leder till att individer så tidigt som möjligt får insatser anpassade både till sina och till arbetsmarknadens behov.

För att möjliggöra ett stöd som möter individens behov har Dua och Arbetsförmedlingen tillsammans inlett en analys av följderna

⁴⁷ Förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

av att upphäva förordningen om jobbgaranti för ungdomar. Det arbete som gjorts hittills visar att flera av de behov som förordningen avser fylla kan tillgodoses på annat sätt, antingen genom förordningen om arbetsmarknadspolitiska program eller genom utveckling av nya metoder och arbetssätt. På de områden där borttagande av jobbgarantin för ungdomar skulle leda till ett sämre stöd än i dag, t.ex. det behov som tillgodoses genom möjligheten till arbetsträning, kan det behöva införas kompletterande bestämmelser. Ett sådant regelverk bör vara inriktat på att stöd ska ges, inte hur stödet ska vara utformat. Stödet bör också vara tillgängligt redan från första dagen i arbetslöshet.

Referenslista

- Arbetsförmedlingen: *Arbetsförmedlingens budgetunderlag 2017–2019*. Dnr Af-2015/256023. 2016.
- Arbetsförmedlingen: *Arbetsförmedlingens åiterrapportering – Aktiviteter inom etableringsuppdraget*. Årsrapport 2015. 2016.
- Arbetsförmedlingen: *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2016 – Prognos för arbetsmarknaden 2016–2018*. 2016.
- Arbetsförmedlingen: *Perspektiv på ungdomsarbetslösheten*. Dnr: Af-2016/195865. 2016:2. 2016.
- Arbetsförmedlingen & Sveriges kommuner och landsting (SKL): *Nationell överenskommelse om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting*. 2015-06-24.
- Arvidsson, J: *Sysselsättning och social rättvisa. En nationell registerstudie om 12 269 unga vuxna med intellektuellfunktionsnedsättning*. Högskolan i Halmstad. 2016.
- Betänkande 2007/08: AU2: *En jobbgaranti för ungdomar*.
- Danmarks Evalueringsinstitut (EVA): *Effekter af studiejob, udveksling og projektorienterede forløb*. 2016.
- Delegationen för unga till arbete (Dua): *Kraftsamling mot ungdomsarbetslösheten*. Rapport från Dua till regeringen. Dnr: Komm2016/00551/A 2014:06. 2016.
- Dir. 2014:157: *Större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal nivå*.
- Dir. 2015:22: *Ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster*.
- Dir. 2015:70: *Utredningen Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar*.

- Ds 2016:35: *Ett nytt regelverk för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet.*
- Dir. 2016:56: *Det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag.*
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU: *Om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.*
- Företagarna: *Det är attityden, dumbom.* November 2016.
- Försäkringskassan: *Uppföljning av finansiell samordning 2015.* Dnr 003749-2016. 2016.
- Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU): *En förlorad generation? Om ungas etablering på arbetsmarknaden.* Rapport 2016:1. 2016.
- Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU): *Screening through activation: Differential effects of youth activation programme.* Working paper 2016:15. 2016.
- Johansson A, Saco studentråd och Teknikföretagen: *Bättre matchning på vägen ut i arbetslivet. Exempel på och effekter av arbetsanknytning i högre utbildning, sett ur en students perspektiv.* 2016.
- Johansson E och Löfgren A-K: *Arbetsmarknadsutbildningen – vid vägs ände eller vägen framåt?* Landsorganisationen i Sverige. 2015.
- Justitiedepartementet: Lagrådsremiss; *Kompletteringar av den tillfälliga lagen för uppehållstillstånd rörande studier på gymnasienivå.* Stockholm den 2 februari 2017.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF): *10 orsaker till avhopp.* Temagruppen Unga i arbetslivet 2013:2. 2013.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF): *Kartläggning av etableringsuppdraget.* Fokus 16:1. 2016.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF): *Lärdomar från arbetsmarknadsprojekt för unga.* Temagruppen unga i arbetslivet 2014:1. 2014.
- OECD: *Investing in Youth Sweden.* 2016.
- OECD: *Skills and labour market integration of immigrants and their children in Sweden.* 2016.
- Prop. 2014/15:1: *Budgetpropositionen för 2015.*
- Prop. 2015/16:195: *Nytt regelverk om upphandling.*

- Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Statens skolverk.
- Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Arbetsförmedlingen.
- Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Arbetsförmedlingen.
- Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Försäkringskassan.
- Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Inspektionen för socialförsäkringen.
- Riksrevisionen (RiR): *Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – Rätt insats i rätt tid?* RiR 2014:11. 2014.
- Riksrevisionen (RiR): *Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?* RiR 2015:17. 2015.
- Rskr. 2007/08:9.
- Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar:
Kommunernas aktivitetsansvar 2016. 2016.
- SFS 2000:628: *Förordning om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.*
- SFS 2000:634: *Förordning om arbetsmarknadspolitiska program.*
- SFS 2001:453: *Socialtjänstlagen.*
- SFS 2003:1210: *Lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.*
- SFS 2007:813: *Förordning om jobbgaranti för ungdomar.*
- SFS 2007:1030: *Förordning med instruktion för Arbetsförmedlingen.*
- SFS 2010:800: *Skollagen.*
- SFS 2015:502: *Förordning om samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten. (fr.o.m. den 28 mars 2016: Förordning om viss samverkan om unga och nyanlända.).*
- SFS 2015:503: *Förordning om särskilt anställningsstöd.*
- SFS 2015:527: *Förordning med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.*
- SFS 2016:1145: *Lag om offentlig upphandling.*
- SFS 2016:1268: *Förordning om ändring i förordningen om arbetsmarknadspolitiska program (2000:634).*
- SFS 2016:367: *Förordning om ändring i förordningen om särskilt anställningsstöd (2015:503).*
- SFS 2016:752: *Lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.*

- SFS 2016:937: *Förordning om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.*
- Skolverket: *Allmänna råd om utbildning av nyanlända elever.* 2016.
- Skolverket: *Introduktionsprogrammet Språkintröduktion.* 2013.
- Skolverket: *Språkintröduktion.* Rapport 436. 2016.
- Skolverket: *Vad ungdomar gör efter gymnasieskolan – en registerstudie.* Rapport 411. 2014.
- Socialstyrelsen: *Barns och ungas hälsa, vård och omsorg 2013.* 2013.
- Socialstyrelsen: *Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2015.* 2016.
- SOU 2016:13: *Palett för ett stärkt civilsambälle.*
- SOU 2016:77: *En gymnasieutbildning för alla – åtgärder för att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning.*
- SOU 2016:78: *Ordning och reda i välfärden.*
- SOU 2016:89: *För digitalisering i tiden.*
- SOU 2015:97: *Välja yrke.*
- Statistiska centralbyrån (SCB): *Arbetskraftsundersökningarna, Unga som varken arbetar eller studerar (NEET), tabeller och diagram tredje kvartalet 2016.*
- Statistiska centralbyrån (SCB)/Arbetsförmedlingen: *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2015.* Rapport 2016:1. 2016.
- Statskontoret: *Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete.* 2016:5. 2016.
- Sveriges kommuner och landsting (SKL): *Fler feriejobb för ungdomar i kommuner och landsting sommaren 2016.* 2016.
- Sveriges kommuner och landsting (SKL): *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2015.* 2016.
- Sveriges kommuner och landsting (SKL): *Kommunernas arbetsmarknadsinsatser 2015.* 2016.
- Sveriges kommuner och landsting (SKL) & Arbetsförmedlingen: *Nationell överenskommelse om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting.* 2015-06-24.
- Hänvisningar till webbplatser anges enbart som fotnoter i detta delbetänkande.

Kommittédirektiv 2014:157

Större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal nivå

Beslut vid regeringssammanträde den 18 december 2014

Sammanfattning

En kommitté i form av en delegation inrättas med uppdrag att verka för att arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet får större genomslag på lokal nivå. Delegationen ska främja statlig och kommunal samverkan och utveckling av nya samverkansformer. Arbetet ska utgå från både befintliga arbetsmarknadspolitiska insatser och tillkommande initiativ inom arbetsmarknadspolitiken. Uppdraget ska slutredovisas senast den 28 februari 2018.

Behov av långsiktigt utvecklingsarbete

Den höga ungdomsarbetslösheten är en av regeringens högst prioriterade arbetsmarknadspolitiska utmaningar. Regeringen bedömer att framgång i kampen mot ungdomsarbetslösheten förutsätter bred mobilisering och samverkan med bl.a. arbetsmarknadens parter, kommuner och landsting, det privata näringslivet och det civila samhällets organisationer.

Viktiga delar av arbetsmarknadspolitiken handlar om att kunna erbjuda arbetslösa som behöver det olika former av subventionerade anställningar, som steg på vägen mot arbete utan stöd. En viktig utgångspunkt i politiken är vidare att arbetsmarknadspolitiska insatser där arbete eller praktik kombineras med studier

bedöms öka möjligheterna för många arbetslösa, inte minst ungdomar, att etablera sig på arbetsmarknaden. Kommunerna har i detta perspektiv en särskilt viktig roll att spela. De är stora arbetsgivare, med möjligheter att anställa och erbjuda praktik, samtidigt som de politiskt och administrativt ansvarar för verksamheter av stor betydelse för många arbetssökande, bl.a. vuxenutbildningen.

I sammanhanget kan konstateras att kommunerna står inför en omfattande generationsväxling. Många äldre, kompetenta arbetstagare, inte minst i välfärdssektorn, lämnar yrkeslivet för pension. Vakanserna som därigenom uppstår måste fyllas. Det är angeläget att staten bidrar i denna process, så att generationsväxlingen kan ske på ett sådant sätt att kunskap och kompetens kan föras vidare och kvaliteten kan värnas i verksamheterna, samtidigt som en övergripande utveckling av arbetslivet i önskvärd riktning möjliggörs, t.ex. när det gäller jämställdhet och en god arbetsmiljö.

Det är vidare viktigt att uppmärksamma kommunernas kontakter med och kunskap om det lokala näringslivet, det civila samhället, regionala aktörer och statliga myndigheter på lokal och regional nivå. Det är angeläget att dessa tas till vara i arbetet mot ungdomsarbetslösheten.

I år inleds en ny programperiod för Europeiska socialfonden. En viktig utgångspunkt för det nationella socialfondsprogrammet är att förstärka och utveckla den nationella arbetsmarknadspolitiken. En annan viktig utgångspunkt är att genom samverkan mellan olika aktörer på nationell, regional och lokal nivå skapa förutsättningar för utveckling och tillämpning av nya metoder som kan bidra till att öka sysselsättningen. Som en del av programmet genomförs under 2014–2018 EU:s sysselsättningsinitiativ för unga. Det är angeläget att de möjligheter som det nya socialfondsprogrammet skapar utnyttjas på bästa sätt.

Utbildningspolitikens utformning är också av stor betydelse för arbetsmarknadspolitiken. Det gäller både allmänt och mer specifikt, i förhållande till enskilda arbetsmarknadspolitiska insatser. I genomförandet av politiken måste det säkerställas en god samordning mellan arbetsmarknads- och utbildningspolitiken.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer regeringen att ett långsiktigt utvecklingsarbete bör initieras för att skapa bättre förutsättningar för arbetsmarknadspolitiken att få genomslag på lokal nivå. En delegation bör därför inrättas.

Uppdraget

En kommitté i form av en delegation inrättas med uppdrag att verka för att arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet får större genomslag på lokal nivå. Delegationen ska främja statlig och kommunal samverkan och utveckling av nya samverkansformer. Arbetet ska utgå från både befintliga arbetsmarknadspolitiska insatser och tillkommande initiativ inom arbetsmarknadspolitiken. Skillnader i ungas sysselsättningsgrad mellan och inom regioner och kommuner ska uppmärksammas.

Delegationen ska särskilt verka för att kommunerna i sin verksamhet använder sig av olika former av subventionerade anställningar, t.ex. stöd för yrkesintroduktionsanställningar och särskilt anställningsstöd. Delegationen ska också verka för att fler unga arbetslösa utan fullgjord gymnasieutbildning ges möjlighet att kombinera arbete eller praktik och utbildning.

Inom ramen för sitt övergripande uppdrag ska delegationen

- föra en dialog med enskilda kommuner, Sveriges Kommuner och Landsting, arbetsmarknadens parter på det kommunala och landstingskommunala området, övriga centrala parter på arbetsmarknaden, myndigheter, regionala aktörer och andra om hur arbetsmarknadspolitiska insatser för unga kan utvecklas och effektiviseras på lokal nivå,
- främja en sådan dialog mellan de olika aktörerna,
- inom det arbetsmarknadspolitiska området samla och sprida kunskap och goda exempel om insatser och samverkansformer i arbetet mot ungdomsarbetslöshet,
- identifiera hinder och andra problem och brister i samverkan mellan staten och kommunerna vid genomförandet av arbetsmarknadspolitiken,
- mot denna bakgrund, påtala eventuella behov av åtgärder från regeringens sida, samt

- i sitt arbete särskilt uppmärksamma vikten av jämställdhet i arbetslivet och beakta möjligheterna att motverka könsuppdelning på arbetsmarknaden.

Delegationen ska bedriva sitt arbete i nära dialog med Arbetsförmedlingen. Målet är att nya arbetsformer, för t.ex. samverkan, som utvecklas till följd av delegationens arbete ska kunna integreras i Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet. Delegationen ska också särskilt samråda med Rådet för europeiska socialfonden i Sverige.

Delegationen bör i arbetet, där så är relevant, ta del av erfarenheter från den samverkan som äger rum mellan Arbetsförmedlingen och andra berörda myndigheter och Sveriges Kommuner och Landsting, i syfte att utveckla och förbättra samverkan och samordningen i etableringsprocessen för vissa nyanlända.

Delegationen ska hålla sig informerad om pågående arbete inom Regeringskansliet av betydelse för delegationens uppdrag, såväl inom Arbetsmarknadsdepartementet som inom övriga departement, i första hand Utbildningsdepartementet.

Delegationen ska till sig knyta en referensgrupp med företrädare för olika politiska partier.

Delegationen ska i sitt arbete också samråda med Nationella delegationen (U2014:07) för lärande på arbetsplatserna inom ramen för yrkesintroduktionsanställningar och Delegationen (A2011:05) för jämställdhet i arbetslivet.

Varaktighet och redovisning av uppdraget

Delegationen ska arbeta t.o.m. den 28 februari 2018. En slutredovisning av uppdraget ska lämnas senast detta datum. Delegationen ska också senast den 28 februari 2016 och den 28 februari 2017 lämna skriftliga redovisningar av sin verksamhet. Därutöver ska delegationen löpande hålla Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) informerat om hur arbetet fortskrider och påtala behov av åtgärder i enlighet med sitt uppdrag.

Arbetsmarknadsdepartementet

Kommittédirektiv 2015:68

Tilläggsdirektiv till Delegationen för unga till arbete (A 2014:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 25 juni 2015

Utvidgning av uppdraget och förlängd tid för redovisning

Regeringen beslutade den 18 december 2014 kommittédirektiv om större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal nivå (dir. 2014:157). En kommitté i form av en delegation inrättades med uppdraget att verka för sådana insatser.

Uppdraget utvidgas och förtydligas nu på så sätt att delegationen även ska

- främja att lokala överenskommelser för att minska ungdomsarbetslösheten ingås mellan och genomförs av kommuner och Arbetsförmedlingen,
- besluta om bidrag för att främja att lokala överenskommelser ingås och
- följa upp arbetet med de lokala överenskommelserna.

Uppdraget ska, med ändring av tidigare beslut, redovisas senast den 31 mars 2016 och den 28 februari 2017 och slutredovisas senast den 28 februari 2018.

Regeringens politik för att öka ungdomars möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden

En av regeringens viktigaste uppgifter är att varaktigt minska arbetslösheten och öka sysselsättningen. Att vara arbetslös under längre tid påverkar inte bara livsinkomsten, utan ökar också risken för ohälsa och social utsatthet. Ungdomsarbetslösheten utgör en betydande andel av den totala arbetslösheten. Det är därför av central betydelse att unga kan etablera sig på arbetsmarknaden.

Regeringen har aviserat ett stegvis införande av en 90-dagarsgaranti för ungdomar, som innebär en bortre gräns för hur länge en ung person ska kunna vara arbetslös innan han eller hon erbjuds ett jobb, en insats som leder till jobb eller en utbildning. Arbetsförmedlingen fick den 16 oktober 2014 i uppdrag att förbereda införandet av garantin. För att möjliggöra 90-dagarsgarantin görs flera olika satsningar: utbildningskontrakt och traineejobb införs, möjligheten till det högre studiebidraget inom studiemedlen för unga i åldern 20–24 år som återgår till studier utvidgas och möjligheterna till studiemotiverande kurs på folkhögskolan förlängs.

En förutsättning för framgång i det reformarbete som har påbörjats är kommunernas kunskap, engagemang och bidrag. Det finns ett stort behov av att olika aktörer samverkar för att arbetet med att unga ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden ska lyckas. Framgång i kampen mot ungdomsarbetslösheten förutsätter bred mobilisering och samverkan med bl.a. arbetsmarknadens parter, kommuner och landsting, det privata näringslivet och det civila samhällets organisationer. Det är också viktigt att Arbetsförmedlingens insatser och arbetsmetoder inom ramen för gällande regler utnyttjas på ett effektivt och flexibelt sätt.

Under hösten 2014 påbörjade Arbetsmarknadsdepartementet kommundialoger i syfte att erbjuda kommunerna att tillsammans med Arbetsförmedlingen ta ett gemensamt grepp mot ungdomsarbetslösheten. Den av regeringen inrättade delegationen har under våren 2015 fortsatt dialogerna med kommuner, i syfte att främja samverkan för att ungdomar ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Riksdagen har på regeringens förslag i Vårändringsbudgeten för 2015 beslutat om ökade resurser för anslaget 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv i syfte att främja lokal

samverkan genom delegationen (prop. 2014/15:99, bet. 2014/15:FiU21, rskr. 2014/15:255).

Regeringen har även beslutat att inrätta en samordnare i syfte att främja förbättrad samverkan mellan myndigheter, kommuner och organisationer kring insatser för ungdomar som varken arbetar eller studerar.

Det utvidgade uppdraget att främja lokala överenskommelser och att besluta om statsbidrag

Mot bakgrund av vad som ovan anges om regeringens politik för att öka ungdomars möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden får delegationen följande utvidgade uppdrag.

Delegationen

- ska främja att lokala överenskommelser för att minska ungdomsarbetslösheten ingås mellan och genomförs av Arbetsförmedlingen och kommuner,
- får besluta om att lämna statsbidrag till kommuner som har ingått sådana lokala överenskommelser och till kommuner som genomför kartläggning inför ingående av lokal överenskommelse,
- ska lämna den information till Arbetsförmedlingen som Arbetsförmedlingen behöver för att redovisa utgiftsprognoser och
- ska följa upp de lokala överenskommelserna.

Uppdragets genomförande och redovisning

Delegationen ska i sitt arbete utgå från den ansvarsfördelning som råder mellan de olika aktörerna, övrig befintlig samverkan och hur ordinarie resurser används.

Delegationen ska planera och utföra sitt arbete i nära samarbete med den samordnare för unga som varken arbetar eller studerar som regeringen har inrättat (U 2015:70). Delegationen och samordnaren ska komplettera och förstärka varandras arbete i syfte att

underlätta möjligheterna för unga att etablera sig i arbets- och samhällslivet. Delegationen ska, där så är relevant, gemensamt med samordnaren bl.a. planera de olika aktiviteter som genomförs inom ramen för de båda uppdragen och där det är möjligt, genomföra dessa gemensamt med samordnaren. Delegationen och samordnaren ansvarar för att deras kontakter med kommunerna och övriga aktörer hanteras på lämpligt sätt för att undvika dubbelarbete från de externa aktörernas sida.

Redovisning av uppföljningen av de lokala överenskommelserna ska möjliggöra resultatjämförelser med andra relevanta insatser inom arbetsmarknadspolitiken. Arbetsförmedlingen kommer att bistå delegationen utifrån myndighetens uppdrag. Om förslag lämnas utifrån det samlade uppdraget ska delegationen redovisa de ekonomiska och administrativa konsekvenserna av förslagen för stat, kommuner eller landsting. I de fall förslagen innebär ökade kostnader ska delegationen föreslå hur förslagen ska finansieras. Om något av de förslag som lämnas påverkar det kommunala självstyret ska, inte bara dess konsekvenser utan också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Uppdraget ska, med ändring av tidigare beslut, redovisas senast den 31 mars 2016 och den 28 februari 2017. Slutredovisning av uppdraget ska fortfarande ske senast den 28 februari 2018.

Arbetsmarknadsdepartementet

Svensk författningssamling 2015:502

Förordning (2015:502) om samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten

Inledande bestämmelse

1 § Denna förordning är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen och innehåller bestämmelser om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och en kommun för att minska ungdomsarbetslösheten i kommunen.

Samverkan kan ske i form av lokala överenskommelser och utbildningskontrakt och ska avse arbetslösa ungdomar i åldern 16–24 år. Statsbidrag får lämnas till en kommun för dels främjande av lokala överenskommelser, dels anordnande av arbete eller praktik inom ramen för ett utbildningskontrakt.

Lokala överenskommelser

2 § Arbetsförmedlingen får ingå en lokal överenskommelse med en kommun om insatser för arbetslösa ungdomar i syfte att varaktigt minska arbetslösheten i kommunen.

3 § En lokal överenskommelse ska innehålla en gemensam kartläggning av omfattningen av ungdomsarbetslösheten i kommunen.

Av kartläggningen ska följande framgå:

1. gruppens sammansättning,
2. vilka behov av insatser som gruppen har,

3. redan pågående insatser som syftar till att minska ungdomsarbetslösheten, och
4. vilka insatser som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret enligt 29 kap. 9 § skollagen (2010:800).

4 § En lokal överenskommelse ska även innehålla åtminstone följande uppgifter:

1. den tid överenskommelsen ska gälla,
2. vilka nya insatser som ska genomföras för att minska ungdomsarbetslösheten och en bedömning av förväntade resultat av dessa, och
3. hur de insatser som planeras ska dokumenteras för att kunna följas upp.

5 § Innan en lokal överenskommelse ingås ska Delegationen för unga till arbete (A 2014:06) ges tillfälle att yttra sig över innehållet i överenskommelsen.

Statsbidrag till kommuner för främjande av lokala överenskommelser

6 § Statsbidrag får, i mån av tillgång på medel, lämnas till en kommun

1. för att genomföra en kartläggning enligt 3 §, och
2. för andra samverkansinsatser för att främja genomförandet av en lokal överenskommelse enligt 2–4 §§.

Ett villkor för bidraget är att det inte får användas för att utföra uppgifter som kommunen enligt lag eller förordning är skyldig att utföra.

7 § Bidrag enligt 6 § lämnas efter ansökan.

En ansökan om bidrag enligt 6 § första stycket 1 ska innehålla uppgifter om

1. tidpunkt för när den lokala överenskommelsen senast beräknas ingås, och
2. vad bidraget ska användas till.

En ansökan om bidrag enligt 6 § första stycket 2 ska innehålla

1. den lokala överenskommelsen, och
2. uppgift om vad bidraget ska användas till.

8 § I ett beslut om bidrag ska det anges

1. vilka uppgifter som bidraget beviljas för och inom vilken verksamhet, och
2. vilken ekonomisk redovisning som ska lämnas enligt 9 § och en sista dag för när den ska lämnas.

9 § En kommun som tar emot bidrag är skyldig att lämna den ekonomiska redovisning av de mottagna medlen som anges i beslutet.

10 § Bidrag enligt 6 § beslutas av Delegationen för unga till arbete (A 2014:06). Vid sådana beslut ska minst tre ledamöter delta.

Bidraget betalas ut av Arbetsförmedlingen.

Utbildningskontrakt

11 § Ett utbildningskontrakt är en överenskommelse som syftar till att en arbetslös ungdom ska studera inom kommunal vuxenutbildning eller på folkhögskola med målsättningen att fullfölja en gymnasieutbildning.

Ett utbildningskontrakt får ingås för den som

1. har fyllt 20 men inte 25 år,
2. saknar en gymnasieexamen eller motsvarande kunskaper, och
3. inte har rätt till en etableringsplan enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Utbildningskontraktet ingås mellan Arbetsförmedlingen, ungdomen och den kommun som ungdomen är bosatt i och som har en lokal överenskommelse med Arbetsförmedlingen enligt 2–4 §§. Kontraktet innebär inte att ungdomen är garanterad en utbildningsplats i en utbildning som kommunen tillhandahåller.

12 § Studier inom ramen för ett utbildningskontrakt får bedrivas på hel- eller deltid. Om studierna ska bedrivas på deltid ska de kombineras med arbete, praktik eller en annan insats inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i sådan omfattning att den totala tiden motsvarar den enskildes arbetsutbud.

13 § Av utbildningskontraktet ska följande framgå:

1. utbildningens mål, inriktning och omfattning,
2. vem som är utbildningsanordnare,
3. den planerade studieperioden, och
4. vilka insatser som Arbetsförmedlingen och kommunen åtar sig att tillhandahålla.

14 § Ett utbildningskontrakt upphör när den ungdom som omfattas av kontraktet har

1. uppnått en gymnasieexamen eller motsvarande kunskaper, eller
2. fyllt 25 år.

Kontraktet ska också upphöra om andra särskilda omständigheter enligt parternas bedömning gör att överenskommelsen inte kan eller bör fullföljas.

Statsbidrag till kommuner för anordnade av arbete eller praktik inom ramen för ett utbildningskontrakt

15 § Statsbidrag får, i mån av tillgång på medel, lämnas till en kommun som anordnar arbete eller praktik inom ramen för ett utbildningskontrakt under följande förutsättningar. Bidraget

1. får endast lämnas för tid då studier kombineras med arbete eller praktik som kommunen har anordnat,
2. får inte avse arbete eller praktik som ersätter arbete som redan utförs inom kommunens ordinarie verksamhet,
3. får endast avse arbete eller praktik som utförs inom verksamhet som inte är ekonomisk verksamhet enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,
4. får inte lämnas för en anställning där det också lämnas en löne-subvention, och
5. ska minskas proportionerligt om det arbete eller den praktik som kommunen anordnar är av mindre omfattning än halvtid.

16 § Bidrag enligt 15 § beslutas och betalas ut av Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen ska se till att bidraget används på föreskrivet sätt. En kommun som tar emot bidrag ska ge Arbetsförmedlingen eller den Arbetsförmedlingen utser tillfälle att granska verksamheten och lämna de uppgifter som behövs för granskningen.

Gemensamma bestämmelser

17 § En kommun som tagit emot bidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål det har lämnats för, eller
2. en redovisning enligt 9 § inte har lämnats eller krav rörande granskning och uppgiftslämnade enligt 16 § andra stycket inte har uppfyllts.

18 § Om kommunen är återbetalningsskyldig enligt 17 §, ska den myndighet som beslutat om bidraget besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget. Bidraget betalas tillbaka till den utbetalande myndigheten.

Om ett belopp som har återkrävts inte betalas i rätt tid, ska dröjsmålsränta enligt räntelagen (1975:635) tas ut på beloppet.

Om det finns särskilda skäl, får den beslutande myndigheten besluta att helt eller delvis avstå från ett krav på återbetalning eller ränta.

19 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Övergångsbestämmelser

2015:502

1. Denna förordning träder i kraft den 3 augusti 2015.
2. För 2015 gäller i stället för vad som anges i 11 § tredje stycket, om någon lokal överenskommelse som nämns där inte har ingåtts, att utbildningskontrakt får ingås med en kommun som har beviljats statsbidrag enligt 6 § första stycket 1 och som ungdomen är bosatt i.

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.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]

Finansdepartementet

Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]

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]

Miljö- och energidepartementet

Kraftsamling för framtidens energi. [2]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

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]

Utbildningsdepartementet

Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. [9]
Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. [10]
En nationell strategi för validering [18]

Utrikesdepartementet

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]