

# Effektivt, tydligt och träffsäkert

– det statliga åtagandet för framtidens  
arbetsmarknad

*Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen*

*Stockholm 2019*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2019:3**

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.  
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: kundservice@nj.se  
Webbadress: [www.nj.se/offentligapublikationer](http://www.nj.se/offentligapublikationer)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik 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](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24895-9

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Arbetsmarknadsdepartementet

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

Regeringen beslutade den 22 juni 2017 om tilläggsdirektiv (dir. 2017:71) till utredningen. Genom tilläggsdirektivet tillkom bl.a. uppdraget att analysera och lämna förslag om hur de delar av Arbetsförmedlingens uppdrag som inte innebär myndighetsutövning kan läggas ut på andra aktörer samt hur arbetsmarknadspolitiken i större utsträckning ska kunna samverka med relevanta aktörer på regional och nationell nivå i syfte att stärka kompetensförsörjningen.

Som experter i utredningen förordnades från den 16 december 2016 kanslirådet Henrik Jonsson och kanslirådet Petra Capelle, Arbetsmarknadsdepartementet, departementssekreteraren Américo Fernandez och rättssakkunnig Håkan Eriksson, Finansdepartementet, ämnesrådet Karin Stillerud, och ämnesrådet Peter Wollberg, Socialdepartementet, departementssekreteraren Christina Hassel och departementssekreteraren Märten Svensson Risdal, Utbildningsdepartementet samt departementssekreteraren Carl-Johan Klint, Näringsdepartementet. Samma dag förordnades som experter också analysdirektören Annika Sundén, Arbetsförmedlingen, verksjuristen Niklas Wallentin, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), enhetschefen Andreas Larsson, Svenska ESF-rådet, fil. dr. Martin Söderström, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU),

områdeschefen Magnus Engberg, Försäkringskassan, upphandlingsjuristen Ulrika Sjöholm, Upphandlingsmyndigheten, analytikern Therese Wallqvister, Tillväxtverket, utredaren Maria Karanta, Statskontoret, den seniora rådgivaren Eva Nordlund, Skolverket, verksamhetschefen Christer Bergqvist, Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH), utredaren Malin Jönsson, Universitets- och högskolerådet (UHR), utredaren Staffan Nilsson, Universitetskanslerämbetet, biträdande generalsekreteraren Anna-Carin Bylund, Folkbildningsrådet samt utredaren Vivi Jacobson-Libietis, Sveriges kommuner och landsting (SKL).

Petra Capelle entledigades från uppdraget som expert den 3 februari 2017. Samma dag förordnades kanslirådet Jonas Jarefors, Arbetsmarknadsdepartementet, som expert i utredningen. Mårten Svensson Risdal entledigades från uppdraget som expert den 15 maj 2017. Samma dag förordnades Petra Capelle åter som expert, nu från Utbildningsdepartementet. Utredaren Staffan Nilsson, Universitetskanslerämbetet entledigades från uppdraget januari 2018. Ulrika Sjöholm entledigades från uppdraget som expert den 17 maj 2018. Förbundsjuristen Helena Linde förordnades den 30 oktober 2017. Utredare Marie Kahlroth förordnades den 1 februari 2018.

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

Som sekreterare i utredningen anställdes Soledad Grafeuille (huvudsekreterare) den 1 augusti 2016, Louise Gerdemo Holmgren den 1 oktober 2016, Carina Cronsioe den 1 oktober 2016 till den 31 augusti 2017, Elsa Engström 1 december 2016, Mia Löw 1 december 2016 till den 25 juni 2017, Mikael Vall den 1 augusti 2017 till den 31 maj 2017, Josefin Landfeldt (då Edström) den 7 augusti 2017, Cathrine Carlberg den 13 september 2017, Fredrik Ribbing den 9 april 2018 och Ulrika Sjöholm den 18 maj 2018.

Utredningen överlämnar härmed sitt slutbetänkande *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad* (SOU 2019:3).

Stockholm i januari 2019

Cecilia Fahlberg Pihlgren

/Soledad Grafeuille  
Louise Gerdemo Holmgren  
Elsa Engström  
Josefin Landfeldt  
Cathrine Carlberg  
Fredrik Ribbing  
Ulrika Sjöholm



# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>23</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>37</b>
1.1 Förslag till lag om upphävande av lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd .....	37
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.....	38
1.3 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	39
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter .....	41
1.5 Förslag till förordning (0000:0000) med instruktion för Arbetsförmedlingen.....	42
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.....	48
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program .....	53
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.....	56
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin .....	58

1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.....	59
1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.....	60
1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.....	62
1.13	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.....	64
<b>2</b>	<b>Utredningens uppdrag och arbete .....</b>	<b>67</b>
2.1	Slutbetänkandets disposition.....	67
2.2	Utredningens arbete inför slutbetänkandet.....	67
2.2.1	Forum för löpande avstämningar.....	68
2.2.2	Underlagsrapporter.....	68
2.2.3	Enkäter.....	69
2.2.4	Utåtriktat arbete.....	69
2.2.5	Fokusgrupper .....	72
2.2.6	Strukturerade intervjuer .....	72
2.2.7	Studiebesök.....	73
2.3	Kontakt med andra utredningar .....	73
2.4	Avgränsningar och definitioner.....	74
2.4.1	Avgränsningar .....	74
2.4.2	Centrala begrepp.....	74
<b>3</b>	<b>Förväntningar på arbetsmarknadspolitiken.....</b>	<b>79</b>
3.1	Det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad.....	80
3.2	Nya utmaningar för arbetsmarknadspolitiken.....	83
3.2.1	Ändrade förutsättningar hos de inskrivna.....	83
3.2.2	Fler aktörer i arbetsmarknadspolitiken .....	88



3.3	Kommande utmaningar för arbetsmarknadspolitiken.....	90
3.3.1	Höga och föränderliga kompetenskrav.....	91
3.3.2	Beredskap för framtidens arbetsmarknad .....	95
<b>4</b>	<b>Ett ändamålsenligt uppdrag.....</b>	<b>99</b>
4.1	Riktlinjer för myndigheters instruktioner.....	100
4.2	Arbetsförmedlingens instruktion .....	101
4.2.1	Uppgifter och struktur.....	102
4.2.2	Tidigare förslag till ny instruktion för Arbetsförmedlingen .....	104
4.3	Förslag och bedömningar .....	105
4.3.1	En ny instruktion för Arbetsförmedlingen .....	105
4.3.2	Fokus flyttas från förmedling av arbeten till olika former av arbetsmarknadsstöd .....	107
4.3.3	Närmare precisering av arbetsmarknadsstödet....	108
4.3.4	Prioriteringar och krav på utförandet flyttas till verksamhetsförordningen.....	110
4.3.5	En mer rättvisande förteckning av uppgifter .....	111
4.3.6	Bestämmelser om samverkan koncentreras till instruktionen och utökas.....	114
4.3.7	Förberedelse för automatiserade beslut .....	115
4.3.8	Övriga förändringar.....	115
4.3.9	Arbetsförmedlingen blir Arbetsmarknadsmyndigheten.....	116
4.4	Konsekvensanalyser .....	117
4.4.1	Ikraftträdande .....	118
<b>5</b>	<b>Styrning för ökad effektivitet i Arbetsförmedlingen .....</b>	<b>121</b>
5.1	Utredningens arbete .....	122
5.1.1	Centrala begrepp .....	123
5.1.2	Avgränsningar.....	124
5.2	Statliga myndigheters effektiviseringsarbete.....	124
5.2.1	Förutsättningar som skiljer sig åt mellan Arbetsförmedlingen och andra statliga myndigheter .....	128

5.3	Arbetsförmedlingens effektivitet .....	132
5.4	Regeringens styrning och Arbetsförmedlingens möjlighet till effektivisering.....	138
5.4.1	Regeringens styrning av Arbetsförmedlingen.....	138
5.4.2	Hur påverkar regeringens styrning Arbetsförmedlingens möjlighet att bedriva verksamheten effektivt?.....	146
5.5	Förslag och bedömningar.....	147
5.5.1	Förbättrad kostnadseffektivitet .....	148
5.5.2	Förstärkt kontinuitet och minskad detaljeringsgrad i regeringens styrning .....	152
5.5.3	Ett ändamålsenligt regelverk .....	158
<b>6</b>	<b>Förbättrad kontroll och administration av ersättningar under arbetslöshet .....</b>	<b>177</b>
6.1	Utredningens arbete.....	178
6.1.1	Avgränsningar .....	180
6.1.2	Centrala begrepp.....	180
6.2	De olika ersättningstyperna – deras funktion, målgrupper och regelverk.....	182
6.2.1	Arbetslöshetsförsäkring .....	182
6.2.2	Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning.....	183
6.2.3	Etableringsersättning .....	184
6.2.4	Volymmer samt finansiering.....	184
6.3	Så fungerar kontrollsystemet.....	185
6.3.1	Sanktionsregler.....	186
6.3.2	Ansvarsfördelningen inom kontrollsystemet.....	187
6.3.3	Kontrollernas funktion och de kontrollinstrument som används .....	190
6.3.4	Arbetsförmedlingens underrättelser.....	191
6.4	Tidigare genomförda granskningar .....	193
6.4.1	Det görs inte välgrundade bedömningar av vad som utgör lämpligt arbete.....	193
6.4.2	Kontrollinstrumenten används inte optimalt.....	195
6.4.3	Kontrollarbetet prioriteras inte.....	198
6.4.4	Få underrättelser och variation mellan kontor....	198

6.4.5	Arbete med utredning och sanktion fungerar relativt väl.....	200
6.4.6	Samarbete och rollfördelning kan förtydligas .....	201
6.5	Kopplingen till förmedlingsarbetet.....	203
6.6	Arbetsförmedlingens förbättringsarbete under senare år...	204
6.7	Förslag och bedömningar .....	205
6.7.1	Förändrade regler för att uppnå ökad effektivitet och rättssäkerhet .....	207
6.7.2	Ny organisering av kontrollarbetet .....	210
6.7.3	En ändamålsenlig organisering av ansökan och utbetalning av ersättningar.....	223
6.7.4	En samlad rapportering för arbetssökande med ersättning .....	227
6.7.5	Förstärkt kontroll genom införande av en aktivitetsförsäkrans .....	229
<b>7</b>	<b>En förstärkt arbetsmarknadsbedömning .....</b>	<b>235</b>
7.1	Utredningens uppdrag.....	238
7.2	Varför behövs en förstärkt arbetsmarknadsbedömning? ...	239
7.2.1	Uppgiften ingår inte i myndighetens uppdrag.....	239
7.2.2	Många arbetssökande saknar handlingsplan .....	242
7.2.3	Handlingsplaner innehåller få aktiviteter.....	243
7.2.4	De planerade aktiviteterna består ofta av enbart digitala tjänster.....	244
7.2.5	Handlingsplanerna lägger ett stort ansvar på individen.....	246
7.2.6	De arbetssökandes behov framgår inte i bedömningarna .....	246
7.2.7	Dokumentationen av sökandes kompetenser görs bristfälligt och ineffektivt .....	247
7.2.8	Behov av att minimera negativa arbetsmarknadseffekter av arbetsmarknadsstöd.....	250
7.2.9	Behov av ökad träffsäkerhet mellan arbetssökande och arbetsmarknadsstöd.....	251

7.2.10	Arbetsförmedlare har i dag stor frihet men lite stöd att bedöma arbetssökandes behov .....	252
7.2.11	Det nuvarande bedömningsstödet används inte .....	255
7.2.12	Statistisk profilering har lika hög eller högre träffsäkerhet än arbetsförmedlares bedömningar.....	257
7.2.13	Bedömningarnas träffsäkerhet behöver utvärderas.....	259
7.2.14	Kvinnor och män får i dag inte stöd på lika villkor .....	259
7.3	Utredningens förslag.....	260
7.3.1	Arbetsmarknadsbedömningen ersätter den arbetsmarknadspolitiska bedömningen .....	263
7.3.2	Kategoriindelningen bör fastställa möjliga insatser .....	265
7.3.3	Arbetsförmedlingen ska använda en statistisk modell .....	267
7.3.4	Arbetsmarknadsbedömningen innebär myndighetsutövning .....	270
7.3.5	Arbetsmarknadsbedömning och sociala insatser från kommunerna .....	270
7.3.6	Handlingsplanen ersätts av individuell planering för de arbetssökande som bedöms ha behov av stöd.....	272
7.3.7	Arbetsmarknadsbedömningen ska grundas på en basnivå för dokumentation av kompetenser... ..	273
7.3.8	Uppföljning av arbetsmarknadsstödet effekter.....	276
7.3.9	Arbetsmarknadsbedömningen bör utföras av en specialiserad yrkesroll.....	277
7.4	Konsekvenser av utredningens förslag om en förstärkt arbetsmarknadsbedömning .....	279
7.4.1	Behovet av åtgärder och alternativa lösningar .....	279
7.4.2	Målgrupp för förslagen .....	279
7.4.3	Ekonomiska konsekvenser .....	280
7.4.4	Konsekvenser för Arbetsförmedlingen .....	281
7.4.5	Konsekvenser för arbetsgivare .....	282

7.4.6	Konsekvenser för utförare av arbetsmarknadstjänster .....	282
7.4.7	Konsekvenser för arbetssökande .....	283
7.4.8	Jämställdhet .....	283
7.4.9	Konsekvenser för de integrationspolitiska målen .....	284
7.4.10	Konsekvenser för kommunerna .....	285
7.4.11	Övriga konsekvenser .....	285
7.4.12	Konsekvenser för brottslighet .....	286
<b>8</b>	<b>En ändamålsenlig användning av utbildningsinsatser... 291</b>	
8.1	Utredningens uppdrag och arbete .....	295
8.1.1	Uppdrag enligt direktiven .....	295
8.1.2	Centrala begrepp .....	297
8.1.3	Avgränsningar .....	301
8.2	Utbildningsbehov ur arbetsmarknadspolitiskt perspektiv .....	301
8.2.1	Samhällsekonomiska mål .....	301
8.2.2	Individuella behov .....	304
8.2.3	Arbetsförmedlingens verktyg för att möta de inskrivnas utbildningsbehov .....	307
8.3	Arbetsförmedlingens utbildningsinsatser .....	318
8.3.1	Arbetsmarknadsutbildning ska stärka arbetssökandes möjligheter .....	319
8.3.2	Arbetsmarknadsutbildning ska motverka bristsituationer .....	324
8.3.3	Arbetsmarknadsutbildningar ska upphandlas av externa leverantörer .....	328
8.3.4	Utbildning på folkhögskola kan erbjudas som arbetsmarknadspolitisk insats .....	331
8.4	Förhållandet mellan Arbetsförmedlingens utbildningsinsatser och reguljär utbildning .....	334
8.4.1	Arbetsmarknadsutbildningar och reguljär utbildning har olika funktion för arbetsmarknadsetablering .....	334

8.4.2	Det finns risk för överlappning mellan arbetsmarknadsutbildning och reguljär utbildning... ..	338
8.4.3	...men utbud, innehåll och målgrupp ser olika ut .....	346
8.5	Övergången från arbetslöshet till reguljär utbildning .....	355
8.5.1	Arbetsförmedlingen behöver förbättra sin vägledning, bedömning och samverkan .....	355
8.5.2	Målgruppen behöver bättre förutsättningar vad gäller information och studiefinansiering .....	359
8.5.3	Utbildningsanordnarna behöver bättre förutsättningar för individuella anpassningar.....	361
8.6	Förslag och bedömningar.....	363
8.6.1	Det reguljära utbildningssystemet ska användas i första hand .....	367
8.6.2	Utbildningsinsatser ska samlas i ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program för vägledning, validering och utbildning.....	377
8.7	Konsekvensanalyser.....	390
8.8	Alternativa förslag .....	398
8.8.1	Alternativ till ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program.....	398
<b>9</b>	<b>En samlad kompetensförsörjningspolitik.....</b>	<b>407</b>
9.1	Utredningens uppdrag och arbete .....	409
9.1.1	Uppdrag enligt direktiven .....	409
9.1.2	Centrala begrepp .....	411
9.2	Arbetsförmedlingens samverkan för kompetensförsörjning .....	416
9.2.1	Övergripande strategier och utvecklingsarbete... ..	416
9.2.2	Arbetsförmedlingens samverkan på nationell nivå.....	418
9.2.3	Arbetsförmedlingens samverkan på regional nivå.....	420

9.3	Behovet av en samlad kompetensförsörjningspolitik .....	424
9.3.1	Brist på överblick och koordinering på nationell nivå.....	425
9.3.2	Brist på mandat och styrkraft på regional nivå ....	432
9.3.3	Branschsamverkan är avgörande men fragmentarisk .....	441
9.3.4	Internationell utblick: Den norska kompetensförsörjningspolitiken .....	449
9.4	Förslag och bedömningar .....	450
9.4.1	En ny nationell myndighet för kompetensförsörjningsfrågor .....	451
9.4.2	Ett tydligare regionalt mandat för kompetensförsörjningsfrågor .....	474
9.4.3	Vidare utredningsbehov för att förbättra yrkesverksammas kompetensutveckling för omställning.....	489
9.5	Konsekvensanalyser .....	493
9.6	Alternativa förslag.....	498
9.6.1	Alternativ till en ny myndighet .....	498
9.6.2	Alternativ till att de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna får ett stärkt mandat.....	504
<b>10</b>	<b>Tydligare ansvarsfördelning mellan stat och kommun ..</b>	<b>511</b>
10.1	Bakgrund och problembild.....	512
10.1.1	Uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun.....	513
10.1.2	Kommunernas befogenheter .....	515
10.1.3	Kommunala arbetsmarknadsinsatser.....	520
10.1.4	Sociala insatser och Arbetsförmedlingens förberedande utbildningar.....	527
10.1.5	Samverkan .....	529
10.1.6	För vilka målgrupper kan ansvarsfördelningen bli otydlig? .....	529

10.2	Förslag och bedömningar.....	532
10.2.1	Det statliga åtagandet förtydligas i Arbetsförmedlingens instruktion .....	534
10.2.2	Lagen om arbetslöshetsnämnd upphävs .....	537
10.2.3	4 kap. 4 § socialtjänstlagen upphävs .....	540
10.2.4	Uttryckligt lagstöd för kommunerna att skaffa platser för feriearbete och feriepraktik hos andra arbetsgivare.....	546
10.2.5	Arbetsförmedlingen och socialtjänsten ska samordna stödet till den enskilde.....	548
10.2.6	Individens utbildningsbehov ska i första hand tillgodoses av reguljär utbildning .....	554
10.2.7	En allmän skyldighet att samverka med kommunerna införs i Arbetsförmedlingens instruktion .....	554
10.2.8	En utvärdering genomförs av IFAU.....	555
10.2.9	Sammanfattning .....	556
10.3	Konsekvensanalyser.....	556
10.3.1	Vad är problemet? .....	556
10.3.2	Vilka berörs av förslaget? .....	557
10.3.3	Ikraftträdande och informationsinsatser .....	558
10.3.4	Överensstämmelse med EU-rätten.....	559
10.3.5	Konsekvenser för staten .....	559
10.3.6	Konsekvenser för företag .....	561
10.3.7	Konsekvenser för kommuner.....	562
10.3.8	Konsekvenser för enskilda.....	570
10.3.9	Andra konsekvenser.....	570
10.4	Alternativa lösningar .....	572
10.4.1	Kommunerna får ansvar för arbetsmarknadsstöd för personer som uppbär försörjningsstöd .....	572
10.4.2	Asymmetrisk ansvarsfördelning och kommunen som utförare .....	574
10.4.3	Ändring i 4 kap. 4 § SoL i stället för upphävande.....	579
10.4.4	Nollalternativet .....	579



<b>11</b>	<b>Förslag om ett effektivt utförande av arbetsmarknadstjänster .....</b>	<b>587</b>
11.1	Arbetsmarknadstjänster ska tillhandahållas på det samhällsekonomiskt mest effektiva sättet.....	591
11.1.1	Samhällsekonomisk effektivitetsprövning ska tillämpas på alla arbetsmarknadstjänster .....	591
11.2	Arbetsförmedlingens egen regi omorganiseras .....	599
11.2.1	Egenregiverksamhet separeras från övrig verksamhet .....	599
11.2.2	Egenregiverksamheten kan organiseras som intraprenad .....	601
11.3	Ny reglering och finansiering av arbetsmarknadstjänster .....	604
11.3.1	Ny reglering av arbetsmarknadstjänster .....	604
11.3.2	Ett nytt anslag för arbetsmarknadstjänster.....	610
11.4	Krav på utförarneutralitet.....	613
11.4.1	Alla utförare ska behandlas likvärdigt .....	613
11.4.2	Krav på att använda kompletterande aktörer tas bort .....	615
11.4.3	Konkurrensverket ska följa upp om interna och externa utförare behandlas likvärdigt .....	616
11.4.4	IFAU ska följa upp om ratingsystemets konstruktion och tillämpning är utförarneutralt .....	617
11.4.5	Särskilt om den verksamhet som utförs genom Folkbildningsrådet .....	619
11.5	Konsekvensanalyser .....	620
11.5.1	Vad är problemet? .....	620
11.5.2	Vilka berörs av förslaget? .....	621
11.5.3	Överensstämmelse med EU-rätten .....	621
11.5.4	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	621
11.5.5	Konsekvenser för Arbetsförmedlingen.....	623
11.5.6	Konsekvenser för företag.....	623
11.5.7	Konsekvenser för kommuner .....	624
11.5.8	Konsekvenser för folkbildningen .....	625

11.5.9	Konsekvenser för arbetssökande .....	625
11.5.10	Andra konsekvenser.....	627
11.6	Alternativa förslag .....	628
11.6.1	Alla arbetsmarknadstjänster utförs i extern regi.....	628
11.6.2	Arbetsmarknadstjänster utförs i första hand internt .....	629
<b>12</b>	<b>Fördjupning: Arbetsmarknadstjänster i extern regi .....</b>	<b>633</b>
12.1	Inledning .....	633
12.1.1	Innehåll .....	633
12.1.2	Avgränsningar .....	635
12.1.3	Definitioner och begrepp .....	635
12.1.4	Utredningens arbete .....	639
12.2	Varför köper Arbetsförmedlingen tjänster? .....	640
12.2.1	Politisk styrning av Arbetsförmedlingens marknad .....	640
12.2.2	Arbetsförmedlingen ska köpa tjänster när det är effektivt .....	646
12.2.3	Mål, medel och målkonflikter .....	647
12.3	Vilka tjänster köper Arbetsförmedlingen? .....	648
12.3.1	Arbetsmarknadstjänster i extern regi 2010–2017 .....	648
12.3.2	Arbetsmarknadstjänster i extern regi 2017.....	651
12.4	Hur köper Arbetsförmedlingen tjänster? .....	658
12.4.1	Offentlig upphandling enligt LOU .....	659
12.4.2	Valfrihetssystem enligt LOV .....	665
12.4.3	Inomstatligt köp.....	669
12.4.4	Statsbidrag till folkhögskolor genom Folkbildningsrådet .....	670
12.5	Hur arbetar Arbetsförmedlingen med avtalsuppföljning och leverantörskontroll? .....	672
12.5.1	Tidigare granskningar av Arbetsförmedlingens arbete med avtalsuppföljning och leverantörskontroll.....	673

12.5.2	Arbetsförmedlingens arbete med avtalsuppföljning och leverantörskontroll 2017 .....	675
12.5.3	Vilka är Arbetsförmedlingens externa utförare? .....	686
12.5.4	Hur fungerar Arbetsförmedlingens marknad för arbetsmarknadstjänster? .....	688
12.5.5	Arbetsförmedlingens uppfattning om myndighetens användning av externa tjänster och leverantörer .....	693
12.5.6	Leverantörernas uppfattning om Arbetsförmedlingens användning av externa tjänster och leverantörer .....	699
12.6	Har användningen av externa utförare förbättrat resultatet av arbetsmarknadstjänsterna? .....	702
12.6.1	Statistik om Arbetsförmedlingens egen regi saknas .....	702
12.6.2	Resultat för arbetsmarknadstjänster i extern regi .....	704
12.6.3	Merparten av de tjänster som arbetssökande får tillhandahålls i extern regi .....	706
12.6.4	Forskning om privata och offentliga utförares resultat .....	708
12.6.5	Leder de arbetssökandes val till bättre resultat? .....	713
12.7	Har användningen av externa utförare minskat kostnaderna för arbetsmarknadstjänsterna? .....	719
12.7.1	Forskning om privata och offentliga utförares kostnader .....	720
12.7.2	Transaktionskostnader .....	721
12.7.3	Kostnad per deltagare för verksamhet i extern regi .....	724
12.7.4	Kostnader per deltagare för verksamhet i intern regi .....	725
12.7.5	Att beakta vid kostnadsjämförelser mellan intern och extern regi .....	727
12.7.6	Uppdaterad kostnadsjämförelse för coacher .....	729

12.8	Har användningen av externa utförare inneburit andra för- och nackdelar? .....	730
12.8.1	Innovation, individanpassning och specialisering.....	731
12.8.2	Valfrihet och kundnöjdhet .....	733
12.8.3	Flexibilitet.....	735
12.8.4	För- och nackdelar med resultat kontra detaljstyrning.....	735
<b>13</b>	<b>Analys: Hur kan Arbetsförmedlingens uppdrag läggas ut på andra aktörer? .....</b>	<b>753</b>
13.1	Myndighetsutövning .....	753
13.2	Arbetsförmedlingens huvudsakliga uppdrag .....	755
13.3	Arbetsförmedlingens uppgifter .....	756
13.3.1	Arbetsförmedlingens instruktion .....	757
13.3.2	Förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten .....	760
13.4	Vilken typ av verksamhet består Arbetsförmedlingens uppgifter av? .....	761
13.5	Vilka delar av Arbetsförmedlingens verksamhet innebär myndighetsutövning? .....	763
13.5.1	Kontrolluppdraget .....	763
13.5.2	Felaktiga utbetalningar och bidragsbrott .....	766
13.5.3	Beslut om subventionerade anställningar .....	769
13.5.4	Anställningsfrämjande åtgärder och arbetstillstånd .....	770
13.5.5	Platsförmedling .....	771
13.5.6	Arbetsmarknadspolitiska program och insatser .....	772
13.5.7	Arbetsplatsintroduktion .....	774
13.5.8	Etableringsuppdraget .....	775
13.5.9	Funktionshinder och arbetslivsinriktad rehabilitering .....	778
13.5.10	Handlingsplaner .....	782
13.5.11	Vägledning.....	786
13.5.12	Analys och utvärderingar .....	787

13.6	Utgångspunkter för att lägga ut arbetsmarknadspolitisk verksamhet.....	788
13.6.1	Vad bör vara myndighetsuppgifter? .....	788
13.6.2	Skilda förutsättningar mellan offentlig och annan verksamhet .....	790
13.6.3	Behov av en central arbetsmarknadsmyndighet ..	792
13.7	Möjliga förändringar av ansvaret för utförande .....	794
13.7.1	Möjliga förändringar presenteras i form av tre modeller.....	796
13.8	Hur kan modellerna bedömas? .....	798
13.8.1	Statlig styrning kontra frihet för de privata utförarna.....	798
13.8.2	Förutsättningarna för statlig styrning varierar utifrån typ av tjänst.....	799
13.8.3	Grad av statlig styrning och individens försörjning .....	801
13.9	Bedömning av respektive modell .....	804
13.9.1	Modell 1 .....	804
13.9.2	Modell 2 .....	808
13.9.3	Modell 3 .....	811
13.10	Svenska och internationella exempel på hur utförande kan läggas ut .....	815
13.11	Hur kan Arbetsförmedlingens uppdrag läggas ut? .....	816
13.11.1	Uppgifter bör tillkomma respektive upphöra.....	817
13.11.2	Uppgifter som bör kvarstå hos Arbetsförmedlingen .....	818
13.11.3	Uppgifter som kan läggas ut på privata aktörer..	820
13.11.4	Uppgifter som kan överföras till annan myndighet .....	822
13.11.5	Utredningens sammanvägda bedömning.....	825
<b>14</b>	<b>Förslagets kostnader och finansiella konsekvenser.....</b>	<b>841</b>
14.1.1	Avgränsning och definition .....	841
14.1.2	Kapitlets disposition.....	841

14.2	Finansiella konsekvenser för hushåll.....	842
14.2.1	Ekonomiska konsekvenser för mottagare av vissa typer av arbetslöshetsrelaterad ersättning ..	842
14.3	Finansiella konsekvenser för staten.....	844
14.3.1	Finansiering av den nya myndigheten .....	846
14.3.2	Finansiella konsekvenser för Arbetsförmedlingen.....	847
14.4	Finansiella konsekvenser för kommuner och landsting.....	863
14.4.1	Finansiella konsekvenser för kommuner.....	863
14.4.2	Finansiering av regionalt kompetensförsörjningsarbete.....	865
14.5	Finansiella konsekvenser för företag.....	866

## **15 Författningskommentar ..... 869**

15.1	Förslaget till lag om upphävande av lag (1944:475) om arbetslöshetsnämnd.....	869
15.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring .....	870
15.3	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453) .....	871
15.4	Förslaget till lag om ändring i lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.....	873

## **Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:56.....	875
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2017:71.....	891
Bilaga 3	Arbetsmarknadspolitikens funktion för den ekonomiska politiken.....	899

# Sammanfattning

Enligt kommittédirektiven ska utredningen lämna förslag till hur det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken kan göras mer effektivt och tydligt och hur Arbetsförmedlingens uppdrag kan utformas för att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Det breda utredningsuppdraget har sorterats in i en omfattande analys som utgör grunden när utredningen nu lägger fram sitt slutbetänkande ”Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad”.

Flera samhällsförändringar har medfört nya utmaningar för arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingen de senaste åren. En större andel av de inskrivna står långt ifrån arbetsmarknaden jämfört med tidigare, samtidigt som arbetskraftsbrist råder. Att förutse vilka ytterligare utmaningar arbetsmarknadspolitiken kommer att möta i framtiden är vanskligt. Men genom att analysera pågående trender är det möjligt att göra kvalificerade antaganden kring hur arbetsmarknaden kan komma att förändras och hur det statliga åtagandet behöver utvecklas för att möta dessa förändringar.

Förändringstakten på arbetsmarknaden är hög och ställer krav på arbetskraftens omställningsförmåga. Nya arbetstillfällen och förändringar i befintliga arbetsuppgifter kommer att medföra förändrade kompetenskrav. För många individer leder det snabbt till nya möjligheter, medan andra behöver stöd för att finna vägar framåt. För att arbetsmarknadspolitiken ska vara fortsatt relevant för framtidens arbetsmarknad behöver dess verktyg vara anpassade efter de behov som aktualiseras, både av arbetslöshetens sammansättning och arbetsmarknadens krav.

Samtidigt som teknikutvecklingen i alla dess former leder till utmaningar på arbetsmarknaden möjliggör samma utveckling också en högre effektivitet och träffsäkerhet i arbetsmarknadspolitiken, något som återspeglas i flera av de förslag som nu lämnas.

Utredningens förslag och bedömningar innebär sammanfattningsvis:

- Arbetsförmedlingen får en ny förordning med instruktion och den befintliga instruktionen upphävs.
- Arbetsförmedlingen ges ett uttryckligt uppdrag att bedöma enskildas ställning på arbetsmarknaden, i syfte att uppnå en mer träffsäker och behovsbaserad arbetsmarknadspolitik.
- Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag sänks kontinuerligt för att öka drivkraften mot effektivisering genom automatisering och digitalisering.
- Arbetsförmedlingen får i uppdrag att erbjuda ett enhetligt och utförarneutralt utbud av arbetsmarknadstjänster, som ska tillhandahållas på det samhällsekonomiskt mest effektiva sättet och där interna och externa utförare behandlas likvärdigt.
- Arbetsförmedlingens användning av utbildningsinsatser tydliggörs. Reguljär utbildning ska användas i större utsträckning.
- En översyn av det arbetsmarknadspolitiska regelverket föreslås.
- En regelöversyn av arbetslöshetsersättningar föreslås med syftet att uppnå en effektiv och rättssäker kontroll, där antingen Arbetsförmedlingen eller a-kassorna ges kontrollansvaret.
- En ny nationell myndighet med ett samlat ansvar för kompetensförsörjningspolitiken inrättas. Förslaget innebär att verksamheter överförs från befintliga berörda myndigheter.
- De regionalt utvecklingsansvariga aktörerna får ett tydligare mandat för det regionala kompetensförsörjningsarbetet.
- Ansvarsfördelningen och gränsdragningen mellan stat och kommun inom de arbetsmarknads-, och socialpolitiska områdena tydliggörs i författning.
- En mer kostnadseffektiv verksamhet bedöms möjliggöra årliga besparingar om minst 1,5 miljarder kronor från och med det år förslagen genomförs.



Utredningens samlade förslag motiverar ett nytt namn som bättre avspeglar myndighetens uppgifter än vad namnet Arbetsförmedlingen gör. Utredningen bedömer att namnet Arbetsmarknadsmyndigheten på ett tydligare och mer övergripande sätt sammanfattar myndighetens ansvarsområden i jämförelse med det nuvarande. Det nya namnet kopplar till Riksdagens mål för arbetsmarknadspolitiken som innebär att arbetsmarknadspolitiken insatser ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Vidare görs bedömningen att det föreslagna namnet på myndigheten tydligare återspeglar myndighetens ansvar för att erbjuda arbetsmarknadsstöd till den som är anmäld som arbetssökande i syfte att förbättra dennes möjligheter att nå sysselsättning. Eftersom platsförmedling bara är en av många former av stöd som erbjuds inom ramen för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, är det nuvarande namnet Arbetsförmedlingen missvisande och riskerar att ge felaktiga förväntningar. Ett namn som bättre motsvarar myndighetens uppdrag är därför att föredra.

## **Sammanfattande bakgrund till utredningens förslag och bedömningar**

### **Ett ändamålsenligt uppdrag**

Arbetsförmedlingen får en ny förordning med instruktion och den befintliga instruktionen upphävs. Myndighetens huvudsakliga ansvar ska inte vara inriktat på förmedling av arbeten i allmänhet, utan att erbjuda arbetsmarknadsstöd till den som är anmäld hos myndigheten. Med arbetsmarknadsstöd avses ekonomiskt och praktiskt stöd i syfte att

1. den som söker arbete ska komma närmare arbetsmarknaden,
2. sammanföra den som söker arbete med den som söker arbetskraft, eller
3. den som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ska kunna behålla ett arbete.

Arbetsförmedlingen ska genom arbetsmarknadsstödet bidra till en varaktigt högre sysselsättning och en lägre arbetslöshet.

De uppgifter som framgår av instruktionen ska sammantaget ge en god bild av myndighetens huvudsakliga verksamhet, vara lämpliga för att redovisa verksamhetens resultat och vara formulerade som uppgifter.

Instruktionen får en tydligare position som grunden för myndighetens uppdrag. Beskrivningar av verksamhetens syfte, prioriteringar och uppgifter bör hållas isär och uppdelningen mellan instruktionen och förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska bli tydligare.

Instruktionen ska också tydliggöra ansvaret i förhållande till andra myndigheter, däribland kommuner.

### **Styrning för ökad effektivitet i Arbetsförmedlingen**

Arbetsförmedlingen är i form av central arbetsmarknadsmyndighet den huvudsakliga aktören för den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Det är därmed viktigt att myndigheten bedriver en effektiv verksamhet. En central förutsättning är att regeringens styrning – i form av anslagstilldelning, mål och uppdrag, samt de regler som sätter ramarna för verksamheten – är ändamålsenlig. Utredningen kan konstatera att Arbetsförmedlingens effektivitet i praktiken har begränsats av att regeringens styrning genom åren varit detaljerad, föränderlig och kortsiktig. Utredningen bedömer att det finns en effektiviseringspotential i Arbetsförmedlingens verksamhet. Genom ökad automatisering och digitalisering, kan en sådan effektivisering realiseras, men detta kräver förändringar i regeringens styrning.

De bedömningar och förslag som lämnas i kapitlet syftar till att åstadkomma en minskning av kostnaderna för Arbetsförmedlingens verksamhet i kombination med förbättrade resultat. Myndighetens förutsättningar att göra rätt saker på det mest effektiva sättet ska förbättras genom ökade befogenheter att utforma verksamheten i kombination med stabila planeringsförutsättningar och ett tydligt kostnadstryck. Med mer övergripande och stabila regler i författning, i kombination med regler som förs ned från förordningsnivå till myndighetens föreskrifter eller styrdokument, kan den arbetsmarknadspolitiska verksamheten snabbare och bättre anpassas till

arbets sökandes varierade behov. Detta bör i sin tur leda till bättre resultat i termer av att fler arbetssökande har en kompetens som möter arbetsmarknadens behov och till att fler kommer i arbete snabbare.

## **Förbättrad kontroll och administration av ersättning under arbetslöshet**

Arbetsförmedlingens kontrolluppdrag innebär att myndigheten ska kontrollera att arbetssökande aktivt söker arbete och i övrigt sköter överenskomna åtaganden.

Uppgiften har genom harmonisering av de olika regelverken för ersättning kommit att inkludera inte bara arbetslöshetsförsäkring utan även aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning. Om en arbetssökande brister i förhållande till villkoren för ersättning ska den instans som utreder och beslutar om sanktion underretas. Det betyder i fallet med arbetslöshetsförsäkring en arbetslöshetskassa och, för övriga ersättningar, den egna myndigheten.

Kontroller och möjlighet till sanktioner ska säkra ersättnings-systemens legitimitet och påverka att den som uppbär ersättning vidtar lämpliga åtgärder för att tiden i arbetslöshet ska bli så kort som möjligt.

Det har under lång tid funnits problem förknippade med Arbetsförmedlingens arbete med kontroll av arbetssökande med ersättning. Flera av dessa problem har kvarstått även efter att ett stort antal granskningsrapporter har innehållit såväl kritik som förslag till förbättringar. Sammanfattningsvis ser utredningen att:

- kontrollfunktionen präglar Arbetsförmedlingens förhållningssätt till arbetssökande och försvårar utförandet av andra uppgifter,
- det finns problem med rättsosäkerhet och bristande kvalitet i kontrollarbetet och
- uppdelningen av uppgifter kopplade till kontroll och administration av ersättning på flera aktörer skapar ineffektivitet.

För att komma till rätta med problemen föreslås att en regelöversyn genomförs med syftet att möjliggöra en effektiv och rättssäker kontroll. Därutöver bedömer utredningen att det behövs åtgärder för att åstadkomma en mer ändamålsenlig organisering av kontrollarbetet

där stöd och kontroll separeras. För denna presenteras två alternativa lösningar – förbättringar inom Arbetsförmedlingen eller att ge arbetslöshetskassorna ansvaret för kontroll av arbetssökande med ersättning. Utredningen lämnar två bedömningar som syftar till att uppnå förenklingar för arbetssökande respektive förstärkt kontroll. Dessa gäller en sammanslagen rapportering och e-tjänst för arbetssökande samt införandet av en aktivitetsförsäkrans.

### En förstärkt arbetsmarknadsbedömning

Att stärka individens ställning på arbetsmarknaden genom olika insatser eller underlätta för individen att få ett arbete är arbetsmarknadspolitikens viktigaste uppgift. Utredningen anser att arbetsmarknadspolitikerna måste bli mer träffsäker och vara behovsbaserad. Resurserna ska styras till de individer och de insatser där de ger störst effekt. För att det ska vara möjligt krävs att en arbetsmarknadsbedömning görs för varje arbetssökande. Bedömningen av de arbetssökandes behov är central för arbetsmarknadspolitikerna. Det är den som ska ligga till grund för vilka insatser individen eventuellt ska ta del av.

Förslaget innebär att den nuvarande modellen för arbetsmarknadspolitiska prioriteringar, där rätt till stöd och förmåner ges till breda fördefinierade målgrupper, ersätts av individuella bedömningar av de arbetssökande. Att göra en arbetsmarknadsbedömning av den arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden är kärnan i det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitikerna. Utredningen föreslår att:

- Arbetsförmedlingen ges i uttryckligt uppdrag att bedöma arbetssökandes ställning på arbetsmarknaden och avståndet till densamma. Uppgiften att genomföra arbetsmarknadsbedömningen förs in i förordningen med instruktion för Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen ska använda en statistisk modell för att bedöma arbetssökandes sannolikhet att bli långtidsarbetslös och kategorisera de arbetssökande utifrån deras bedömda avstånd från arbetsmarknaden.
- Handlingsplanen avskaffas och ersätts med en individuell planering för det arbetsmarknadsstöd som Arbetsförmedlingen har beslutat om att erbjuda den arbetssökande.

- Arbetsförmedlingen ska avgöra vilka insatser som är mest lämpliga för den arbetssökande genom bättre dokumentation av den arbetssökandes förutsättningar i relation till arbetsgivares krav i relevanta yrken.

### En ändamålsenlig användning av utbildningsinsatser

Arbetskraftsbehovet är som störst inom yrken som kräver gymnasial eller eftergymnasial utbildning och allt tyder på att kompetenskraven även framöver kommer vara höga och snabbt föränderliga. Samtidigt är gruppen arbetslösa med låg utbildningsnivå fortsatt stor bland de inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Att genom utbildning stärka individers ställning på arbetsmarknaden kommer vara en viktig uppgift för arbetsmarknadspolitiken i framtiden.

Arbetssökandes utbildningsbehov kan dock se olika ut. För att möta dessa varierande behov krävs att Arbetsförmedlingen har tillgång till ett ändamålsenligt utbud av utbildningsinsatser som är möjliga att anpassa både efter individers och efter arbetsmarknadens behov. Det behöver också bli tydligare vilka utbildningsinsatser myndigheten själv ska ansvara för, respektive hur myndigheten ska använda sig av utbildningsinsatser i det reguljära utbildningssystemet. Arbetsförmedlingen har i dag i huvudsak tre sätt att bidra till att inskrivna arbetssökande tar del av utbildningsinsatser som stärker deras ställning på arbetsmarknaden – genom motivering och vägledning till utbildning i det reguljära utbildningssystemet, genom anvisning till utbildningstjänster som myndigheten handhar inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program, samt i vissa fall genom anvisning till utbildning i det reguljära utbildningssystemet inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Arbetsförmedlingen kommer i framtiden både behöva kunna vägleda, och vid behov anvisa, personer till det reguljära utbildningssystemet samt anvisa personer till utbildningsinsatser som tillhandahålls av myndigheten. Hur Arbetsförmedlingen bör stärka myndighetens vägledning inför val av studier och arbete har utredningen beskrivit i delbetänkandet Vägledning för framtidens arbetsmarknad (SOU 2017:82). I detta betänkande lämnas förslag om hur Arbetsförmedlingen ska kunna erbjuda utbildning som arbetsmarknads-

politisk insats om en arbetsmarknadsbedömning av individens avstånd till arbetsmarknaden och eventuellt behov av stöd resulterat i detta. Utredningen föreslår att:

- Arbetsförmedlingen ska fokusera på att tillhandahålla kortare, gärna arbetsplatsförlagda utbildningsinsatser anpassade efter arbetsgivares konkreta rekryteringsbehov, det som myndigheten i dag kallar rekryteringsutbildningar.
- Övriga utbildningsbehov ska i första hand tillgodoses genom det reguljära utbildningssystemet, genom vägledning eller anvisning. För detta ges Arbetsförmedlingen tydligare möjligheter att använda reguljär utbildning som arbetsmarknadspolitisk insats, vilket ger möjlighet till försörjning från arbetsmarknadspolitiken under studietiden.
- Bara om individers utbildningsbehov av någon anledning inte kan tillgodoses genom det reguljära utbildningssystemet ska Arbetsförmedlingen tillhandahålla en utbildningstjänst som motsvarar reguljär utbildning.

### **En samlad kompetensförsörjningspolitik**

Den svenska arbetsmarknaden kännetecknas av arbetskraftsbrist inom ett flertal sektorer. Arbetsgivare uppger att rekryteringar misslyckas eller uteblir på grund av svårigheten att hitta kandidater med rätt utbildning eller arbetslivserfarenhet. Samtidigt står en grupp arbetsökande långvarigt utan arbete, delvis på grund av brist på sådan utbildning och erfarenhet. Resultatet blir att arbetsgivare inte kan hitta den kompetens som krävs för att säkra konkurrenskraft i den privata sektorn och kvalitet i den offentliga. Det innebär också en ökad tudelning på arbetsmarknaden, där en grupp arbetssökande inte lyckas nå en varaktig etablering på arbetsmarknaden trots pågående högkonjunktur och riskerar att fastna i långvarig arbetslöshet.

Dessa utmaningar kan inte hanteras enbart inom ramen för arbetsmarknadspolitiken. Kompetensförsörjning är en fråga som rör sig över flera politikområden och olika organisatoriska nivåer samt kräver samverkan mellan många olika aktörer. För att möta dessa utmaningar ser utredningen behov av en samlad kompetensförsörjningspolitik. Med kompetensförsörjningspolitik avser utredningen

insatser med syfte att bidra till att individer och verksamheter i hela landet har kompetenser som ger ett konkurrenskraftigt näringsliv, en effektiv offentlig sektor och gör att så få som möjligt står utanför arbetslivet. I dag är målsättningen och ansvarsfördelningen för kompetensförsörjningsfrågorna inte tydlig, vilket gör att myndigheter utför insatser i organisatoriska stuprör och bygger upp parallella strukturer. Samtidigt riskerar frågor som saknar en utpekad ansvarig aktör, som frågor om individers livslånga lärande och näringslivets och offentlig sektors strategiska kompetensförsörjning, att falla mellan stolarna.

Det finns ett stort behov av att öka samordningen och samsynen inom kompetensförsörjningspolitiken. På nationell nivå behövs en samlad problembild och nationella målsättningar som ger möjligheter att hantera strukturella förändringar t.ex. till följd av teknisk utveckling, en åldrande befolkning, globalisering och migration. På regional nivå behövs en stabil struktur för det regionala kompetensförsörjningsarbetet samt en långsiktig samverkan mellan berörda aktörer som ger bättre förutsättningar att hantera regionala förändringar som mottagande av nyanlända och insatser för att underlätta omställning efter större varsel eller nedläggningar.

Utredningens slutsats är att kompetensförsörjningsarbetet måste stärkas både på nationell och regional nivå och föreslår därför att:

- En ny statlig myndighet får ett samlat ansvar för kompetensförsörjningspolitiken. Myndigheten ska ansvara för att samordna och främja kompetensförsörjningsarbetet och utgöra ett rådgivande organ till regeringen och andra relevanta myndigheter. Myndigheten ska ha en strategisk roll för det samlade arbetet för utveckling och användning av kompetens i syfte att stärka både individers och verksamheters omställningsförmåga. Som utgångspunkt för myndighetens arbete ska en nationell strategi för kompetensförsörjningspolitik tas fram i samverkan mellan den politiska ledningen för berörda departement, arbetslivets representanter och andra relevanta aktörer.
- De regionalt utvecklingsansvariga aktörerna får ett tydligare regionalt mandat i kompetensförsörjningsfrågor. Förslaget syftar både till att befästa det arbete som redan bedrivs, men också att utöka mandatet på vissa områden och att lägga en grund för framtida ambitionshöjningar.

## Tydligare ansvarsfördelning mellan stat och kommun

Samtidigt som staten fortsatt har det huvudsakliga ansvaret för arbetsmarknadspolitiken har de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna ökat i sådan omfattning att det kan vara relevant att tala om två parallella arbetsmarknadspolitiska system. Att det råder oklarhet kring vem som har ansvar för att ordna insatser för vissa arbetsökande, innebär en risk både för att kommunerna och Arbetsförmedlingen gör samma saker och för att arbetslösa kan falla mellan stolarna. Det innebär också en risk för bristande likvärdighet och rättssäkerhet, då en arbetsökande kan få tillgång till olika typer av stöd och insatser.

Förekomsten av två olika system som båda innehåller administration, planering, insatser och kontroll för samma grupp arbetsökande utgör enligt utredningen inte en effektiv användning av samhällets resurser. Därför är det av avgörande betydelse att ansvaret för Arbetsförmedlingen respektive kommunerna i arbetsmarknadspolitiken tydliggörs.

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

För att komma tillrätta med problemet att de offentliga resurserna inte används effektivt och att den enskilde inte får bästa möjliga stöd från offentlig sektor har utredningen valt att föreslå en lösning som innebär dels en tydligare ansvarsfördelning mellan stat och kommun, dels en utökad skyldighet att samarbeta. Utredningen förslår att:

- Gränsdragningen mellan vad som är ett statligt ansvar respektive ett kommunalt ansvar i arbetsmarknadspolitiken tydliggörs, på såväl det arbetsmarknadspolitiska som det socialpolitiska och utbildningspolitiska området.
- Samverkan kring den enskilde bör ske regelmässigt i planeringen av stödet till de personer som har behov av både Arbetsförmedlingens och socialtjänstens stöd. Sådan samverkan ska ske genom en samordnad individuell plan mellan Arbetsförmedlingen och kommunens socialtjänst.



Överlappningen mellan det statliga ansvaret och kommunernas befogenhet ska minska. Förslagen syftar till att skapa bättre förutsättningar för en likvärdig service för alla medborgare samt en samhälls-ekonomiskt och offentligfinansiellt effektiv arbetsmarknadspolitik. Den avgörande förutsättningen för att dessa syften ska kunna uppnås är dock att Arbetsförmedlingen och kommunerna tar ansvar för sina uppdrag.

### **Ett effektivt utförande av arbetsmarknadstjänster**

Arbetsförmedlingen har under många år använt externa utförare i omfattande utsträckning. Myndigheten köper årligen arbetsmarknadstjänster av externa utförare för 5–6 miljarder kronor. Detta motsvarar cirka 60 procent av Arbetsförmedlingens totala verksamhetskostnad, det vill säga kostnaden för all personal som är anställd i myndigheten oavsett arbetsuppgift, samt därtill kostnader för bland annat lokaler och it.

Trots detta saknas möjlighet att avgöra om myndigheten genom att använda externa utförare har uppnått bättre resultat eller lägre kostnader, jämfört med om motsvarande verksamhet skulle ha utförts i egen regi. Den befintliga svenska och internationella forskningen ger inte stöd för att anta att privata utförare av arbetsmarknadstjänster uppnår bättre resultat än offentliga. Det finns dock studier som tyder på att det kan innebära ökade kostnader att använda privata utförare jämfört med att utföra motsvarande tjänster i offentlig regi.

En förklaring till att det inte går att utvärdera effekterna av myndighetens användning av externa utförare, är att möjlighet att jämföra arbetsmarknadstjänster i intern och extern regi saknas. Den interna verksamheten är inte avgränsad i vare sig innehåll eller tid. För de arbetsmarknadstjänster som bedrivs i intern regi saknas därför statistik vad gäller exempelvis antalet deltagare i, resultatet av och kostnaderna för verksamheten. Därmed kan den interna regin inte jämföras med tillgängliga uppgifter om kostnader och resultat för arbetsmarknadstjänster i extern regi.

För att kunna avgöra hur externa utförare kan bidra till en väl fungerande arbetsmarknad behöver de mervärden som de externa utförarna bidrar med, i förhållande till att utföra motsvarande verk-

samhet i egen regi, identifieras. För att kunna identifiera när mervärden uppnås genom att tillhandahålla en arbetsmarknadstjänst i extern regi, och vilka dessa mervärden är, behöver interna och externa utförare tillhandahålla samma tjänster enligt likvärdiga förutsättningar. Utredningen föreslår därför att Arbetsförmedlingen får i uppdrag att:

- tillhandahålla arbetsmarknadstjänster på det samhällsekonomiskt mest effektiva sättet,
- separera den del av verksamheten som i egen regi utför arbetsmarknadstjänster från myndighetens verksamhet i övrigt såväl organisatoriskt (genom avgränsning mot övriga uppgifter) som ekonomiskt (genom ett nytt anslag) och inordna den egna regin i ett enhetligt och utförarneutralt utbud av arbetsmarknadstjänster,
- säkerställa att interna och externa utförare av arbetsmarknadstjänster behandlas likvärdigt.

Uppdrag lämnas därutöver till andra myndigheter att följa upp om de förslag som lämnas ovan genomförs på ett utförarneutralt och samhällsekonomiskt effektivt sätt.

### **Hur kan Arbetsförmedlingens uppdrag läggas ut på andra aktörer?**

Arbetsförmedlingens uppdrag beskrivs ofta i form av att myndigheten ska sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft samt säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring. I praktiken är myndighetens uppdrag bredare och mer komplext. Utredningen redogör i kapitlet för Arbetsförmedlingens uppdrag, vilka delar av detta uppdrag som innefattar myndighetsutövning, samt hur de delar som inte innefattar myndighetsutövning kan läggas ut på andra aktörer.

Utredningen bedömer att det inte är ändamålsenligt att lägga ut alla befintliga uppgifter som inte är myndighetsutövning till andra aktörer och lämna befintlig myndighetsutövning i Arbetsförmedlingen intakt. Det är exempelvis inte givet att Arbetsförmedlingen kan anvisa till arbetsmarknadspolitiska program och insatser om myndigheten inte längre ska planera det stöd som erbjuds tillsammans med den arbetssökande. Uppgifter som i sig inte är eller sker vid

myndighetsutövning kan påverka hur myndighetsutövningen utförs och ställa andra krav på denna. Mot bakgrund av detta redogör utredningen för möjliga förändringar av ansvaret för utförande och konsekvenser för den statliga styrningen och uppföljningen för desamma utifrån tre modeller. Den huvudsakliga skillnaden mellan de tre modellerna gäller graden av statlig styrning – i form av reglering, uppföljning och kontroll – av den verksamhet som de privata utförarna bedriver (vilket motsvarar graden av frihet som de privata utförarna ges att utforma denna verksamhet).

De delar av myndighetens uppdrag som inte innefattar myndighetsutövning utgörs även av andra typer av uppgifter än de som avser utförande. Utredningen redogör för hur var och en av dessa uppgifter kan läggas ut.

Avslutningsvis konstaterar utredningen – utifrån en sammanvägd bedömning – att det statliga åtagandet vare sig skulle bli mer effektivt, tydligt eller ge bättre förutsättningar för samverkan om de delar av Arbetsförmedlingens uppdrag som inte innebär myndighetsutövning skulle läggas ut på andra aktörer. Mot bakgrund av detta lämnar utredningen i stället förslag om hur ett effektivt utförande av arbetsmarknadstjänster ska åstadkommas. Förslaget om ett effektivt utförande av arbetsmarknadstjänster syftar – i likhet med utredningens förslag i övrigt – till en effektiv, tydlig och träffsäker arbetsmarknadspolitik.

## **Förslagets kostnader och finansiella konsekvenser**

I slutet av betänkandet redovisas kostnader och finansiella konsekvenser av utredningens samlade förslag. Utgångspunkten för beräkningar av förslagets ekonomiska konsekvenser har varit budget och räkenskaper för helåret 2017. Kostnadsökningar och intäktsminskningar beskrivs som skillnaden mellan 2017 och ett tilltänkt nyläge där samtliga förslag har genomförts.

Finansieringen av Arbetsförmedlingens verksamhetsrelaterade uppgifter kommer att påverkas på flera sätt. Ett nytt anslag skapas för att finansiera arbetsmarknadstjänster oavsett typ av utförare.

Givet att konjunktur och politiska prioriteringar är desamma kommer lika många arbetssökande få arbetsmarknadsstöd efter genomförda förändringar. Antalet arbetssökande som får ersättning

för deltagande i arbetsmarknadspolitiska program eller ekonomiskt stöd vid anställning påverkas därmed inte. Utredningens förslag innebär däremot att myndighetens beslut om vilka arbetssökande som får arbetsmarknadsstöd kommer att bli mer träffsäkra. Den förstärkta arbetsmarknadsbedömningen möjliggör en effektivare användning av arbetsmarknadspolitikens resurser. Prioritering ges till arbetssökande som i avsaknad av stöd bedöms kvarstå under lång tid i arbetslöshet.

# 1 Författningsförslag

## **1.1 Förslag till lag om upphävande av lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd**

Härigenom föreskrivs att lagen (1944:475) om arbetslöshetsnämnd ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2023.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring att 43 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

43 §<sup>1</sup>

En sökande ska varnas om han eller hon

1. utan godtagbart skäl inte medverkat till att upprätta en individuell handlingsplan,

2. utan godtagbart skäl inte lämnat en aktivitetsrapport till den offentliga arbetsförmedlingen inom utsatt tid,

3. utan godtagbart skäl inte besökt eller tagit kontakt med den offentliga arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör vid överenskommen eller på annat sätt beslutad tidpunkt,

4. utan godtagbart skäl inte sökt anvisat lämpligt arbete, eller

5. inte aktivt sökt lämpliga arbeten.

Om sökanden missköter arbetssökandet enligt första stycket vid upprepade tillfällen inom samma ersättningsperiod, ska han eller hon stängas av från rätt till ersättning.

Avstängningstiden ska vara 1 ersättningsdag vid det andra tillfället, 5 ersättningsdagar vid det tredje tillfället och 10 ersättningsdagar vid det fjärde tillfället. Vid ett femte fall av misskötsamhet under ersättningsperioden, har sökanden inte rätt till ersättning förrän han eller hon på nytt uppfyllt ett arbetsvillkor.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2013:152.

### 1.3 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453)

*dels att 4 kap. 4–6 §§ ska upphöra att gälla,*

*dels att 16 kap. 3 § ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 8 §, med följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 2 kap.

##### 8 §

*När den enskilde har behov av insatser både från socialtjänsten och från Arbetsförmedlingen ska kommunen tillsammans med Arbetsförmedlingen upprätta en samordnad individuell plan.*

*Planen ska upprättas om kommunen eller Arbetsförmedlingen bedömer att den behövs för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda, och om den enskilde samtycker till att den upprättas. Arbetet med planen ska påbörjas utan dröjsmål.*

*Planen ska när det är möjligt upprättas tillsammans med den enskilde.*

*Av planen ska det framgå*

- 1. vilka insatser som behövs,*
- 2. vilka insatser respektive huvudman ska svara för,*
- 3. vilka åtgärder som vidtas av någon annan än kommunen eller Arbetsförmedlingen, och*

*4. vem av huvudmännen som ska ha det övergripande ansvaret för planen.*

## 16 kap.

### 3 §<sup>2</sup>

Socialnämndens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om nämnden har meddelat beslut i fråga om

- ansökan enligt 2 a kap. 8 §,
- bistånd enligt 4 kap. 1 §,
- *vägran eller nedsättning av fortsatt försörjningsstöd enligt 4 kap.*

### 5 §,

- förbud eller begränsning enligt 5 kap. 2 §,
- medgivande enligt 6 kap. 6 §,
- medgivande enligt 6 kap. 12 §,
- återkallelse av medgivande enligt 6 kap. 13 §,
- samtycke enligt 6 kap. 14 §, eller
- avgifter eller förbehållsbelopp enligt 8 kap. 4–9 §§.

Beslut i frågor som avses i första stycket gäller omedelbart.

En förvaltningsrätt eller kammarrätt får dock förordna att dess beslut ska verkställas först sedan det har vunnit laga kraft.

På begäran av sökanden får verkställandet av beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § senareläggas om verkställandet sker inom ett valfrihetssystem enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020 i fråga om 2 kap. 8 § och i övrigt den 1 juli 2023.

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2015:970.



## 1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 2 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 6 kap.

#### 2 §

Kommuner får, efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen, anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Regeringen meddelar föreskrifter om under vilka förutsättningar Arbetsförmedlingen får ingå sådana överenskommelser samt om innehållet i överenskommelserna.

*Kommuner får ackvira platser för feriearbete och feriepraktik.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

## 1.5 Förslag till förordning (0000:0000) med instruktion för Arbetsförmedlingen

Regeringen föreskriver följande.

### Uppgifter

1 § Arbetsförmedlingen är förvaltningsmyndighet för frågor som har sin grund i arbetsmarknadspolitiken och ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen. Verksamheten består huvudsakligen i att erbjuda arbetsmarknadsstöd till den som är anmäld hos myndigheten.

Med arbetsmarknadsstöd avses ekonomiskt och praktiskt stöd i syfte att

1. den som söker arbete ska komma närmare arbetsmarknaden,
2. sammanföra den som söker arbete med den som söker arbetskraft, eller
3. den som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ska kunna behålla ett arbete.

Arbetsförmedlingen ska genom arbetsmarknadsstödet bidra till en varaktigt högre sysselsättning och en lägre arbetslöshet.

2 § Myndigheten har till uppgift att

1. anmäla, omregistrera och avregistrera enskilda som arbetssökande hos myndigheten,
2. genomföra en arbetsmarknadsbedömning av den som är anmäld genom att bedöma den enskildes avstånd till arbetsmarknaden, prioritera resurser till särskilt arbetsmarknadsstöd, motivera beslut om arbetsmarknadsstöd och planera beslutat arbetsmarknadsstöd tillsammans med den enskilde,
3. utveckla, förvalta och tillämpa samhällsekonomiska analyser som grund för beslut om hur praktiskt arbetsmarknadsstöd ska utformas och tillhandahållas på det samhällsekonomiskt mest effektiva sättet,
4. stödja arbetssökande i att uppfylla villkor för ersättning under arbetslöshet genom information, uppföljning och kontroll,
5. samla in uppgifter om arbetsmarknadens kompetensbehov,
6. förse regeringen med relevant underlag som grund för utveckling av arbetsmarknadspolitiken,
7. bistå myndigheter och andra som bedriver uppföljning och utvärdering inom myndighetens verksamhetsområde,

8. främja mångfald och jämställdhet samt motverka diskriminering i arbetslivet och en könsuppdelning på arbetsmarknaden samt

9. säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott samt i detta arbete samverka med berörda parter.

**3 §** Myndigheten har ett sektorsansvar för funktionshindersfrågor inom arbetsmarknadspolitiken och ska inom ramen för detta ansvar vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

**4 §** Myndigheten har ett ansvar för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden. Myndigheten ska inom ramen för detta ansvar vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

Myndigheten har ett särskilt ansvar för vissa nyanlända invandrare enligt lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

**5 §** Myndigheten ska för Sveriges del

1. fullgöra de uppgifter som den centrala arbetsmarknadsmyndigheten och de särskilda förmedlingarna har enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen, och

2. fungera som nationellt samordningskontor enligt artikel 9.1 och som Euresmedlem enligt artikel 10.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/589 av den 13 april 2016 om ett europeiskt nätverk för arbetsförmedlingar (Eures), om arbetstagares tillgång till rörlighetstjänster och om ytterligare integration av arbetsmarknaderna samt om ändring av förordningarna (EU) nr 492/11 och (EU) nr 1296/2013.

Myndigheten ska vidare medverka i sådant informations- och erfarenhetsutbyte med andra medlemsstaters arbetsförmedlingar och med Europeiska kommissionen som sker inom ramen för den öppna samordningsmetoden på sysselsättningsområdet.

**6 §** Myndigheten får, inom ramen för full kostnadstäckning, bedriva sådan tjänsteexport som är förenlig med myndighetens uppgifter och verksamhetsområde.

7 § Om Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen funnit brister i sin granskning enligt 2 § 1–10 förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, ska myndigheten till regeringen och inspektionen redovisa vilka åtgärder som vidtagits eller kommer att vidtas med anledning av inspektionens granskning.

8 § Myndigheten fullgör därutöver

1. vissa uppgifter som rör arbetslöshetsförsäkringen enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring och förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor,

2. vissa uppgifter som rör arbetstillstånd enligt utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97), samt

3. vissa uppgifter vid varsel om driftsinskränkning och för att främja anställning av äldre arbetstagare och arbetstagare med nedsatt arbetsförmåga enligt lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder.

9 § I övrigt har myndigheten de uppgifter som framgår av förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten eller av lag eller annan förordning.

## Samverkan

10 § Myndigheten ska bedriva den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i samverkan med andra aktörer som bidrar till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt.

11 § Myndigheten ska särskilt samverka med de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna i syfte att stärka arbetsmarknadspolitikens bidrag till den regionala kompetensförsörjningen.

12 § Myndigheten ska särskilt samverka med kommunerna i syfte att samordna stödet till den som är anmäld som arbetssökande.

13 § Myndigheten ska särskilt samverka med skolan för att genom vägledning och information underlätta övergången från skola till arbetsliv för den som har ett funktionshinder och har fyllt 16 men inte 30 år.

14 § Myndigheten ska särskilt samverka med Försäkringskassan, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet. Myndigheten ska i samma syfte samverka med Försäkringskassan, kommun och landsting enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

15 § Myndigheten ska särskilt samverka med Försäkringskassan för att öka möjligheterna till egen försörjning genom förvärvsarbete för den som får aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken.

## Ledning

16 § Myndigheten leds av en styrelse.

17 § Styrelsen ska bestå av högst nio ledamöter.

## Organisation

18 § Vid myndigheten finns en central enhet för omprövning av beslut.

## Särskilda organ

### *Partsrådet*

19 § Inom myndigheten finns ett rådgivande organ som benämns partsråd. Partsrådet är rådgivande i frågor som rör myndighetens verksamhet.

Partsrådet består av myndighetschefen, som är ordförande, och representanter för till lika antal arbetsgivare och arbetstigare.

## Anställningar och uppdrag

20 § Generaldirektören är myndighetschef.

21 § Vid myndigheten finns en överdirektör.

22 § Ledamöterna i partsrådet utses av myndigheten. Andra ledamöter än ordföranden utses efter samråd med representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.

## Personalansvarsnämnd

23 § Vid myndigheten finns en personalansvarsnämnd.

## Tillämpligheten av vissa förordningar

24 § Myndigheten ska tillämpa internrevisionsförordningen (2006:1228) och personalföreträdarförordningen (1987:1101).

## Avgifter

25 § Myndigheten får endast ta betalt för annonsering eller annan särskild åtgärd som begärs av enskild samt för sådan tjänsteexport som avses i 6 §.

## Undantag från myndighetsförordningen

26 § Följande bestämmelser i myndighetsförordningen (2007:515) ska inte tillämpas på myndigheten i fråga om beslut som fattas genom automatiserad behandling:

1. 21 § punkten 3 om att det för varje beslut i ett ärende ska upprättas en handling som visar vem som har fattat beslutet,
2. 21 § punkten 4 om att det för varje beslut i ett ärende ska upprättas en handling som visar vem som har varit föredragande,
3. 21 § punkten 5 om att det för varje beslut i ett ärende ska upprättas en handling som visar vem som har varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020, då förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen ska upphöra att gälla.

## 1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

*dels* att 2, 12 och 20 §§ ska upphöra att gälla,

*dels* att rubriken närmast före 12 §, ”Unga med funktionshinder”, ska utgå,

*dels* att 6, 6 a och 9 §§ samt rubriken närmast före 6 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas fyra nya paragrafer, 4 a–4 c §§ och 6 c §, med följande lydelse,

*dels* att det närmast före 1 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Inledande bestämmelser”.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*4 a §*

*Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska utformas så att*

*1. den bedrivs på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt,*

*2. de som står långt ifrån arbetsmarknaden prioriteras,*

*3. den anpassas till enskildas behov och förutsättningar i hela landet,*

*4. den som söker arbete erbjuds likvärdig service i hela landet,*

*5. den inte snedvrider konkurrensförutsättningarna på marknaden såvida det inte är arbetsmarknadspolitiskt motiverat,*

*6. den inte bidrar till att arbetstillfällen trängs undan såvida det inte är arbetsmarknadspolitiskt motiverat, och*



*7. alla utförare, interna och externa, behandlas likvärdigt, såvida det inte finns skäl för något annat.*

#### *4 b §*

*Arbetsförmedlingen ska dokumentera och på regeringens begäran redovisa hur myndigheten har gått tillväga vid tillämpning av sådana samhällsekonomiska analyser som anges i 2 § punkt 3 förordningen (0000:0000) om instruktion för Arbetsförmedlingen.*

#### *4 c §*

*Arbetsförmedlingen ska använda en statistisk modell i arbetsmarknadsbedömningen när det gäller bedömningen av den enskildes avstånd till arbetsmarknaden och prioritering av resurser till särskilt arbetsmarknadsstöd.*

### **Individuella handlingsplaner och aktivitetsrapporter**

### **Individuell planering och aktivitetsrapporter**

#### *6 §<sup>3</sup>*

Arbetsförmedlingen ska under den arbetssökandes medverkan upprätta en individuell *handlingsplan* där sökandens skyldigheter, *planerade aktiviteter och arbetssökandets* inriktning anges. Planen ska upprättas senast 30 dagar från det att han eller hon anmäler sig som arbetssökande hos Ar-

*Om Arbetsförmedlingen har beslutat om arbetsmarknadsstöd till den arbetssökande ska myndigheten under den arbetssökandes medverkan upprätta en individuell planering där sökandens skyldigheter, beslutet om arbetsmarknadsstöd samt stödets inriktning anges. Planen ska upprättas senast 30 dagar från det att han*

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2017:821.

betsförmedlingen. En *handlingsplan* för den som inte fyllt 25 år bör dock upprättas tidigare.

En individuell *handlingsplan* för en nyanländ som har anvisats till det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska upprättas så snart som möjligt efter att den nyanlände första gången har folkbokförts i en kommun.

Arbetsförmedlingen får meddela närmare föreskrifter om *handlingsplanernas* innehåll och om hur de ska följas upp.

eller hon anmäler sig som arbetsökande hos Arbetsförmedlingen. En *individuell planering* för den som inte fyllt 25 år bör dock upprättas tidigare.

En individuell *planering* för en nyanländ som har anvisats till det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska upprättas så snart som möjligt efter att den nyanlände första gången har folkbokförts i en kommun.

Arbetsförmedlingen får meddela närmare föreskrifter om *den individuella planeringens* innehåll och om hur den ska följas upp.

#### 6 a §<sup>4</sup>

Med utgångspunkt i sin individuella *handlingsplan* ska den som är arbetslös regelbundet i en aktivitetsrapport redovisa vilka åtgärder han eller hon har vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet. Den som får eller begär arbetslöshetsersättning ska redovisa sina aktiviteter minst en gång per månad.

Aktivitetsrapporten ska lämnas till Arbetsförmedlingen senast två veckor efter utgången av den period rapporten avser.

Arbetsförmedlingen ska skyndsamt granska inkomna aktivitetsrapporter.

Med utgångspunkt i sin individuella *planering* ska den som är arbetslös regelbundet i en aktivitetsrapport redovisa vilka åtgärder han eller hon har vidtagit för att ta sig ur sin arbetslöshet. Den som får eller begär arbetslöshetsersättning ska redovisa sina aktiviteter minst en gång per månad.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2017:821.

## 6 c §

*När den enskilde har behov av insatser både från Arbetsförmedlingen och från socialtjänsten ska Arbetsförmedlingen tillsammans med kommunen upprätta en individuell plan.*

*Planen ska upprättas om Arbetsförmedlingen eller kommunen bedömer att den behövs för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda, och om den enskilde samtycker till att den upprättas. Arbetet med planen ska påbörjas utan dröjsmål.*

*Planen ska när det är möjligt upprättas tillsammans med den enskilde.*

*Av planen ska det framgå*

- 1. vilka insatser som behövs,*
- 2. vilka insatser respektive huvudman ska svara för,*
- 3. vilka åtgärder som vidtas av någon annan än Arbetsförmedlingen eller kommunen, och*
- 4. vem av huvudmännen som ska ha det övergripande ansvaret för planen.*

9 §<sup>5</sup>

De arbetsmarknadspolitiska programmen är arbetsmarknadspolitiska insatser som syftar till att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete. Bestämmelser om programmen finns i

1. lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program,
2. förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program,
3. förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin,
4. förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar,

---

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2018:45.

5. förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga,

6. förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa ny-anlända invandrare, och

7. förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd.

I förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser finns bestämmelser om att den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program kan få ersättning.

En anvisning till ett program ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Det betyder att en anvisning får göras endast om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.

*Arbetsförmedlingen får anvisa en enskild att ansöka till en utbildning i det reguljära utbildningssystemet. Arbetsförmedlingen ska inte tillhandahålla utbildning om den enskildes utbildningsbehov kan tillgodoses genom det reguljära utbildningssystemet. Arbetsförmedlingen får meddela föreskrifter om sådan anvisning.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

## 1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program

*dels* att rubriken närmast före 13 §, ”Validering”, ska utgå,

*dels* att 11, 12 och 32 §§ samt rubriken närmast före 11 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 13 c §§, med följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**Arbetsmarknadsutbildning**

**Vägledning, validering  
och utbildning**

11 §

*Med arbetsmarknadsutbildning avses yrkesinriktad utbildning som syftar till att underlätta för den enskilde att få eller behålla ett arbete och som motverkar att brist på arbetskraft uppstår på arbetsmarknaden.*

*Arbetsmarknadsutbildning får erbjudas en arbetssökande för att underlätta för den enskilde att få eller behålla ett arbete och för att lösa arbetsgivares konkreta rekryteringsbehov.*

*Utbildning som handhas av Arbetsförmedlingen och som motsvarar reguljär utbildning får erbjudas om individens utbildningsbehov inte kan tillgodoses genom reguljär utbildning.*

12 §<sup>6</sup>

*Uppdragsutbildning på eftergymnasial nivå får utnyttjas som arbetsmarknadsutbildning för personer utan erfarenhet av svenskt arbetsliv eller med begränsad sådan erfarenhet om utbildningen*

*Uppdragsutbildning och reguljär utbildning får utnyttjas om utbildningen motsvarar längst 6 månaders heltidsstudier.*

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2015:947.

motsvarar längst 6 månaders heltidsstudier.

13 c §

*Fördjupad vägledning får erbjudas en arbetsökande som stöd för att den enskilde ska kunna göra ett övervägt val av arbete och utbildning.*

32 §<sup>7</sup>

Arbetsförmedlingen ska ingå en överenskommelse med den som ska samverka om ett projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning. När överenskommelsen ingås ska Arbetsförmedlingen särskilt beakta att projektet är förenligt med *de huvuduppgifter för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten som anges i 2 och 3 §§ förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.*

Arbetsförmedlingen ska ingå en överenskommelse med den som ska samverka om ett projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning. När överenskommelsen ingås ska Arbetsförmedlingen särskilt beakta att projektet är förenligt med *myndighetens huvudsakliga uppdrag som anges i 1 § förordningen (0000:0000) med instruktion för Arbetsförmedlingen och kraven på den arbetsmarknadspolitiska verksamheten som anges i 4 a § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.*

Av överenskommelsen ska följande framgå:

- projektets syfte, innehåll och omfattning,
- formerna för Arbetsförmedlingens medverkan i projektet,
- hur projektet ska finansieras,
- avtalat projektstöd till den som i samverkan med Arbetsförmedlingen anordnar projektet, och
- hur projektet ska följas upp och utvärderas.

Medel som avsatts till ett projekt får inte användas till ersättning som avser försörjning av den som tar del av ett projekt.

---

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2007:1031.

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.
  2. Den äldre lydelsen av 11 § och rubriken närmast före 11 § samt rubriken närmast 13 § gäller fortfarande för anvisningar till de arbetsmarknadspolitiska programmen Arbetsmarknadsutbildning respektive Validering som gjorts före ikraftträdande.

## 1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten att 7 a och 7 f §§ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 7 a §<sup>8</sup>

För tillhandahållande av information till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen enligt 5 § 3 lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får följande personuppgifter behandlas för verksamhet som avser tillsyn och uppföljning:

1. namn, person- eller samordningsnummer samt postnummer,
2. uppgift om huruvida den arbetssökande är utrikes född,
3. uppgift om arbetslöshet och tillhörighet till arbetslöshetskassa enligt registrering,
4. uppgift om arbets- och uppehållstillstånd,
5. önskemål om typ av arbete, arbetstid, arbetsort, anställningsform och varaktighet samt uppgifter om körkort, körkortsklass och tillgång till bil, utbildning, arbetslivserfarenhet, tidigare arbetsgivare, speciell kompetens, språkkunskaper och andra uppgifter som har betydelse vid arbetssökning,
6. uppgifter om tidpunkter, händelser och innehåll i kontakter med Arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör,
7. uppgifter om anvisning till arbetsmarknadspolitiska program, typ av program, utbetald ersättning från arbetslöshetskassa eller för deltagande i arbetsmarknadspolitiska program, de tidsperioder utbetalningarna avser och om samordning med andra förmåner,
8. uppgifter om sökta arbeten, anvisningar att söka arbete och resultatet av anvisningarna,
9. uppgifter ur de arbetssökandes individuella *handlingsplaner*,
9. uppgifter gällande *utfallet av arbetsmarknadsbedömningen samt uppgifter ur de arbetssökandes individuella planering*,

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2017:825.



10. uppgifter som avses i 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, med undantag för andra adress-uppgifter än postnummer, och

11. de uppgifter som i övrigt behövs för att fullgöra den uppgiftsskyldighet som framgår av 9 kap. 2 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

#### 7 f §<sup>9</sup>

För tillhandahållande av information till kompletterande aktörer enligt 5 § 7 lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får följande personuppgifter behandlas:

1. namn, person- eller samordningsnummer, adress, telefonnummer och e-postadress,

2. uppgift om arbetsutbud, önskemål om typ av arbete, arbetstid, arbetsort, anställningsform och varaktighet, uppgift om körkort och tillgång till bil, utbildning, arbetslivserfarenhet och tidigare arbetsgivare, speciell kompetens samt andra uppgifter som har betydelse vid arbetssökning,

3. uppgifter om anvisningar att söka arbete och arbetsmarknadspolitiska program samt uppgifter om att en anvisning avbrutits,

4. uppgifter om behov av språk-, syn- eller teckentolk eller arbets hjälpmedel eller om behov av anpassning av insatsen på grund av funktionsnedsättning,

5. uppgifter om omständigheter som berättigar den kompletterande aktören till resultatbaserad ersättning,

6. uppgifter som ingår i en individuell *handlingsplan*, och

6. uppgifter som ingår i en individuell *planering*, och

7. andra uppgifter som är absolut nödvändiga för att den kompletterande aktören ska kunna utföra sitt uppdrag.

7. *uppgifter som fastställts i arbetsmarknadsbedömningen samt andra uppgifter som är absolut nödvändiga för att den kompletterande aktören ska kunna utföra sitt uppdrag.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

---

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2017:825.

## 1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin att 2 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §<sup>10</sup>

Inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin ska Arbetsförmedlingen

1. kartlägga vilka ytterligare insatser deltagaren behöver för att kunna stärka sin position på arbetsmarknaden,

2. lämna det stöd som deltagaren behöver för att uppfylla det som framgår av den individuella *handlingsplan* som ska upprättas enligt 6 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, och

2. lämna det stöd som deltagaren behöver för att uppfylla det som framgår av den individuella *planeringen* som ska upprättas enligt 6 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, och

3. kontinuerligt följa upp dels resultatet av de insatser deltagaren tagit del av inom programmet, dels att deltagaren har både insatser och tid att söka arbete i sådan omfattning som behövs för att uppnå syftet med programmet.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

---

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2015:949.

## 1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning att 34 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 34 §

Statens skolverk ska vid sin fördelning av statsbidrag ta hänsyn till behoven av kompetens på arbetsmarknaden *och arbetslöshetens omfattning* i de samverkande kommunerna.

Statens skolverk ska vid sin fördelning av statsbidrag ta hänsyn till *arbetslöshetens omfattning och* behoven av kompetens på *hela* arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna. *Hänsyn ska tas till det utlåtande om planeringen av utbildningsutbudet som lämnats från berörd regionalt utvecklingsansvarig aktör.*

Första stycket gäller inte sammanhållna yrkesutbildningar till yrkesförare för persontransporter eller godstransporter. För sådan utbildning gäller i stället att Skolverket vid sin fördelning av statsbidrag ska ta hänsyn till behovet av geografisk spridning av utbildningsplatserna.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

## 1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete att det ska införas tre nya paragrafer, 14 a–c §§, och en ny rubrik närmast före 14 a §, med följande lydelse.

### Regionalt kompetensförsörjningsarbete

**14 a §** Det regionala tillväxtarbetet ska omfatta regionalt kompetensförsörjningsarbete.

**14 b §** Med regionalt kompetensförsörjningsarbete avses i denna förordning strategiskt arbete som bidrar till en väl fungerande kompetensförsörjning i näringslivet och offentlig sektor.

**14 c §** I det regionala kompetensförsörjningsarbetet ingår att

1. utifrån de prioriteringar som görs i den regionala utvecklingsstrategin och andra relevanta strategier fastställa målsättningar för och samordna regionalt kompetensförsörjningsarbete i samverkan med kommuner, statliga myndigheter, utbildningsanordnare och andra berörda aktörer,

2. bidra med analyser och prognoser över kompetensförsörjningsbehov i näringslivet och i den offentliga sektorn i länet på kort och lång sikt. Här ingår att bidra med analyser inför utbildningsdimensionering inom olika utbildningsformer inom länet, och särskilt lämna utlåtande till länets kommuner om den planering av utbildningsutbud som görs i ansökningar om statsbidrag enligt förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning,

3. med utgångspunkt i de behov som framkommer i analyser och prognoser, samordna och samverka kring insatser tillsammans med kommuner, statliga myndigheter, företrädare för arbetslivet, utbildningsanordnare samt andra berörda aktörer, och

4. samverka med Arbetsförmedlingen och länets kommuner kring planering av utbudet av utbildning och validering som arbetsmarknadspolitiska insatser.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

## 1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser att 10 kap. 5 och 9 §§ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 10 kap.

#### 5 §

Aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning får inte lämnas för längre tid tillbaka än månaden före ansökningsmånaden, om det inte finns särskilda skäl.

Ersättning för resor, logi och dubbelt boende och vissa andra kostnader enligt 3 kap. 1–9 §§ får inte lämnas för kostnader som uppstår före en ansökan, om det inte finns särskilda skäl.

Första stycket gäller inte etableringsersättning som lämnas för deltagande i kartläggning och medverkan till upprättandet av en individuell *handlingsplan* eller för etableringstillägg och bostadsersättning som lämnas under tiden för kartläggning och upprättandet av en individuell *handlingsplan*.

Första stycket gäller inte etableringsersättning som lämnas för deltagande i kartläggning och medverkan till upprättandet av en individuell *planering* eller för etableringstillägg och bostadsersättning som lämnas under tiden för kartläggning och upprättandet av en individuell *planering*.

#### 9 §

Aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning beräknas och betalas ut av Försäkringskassan månadsvis i efterskott.

Etableringsersättning som lämnas för deltagande i kartläggning och medverkan till upprättandet av en individuell *handlingsplan* får dock betalas ut oftare än månadsvis i efterskott. Detsamma gäller

Etableringsersättning som lämnas för deltagande i kartläggning och medverkan till upprättandet av en individuell *planering* får dock betalas ut oftare än månadsvis i efterskott. Detsamma gäller

etableringstillägg och bostadsersättning som lämnas under tiden för kartläggning och medverkan till upprättandet av en individuell *handlingsplan*.

etableringstillägg och bostadsersättning som lämnas under tiden för kartläggning och medverkan till upprättandet av en individuell *planering*.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

### 1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare att 6, 11, 12 och 15 §§ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 6 §

Så snart en nyanländ uppfyller förutsättningarna för en anvisning, ska Arbetsförmedlingen pröva om en sådan anvisning ska göras.

Arbetsförmedlingen får anvisa den nyanlände till etableringsprogrammet efter en *arbetsmarknadspolitisk bedömning enligt 9 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*.

Arbetsförmedlingen får anvisa den nyanlände till etableringsprogrammet efter en *arbetsmarknadsbedömning enligt 2 § punkten 2 förordningen (0000:0000) med instruktion för Arbetsförmedlingen*.

#### 11 §

En nyanländ ska under den första tiden i etableringsprogrammet delta i kartläggning och medverka till upprättandet av en sådan individuell *handlingsplan* som avses i 6 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

En nyanländ ska under den första tiden i etableringsprogrammet delta i kartläggning och medverka till upprättandet av en sådan individuell *planering* som avses i 6 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

#### 12 §

En nyanländ ska inom ramen för etableringsprogrammet ta del av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen

En nyanländ ska inom ramen för etableringsprogrammet ta del av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen



(2010:800) och samhällsorientering enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering så snart som möjligt efter det att en individuell *handlingsplan* har upprättats.

(2010:800) och samhällsorientering enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering så snart som möjligt efter det att en individuell *planering* har upprättats.

### 15 §

Utöver deltagande i kartläggning och medverkan till upprättandet av en individuell *handlingsplan* enligt 11 §, får insatserna i programmet omfatta motsvarande 24 månader på heltid.

Den nyanlände får ta del av insatser som längst till och med 36 månader från det att han eller hon första gången folkbokfördes i en kommun. För en nyanländ som folkbokförs i en kommun första gången medan han eller hon vistas i ett anläggningsboende hos Migrationsverket, ska denna tid i stället räknas från det att han eller hon först togs emot i en kommun.

Vid beräkningen av tiden med insatser enligt andra stycket ska bortses från tid i programmet före det att en individuell *handlingsplan* har upprättats.

Utöver deltagande i kartläggning och medverkan till upprättandet av en individuell *planering* enligt 11 §, får insatserna i programmet omfatta motsvarande 24 månader på heltid.

Vid beräkningen av tiden med insatser enligt andra stycket ska bortses från tid i programmet före det att en individuell *planering* har upprättats.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.



## 2 Utredningens uppdrag och arbete

### 2.1 Slutbetänkandets disposition

Slutbetänkandet är uppdelat i två volymer. Den första volymen inleds med en kort genomgång av hur det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad kan definieras, samt vilka förväntningar som finns på arbetsmarknadspolitiken i dag och i framtiden. Betänkandet har därefter en tematisk indelning med ett kapitel per sakområde som utredningen behandlat.

De tematiska kapitlen börjar i den första volymen och fortsätter i den andra. I respektive kapitel behandlas en eller flera av de frågeställningar som utredningen har att besvara. Konsekvenser av utredningens förslag presenteras i respektive kapitel, förutom ekonomiska konsekvenser som finns samlade i kapitlet Förslagets kostnader och finansiella konsekvenser i betänkandets andra volym. I slutet av den andra volymen finns även ett antal bilagor med fördjupade kartläggningar och analyser.

### 2.2 Utredningens arbete inför slutbetänkandet

Efter att ha överlämnat sitt delbetänkande Vägledning för framtidens arbetsmarknad den 25 oktober 2017 fortsatte Arbetsmarknadsutredningens arbete inför slutbetänkandet.

Utredningen har i genomförandet av uppdraget tagit del av en stor mängd material i form av tidigare utredningar, rapporter, utvärderingar, forskningsstudier och inlagor från berörda intressenter. Utredningens expert- och referensgrupper har varit behjälpliga med underlag och löpande synpunkter. Ytterligare underlag har beställts

i form av externa underlagsrapporter specifikt framtagna för utredningen. Utredningen har även inhämtat egen empiri genom enkätstudier, fokusgrupper, intervjuer och studiebesök. En kort sammanfattning av utredningens arbete görs nedan.

### **2.2.1 Forum för löpande avstämningar**

#### **Expertgruppen**

Till utredningen har en expertgrupp funnits kopplad med sakkunniga och experter från relevanta departement och myndigheter. Deltagarna i expertgruppen har bidragit med underlag till utredningen och fortlöpande lämnat synpunkter på arbetet utifrån sin sakkunskap och expertis.

#### **Referensgruppen**

Till utredningen har också en referensgrupp funnits kopplad med representanter från arbetsmarknadens parter. Genom referensgruppen har utredningen involverat arbetsmarknadens parter i arbetet och fortlöpande gett dem möjlighet att framföra synpunkter på utredningens inriktning och arbete.

### **2.2.2 Underlagsrapporter**

I arbetet med slutbetänkandet har utredningen beställt tre underlagsrapporter. Rapporterna har direktupphandlats av externa konsulter. Hösten 2016 beställde utredningen en underlagsrapport om arbetsmarknadspolitikens funktion för den ekonomiska politiken som skrevs av forskaren Susanne Ackum. Delar av denna rapport återfinns i en bilaga till slutbetänkandet. Sommaren 2017 beställde utredningen en forskningsgenomgång av svenska och internationella studier om teknikutvecklingens påverkan på framtidens arbetsmarknad och mer specifikt frågan om jobbpolarisering. Forskningsgenomgången har främst utgjort underlag till det inledande kapitlet om förväntningar på arbetsmarknadspolitik, samt till de kapitel som behandlar utbildningsinsatser i arbetsmarknadspolitik respektive behovet av en samlad kompetensförsörjningspolitik.

Hösten 2017 beställdes en analys av hur Arbetsförmedlingens process för att upphandla tjänster från externa leverantörer kan förbättras. Vidare har Statskontoret varit utredningen behjälplig med en analys om hur uppföljning och tillsyn kan utformas i arbetsmarknadspolitiska insatser som utförs av andra aktörer än Arbetsförmedlingen. Statskontoret utgick ifrån olika scenarier som Arbetsmarknadsutredningen presenterade. I uppdraget ingick att analysera hur uppföljning och tillsyn borde organiseras, regleras, dimensioneras och finansieras för att bidra till en effektiv verksamhet, motverka målkonflikter och främja verksamhetsutveckling.

### **2.2.3 Enkäter**

En enkätundersökning har riktats till leverantörer av tjänsten Stöd och matchning. Den ena delen av enkäten riktades till chefer, verksamhetsansvariga för tjänsten på leveransområdesnivå och syftade till att inhämta information om deras syn på bl.a. avtalet och ersättningsmodellen för tjänsten. Den andra delen av enkäten riktades till handledarna, vilka arbetar direkt med deltagarna i tjänsten, och syftade till att inhämta information om handledarnas egenskaper, hur de arbetar med tjänsten, samt vad de anser skulle kunna förbättra densamma.

En enkät har genomförts bland arbetsförmedlare med syfte att inhämta information om arbetsförmedlarnas arbete med den arbetsmarknadspolitiska bedömningen.

### **2.2.4 Utåtriktat arbete**

Enligt sitt direktiv ska utredaren bedriva arbetet utåtriktat och i kontakt med berörda myndigheter, kommuner, aktörer med regionalt utvecklingsansvar, näringsliv och övriga intressenter, inklusive relevanta aktörer inom EU samt ta del av internationella erfarenheter för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och att använda relevanta erfarenheter i andra länder.

Utredningen har i enlighet med detta haft fortlöpande kontakter med ett stort antal berörda intressenter och deltagit i ett flertal seminarier, debatter och panelsamtal.

Riksdagens arbetsmarknadsutskott har vid två tillfällen informerats om utredningsarbetet, i maj 2017 och i oktober 2018 efter riksdagsvalet.

Arbetsmarknadsutredningens webbplats har varit ett nav i utredningens kommunikation, där möten, uttalanden och dokument presenterats som ett led i det utåtriktade arbetssättet.

Nedan redogörs för några av alla myndighetens externa kontakter.

## Arbetsförmedlingen

Utredningen har under arbetets gång haft regelbunden kontakt med representanter för olika delar av Arbetsförmedlingens verksamhet. Detta inkluderar möten med representanter från lokala arbetsförmedlingskontor samt möten med sakansvariga vid myndighetens huvudkontor. Syftet med dessa möten har bland annat varit att inhämta uppgifter, samt föra dialog kring utredningens analyser och slutsatser. Dessa kontakter har samordnats av en för utredningen utsedd kontaktperson på myndigheten.

Regelbundna kontakter har också hållits med myndighetens ledning. Utredningen har haft möjlighet att presentera preliminära analyser, bedömningar och förslag vid Arbetsförmedlingens ledningsgrupps respektive styrelses ordinarie möten, och har därigenom kunnat ta del av synpunkter och kommentarer. Möten har även hållits med Arbetsförmedlingens ledningsstab och ekonomifunktion för att få information om nuläge och händelser av betydelse för utredningen.

## Andra berörda myndigheter

Många statliga myndigheter med verksamhetsområden som berörs av utredningens uppdrag har funnits representerade i utredningens expertgrupp. Utöver löpande avstämningar med utredningens expertgrupp har separata möten hållits med myndigheter efter utredningens behov och/eller initiativ från myndigheterna.

## Arbetsmarknadens parter

Arbetsmarknadens parter har funnits representerade genom centralorganisationerna i utredningens referensgrupp. Utöver mötena med referensgruppen har separata möten hållits både med arbetstagar- och arbetsgivarrepresentanter efter behov och intresse. Separata hearingar har också hållits med representanter från medlemsorganisationer i Svenskt Näringsliv, LO, TCO respektive Saco när det gäller frågan om samverkan med arbetsmarknadspolitiken i syfte att stärka kompetensförsörjningen.

Synpunkter och underlag har också hämtats från partsägda omställningsorganisationer, särskilt från Trygghetsfonden TSL som hantear det kollektivavtalade omställningsstödet för privatanställda arbetare.

## Leverantörer av arbetsmarknadstjänster och utbildningsanordnare

Utredningen har i sitt arbete inhämtat synpunkter från leverantörer och från representanter från leverantörer till Arbetsförmedlingen. Detta inkluderar såväl små och stora leverantörer, leverantörer av olika typer av arbetsmarknadstjänster och med olika organisationsformer. Detta inkluderar möten med och inlagor från enskilda leverantörer samt med Almega och Almegas medlemsförbund. En workshop har vidare genomförts med medlemmar i Almega Kompetensföretagen. Utredningen har även fått inlagor från Folkbildningsrådet, haft löpande kontakter med nätverket Vuxenutbildning i samverkan och deltagit vid SKL:s nätverksträffar för vuxenutbildningschefer i kommuner i Sverige.

Ett antal möten har också genomförts med representanter från nätverks-, intresse- och paraplyorganisationer som arbetar med att stödja arbetsökande som står långt ifrån arbetsmarknaden.

## Kommuner och landsting

Utredningen har haft omfattande kontakter med landets kommuner, främst gällande utredningens uppdrag att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna i arbetsmarknadspolitiken

men även gällande uppdraget att analysera förhållandet mellan arbetsmarknadsutbildningen och det reguljära utbildningssystemet och uppdraget att stärka samverkan för kompetensförsörjning.

Dialog har förts med enskilda kommuner, men även med nätverk som organiserar flera kommuner och med SKL. Utredningen har fört dialog med regioner och andra regionalt utvecklingsansvariga aktörer genom enskilda möten och genom de nätverk och mötesplatser som hanteras av SKL, Tillväxtverket och Näringsdepartementet. Utredningen har bland annat deltagit på Kompetensförsörjningsdagarna vid tre tillfällen.

## Övriga intressenter

Utredningen har även träffat representanter för arbetslöshetskassorna vid ett flertal tillfällen. Organisationen Sveriges A-kassor har även inkommit med inlagor och faktaunderlag. Därutöver har utredningen presenterat sitt uppdrag och sina fördjupningsområden för Nationella rådet för finansiell samordning.

### 2.2.5 Fokusgrupper

Två fokusgruppsintervjuer har hållits på temat utbildning och kompetensförsörjning. En med medlemsföretag i Almega Utbildningsföretagen om hur arbetsmarknadsutbildning förhåller sig till reguljär utbildning och en med SKL:s nätverk ”Regional kontakt” för regionala utvecklingsdirektörer från hela landet om hur kompetensförsörjningsarbetet kan stärkas.

En fokusgrupp har genomförts med deltagare från ett urval av arbetslöshetskassor kring ansvaret för kontrolluppdraget.

### 2.2.6 Strukturerade intervjuer

Utredningen har genomfört individuella intervjuer med Arbetsförmedlingens ledningsgrupp, samt en gruppintervju med fackliga representanter för Arbetsförmedlingen.



## 2.2.7 Studiebesök

### Studiebesök i Sverige

Studiebesök har gjorts i flera olika verksamheter för att inhämta kunskap om arbetsmarknadspolitikens genomförande på lokal nivå. Besök har särskilt gjorts på lokala arbetsförmedlingskontor och hos leverantörer av arbetsmarknadstjänster. Vidare har besök genomförts för att inhämta kunskap om verksamhet för arbetssökande i kommunal förvaltning.

### Internationella studiebesök

Utredningen gjorde i mars 2017 en studieresa till Storbritannien för att studera användningen av externa utförare i arbetsmarknadspolitiken. Resan inkluderade möten med de privata utförarnas intresseorganisation, ett lokalt arbetsförmedlingskontor (Job center) samt med det departement som är huvudman för arbetsmarknadstjänsterna.

Ett studiebesök gjordes också i Norge i början av 2018 på den norska myndigheten Kompetanse Norge i syfte att studera myndighetens samordnande roll för den norska kompetensförsörjningspolitiken.

## 2.3 Kontakt med andra utredningar

Så som utredningens direktiv har föreskrivit har utredningen hållit kontakt med utredningen Översyn av mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända (Dir. 2015:107) och Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dir. 2014:157, 2015:68 respektive 2017:20). Utredningen har också, i enlighet med tilläggsdirektivet, träffat utredningen Organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet (Dir. 2017:37). Utöver detta har utredningen även haft kontakt med många andra relevanta utredningar.

## **2.4 Avgränsningar och definitioner**

### **2.4.1 Avgränsningar**

Utredningens uppdrag har varit omfångsrikt. Det har både omfattat specifika utredningsfrågor och mer öppna frågor. Det har därför varit nödvändigt för utredningen att avgränsa arbetet.

Utredningen har valt att inte behandla Arbetsförmedlingens uppdrag för rehabilitering eller myndighetens roll i funktionshinderpolitiken. I utredningens uppdrag har inte ingått att utreda frågor gällande arbetslöshetsrelaterad ersättning.

När det gäller utbildningsbehov ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv har utredningens arbete inte omfattat yrkesverksamma individers försörjning vid fortlöpande kompetensutveckling för att förebygga arbetslöshet och underlätta omställning.

Utredningen har vidare valt att inte rikta in utredningsarbetet mot särskilda målgrupper, exempelvis ungdomsarbetslöshet eller nyanlända invandrares etablering. Fokus har i stället varit hur individers olika behov tillgodoses, oberoende av individernas egenskaper i övrigt.

### **2.4.2 Centrala begrepp**

#### **Arbetsförmedlingens uppdrag**

Med Arbetsförmedlingens uppdrag avses de samlade uppgifter som särskilt faller på Arbetsförmedlingen och som framgår av instruktionen eller annan författning. Med Arbetsförmedlingens uppdrag avses därmed inte de allmänna uppgifter som gäller för alla förvaltningsmyndigheter under regeringen, t.ex. att ge service, lämna ut allmänna handlingar, upprätta årsredovisningar, samarbeta med andra myndigheter och löpande utveckla den egna verksamheten.

## Arbetslösa

Med arbetslösa avses de arbetssökande som saknar arbete och som vill och kan ta ett arbete. En delmängd av dem kommer att vara inskrivna arbetslösa. Det vill säga vara inskrivna på Arbetsförmedlingen och tillhöra någon av de kategorier som klassificerats som arbetslöshet.

## Arbetssökande

Med arbetssökande avses alla personer som av någon anledning söker arbete. Det inkluderar såväl personer som är ombytessökande som personer som är arbetslösa på hel- eller deltid. Det inkluderar även studerande och andra utanför arbetskraften som söker arbete på hel- eller deltid. En delmängd av dem kommer att vara inskrivna arbetssökande. Det vill säga valt att vara inskriven på Arbetsförmedlingen som arbetssökande.

## Arbetsmarknadsbedömning

Med arbetsmarknadsbedömning avses den bedömning som utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen ska ansvara för med syfte att bedöma individens avstånd till arbetsmarknaden. I arbetsmarknadsbedömningen ingår även beslut om den sökande får ta del av arbetsmarknadsstöd och vilka dessa i sådana fall är.

## Arbetsmarknadsstöd

Med arbetsmarknadsstöd avses alla former av ekonomiskt och praktiskt stöd som Arbetsförmedlingen ansvarar för och som ges i syfte att den som söker arbete ska komma närmare arbetsmarknaden, för att sammanföra den som söker arbete med den som söker arbetskraft, eller för att den som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ska kunna behålla ett arbete.

Det praktiska arbetsmarknadsstödet ges i form av arbetsmarknadstjänster som kan vara allmänna eller särskilda. Det ekonomiska stödet ges i form av ekonomisk ersättning och är särskilt. Se även arbetsmarknadstjänster (praktiskt stöd) och ekonomiskt stöd.

Med allmänt stöd avses att stödet är öppet för alla. Med särskilt stöd avses att stödet erbjuds en enskild efter beslut från Arbetsförmedlingen i det enskilda ärendet. En prioritering av resurserna behöver bland annat föregå ett beslut om att erbjuda särskilt stöd.

### **Arbetsmarknadstjänster (praktiskt stöd)**

Med arbetsmarknadstjänster avses praktiskt arbetsmarknadsstöd; såsom arbetsförmedlingstjänster, utbildningstjänster, förberedande tjänster och rehabiliterande tjänster. Arbetsmarknadstjänster kan vara antingen allmänna eller särskilda. En allmän arbetsmarknadstjänst är öppen för alla. Även om den enskilde kan rekommenderas att ta del av en sådan tjänst så krävs ingen sådan rekommendation för att denne ska få tillgång till tjänsten. Ett exempel är Platsbanken. I dag är sådana allmänna tjänster sannolikt digitala. För att den enskilde ska kunna erhålla en särskild arbetsmarknadstjänst krävs att Arbetsförmedlingen fattar beslut om att erbjuda en sådan tjänst i det enskilda ärendet. En prioritering av resurserna behöver bland annat föregå ett sådant erbjudande.

### **Begrepp som gäller utförare**

Med utförare avses en aktör som utför arbetsmarknadstjänster. Arbetsförmedlingen, andra statliga myndigheter, kommuner, lands-ting och företag är exempel på utförare. I betänkandet görs åtskillnad mellan tjänster som utförs av Arbetsförmedlingen respektive av externa utförare. Detta görs i regel genom begreppen intern respektive extern regi. Med intern regi avses arbetsmarknadstjänster som utförs av Arbetsförmedlingen medan extern regi syftar till arbetsmarknadstjänster som utförs av externa utförare. Egen regi används synonymt med intern regi. Åtskillnad gör vidare mellan leverantörer och andra externa utförare. Samtliga begrepp som gäller utförare preciseras närmare i kapitel 12.

## Ekonomiskt stöd

Med ekonomiskt stöd avses arbetsmarknadsstöd i ekonomisk form, såsom anställningsstöd, merkostnadsersättning vid arbetsträning och personligt biträde. Med ekonomiskt stöd avses däremot inte arbetslöshetsrelaterad individersättning.

## Kompetensförsörjning

Med kompetensförsörjning avses målet för det långsiktiga och strategiska arbete som bedrivs för att analysera och prognosticera kompetensbehov på arbetsmarknaden, samt för att individer ska kunna utveckla, synliggöra och använda de kompetenser som möter dessa behov. Kompetensförsörjningsarbete skiljer sig därmed från det operativa arbetet med att sammanföra arbetssökande och arbetsgivare, i huvudsak utifrån befintliga kompetenser, som vanligen benämns som matchning.

## Kontrollfunktionen

Med kontrollfunktionen avses främst Arbetsförmedlingens uppgift att kontrollera att arbetssökande aktivt söker arbete och i övrigt sköter överenskomna åtaganden. Om en arbetssökande brister i förhållande till villkoren för ersättning ska den instans som utreder och beslutar om sanktion i form av varning eller avstängning från ersättning. Det i fallet med arbetslöshetsförsäkring, en arbetslöshetskassa och, för övriga ersättningar, den egna myndigheten. Kontrollfunktionen har genom harmonisering av de olika regelverken för ersättning kommit att inkludera, inte bara arbetslöshetsförsäkring utan även aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning.

## Myndighetsutövning

Med myndighetsutövning avses en utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande. Utmärkande för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande

till medborgarna. Det kan avse både förpliktelser för enskilda och gynnande beslut.

### **Myndighetsuppgifter**

Med myndighetsuppgifter avses de uppgifter som regeringen eller riksdagen har beslutat att en myndighet ska utföra. Myndigheten är rättsligt förhindrad att agera utanför det. Myndigheters uppgifter består i regel till stor del av uppgifter som inte innefattar myndighetsutövning, och myndighetsutövning är inte heller förbehållet myndigheter. Myndighetsuppgifter som inte innebär myndighetsutövning kan handla om olika främjande uppgifter, att vara kunskapscentrum eller samordnare för vissa frågor eller olika former av informationsförsörjning. I många myndigheter är uppgifter av detta slag att betrakta som kärnverksamhet.

### **Praktiskt stöd**

Se arbetsmarknadstjänster.

### **Underlagstjänster**

Med underlagstjänster avses tjänster vars huvudsakliga syfte är att klargöra arbetssökandes förutsättningar och behov i förhållande till kompetenskrav i relevanta yrken. Resultatet av tjänsten utgör ett underlag till Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsbedömning. Bedömning av arbetsförmåga och validering av yrkeserfarenhet utgör exempel på underlagstjänster.

### 3 Förväntningar på arbetsmarknadspolitiken

Den svenska arbetsmarknaden kännetecknas för närvarande av hög sysselsättning. Samtidigt är arbetsmarknaden tudelad, med stora skillnader mellan olika grupper. Trots en stark ekonomisk utveckling finns individer som inte lyckas etablera sig på arbetsmarknaden. Det står också klart att Arbetsförmedlingen, den huvudsakliga statliga myndigheten på området, i vissa avseenden inte uppfyller regeringens förväntningar och ibland inte heller lever upp till författningsreglerade krav för verksamheten. En del problem har varit bestående under årtionden och överlevt både konjunktursvängningar och större organisationsförändringar.

Det finns anledning att skilja på å ena sidan problem kopplade till arbetsmarknadens funktionssätt som arbetsmarknadspolitiken har till uppgift att motverka, och å andra sidan problem kopplade till hur arbetsmarknadspolitiken motverkar dessa, t.ex. att det skulle kosta för mycket eller inte ge tillräckligt bra resultat. Det faktum att det finns utmaningar på arbetsmarknaden betyder inte att Arbetsförmedlingen inte utför sitt uppdrag. Att det finns vissa brister hos dagens myndighet innebär inte att det inte finns andra saker i myndigheten som fungerar bra. Vidare säger det ingenting om det generella behovet av en arbetsmarknadspolitisk myndighet för att möta framtida utmaningar.

Dessa frågor är samtidigt tätt sammankopplade. Om kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken ska ses som höga eller låga och om resultatet ska ses som tillräckliga eller inte beror vad man jämför med och vad man förväntar sig. Utan tydligt formulerade målsättningar och en ändamålsenlig styrning i enlighet med dessa är det svårt att uttala sig om verksamhetens måluppfyllelse. Arbetsmarknadens funktionssätt påverkas av en mängd faktorer, varav endast en mindre del

går att hänföra till den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Utifrån befintlig kunskap och forskning kan man dock med tillräcklig säkerhet säga att aktiv arbetsmarknadspolitik kan fylla en viktig funktion och vara samhällsekonomiskt lönsam. Svårare är att veta vilka de arbetsmarknadspolitiska insatserna ska vara, hur de ska utformas, vem som ska genomföra dem och hur mycket resurser som är motiverat att lägga på dem.

Diskussionerna kring arbetsmarknadspolitiken har ofta ett organisatoriskt perspektiv. Det handlar om vem som ska utföra arbetsmarknadspolitiska insatser snarare än vad insatserna ska syfta till. Detta perspektiv är också tydligt i utredningens uppdrag, i synnerhet vad gäller frågor om ansvarsfördelning mellan aktörer samt att andra aktörer än Arbetsförmedlingen ska utföra insatser som inte är myndighetsutövning. Det organisatoriska perspektivet är viktigt, men det måste föregås av en diskussion om vilka uppgifter som faktiskt ska utföras och vilka målgrupper som ska vara föremål för olika insatser. Det handlar om styrningen av myndigheten.

Myndighetsstyrning omfattar många olika former av styrmedel. Politiska beslut styr förvaltningen genom resurstilldelning, mål och uppdrag, men också genom regler. Det är därefter myndighetens uppgift att genomföra uppdraget i enlighet med riksdagens och regeringens intentioner. Resultaten följs upp och granskas. Detta sker genom krav på årsredovisningar, specifika återrapporteringskrav, expertutvärderingar samt intern och extern revision. Inom det arbetsmarknadspolitiska området är målen för verksamheten och fördelningen av anslag inom området viktiga styrmedel. Det är därför viktigt att målen för arbetsmarknadspolitiken är utformade på ett ändamålsenligt sätt och utgår utifrån de prioriteringar som gjorts av regeringen. Därefter är det möjligt att bedöma huruvida verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt och resurseffektivt sätt.

### **3.1 Det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad**

Utredningen har bland annat i uppdrag att lämna förslag om hur det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad kan göras mer effektivt och tydligt. Det är dock inte helt enkelt att fastslå vad det statliga åtagandet omfattar i dag. Det är tydligt att det omfattar



verksamhet som statliga myndigheter ansvarar för, inklusive tillsyn av verksamhet som utförs av kommuner eller enskilda. Utöver detta tillkommer en avsevärd mängd uppgifter och verksamheter som finansieras genom statliga medel eller regleras av staten.

Riksdagens mål för arbetsmarknadspolitiken är att insatserna ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad (prop. 2011/12:1 utg.omr. 14, bet. 2011/12:AU2, rskr. 2011/12:88). I utredningens direktiv har regeringen klargjort att en väl fungerande arbetsmarknad kännetecknas av en hög nivå på sysselsättningen och en produktiv användning av arbetskraften. Vidare anges att arbetskraften ska kunna matchas mot de krav som strukturomvandlingen på arbetsmarknaden ställer, att antalet personer som arbetar och antalet arbetade timmar i ekonomin ska öka, att sysselsättningen ska öka och arbetslösheten minska varaktigt, att människor ska bidra och arbeta efter förmåga, att färre ska vara deltidsarbetslösa och att kvinnors sysselsättning och arbetskraftsdeltagande måste öka, särskilt bland utrikes födda (Dir. 2016:56).

Ett sätt att definiera den statliga arbetsmarknadspolitiken är att utgå från statsbudgeten och den verksamhet som hör till området Arbetsmarknad under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. I budgetpropositionen för 2018 angavs att området Arbetsmarknad i huvudsak består av matchning mellan arbetssökande och lediga jobb, arbetsmarknadspolitiska program, arbetslöshetsförsäkringen, lönegarantiersättningen, Europeiska socialfonden samt myndigheterna Arbetsförmedlingen, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet), Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) och Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Budgeten för området 2018 var cirka 73 miljarder kronor.

Man bör dock ha i åtanke att statsbudgetens indelning inte syftar till att definiera vad som är arbetsmarknadspolitik. Arbetsförmedlingen, vars verksamhet i sin helhet kan sägas tillhöra arbetsmarknadspolitiken, disponerade t.ex. även över anslagsposter inom andra utgiftsområden under 2018. Statsbudgetens indelning är heller inte given mellan åren. Anslag kan flyttas mellan olika utgiftsområden utan att ändamålet ändras, liksom att verksamhet kan tillkomma eller upphöra.

Det statliga åtagandet innefattar vidare mer än den verksamhet som utförs av statliga myndigheter. En ökad användning av t.ex. privata aktörer för att fullgöra en statlig uppgift innebär inte i sig att det statliga åtagandet minskar. Om det statliga åtagandet ska öka eller minska förutsätter det en ökning eller minskning av antalet uppgifter som ska ombesörjas. Vad som däremot påverkas är strukturerna för det statliga åtagandet, t.ex. möjligheterna till styrning, insyn och kontroll. Utläggning av uppgifter på kommuner medför också tillhörande statliga åtaganden, exempelvis finansiering.

Utredningens uppdrag att pröva hur delar av Arbetsförmedlingens uppdrag kan läggas ut på andra aktörer handlar alltså inte om att det statliga åtagandet ska minska. Det är heller inte fråga om att avreglera ett statligt monopol och släppa in andra aktörer på marknaden. Det finns redan möjlighet för privata aktörer att bedriva arbetsförmedling utan inblandning från det offentliga. Som framgår av utredningens direktiv har också privat arbetsförmedling blivit en allt större affärsverksamhet genom bemannings- och rekryteringsbranscherna, som på olika sätt hjälper arbetsgivare att hitta rätt personer att anställa.

När det gäller kommunerna kan staten tilldela dem uppgifter. Staten har även ett övergripande ansvar för att samtliga kommuner har förutsättningar och kapacitet som står i proportion till det samlade uppdraget. Enligt finansieringsprincipen ska staten se till att det finns en finansiering när den beslutar om nya uppgifter eller ökade ambitionsnivåer för kommuner och landsting. Nya uppgifter för kommunerna medför alltså i princip även tillhörande statliga åtaganden i form av finansiering. Det förekommer också fall där det kan vara svårt att åtskilja kommunal verksamhet från det statliga åtagandet, t.ex. vid gemensamma överenskommelser eller verksamhet som finansieras och villkoras med riktade statsbidrag.

Det går mot bakgrund av ovanstående inte att exakt klargöra vad som är arbetsmarknadspolitik eller det samlade statliga åtagandet inom området. Området Arbetsmarknad under utgiftsområde 14 i statsbudgeten är en logisk utgångspunkt, om än med vissa förbehåll. Vägledande bör vara om verksamheten tar sikte på att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och inte tydligt hör till ett annat politikområde.

Det är dock inte nödvändigt att exakt avgränsa området för att lämna förslag om hur det statliga åtagandet kan göras mer effektivt och tydligt. En sådan effektivisering eller ökad tydlighet kan uppnås genom att enskilda delar av åtagandet förbättras. Detta kan vara nödvändigt då arbetsmarknadspolitiken ställts för ett antal nya utmaningar de senaste åren.

## 3.2 Nya utmaningar för arbetsmarknadspolitiken

Flera samhällsförändringar och politiska reformer har medfört nya utmaningar för arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingen de senaste åren. Både de inskrivnas förutsättningar och styrningen av verksamheten har förändrats. Genom förändringar i sjukförsäkringen har Arbetsförmedlingen fått ett utökat ansvar för att stötta tidigare sjukskrivna att återinträda på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen har också tagit över en stor del av ansvaret för etableringen av nyanlända från kommunerna. En allt större andel av de inskrivna står nu längre från arbetsmarknaden jämfört med tidigare. Arbetslöshetsförsäkringens sjunkande täckningsgrad har medfört ett upplevt ansvar för individers försörjning. En relativt ny förutsättning för verksamheten är också att stor del av Arbetsförmedlingens service till arbetssökande i dag är privatiserad och utförs av kompletterande aktörer.

### 3.2.1 Ändrade förutsättningar hos de inskrivna

#### Nya målgrupper hos Arbetsförmedlingen

Två reformer som på ett påtagligt sätt har förändrat Arbetsförmedlingens verksamhet är förändringen i etableringen av nyanlända – där myndigheten 2010 tog över uppgifter från kommunerna – samt förändringar i sjukförsäkringen som medfört att fler personer med viss nedsatt arbetsförmåga bedöms ingå i arbetskraften än tidigare. Detta innebar också nya direktiv om samverkan med Försäkringskassan för att underlätta övergången för sjukförsäkrad till arbetssökande och med Migrationsverket för att underlätta nyanlända invandrarers etablering på arbetsmarknaden. En skiftning från mer ren

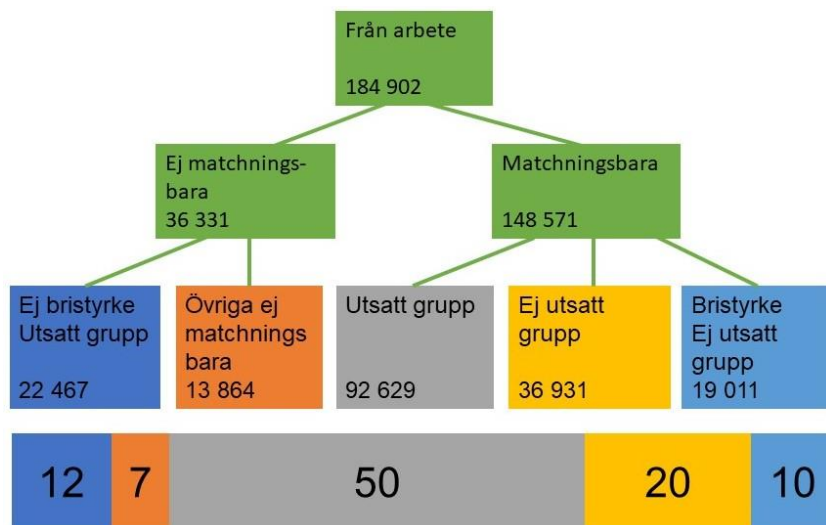
arbetsförmedlande verksamhet till andra verksamhetsområden kan urskiljas under perioden från och med 2010.

### **Många arbetslösa står långt från arbetsmarknaden**

Arbetslösheten ligger i dagsläget på en låg nivå. Sysselsättningsgraden har ökat under senare år och nu är den högsta i EU (Arbetsförmedlingen 2018). Många av de arbetssökande som skriver in sig på Arbetsförmedlingen kan förväntas hitta ett jobb relativt snabbt och utan alltför omfattande insatser från Arbetsförmedlingens sida. Vissa arbetssökande riskerar emellertid att bli långvarigt arbetslösa om inte rätt insatser erbjuds i ett tidigt skede. I många fall behövs en kedja av insatser efter varandra eller parallella insatser.

Närmast arbetsmarknaden står de som har bakgrund i ett bristyrke och som inte tillhör någon utsatt grupp. Med begreppet utsatta grupper avses enligt Arbetsförmedlingens definition arbetslösa som högst har förgymnasial utbildning, är utomeuropeiskt födda, har ett funktionshinder som medför arbetsnedsättning och/eller är äldre än 55 år. Andelen personer som är inskrivna som arbetslösa och tillhör de så kallade utsatta grupperna har ökat på senare år och var under 2017 cirka 75 procent av de inskrivna. Enligt Arbetsförmedlingen är en av fem inskrivna arbetssökande inte matchningsbara.

Figur 3.1 De inskrivnas arbetslösas avstånd till arbetsmarknaden  
Gäller inskrivna 2017



Källa: Arbetsförmedlingen.

Att vara matchningsbar kan något förenklat beskrivas som att en arbetsförmedlare bedömt att individen har de kvalifikationer som behövs för en anställning, att efterfrågan faktiskt finns och att personen är konkurrenskraftig på det sätt som en arbetsgivare rimligtvis kan begära. Merparten av de arbetssökande som inte är matchningsbara tillhör någon av de grupper som Arbetsförmedlingen kategoriserar som utsatta. Även bland de 80 procent som anses vara matchningsbara finns många som samtidigt inte anses stå så nära arbetsmarknaden. Ytterligare 20 procent anses vara matchningsbara och tillhör ej utsatt grupp. Målgruppen som avses vara matchningsbar men som tillhör utsatt grupp utgör 50 procent av de arbetslösa.

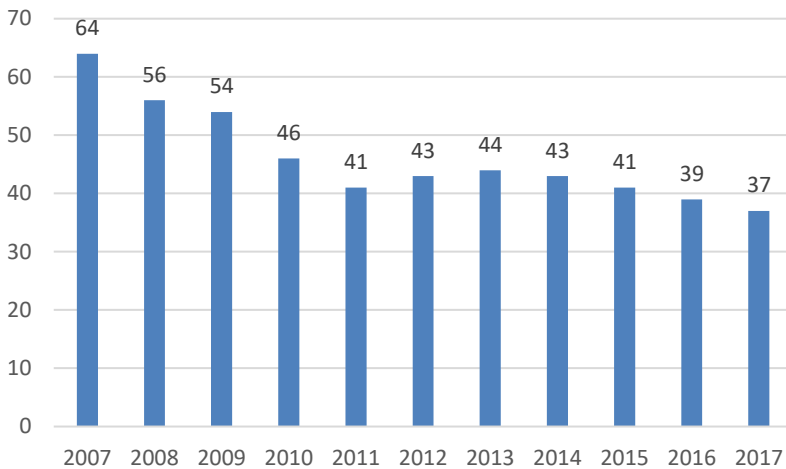
### Ett upplevt ansvar för individers försörjning

Andelen arbetslösa med svagare anknytning till arbetsmarknaden har ökat. Dessa inskrivna har sällan arbetat i tillräcklig omfattning för att uppfylla villkoren för arbetslöshetsersättning. Vidare förändrades regelverket för arbetslöshetsförsäkringen under 2007–2008

bland annat genom skärpta arbetsvillkor och avskaffande av studerandevillkoret. Detta har medfört att andelen arbetslösa med arbetslöshetsförsäkring stadigt har minskat.

Figur 3.2 Arbetslösa med a-kassa

Andel arbetslösa på heltid, deltid eller med tillfällig timanställning, som fick a-kassa (procent)



Källa: Arbetsförmedlingen.

I takt med att allt färre får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen får de arbetsmarknadspolitiska insatserna, utöver att syfta till att föra den arbetssökande i eller närmare arbete, också en betydande roll för dennes ekonomiska situation genom möjligheten till aktivitetsstöd. Av förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser framgår att arbetslösa som deltar i en insats *kan* få ersättning för deltagande i insatser. En person som lämnar etableringsuppdraget eller anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin efter att ha förbrukat 300 ersättningsdagar (normalfallet) erhåller aktivitetsstöd (inkomstrelaterat eller grundbelopp) utan tidsatt bortre gräns. Anvisningen sker per automatik till garantierna efter förbrukad a-kassa eller etableringsersättning.<sup>1</sup> För den grupp som inte kvalificerat sig för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen utgör aktivitetsstödet inte tillräcklig försörjning, men kan

<sup>1</sup> Aktivitetsstödet är högre för denna grupp än för dem som inte kvalificerat sig till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

likafullt utgöra ett värdefullt och ibland helt nödvändigt tillskott för den enskildes ekonomi.

Detta aktualiserar frågan hur nedgången påverkar Arbetsförmedlingens insatser. En risk är att ett upplevt ansvar för en persons försörjning kan leda till insatser som främst syftar till att säkerställa att den enskilde anvisas till ett program för att därigenom kunna få ersättning, i stället för att fokusera på att erbjuda det stöd som är relevant för att personen ska komma i arbete eller utbildning.

En allt mindre andel av de arbetslösa erhåller arbetslöshetsersättning, medan en stor del av de arbetslösa får ersättning genom aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, etableringsersättning eller ekonomiskt bistånd. Utredningen bedömer att detta spelar en central roll för såväl Arbetsförmedlingens som kommunernas verksamhet för arbetslösa. Det finns samtidigt grundläggande skillnader mellan de olika ersättningstyperna. Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring med detaljerade försäkringsvillkor, ersättning för deltagande i en arbetsmarknadspolitisk insats är i likhet med sitt namn en ersättning för att delta i en insats som Arbetsförmedlingen erbjuder den arbetsökande, medan det ekonomiska biståndet är avsett att vara samhällets yttersta skyddsnet.

De arbetsmarknadspolitiska programmen, vars roll främst får anses vara strukturpolitisk, har således fått en större betydelse även fördelnings- och stabiliseringspolitiskt. Som utredningen visade på i delbetänkandet kan nedgången i ersättningsberättigade från arbetslöshetsförsäkringen vara en förklaring till varför kommunerna, som då fått ett utökat försörjningsansvar, i allt högre utsträckning ägnar sig åt arbetsmarknadspolitiska insatser. Arbetslöshet är i dag det vanligaste försörjningshindret för mottagare av ekonomiskt bistånd. Det har medfört ökad otydlighet kring roller och ansvar mellan stat och kommun som följd.

I utredningens uppdrag har inte ingått att utreda frågor gällande arbetslöshetsrelaterad ersättning. Det kan dock konstateras att det i dag saknas ett enhetligt och ändamålsenligt system för sådan ersättning. Därutöver att Arbetsförmedlingens uppdrag enligt nuvarande styrning består i att tillhandahålla arbetsmarknadsstöd, inte att försörja arbetslösa.

## Ökade behov av och möjligheter till utbildning

En försvårande faktor för att hitta ett arbete är kort utbildning. Breda strukturella förändringar har inneburit ökade kompetenskrav på arbetsmarknaden. Det finns i dag få jobb för personer med kort utbildning och gymnasieutbildning har i praktiken blivit ett inträdeskrav på den svenska arbetsmarknaden.

En stor andel av de inskrivna på Arbetsförmedlingen saknar fullständig gymnasieutbildning. En bidragande orsak är att färre ungdomar lämnar gymnasieskolan med fullständiga betyg. Enligt Skolverket går omkring tre fjärdedelar av alla elever som börjar på ett nationellt program på gymnasiet ut med en godkänd gymnasieexamen. Samtidigt kräver allt fler yrken i dag gymnasiekompetens, vilket gör att individer som saknar detta har svårare att nå en varaktig etablering på arbetsmarknaden. En stor del av de inskrivna arbetssökande på Arbetsförmedlingen kommer att behöva någon form av utbildningsinsats för att hitta ett arbete.

En rad politiska reformer har genomförts för att öka individens möjligheter att utveckla kompetens som motsvarar arbetsmarknadens behov, bl.a. genom utökade möjligheter till yrkesutbildning inom den kommunala vuxenutbildningen. Det har också blivit vanligare med utbildningsinsatser i de arbetsmarknadspolitiska programmen. Mängden av utbildningsmöjligheter har dock medfört stora och ökande behov av information och stöd för att orientera sig bland dessa möjligheter. Arbetsförmedlingen har i större utsträckning fått i uppdrag att vägleda och anvisa de inskrivna till studier.

### 3.2.2 Fler aktörer i arbetsmarknadspolitiken

#### **Kommunala insatser inom arbetsmarknadspolitiken har ökat**

Arbetsmarknadspolitiken är i huvudsak ett statligt ansvar. Men som konstaterats i delbetänkandet (SOU 2017:82) har kommunala arbetsmarknadspolitiska åtgärder ökat i sådan omfattning att det kan vara relevant att tala om två parallella arbetsmarknadspolitiska system. I första hand är det personer som varit arbetslösa länge eller som inte har etablerat sig på arbetsmarknaden som kan bli föremål för såväl statliga insatser genom Arbetsförmedlingen som kommunala insatser. En förklaring till kommunernas ökade aktivitet är att många i dessa



grupper uppbär ekonomiskt bistånd och inte kvalificerat sig för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Det vanligaste försörjningshindret för dem som tar emot ekonomiskt bistånd är arbetslöshet.

Den ökande omfattningen av kommunala åtgärder och Arbetsförmedlingens tendens att anpassa sig efter dessa har bidragit till att det råder oklarhet kring vem som har ansvar för att anordna insatser för vissa arbetssökande. Det innebär en risk både för att kommunerna och arbetsförmedlingen gör samma saker och för att arbetslösa kan falla mellan stolarna. Skillnader i hur kommunerna och Arbetsförmedlingen uppfattar det statliga åtagandet, och därmed ansvarsfördelningen dem emellan, påverkar också hur samverkan fungerar.

### Fler aktörer erbjuder tjänster för arbetssökande

Mellan 1935–1993 var det inte tillåtet att bedriva privat arbetsförmedling i Sverige. Sedan bestämmelserna avskaffades har den offentliga arbetsförmedlingen kompletterats med privata bemannings- och rekryteringsföretag. Enligt lagen om (1993:440) om privat arbetsförmedling är det dock förbjudet att ta betalt av den arbetssökande, vilket innebär att företagens affärsmodell bygger på att det är arbetsgivare som utgör företagets uppdragsgivare och därmed betalar för att få stöd i sin rekrytering av arbetskraft. En arbetssökande med rätt profil utgör därmed ett medel för att nå arbetsgivarens mål att anställa. För Arbetsförmedlingen är affärs- eller verksamhetslogiken ofta den omvända. Myndighetens uppdrag är främst att bistå arbetssökande i deras ansträngning att ta sig ur sin arbetslöshet. Kunskap om lediga platser och kontakt med arbetsgivare blir för dem ett viktigt medel för att nå målet.

På senare år har många rekryterings- och bemanningsföretag breddat sin verksamhet och arbetar nu även med stöd till arbetssökande. Detta har blivit möjligt genom att delta i Arbetsförmedlingens upphandlingar av tjänster. Rekryterings- och bemanningsföretag har därmed blivit en del i utförandet av Arbetsförmedlingens uppdrag.

En rad andra aktörer arbetar med olika typer av aktiviteter som liknar det arbete som sker på Arbetsförmedlingen. Parterna på arbetsmarknaden äger trygghets- eller omställningsorganisationer som stöttar uppsagda personer i samband med omställning och många kommuner har bildat arbetsmarknadsförvaltningar som jobbar med stöd

och matchning av arbetslösa personer som har eller riskerar att få behov av försörjningsstöd. Arbetsförmedlingen är följaktligen inte ensam om att leverera tjänster som är till för att underlätta matchningen på arbetsmarknaden.

### Slopat lagkrav om att annonsera lediga tjänster

Fram till 2007 var arbetsgivare som avsåg att anställa med vissa undantag skyldiga att anmäla platsen till den offentliga arbetsförmedlingen enligt lagen (1976:157) om allmän platsanmälan. I och med att lagen upphävdes förändrades Arbetsförmedlingens roll för arbetsmarknadens funktionssätt. Även om många arbetsgivare fortfarande annonserar i Arbetsförmedlingens platsbank finns i dag ett stort antal andra kanaler för att sprida information om lediga tjänster. Många arbetsgivare rekryterar också via informella kontakter och nätverk av olika slag.

## 3.3 Kommande utmaningar för arbetsmarknadspolitiken

Att förutse vilka utmaningar arbetsmarknadspolitiken kommer möta i framtiden är vanskligt – framtidens arbetsmarknad är inte möjlig att förutse med hög exakthet. Men genom att analysera pågående trender är det åtminstone möjligt att göra kvalificerade antaganden och prognoser kring hur arbetsmarknaden kan komma att förändras och hur det statliga åtagandet därmed behöver utvecklas för att möta dessa förändringar. Utredningen har i detta avseende valt att särskilt lyfta fram kompetensförsörjningsutmaningen.

Förändringstakten på arbetsmarknaden är hög och det ställer krav på arbetskraftens omställningsförmåga. Nya arbetstillfällen och förändringar i befintliga arbetsuppgifter kommer medföra förändrade kompetenskrav. För många individer kommer dessa förändringar snabbt leda till nya möjligheter, medan andra behöver mer stöd för att hitta vägar framåt. För att arbetsmarknadspolitiken ska vara fortsatt relevant även för framtidens arbetsmarknad behöver dess verktyg vara anpassade efter de kompetensbehov som aktualiseras både av arbetslöshetens sammansättning och arbetsmarknadens krav.

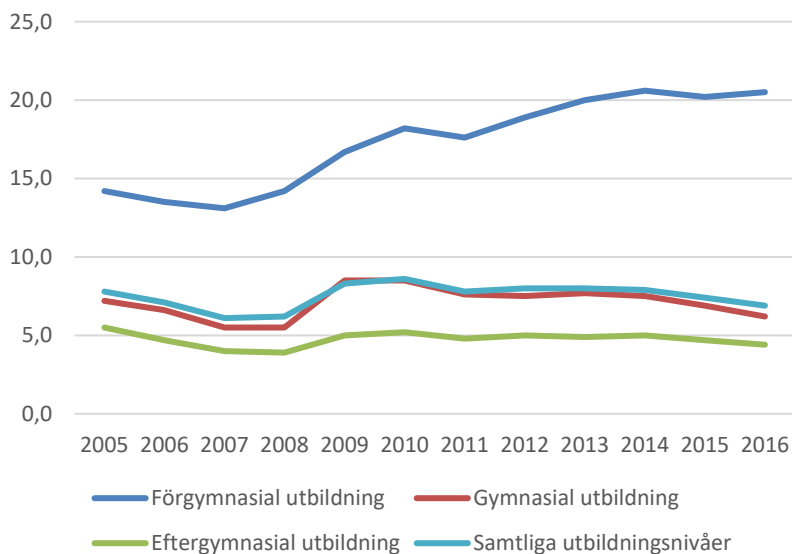
### 3.3.1 Höga och föränderliga kompetenskrav

#### Utbildning krävs allt oftare

Kompetenskraven på den svenska arbetsmarknaden har förändrats de senaste decennierna som en följd av breda strukturella förändringar som ökad globalisering, snabb teknikutveckling, migration och demografiska förändringar. Förändringarna innebär att arbetsgivare får behov av ny kompetens, ofta på en högre kvalifikationsnivå än tidigare. Huvuddelen av jobben på arbetsmarknaden kräver i dag en längre utbildning. En stor utmaning för arbetsmarknads- och utbildningspolitiken kommer bli att öka anställningsbarheten bland arbetslösa med kort utbildningsbakgrund.

Figuren nedan visar andelen arbetslösa utefter utbildningsnivå. Det är tydligt att andelen arbetslösa skiljer sig kraftigt mellan olika utbildningsnivåer – ju högre utbildning, desto lägre är andelen arbetslösa, och mest markant är kanske den höga arbetslösheten bland personer som endast har förgymnasial utbildning.

Figur 3.3 Andelen arbetslösa efter utbildningsnivå  
2005 till 2016, 15–74 år



Arbetskraftsundersökningarna (AKU), Statistiska centralbyrån (SCB).

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

En ytterligare utmaning är yrkesverksammars möjligheter att ställa om till nya kompetenskrav till följd av en förändrad arbetsmarknad. Även anställda behöver utveckla sina kompetenser så att de har den kompetens som krävs både för att behålla nuvarande arbete och för att hitta nytt arbete vid en eventuell omställningssituation. Genom en ökad rörlighet på arbetsmarknaden, där yrkesverksamma genom fortbildning kan fylla nya kompetensbehov, kan befintliga arbetstillfällen frigöras för individer som i dag står utanför arbetsmarknaden.

### **Förlust av jobb till följd av digitalisering?**

Ett flertal studier har försökt uppskatta konsekvenserna av teknikutveckling, framför allt automatisering och digitalisering, för antalet arbetstillfällen. Uppskattningarna har dock givit olika resultat. År 2014 presenterade forskaren Stefan Fölster en analys som applicerade de amerikanska forskarna Frey och Osbornes (2013) metod för att skatta automatiseringssannolikheter för yrken på en svensk kontext. Fölster räknade med att 53 procent av de svenska jobben skulle kunna automatiseras inom 20 år. Året efter publicerades en ny rapport där Fölster (2015) kompletterat analysen med uppskattningar om att nya jobb även kommer skapas till följd av digitalisering och inkomstökningar. Fölster drog slutsatsen att antalet nya jobb möjligtvis inte helt kommer kompensera för förlusterna till följd av digitaliseringen och uppskattade en nettoförlust av jobb på 15–16 procent.

Konsultfirman McKinsey (2017) har undersökt hur europeiska länder som ligger i digital framkant kommer att påverkas av automatisering. Slutsatsen är att införandet av automatisering och artificiell intelligens, AI, väntas leda till fler jobb – och inte färre – i länder som med hög digitalisering. I Sverige beräknas enligt samma

studie automatisering och AI-teknik öka BNP-tillväxten med 1,3 procentenheter per år och skapa 300 000 nya jobb till år 2030.

I en analys gjord på uppdrag av OECD 2016 dras slutsatsen att cirka 9 procent av jobben inom de nordiska länderna riskerar att försvinna till följd av automatisering. Denna nivå är betydligt lägre än den nettoförlust som Fölster uppskattade.

## Polariseringen på arbetsmarknaden?

Genom empiriska undersökningar har man kunnat konstatera att det under de senaste årtiondena har skett en så kallad ”urgröpning” av arbetsmarknaden i många OECD-länder. Denna urgröpning innebär att andelen arbetstagare som befinner sig i mellansegmentet har minskat relativt både de lägre och högre segmenten.

Flera aktuella empiriska studier av OECD-länder, däribland USA, Storbritannien och Tyskland, visar ett samstämmigt mönster: sysselsättningsandelarna i typiska hög- och låglönejobb ökar samtidigt som de minskar i jobb med mer genomsnittliga löner (Acemoglu och Autor 2010). För de flesta länder tycks denna jobbpolarisering ha startat under tidigt 1990-tal för att sedan fortsätta under 2000-talet. För varje enskilt land kan jobbpolariseringen ha flera specifika förklaringar, men det snarlika internationella mönstret indikerar att det också finns vissa gemensamma och övergripande faktorer.

En av de första och inflytelserika studierna kring just polarisering är Katz och Autor (1999). I deras forskningsöversikt över lönestrukturen och dess utveckling på den amerikanska arbetsmarknaden fann författarna att det hade skett en betydlig förändring, där skillnader i inkomster har ökat över tid. Vissa efterkommande forskare har dock menat att skillnaderna i inkomst i USA inte har vuxit lika mycket under sent 1990-tal och 2000-talet, exempelvis Lemieux (2006) och Card och DiNardo (2002).

Samtidigt har flertalet andra studier hittat bevis för hypotesen att jobbpolariseringen ökar: Autor et al (2006) finner att det har skett en stadig ökning av ojämlikheten mellan 1979 och 2004 i USA och Goos och Manning (2007) finner att jobbpolariseringen har ökat i Storbritannien från 1975 till 1999. I Goos et al (2009) fann man att det har skett en liknande jobbpolarisering i 16 europeiska länder under 1993 till 2006. Dustmann et al (2009) har visat att lönespridning eller

ojämlikheten har ökat i både Tyskland och USA, vilket de menar främst är till följd av teknologisk utveckling. Holzer (2015) pekade på att arbeten i det mellanskiktet även håller på att bytas ut från mer administrativa eller produktionsinriktade arbeten till arbeten som kräver mer eftergymnasial utbildning.

Konsensus kring resultaten till trots finns det en större oenighet kring de underliggande orsakerna till jobbpolariseringens framväxt. Det finns skillnader mellan länder i Europa och USA som gör att resultat från studier på en amerikansk kontext inte direkt kan översättas till att gälla för europeiska eller svenska kontexter och vice versa. Akademiska studier som fokuserar på en svensk kontext är dock mycket färre än de som antingen fokuserar på enbart USA eller ett större antal länder i Europa samtidigt. En av de nyare studierna om jobbpolarisering som använder sig av svenska data är Adermon och Gustavsson (2015). De har använt statistik från 1975 fram till 2005, för att undersöka huruvida det har skett en polarisering på den svenska arbetsmarknaden. De fann att det över den studerade tidsperioden har skett en polarisering, vilket innebär att arbeten som tillhör de lägre respektive högre betalda segmenten på arbetsmarknaden har ökat relativt arbeten som ger en medelinkomst.

Korpi och Tåhlin (2011) studerade förändringar i ojämlikheten på Sveriges arbetsmarknad under 1970 till 2005. I breda drag kom författarna fram till att ökningen i löneskillnader tog fart efter 1980 och att lägre utbildade har haft en sämre löneutveckling samt en lägre ökning i sysselsättning jämfört med högre utbildade.

I en studie från 2013 (Åberg 2013) försöker författaren ta reda på om förändringen som skett på arbetsmarknaden har präglats av en uppkvalificering eller inte. Åberg finner dock att arbetsmarknaden efter millennieskiftet har präglats mer av jobbpolarisering än uppkvalificering. Låglönearbeten har även vuxit i högre takt än andra arbetskategorier i Sverige. Liknande det internationella mönstret, ökar efterfrågan på personer med en högre utbildning samtidigt som efterfrågan på lägre utbildade, exempelvis personer utan gymnasieexamen, minskar (Breman och Felländer, 2014).

Polarisering på arbetsmarknaden hör även ihop med teknologisk förändring och nationalekonomisk forskning har på senare tid fokuserat i större utsträckning på hur arbetsuppgifter i sig har påverkats av en ökad digitalisering där forskningen i hög utsträckning tidigare har fokuserat på individers humankapital (Adermon och Gustavsson,

2015b). I Sverige finner Adermon och Gustavsson (2015b) att det har skett en tydlig jobbpolarisering mellan 1990 och 2005, men inte innan dess. De beräknar även att ungefär 40 procent av den polarisering som skett på arbetsmarknaden kan härledas till en ökad digitalisering.

### 3.3.2 Beredskap för framtidens arbetsmarknad

I sin analys tar Adermon och Gustavsson (2015b) upp utbildningsinsatser som en förändring som kan vara nödvändig för att möta framtidens behov. De menar att det inom utbildningssystemet kan behöva läggas en större vikt på utbildningar som lär ut exempelvis kreativa och sociala förmågor, vilket är egenskaper som åtminstone i nuläget bedöms som svåra att ersätta med teknologi.

Det finns ett tydligt samband mellan utbildningsnivå och sannolikheten för ens yrke att bli automatiserat, där en högre utbildningsnivå är korrelerat men lägre sannolikhet för automatisering. Därmed är personer med en lägre utbildningsnivå generellt mer utsatta för potentiell automatisering. Det innebär generellt sett att lägre utbildade löper högst risk att se sina yrken automatiseras, vilket innebär en större sårbarhet för dessa grupper samt att det i längden skulle kunna innebära en ännu större polarisering i samhället.

För att sysselsättningen inte ska påverkas negativt kan det därför behövas utbildningsinsatser, incitament för att utbilda sig samt förändringar i utbildningssystemen. Dagens utbildningssystem, som i huvudsak bygger på att den utbildning som har förvärvats ska tillgodose en person med tillräcklig kunskap för ett helt yrkesliv, kan komma att bli mer och mer förlegat. För att möta framtidens arbetsmarknad behöver en kontinuerlig kompetensutveckling möjliggöras under hela livet. Förändringar kan komma därmed komma att behövas både i utbildningssystemen, i arbetsmarknadspolitiken, och i gränslandet däremellan.

Långtidsutredningens huvudbetänkande från 2015 bedömde att en omställning på arbetsmarknaden kräver tydligare fokus på utbildning och omställning. Behovet av omställning kommer att vara nödvändigt inom sektorer där efterfrågan på arbetskraft blir större. Även

matchningsproblematiken kan enligt utredningen komma att motverkas om individer väljer rätt utbildning som efterfrågas på arbetsmarknaden.



## Referenser

- Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsmarknadsrapporten 2018*.
- Acemoglu, Daron och Autor, David. (2010). *Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings*. NBER Working Paper No. 16082. Utgiven i juni 2010.
- Adermon, Adrian och Gustavsson, Magnus. (2015a). Job Polarization and Task-Biased Technological Change: Evidence from Sweden, 1975–2005. *The Scandinavian Journal of Economics*, 117(3), 878–917.
- Adermon, Adrian och Gustavsson, Magnus. (2015b). SNS Analys nr 28. Teknisk utveckling och jobbpolarisering. SNS Analys.
- Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsmarknadsrapporten 2018*.
- Autor, D., Katz, L. F., & Kearney, M. (2006, May). *The Polarization of the U.S. Labor Market*. *American Economic Review: Papers and Proceedings* (Vol. 96, No. 2, pp. 189–194).
- Breman, A., & Felländer, A. (2014). *Diginomics – nya ekonomiska drivkrafter*. *Ekonomisk debatt*, 42(6), 28–38.
- Card, D., & DiNardo, J. E. (2002). *Skill-biased technological change and rising wage inequality: Some problems and puzzles*. *Journal of labor economics*, 20(4), 733–783.
- Dir. 2016:56. *Det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag*. Kommittédirektiv beslutat vid regeringssammanträde den 22 juni 2016.
- Dustmann, C., Ludsteck, J., & Schönberg, U. (2009). *Revisiting the German wage structure*. *The Quarterly Journal of Economics*, 124(2), 843–881.
- Elliott, Stuart W. *Computers and the Future of Skill Demand*. OECD Publishing, Paris.
- Frey, C. B. och Osborne, M. A. (2013). *The Future of Employment: How susceptible are Jobs to Computerisation?* OMS Working Papers, September 18.
- Fölster, Stefan. (2014). *Vartannat jobb automatiseras inom 20 år – utmaningar för Sverige*. SSF, Stiftelsen för strategisk forskning.
- Fölster, Stefan. (2015). *Den nya jobben i automatiserings tidevarv*. SSF, Stiftelsen för strategisk forskning.

- Goos, M., & Manning, A. (2007). *Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain*. *The review of economics and statistics*, 89(1), 118–133.
- Goos, M., Manning, A., & Salomons, A. (2009). *Job polarization in Europe*. *The American Economic Review*, 99(2), 58–63.
- Katz, L. F., Autor, D. (1999). *Changes in the wage structure and earnings inequality*. *Handbook of labor economics*, 3, 1463–1555.
- Korpi, T., & Tåhlin, M. (2011). *Changing work-life inequality in Sweden: Globalization and other causes*. *Globalized labour markets and social inequality in Europe: A comparative analysis*, 177–210.
- Lemieux, T. (2006). *Increasing residual wage inequality: Composition effects, noisy data, or rising demand for skill?*. *The American Economic Review*, 96(3), 461–498.
- Långtidsutredningen (2015). *Huvudbetänkande*. Betänkande av Långtidsutredningen. SOU 2015:104.
- McKinsey (2017). *Jobs lost, jobs gained: Workforce transitions in a time of automation*. McKinsey Global Institute.
- Åberg, R. (2013). *Tjugohundratalets arbetsmarknad – fortsatt uppkvalificering eller jobbpolarisering*. *Ekonomisk debatt*, 41(2), 6–15.

## 4 Ett ändamålsenligt uppdrag

Utredningen ska enligt kommittédirektiven särskilt analysera om Arbetsförmedlingen som huvudsaklig statlig aktör för en väl fungerande arbetsmarknad och som ansvarig för en verksamhet som är tillgänglig och likvärdig för arbetssökande och arbetsgivare i hela landet har ett ändamålsenligt uppdrag. Vidare ska förslag om förändringar som, utifrån utredningens analyser, kan göra det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken mer effektivt och tydligt lämnas. I detta ingår att lämna fullständiga författningsförslag som bedöms nödvändiga för att genomföra föreslagna förändringar.

Med Arbetsförmedlingens uppdrag avses de samlade uppgifter som särskilt faller på Arbetsförmedlingen och som framgår av författning. Förordningen (2007:1030) om instruktion för Arbetsförmedlingen (instruktionen) är det grundläggande instrumentet för regeringens styrning av myndighetens verksamhet. Här bestäms bland annat myndighetens uppgifter och dess ledningsform. Huvudregeln är att alla förvaltningsmyndigheter under regeringen har en instruktion.

Utredningen bedömer att Arbetsförmedlingens instruktion, som den ser ut i dag, inte ger en rättvisande bild av myndighetens verksamhet. Myndighetens uppdrag bör vidare i vissa delar omformuleras, för att bättre spegla utredningens uppfattning om vilka uppgifter som bör utföras i verksamheten, bland annat med hänsyn tagen till de förslag som utredningen lägger i övrigt. Utredningen inför också ett nytt begrepp i instruktionen – arbetsmarknadsstöd<sup>1</sup> – för att beteckna det stöd som Arbetsförmedlingen ger.

---

<sup>1</sup> Med arbetsmarknadsstöd avses praktiskt och ekonomiskt stöd. Praktiskt stöd utgörs av bland annat platsförmedling och utbildning, ekonomiskt stöd utgörs av bland annat anställningsstöd. Begreppet definieras närmare i kapitel 2 och beskrivs vidare i avsnitt 12.1.3 i kapitel 12.

Mot bakgrund av de ändringar som beskrivs i detta kapitel har utredningen funnit att det är lämpligast att föreslå en ny instruktion. Att enbart föreslå ändringar i befintlig instruktion riskerar att göra instruktionen svår att överskåda och förstå. Arbetsförmedlingens uppdrag bedöms genom den nya instruktionen bli tydligt och ändamålsenligt. Sammantaget innebär förslaget ett ändamålsenligt uppdrag för Arbetsförmedlingen.

Kapitlet inleds med en kortfattad beskrivning av gällande riktlinjer för utformning av instruktioner för statliga myndigheter. I det avsnitt som följer beskrivs Arbetsförmedlingens nuvarande instruktion, med fokus på de huvudsakliga uppgifterna. Därefter redogörs för utredningens förslag till ny instruktion och avslutningsvis redogörs för de konsekvenser som förslaget bedöms medföra. Några alternativa lösningar har inte övervägts.

## 4.1 Riktlinjer för myndigheters instruktioner

I detta avsnitt redogörs för övergripande delar av regeringskansliets riktlinjer för myndigheternas instruktioner. Syftet är att ge en bild av vad en instruktion ska innehålla och vad den inte bör innehålla.

Myndighetsförordningen (2007:515) är direkt tillämplig för alla förvaltningsmyndigheter under regeringen. Där anges ledningsformer, ansvar och uppgifter, myndighetens organisation, ärendenas handläggning, arbetsgivarpolitik, anställningar och processbehörighet. Det framgår också att myndigheterna ska tillhandahålla information om sin verksamhet. Av det skälet kan en instruktion hållas kortfattad, då den enbart ska tydliggöra de uppgifter som avser den enskilda myndighetens uppdrag (prop. 2009/10:175). Undantag från eller kompletteringar av bestämmelser i myndighetsförordningen anges i instruktionen. I övrigt bör bestämmelser som framgår av annan författning inte tas in. Här kan nämnas att förvaltningslagen (2017:900) reglerar hur ärenden ska handläggas och 3 § avgiftsförordningen (1992:191) reglerar att myndigheter inte får ta ut en avgift utan ett bemyndigande.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> När det gäller bemyndigande om avgifter ska rätten att ta ut en avgift, besluta om avgiftens storlek och disponera intäkterna framgå av instruktionen.

I instruktionen ska myndighetens huvudsakliga uppdrag anges. Samtliga uppgifter ska dock inte regleras i instruktionen. Om det till exempel finns uppgifter som ska utföras under en period som är kortare än tre år, om det finns en koppling till finansieringen av myndighetens verksamhet eller om det behövs en utförlig beskrivning av vad som ska utföras, bör uppgiften regleras i ett annat beslut. Ett sådant beslut kan vara myndighetens regleringsbrev. Detsamma gäller för mål; de brukar inte anges i instruktionen.<sup>3</sup> I instruktionen ska dock särskilda krav som har koppling till exempelvis jämställdhetspolitiken, integrationspolitiken och ungdomspolitikerna anges.

Instruktionen ska även utformas på ett sätt som är lämpligt i förhållande till redovisning av verksamheten. Det följer av 3 kap. 1 § första stycket förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Myndighetens redovisning ska utformas så att den kan utgöra ett underlag för regeringens bedömning av myndighetens resultat och genomförande av verksamheten. Den ska utgå från de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion samt de *mål och krav* som regeringen har angett i regleringsbrev eller något annat beslut. Redovisningen ska innehålla *analyser* och bedömningar av verksamhetens resultat och dess utveckling.<sup>4</sup>

Det finns vidare en generell grundstruktur för myndigheters instruktioner.<sup>5</sup> Strukturen kan kompletteras genom att lägga till rubriker om det behövs för att förbättra överskådligheten.

En myndighets namn anges enbart i instruktionens inledande bestämmelse, därefter används ”myndigheten”.

## 4.2 Arbetsförmedlingens instruktion

I detta avsnitt beskrivs Arbetsförmedlingens nuvarande instruktion och dess struktur utifrån en kategorisering av vad som regleras i instruktionen. Vidare redogörs för ett tidigare förslag till ny instruktion för Arbetsförmedlingen.

---

<sup>3</sup> Se även prop. 2009/10:175.

<sup>4</sup> Före den 1 januari 2019 saknades ”mål och krav” samt kravet på att redovisningen ska innehålla analyser och bedömningar av verksamhetens resultat och dess utveckling.

<sup>5</sup> Den generella grundstrukturen innehåller följande rubriker: Uppgifter, Samverkan, Ledning, Organisation, Särskilda organ, Anställningar och uppdrag, Personalansvarsnämnd, Tillämpligheten av vissa förordningar, Avgifter, Rätt att meddela föreskrifter, Undantag från myndighetsförordningen, Överklagande.

#### 4.2.1 Uppgifter och struktur

I Arbetsförmedlingens instruktion regleras i dag olika typer av uppgifter och mål och därtill bland annat prioriteringar och preciseringar av hur verksamheten ska utformas. De befintliga bestämmelserna i Arbetsförmedlingens instruktion kan kategoriseras på följande vis:

- Portalparagrafen (1 §)
- Huvuduppgift, prioritering och mål (2 §)
- Hur verksamheten ska utformas (3 §)
- Andra uppgifter (4 §)
- Särskilda ansvarsområden (5–6 §§)
- Medverkan i EU-arbetet (7 §)
- Tjänsteexport (8 §)
- Övriga uppgifter (9–13 §§)
- Samverkan (14–15 §§)
- Ledning och organisation (16–25 §§)
- Tillämpligheten av vissa förordningar (26 §).

De två första paragraferna i förordningen med instruktion för Arbetsförmedlingen kan sägas vara kärnan i vad myndigheten är satt att göra. I 1 § anges att Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Av 2 § följer att Arbetsförmedlingen ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft, prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden och bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt.

I 3 § ställs åtta krav på verksamhetens utformning. Den ska utformas så att:

1. den bedrivs på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt,
2. arbetssökande och arbetsgivare har tillgång till en likvärdig service i hela landet,

3. den anpassas till skilda förutsättningar och behov i olika delar av landet,
4. den leder till ökad geografisk och yrkesmässig rörlighet bland de arbetssökande,
5. den anpassas efter den enskildes förutsättningar,
6. den inte snedvrider konkurrensförutsättningarna på arbetsmarknaden,
7. den inte bidrar till att arbetstillfällen trängs undan, såvida det inte kan anses arbetsmarknadspolitiskt motiverat, samt
8. den främjar mångfald och jämställdhet samt motverkar diskriminering i arbetslivet och en könsuppdelning på arbetsmarknaden.

Därefter anges i 4 § att Arbetsförmedlingens ska:

1. säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring,
2. anlita kompletterande aktörer för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete,<sup>6</sup>
3. aktivt inhämta information om lediga arbeten,
4. analysera, följa upp och utvärdera hur myndighetens verksamhet och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna påverkar arbetsmarknadens funktionssätt,
5. göra bedömningar av arbetsmarknadsläget för att tillhandahålla beslutsunderlag för den framtida arbetsmarknadspolitiken.
6. bistå myndigheter och andra som bedriver uppföljning och utvärdering inom Arbetsförmedlingens verksamhetsområde, samt
7. säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott samt i detta arbete samverka med berörda parter.

---

<sup>6</sup> Bestämmelsen om att Arbetsförmedlingen ska anlita kompletterande aktörer för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete är snarast att se som ett krav på verksamhetens utformning, i linje med regleringen av kraven i 3 §.

I 5 och 6 §§ regleras särskilda ansvarsområden; handikappfrågor inom arbetsmarknadspolitiken respektive att nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden.

I 7 § regleras Arbetsförmedlingens medverkan i EU-arbetet och i 8 § ges Arbetsförmedlingen befogenhet att bedriva viss tjänsteexport. I 9, 11 och 12 §§ (10 § är upphävd) regleras myndighetens skyldighet att redovisa åtgärder med anledning av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens identifierade brister vid granskning, att anställda ska delta i länsstyrelsens handläggning av ett ärende som har samband med Arbetsförmedlingens uppgifter och att utföra vissa uppgifter som följer av annan författning. De senare rör arbetslöshetsförsäkringen, arbetstillstånd, vissa anställningsfrämjande åtgärder samt totalförsvaret.

I 13 § anges att Arbetsförmedlingen i övrigt har de uppgifter som framgår av förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten eller av lag eller annan förordning.

Därefter framgår av 14 § att Arbetsförmedlingen ska samverka med vissa myndigheter inom ramen för rehabiliteringsområdet. När det gäller unga med funktionshinder ska samverkan ske med skolan och Försäkringskassan (15 §).

De uppgifter som regleras i Arbetsförmedlingens nuvarande instruktion beskrivs mer ingående i kapitel 13, med fokus på vilka delar av dessa uppgifter som innebär myndighetsutövning. Uppgiften att aktivt säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring redogörs därutöver närmare för i kapitel 6.

När det gäller ledning och organisation anges bland annat att myndigheten leds av en styrelse, att generaldirektören är myndighetschef, att det ska finnas en central enhet för omprövning, ett partsråd, en överdirektör och en personalansvarsnämnd. Slutligen anges att Arbetsförmedlingen ska tillämpa internrevisionsförordningen (2006:1228) och personalföreträdarförordningen (1987:1101).

#### **4.2.2 Tidigare förslag till ny instruktion för Arbetsförmedlingen**

Inom ramen för en översyn av det arbetsmarknadspolitiska regelverket lämnade Arbetsmarknadsdepartementet förslag till en ny instruktion för Arbetsförmedlingen (Ds 2014:29). Översynen syftade



till ett tydligare och mer samlat regelverk som skulle skapa förutsättningar för en effektivare verksamhet hos Arbetsförmedlingen. Översynen var i huvudsak redaktionell och den instruktion som departementet lämnade förslag om överensstämde i stort med den befintliga instruktionen. Nedan redogörs för ett urval av departementets förslag till förändringar:

1. I portalparagrafen (1 §) angavs att Arbetsförmedlingen ska bedriva offentlig arbetsförmedling och sådan annan arbetsmarknadspolitisk verksamhet som framgår av förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (verksamhetsförordningen).
2. Det föreslogs en bestämmelse om att Arbetsförmedlingen ska främja jämställdhet.
3. Uppgiften att säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring lyftes upp till 2 §.
4. Strukturella justeringar i form av ändrade rubriker, som ansluter till riktlinjerna för instruktioner, och omflyttning av bestämmelser, föreslogs.
5. Den generella bestämmelsen om samverkan med andra aktörer på arbetsmarknaden, såsom arbetsmarknadens parter, andra myndigheter, kommuner, enskilda företag och organisationer, föreslogs flyttas från verksamhetsförordningen till instruktionen.

Remissinstanserna var generellt positiva till förslagna förändringar. Trots detta infördes ingen ny instruktion. Däremot har till exempel bestämmelsen om jämställdhet införts i nuvarande instruktion.

## 4.3 Förslag och bedömningar

### 4.3.1 En ny instruktion för Arbetsförmedlingen

**Förslag:** En ny förordning med instruktion för Arbetsförmedlingen införs och förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen upphävs.

De uppgifter som framgår av Arbetsförmedlingens instruktion bör sammantaget ge en god bild av myndighetens huvudsakliga verksamhet, vara lämpliga för att redovisa verksamhetens resultat och vara formulerade som uppgifter. Instruktionens struktur bör vidare överensstämma med regeringskansliets riktlinjer. Bestämmelser som inte är nödvändiga ska undvaras.

Utredningen bedömer att Arbetsförmedlingens nuvarande instruktion inte uppfyller dessa kriterier. Myndighetens uppdrag, såsom det formuleras i instruktionen, är mot bakgrund av detta inte ändamålsenligt och utredningen lämnar därför förslag till en ny förordning med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Myndighetens huvudsakliga verksamhet utgörs i dag av att erbjuda arbetsmarknadsstöd till arbetssökande anmälda vid myndigheten. I huvudsak utgörs detta stöd av praktiskt stöd som syftar till att de arbetssökande ska stärka sin kompetens och därmed närma sig arbetsmarknaden, samt av ekonomiskt stöd som syftar till att de arbetssökande ska få eller bibehålla ett arbete. En begränsad del av arbetsmarknadsstödet utgörs av platsförmedling. Detta bör framgå av myndighetens instruktion. En sådan förändring av uppdraget bör även avspeglas i myndighetens namn, vilket behandlas i avsnitt 4.3.9. I avsnitt 4.3.3 redogörs för den närmare preciseringen av bestämmelsen om arbetsmarknadsstöd.

Den nya instruktionen innefattar därtill i huvudsak uppgifter och inte andra typer av bestämmelser, i syfte att ytterligare tydliggöra myndighetens uppdrag. Det innebär att prioriteringar och krav på verksamhetens utformning flyttas till annan förordning.

Vidare koncentreras bestämmelser om samverkan till instruktionen och särskilda bestämmelser om samverkan med kommuner respektive regionalt utvecklingsansvariga aktörer läggs till. Ytterligare några uppgifter införs i instruktionen mot bakgrund av den analys och de förslag som återfinns i betänkandet.<sup>7</sup>

Slutligen genomförs vissa justeringar av instruktionens struktur i förhållande till nuvarande instruktion, för att i ökad utsträckning följa gällande riktlinjer för myndigheters instruktioner.

Förslaget beskrivs och motiveras närmare i de avsnitt som följer.

---

<sup>7</sup> Den analys och de förslag som har gett upphov till nya bestämmelser i instruktionen återfinns i kapitel 6, 7, 9, 10 och 11.

### 4.3.2 Fokus flyttas från förmedling av arbeten till olika former av arbetsmarknadsstöd

**Förslag:** Arbetsförmedlingens övergripande uppdrag formuleras på följande sätt: Arbetsförmedlingen är förvaltningsmyndighet för frågor som har sin grund i arbetsmarknadspolitiken och ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen. Verksamheten består huvudsakligen i att erbjuda arbetsmarknadsstöd till den som är anmäld hos myndigheten.

Begreppet ”den offentliga arbetsförmedlingen” signalerar att myndighetens ansvar huvudsakligen omfattar förmedling av arbeten. Av 4.3.1 framgår att detta inte ger en rättvisande bild av den verksamhet som myndigheten i dag bedriver. Bestämmelsen har en historisk grund. Fram till 1990-talet rådde ett offentligt arbetsförmedlingsmonopol. Detta avskaffades 1993 och ett av huvudsyftena med denna förändring var att öka den offentliga arbetsförmedlingens effektivitet genom att konkurrensutsätta den platsförmedlande funktionen.<sup>8</sup> En av få begränsningar för de privata arbetsförmedlingarnas verksamhet är sedan dess att det är förbjudet att ta betalt av de som söker arbete.

I dag finns en privat marknad för arbetsförmedling för arbetssökande som har arbete (ombyttessökande) samt för arbetssökande som är arbetslösa men som står relativt nära arbetsmarknaden. Det rör sig om omställningsorganisationer som arbetsmarknadens parter står bakom, privata bemannings- och rekryteringsföretag samt internetbaserade aktörer. Det är också vanligt att arbetsgivare sköter sin egen kompetensförsörjning via annonsering och informella kontakter. Behovet av en offentlig aktör som förmedlar arbeten för dessa arbetssökande är därför inte lika stort i dag som det historiskt har varit. En stor del av de arbetssökande som i dag är anmälda hos Arbetsförmedlingen bedöms emellertid stå långt ifrån arbetsmarknaden. Dessa arbetssökande kan i regel inte direkt matchas till arbete genom platsförmedling. För att kunna sammanföra arbetssökande och arbetsgivare behövs därför i regel andra typer av stöd föregå eller erbjudas i anslutning till platsförmedling, exempelvis utbildning eller anställningsstöd.

---

<sup>8</sup> SOU 1990:31 och SOU 1992:116.

Utredningen inför i instruktionen ett nytt begrepp – arbetsmarknadsstöd – för att beteckna det stöd som Arbetsförmedlingen ger. Arbetsmarknadsstödet utgör kärnan i det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken och ska riktas till de arbetssökande som bedöms stå längst ifrån arbetsmarknaden. Uppgiften att erbjuda arbetsmarknadsstöd bör mot bakgrund av detta framgå direkt av instruktionen.

Utgångspunkt för arbetsmarknadsstödet ska vara behoven hos de som är anmälda som arbetssökande hos myndigheten. Detta innebär att myndighetens huvudsakliga uppdrag inte omfattar stöd som utgår från en viss arbetsgivares behov av arbetskraft, annat än i det fall detta behov kan tillgodoses genom arbetssökande som är anmälda hos myndigheten och som bedöms vara i behov av stöd.

Vidare innebär regleringen av Arbetsförmedlingens ansvar för att erbjuda arbetsmarknadsstöd att myndighetens ansvar avgränsas från det ansvar för stödjande insatser som ligger inom ramen för andra myndigheters ansvarsområden. Socialt stöd utgör exempelvis inte arbetsmarknadsstöd. Arbetsförmedlingen ska i stället för att erbjuda socialt stöd därför samordna sitt arbetsmarknadsstöd med kommunernas sociala stöd till den enskilde.

Ett tydligt och sammanhållet ansvar för att erbjuda arbetsmarknadsstöd för samtliga arbetssökande som är anmälda vid myndigheten krävs för att Arbetsförmedlingen ska ha möjlighet att ackumulera kunskap om vilken effekt olika typer av arbetsmarknadsstöd ger för olika målgrupper.

Myndighetens ansvar tydliggörs och avgränsas på motsvarande sätt i förhållande till andra myndigheter genom det tillägg i instruktionen som anger att Arbetsförmedlingen är förvaltningsmyndighet för frågor som har sin grund i arbetsmarknadspolitiken.

### 4.3.3 Närmare precisering av arbetsmarknadsstödet

**Förslag:** Begreppet arbetsmarknadsstöd definieras på följande sätt i den nya instruktionen:

Med arbetsmarknadsstöd avses ekonomiskt och praktiskt stöd i syfte att

1. den som söker arbete ska komma närmare arbetsmarknaden,

2. sammanföra den som söker arbete med den som söker arbetskraft, eller
3. den som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ska kunna behålla ett arbete.

Arbetsförmedlingen ska genom arbetsmarknadsstödet bidra till en varaktigt högre sysselsättning och lägre arbetslöshet.

Trots att mål normalt inte regleras i instruktionen har utredningen funnit ett behov att ange mål för verksamheten i förhållande till det arbetsmarknadsstöd som myndigheten ansvarar för, för att stävja att den enskilde handläggaren behöver göra sådana överväganden i det dagliga arbetet. I instruktionen preciseras därför tre syften med arbetsmarknadsstödet, vilka är ämnade att täcka in alla subventioner, arbetsmarknadsprogram och andra insatser som förekommer i dag.

Något särskilt kan sägas om de två första punkterna. Att bidra till att arbetssökande kommer närmare arbetsmarknaden, exempelvis genom kompetenshöjande insatser, kan ibland kallas för att de arbetssökande rustas. Att sammanföra den som söker arbete med den som söker arbetskraft kan ibland kallas för matchning. Utredningen har valt att inte använda dessa begrepp i den nya instruktionen, dels på grund av att det saknas en tydlig och enhetlig användning av dessa begrepp, dels på grund av att de inte förekommer i någon annan författning inom arbetsmarknadsområdet.

Det praktiska och ekonomiska arbetsmarknadsstöd som Arbetsförmedlingen ansvarar för syftar dels till att arbetssökande ska komma i sysselsättning (utan ekonomiskt stöd) och uppnå egen varaktig försörjning, dels till att främja delaktighet på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning som innebär arbetshinder. Myndigheten ska genom arbetsmarknadsstödet bidra till en varaktigt högre sysselsättning och lägre arbetslöshet.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Begreppet ekonomiskt stöd avser inte arbetslöshetsersättning eller annan ersättning till den enskilde vid arbetslöshet. Se definition i kapitel 2.

#### 4.3.4 Prioriteringar och krav på utförandet flyttas till verksamhetsförordningen

**Förslag:** I förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten anges att:

Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska utformas så att

1. den bedrivs på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt,
2. de som står långt ifrån arbetsmarknaden prioriteras,
3. den anpassas till enskildas behov och förutsättningar i hela landet,
4. den som söker arbete erbjuds likvärdig service i hela landet,
5. den inte snedvrider konkurrensförutsättningarna på marknaden såvida det inte är arbetsmarknadspolitiskt motiverat, och
6. den inte bidrar till att arbetstillfällen trängs undan såvida det inte är arbetsmarknadspolitiskt motiverat.

Uppgifterna i instruktionen innehåller i nuläget både syftesbeskrivningar, prioriteringar och ett urval av uppgifter, vilket gör att det är otydligt vilka uppgifter som åvilar myndigheten. Utredningen anser att bestämmelser som anger hur verksamheten ska utformas och vilka grundläggande prioriteringar som ska göras ska regleras i verksamhetsförordningen i stället för i Arbetsförmedlingens instruktion.<sup>10</sup>

Att verksamheten ska anpassas till skilda förutsättningar och behov i olika delar av landet och leda till ökad geografisk och yrkesmässig rörlighet bland de arbetssökande utgör krav på den verksamhet som myndigheten enligt andra bestämmelser har att bedriva. Dagens bestämmelser i instruktionen kan förstås mot bakgrund av den tidigare organisationen i Arbetsmarknadsverket och länsarbetsnämnder. Utredningen anser att bestämmelsen om rörlighet, som finns i den nuvarande instruktionen, kan undvaras i föreslagen reglering. Skälet är att rörlighet inte bör vara ett självändamål och att bestämmelsen inte är nödvändig för styrningen av den sammanhållna nationella myndighet som Arbetsförmedlingen är.

<sup>10</sup> Här avses prioriteringar som ligger till grund för myndighetens huvudsakliga uppdrag och som är bestående över tid. Prioriteringar som gäller för en viss tidsperiod bör i stället återfinnas i regleringsbrev eller i särskilda regeringsbeslut.

### 4.3.5 En mer rättvisande förteckning av uppgifter

**Förslag:** Följande uppgifter läggs till i förteckningen över Arbetsförmedlingens uppgifter:

1. anmäla, omregistrera och avregistrera enskilda som arbetssökande hos myndigheten,
2. bedöma den enskildes avstånd till arbetsmarknaden, besluta om arbetsmarknadsstöd och planera beslutat arbetsmarknadsstöd tillsammans med den enskilde,
3. utveckla, förvalta och tillämpa samhällsekonomiska analyser som grund för beslut om hur praktiskt arbetsmarknadsstöd kan utformas och tillhandahållas på det samhällsekonomiskt mest effektiva sättet,
4. stödja arbetssökande i att uppfylla villkor för ersättning under arbetslöshet genom information, uppföljning och kontroll och
5. samla in uppgifter om arbetsmarknadens kompetensbehov.

Uppgiften om att göra bedömningar av arbetsmarknadsläget för att tillhandahålla beslutsunderlag för den framtida arbetsmarknadspolitiken omformuleras till att förse regeringen med relevant underlag som grund för utveckling av arbetsmarknadspolitiken.

Uppgifterna om att bistå myndigheter och andra som bedriver uppföljning och utvärdering inom myndighetens verksamhetsområde och att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott samt i detta arbete samverka med berörda parter behålls. Att Arbetsförmedlingen ska främja mångfald och jämställdhet samt motverka diskriminering i arbetslivet och en könsuppdelning på arbetsmarknaden flyttas från annan plats i nuvarande instruktion.

Bestämmelserna som avser kompletterande aktörer, att inhämta information om lediga arbeten, deltagande i länsstyrelsens handläggning samt uppgifter inom totalförsvaret tas inte med.

Av myndighetens nuvarande uppgifter bör vissa, av skäl som redovisas i detta kapitel, inte tas med i en ny instruktion. Vidare omformuleras vissa befintliga uppgifter och ett antal nya uppgifter tillkommer.

Kraven på verksamhetens utformning i 2 § punkten 2 och 3 § punkten 1–7 regleras inte i den nya instruktionen då de inte utgör uppgifter och i övrigt inte har en naturlig plats i instruktioner. Bestämmelserna behålls dock men läggs in i verksamhetsförordningen.

I nuvarande instruktion anges inte att Arbetsförmedlingen ska ansvara för anmälan av arbetssökande. Detta bör framgå av den nya instruktionen. Begreppet anmäla används i den nya instruktionen i syfte att överensstämja med de begrepp som används i andra författningar, däribland lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Däremot ska avanmälan inte användas eftersom det har använts i tidigare reglering för att beteckna avanmälan från arbetslöshetsersättning, vilket därmed kan leda till missförstånd. I stället används avregistrering, och omregistrering.

I kapitel 7 lämnas förslag om en förstärkt arbetsmarknadsbedömning. Ansvaret för en sådan bedömning bör framgå av instruktionen varför en sådan uppgift tas in.

Att säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring har ersatts med en uppgift som även omfattar andra individersättningar (för närvarande aktivitetsstöd, etableringsersättning och utvecklingsersättning). Det tydliggörs också att uppgiften består av flera delar; att informera den enskilde om vad som gäller för aktuell ersättning samt att följa upp och kontrollera att den enskilde uppfyller villkoren.

En uppgift om att ta utforma, förvalta och tillämpa samhällsekonomiska analyser införs i instruktionen. Skälen till detta redovisas i kapitel 11.

Det faller sig naturligt att myndighetens uppdrag inte kan fullgöras utan kännedom om arbetsgivarnas kompetensbehov. Under tiden arbetet med att inrätta en ny myndighet för kompetensförsörjning (se kapitel 9) pågår bör denna uppgift framgå av Arbetsförmedlingens instruktion, främst för att skapa en organisatorisk hemvist för verksamheten. I och med inrättandet av den nya myndigheten bör ansvaret för uppgiften dock ses över.

Ordningen på uppgifterna har valts utifrån principen att bestämmelsen inleds med uppgifter som gäller ett individärende och där efter anges uppgifter utan sådan direkt koppling.



Arbetsmarknadsdepartementet (Ds 2014:29) bedömde att bestämmelsen om skyldighet att delta i länsstyrelsens handläggning kunde tas bort eftersom det inte förekommer något sådant samråd. Dessutom finns det allmänna bestämmelser som avser myndighetssamverkan. Det framgår av myndighetsförordningen. Av de länsstyrelser som yttrade sig över promemorian var det ingen som framförde några invändningar mot denna del av förslaget. Uppgiften bör därför utgå.

När det gäller uppgifter inom totalförsvaret konstaterade Arbetsmarknadsdepartementet vidare att Arbetsförmedlingen inte har något särskilt ansvar enligt förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap. Därför bör även denna uppgift utgå. Utredningen noterar att det i nämnd förordning anges att lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång omedelbart ska tillämpas vid beredskapslarm (13 §). Det innebär att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får förbjuda att någon annan än den offentliga arbetsförmedlingen utövar arbetsförmedling. Utredningen delar den bedömning som görs i Arbetsmarknadsdepartementets promemoria och anser att bestämmelsen inte ska tas med i den nya instruktionen.

Skyldigheten att anlita kompletterande aktörer för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete tas inte med i den nya instruktionen. Skälen till detta redogörs för i kapitel 11.

Uppgiften om att aktivt inhämta information om lediga arbeten tas inte med i den nya instruktionen. Även om konkurrensproblemet inte upplevs som stort från den privata marknadens sida när det gäller rekryteringstjänster innebär en prioritering av begränsade resurser att Arbetsförmedlingen, för att kunna utföra denna uppgift, behöver prioritera ned eller bort något annat. Det bör finnas ett legitimt motiv till varför myndigheten ska ägna sig åt rekryteringstjänster mot enskilda arbetsgivare.

Utredningen anser att staten bör kunna erbjuda en grundläggande infrastruktur där alla arbetsgivare har möjlighet att avgiftsfritt annonsera efter arbetskraft. Att Arbetsförmedlingen har tillgång till omfattande och aktuell information om lediga platser är också en förutsättning för andra delar av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Vad gäller andra allmänna arbetsmarknadstjänster<sup>11</sup>, som

---

<sup>11</sup> Allmänna arbetsmarknadstjänster definieras i kapitel 2 och beskrivs närmare i inledningen till kapitel 11.

är öppna för alla, ska Arbetsförmedlingen ha möjlighet att erbjuda sådana.

I övrigt överförs bestämmelserna som avser särskilda ansvarsområden, medverkan i EU-arbetet, myndighetens skyldighet att redovisa åtgärder med anledning av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens identifierade brister vid granskning, vissa uppgifter som avser arbetslöshetsförsäkring, arbetstillstånd och vissa anställningsfrämjande åtgärder.

#### 4.3.6 Bestämmelser om samverkan koncentreras till instruktionen och utökas

**Förslag:** Bestämmelser om samverkan flyttas från förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten till instruktionen. Den övergripande bestämmelsen i 2 § i den förordningen omformuleras till att omfatta aktörer som bidrar till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt.

Skyldighet att särskilt samverka med kommuner och de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna läggs till.

En myndighets skyldighet att samverka ska framgå av instruktionen. De bestämmelser i Arbetsförmedlingens verksamhetsförordning som avser samverkan flyttas därför till instruktionen. Den övergripande bestämmelsen om samverkan som återfinns i verksamhetsförordningen omformuleras i samband med att uppgiften regleras i instruktionen. I stället för en exemplifiering av organisationer som Arbetsförmedlingen ska samverka med föreslås en mer generell formulering; samverkan ska ske med aktörer som bidrar till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Nya tillägg till avsnittet om samverkan föreslås vidare, mot bakgrund av de förslag som lämnas i kapitel 9 (om kompetensförsörjning) och kapitel 10 (om ansvarsfördelning och samverkan mellan stat och kommun). Samverkan ska därmed ske med kommuner i syfte att samordna stödet till den som är anmäld som arbetssökande och med de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna i syfte att stärka arbetsmarknadspolitikens bidrag till den regionala kompetensförsörjningen.

### 4.3.7 Förberedelse för automatiserade beslut

**Förslag:** Följande bestämmelser i myndighetsförordningen (2007:515) ska inte tillämpas på myndigheten i fråga om beslut som fattas genom automatiserad behandling:

1. 21 § punkten 3 om att det för varje beslut i ett ärende ska upprättas en handling som visar vem som har fattat beslutet,
2. 21 § punkten 4 om att det för varje beslut i ett ärende ska upprättas en handling som visar vem som har varit föredragande,
3. 21 § punkten 5 om att det för varje beslut i ett ärende ska upprättas en handling som visar vem som har varit med vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

Utredningen föreslår att den nya instruktionen har en bestämmelse som tillämpas för eventuella automatiserade beslut. Bestämmelsen avser undantag från myndighetsförordningens bestämmelser om krav som ställs på myndigheters beslut. Det bedöms att automatiserade beslut skulle kunna bli aktuella i Arbetsförmedlingens verksamhet. Liknande bestämmelser återfinns i förordningen (2009:1174) om instruktion för Försäkringskassan och förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket. Formuleringarna skiljer sig åt. Utredningen har valt en formulering som dels formuleras som undantag, dels anger bestämmelsernas innebörd.

### 4.3.8 Övriga förändringar

I övrigt görs mindre strukturella justeringar i syfte att instruktionen i högre utsträckning ska följa regeringskansliets riktlinjer för myndigheters instruktioner. Rekommenderade benämningar på rubriker används och Arbetsförmedlingen nämns endast första gången vid namn och därefter används "myndigheten". Vidare avlägsnas bestämmelsen om avgifter i verksamheten från verksamhetsförordningen. Härvid har utredningen även bedömt att det inte är nödvändigt att ange att verksamheten ska vara avgiftsfri, eftersom det framgår av 3 § avgiftsförordningen (1992:191), utan enbart när avgifter får tas ut.

Några få språkliga justeringar, som även föreslogs i Arbetsmarknadsdepartementets promemoria, har också gjorts. Bestämmelsen om sektorsansvaret för handikappfrågor har formulerats om och anges i form av att myndigheten har ett sektorsansvar för funktionshindersfrågor. Det kan jämföras med nuvarande instruktion där det anges att Arbetsförmedlingen har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för handikappfrågor. I stället för att myndigheten ska vara samlade i förhållande till berörda parter föreslås även att den ska vara samordnande.

#### 4.3.9 Arbetsförmedlingen blir Arbetsmarknadsmyndigheten

**Bedömning:** Arbetsförmedlingen bör byta namn till Arbetsmarknadsmyndigheten.

Utredningens samlade förslag motiverar ett nytt namn som bättre återspeglar myndighetens uppdrag än vad namnet Arbetsförmedlingen gör. Utredningen föreslår namnet Arbetsmarknadsmyndigheten, som på ett tydligare och mer övergripande sätt sammanfattar myndigheten ansvarsområden, i jämförelse med namnet Arbetsförmedlingen. Det nya namnet kopplar till Riksdagens mål för arbetsmarknadspolitiken som innebär att arbetsmarknadspolitikens insatser ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad (prop. 2017/18:1). Vidare görs bedömningen att det föreslagna namnet på myndigheten tydligare återspeglar myndighetens ansvar för att erbjuda arbetsmarknadsstöd till den som är anmäld som arbetssökande i syfte att förbättra dennes möjligheter att uppnå sysselsättning. Eftersom platsförmedling bara är en av många former för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är det nuvarande namnet Arbetsförmedlingen missvisande och riskerar att ge felaktiga förväntningar på myndigheten. Ett namn som kan inkludera ett bredare uppdrag är därför att föredra. I samband med införandet av den nya instruktionen bör regeringen därför överväga att införa ett nytt namn för myndigheten.

## 4.4 Konsekvensanalyser

Förslaget innebär en ny instruktion för Arbetsförmedlingen. I den nya instruktionen tydliggörs att myndighetens huvudsakliga uppdrag inte ska vara inriktat på förmedling av arbeten i allmänhet, utan på att erbjuda arbetsmarknadsstöd till anmälda som inte bedöms kunna få eller bibehålla arbete utan sådant stöd. Syftet med arbetsmarknadsstödet är att dels att de arbetssökande ska uppnå sysselsättning utan ekonomiskt stöd, dvs. sysselsättning som medför egen försörjning, dels att främja delaktighet på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning som innebär arbetshinder. Arbetsförmedlingen ska genom arbetsmarknadsstödet bidra till varaktigt högre sysselsättning och lägre arbetslöshet.

De uppgifter som framgår av den nya instruktionen ger sammantaget en rättvisande bild av myndighetens huvudsakliga verksamhet, lämpar sig för att redovisa verksamhetens resultat och är formulerade som uppgifter och inte prioriteringar. Den tydliggör också Arbetsförmedlingens uppdrag att sammanföra de som söker arbete och de som söker arbetskraft. Det arbetsmarknadsstöd som kan komma arbetsgivare till del ska i första hand avse stöd som inbegriper arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden, då det främst är genom att underlätta för de som annars inte hade fått ett arbete som myndigheten bidrar till en varaktigt högre sysselsättning och lägre arbetslöshet. Genom en förstärkt och träffsäker arbetsmarknadsbedömning kan effekter som arbetsmarknadsstödet kan ge upphov till, i form av att snedvridande av konkurrensförutsättningarna på marknaden och undanträngning av arbetstillfällen, endast förekomma i de fall det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat.

Vidare förtydligas Arbetsförmedlingens ansvar i förhållande till andra myndigheter, däribland kommunerna. Flera av ändringarna föransleds av förslag som utredningen redogör för i andra kapitel. Se konsekvensanalyserna i kapitel 7, 8, 10 och 11 för dessa delar av förslaget.

Myndigheten ges sammantaget ett ändamålsenligt uppdrag och en instruktion som kan ligga till grund för den operativa verksamhet som myndigheten i praktiken bedriver.

#### 4.4.1 Ikraftträdande

Förslaget kommer att kräva anpassningar i Arbetsförmedlingens verksamhet, bland annat i form av uppdatering av internt stödmaterial samt utbildning av personalen. Detta bör kunna genomföras innan den nya förordningen träder i kraft den 1 juli 2020, det vill säga sjutton månader efter betänkandets överlämnande.

## Referenser

Ds 2014:29, *Förtydliganden och förenklingar inom det arbetsmarknadspolitiska regelverket*. Arbetsmarknadsdepartementet.

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*. Finansdepartementet.

Regeringskansliet: Socialdepartementet (2011). *Handledning för myndigheternas instruktioner*.

Riksrevisionen (2006) *Den offentliga arbetsförmedlingen*. Rapport 2006:22.

SOU 1990:31, *Perspektiv på arbetsförmedlingen*. Betänkande av delegationen för arbetsmarknadspolitisk forskning.

SOU 1992:116, *Privat förmedling och uthyrning av arbetskraft*. Betänkande av utredningen om avreglering av arbetsförmedlingsmonopolet.





## 5 Styrning för ökad effektivitet i Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen är i form av central arbetsmarknadsmyndighet den huvudsakliga aktören för den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Det är därmed av yttersta vikt att myndigheten bedriver en effektiv verksamhet. En central förutsättning är att regeringens styrning – i form av anslagstilldelning, mål och uppdrag, samt de regler som sätter ramarna för verksamheten – är ändamålsenlig. Utredningen konstaterar att så inte har varit fallet. I stället har Arbetsförmedlingens effektivitet begränsats av att regeringens styrning genom åren har varit detaljerad, föränderlig och kortsiktig. Utredningen bedömer att det finns en effektiviseringspotential i Arbetsförmedlingen framför allt genom ökad automatisering och digitalisering, men att realiseringen av denna potential kräver förändringar i regeringens styrning.

De bedömningar och förslag som lämnas i kapitlet syftar till att åstadkomma en minskning av kostnaderna för Arbetsförmedlingens verksamhet i kombination med förbättrade resultat. Myndighetens förutsättningar att göra rätt saker på det mest effektiva sättet ska förbättras genom ökade befogenheter att utforma verksamheten tillsammans med stabila planeringsförutsättningar och ett tydligt kostnadstryck. Med mer övergripande och stabila regler i författning, i kombination med regler som förs ned från förordningsnivå till myndighetens föreskrifter eller styrdokument, kan den arbetsmarknadspolitiska verksamheten snabbare och bättre anpassas till arbetssökandes varierade behov. Detta bör i sin tur leda till bättre resultat i termer av att fler arbetssökande har en kompetens som möter arbetsmarknadens behov och till att fler kommer i arbete snabbare.

Det följande kapitlet inleds med en beskrivning av utredningens uppdrag och arbete samt avgränsningar och definitioner av centrala begrepp. Därefter ges exempel på hur statliga myndigheter arbetar med effektivisering och vilka förutsättningar som skiljer Arbetsförmedlingen från andra myndigheter. Efter det följer beskrivningar och analys av Arbetsförmedlingens effektivitet och regeringens styrning samt hur den senare påverkar myndighetens förutsättningar att bedriva verksamheten effektivt. Avslutningsvis presenteras utredningens förslag och bedömningar för förbättrad kostnadseffektivitet, förstärkt kontinuitet och minskad detaljeringsgrad i regeringens styrning samt ett ändamålsenligt regelverk.

## 5.1 Utredningens arbete

I utredningens uppdrag från regeringen har ingått att analysera och ge förslag på hur det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingens uppdrag kan blir mer effektivt, tydligt och på sikt bättre bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. En utgångspunkt är att samhällets resurser på lång sikt ska användas så effektivt som möjligt. Under utredningens arbete har det blivit tydligt att utformningen av regeringens styrning har en väsentlig inverkan på Arbetsförmedlingens möjligheter att bedriva en effektiv verksamhet och att arbeta med effektivisering. Utredningen har därför ansett det viktigt att bidra med en analys samt förslag och rekommendationer till regeringen om en mer ändamålsenlig styrning som bör kunna leda till både minskade kostnader och förbättrade resultat för Arbetsförmedlingen.

Inom ramen för arbetet har utredningen genomfört individuella intervjuer med Arbetsförmedlingens ledningsgrupp, samt haft möjlighet att presentera preliminära analyser, bedömningar och förslag vid Arbetsförmedlingens ledningsgrupps- respektive styrelses ordinarie möten, och har därigenom kunnat ta del av synpunkter och kommentarer. En gruppintervju har också genomförts med de fackliga representanterna på Arbetsförmedlingen. Utredningen har även haft flera möten med Arbetsförmedlingens ledningsstab och ekonomifunktion, i syfte att få information om nuläge och händelser av betydelse för det aktuella utredningsområdet. Vidare har möten genomförts med personer i ledande befattning på Försäkringskassan

samt med avdelningen för statlig styrning på Ekonomistyrningsverket (ESV), där frågor om styrning av myndigheter och effektivitet har diskuterats. Utredningen har också tagit del av ett rapport från olika gransknings- och expertmyndigheter och dokumentation från Arbetsförmedlingen såsom exempelvis budgetunderlag, interna utredningar och styrdokument. Slutligen har litteratur kring statlig styrning, styrning av arbetsmarknadspolitik och lagstifningsteknik studerats.

### 5.1.1 Centrala begrepp

#### Kostnadseffektivitet

Med kostnadseffektivitet menar utredningen att producera något eller uppnå en viss prestation utan onödig användning av tid eller pengar, ofta genom att göra saker på rätt sätt. För Arbetsförmedlingen kan kostnadseffektivitet till exempel handla om att göra korrekta anvisningar till arbetsmarknadspolitiska insatser med så liten tidsåtgång som möjligt.

#### Yttre effektivitet

Med yttre effektivitet menar utredningen att uppnå önskad effekt, framför allt genom att göra rätt saker.

För Arbetsförmedlingen kan yttre effektivitet till exempel handla om hur väl en viss arbetsmarknadspolitisk insats, exempelvis en utbildning, leder till att arbetssökande får ett arbete.

De olika aspekterna av effektivitet är knappast oberoende av varandra. En bättre kostnadseffektivitet kan till exempel öka möjligheten att utveckla nya metoder som leder till att den yttre effektiviteten förbättras.

#### Effektivisering

Med effektivisering menar utredningen insatser som förbättrar kostnadseffektiviteten och/eller den yttre effektiviteten.

### 5.1.2 Avgränsningar

I kapitlet hanteras inte Arbetsförmedlingens interna styrning eftersom det inte bedömts ingå i utredningens uppdrag. Inte heller analyseras hur arbetsmarknadstjänster kan tillhandahållas på det samhällsekonomiskt mest effektiva sättet eftersom det särskilt belyses i kapitel 11.

## 5.2 Statliga myndigheters effektiviseringsarbete<sup>1</sup>

Statliga myndigheter ska eftersträva hög effektivitet och godushållning av statens resurser. Det framgår både i 3 § myndighetsförordningen (2007:515) och i budgetlagen (2011:203).

De senaste decennierna har många myndigheter genomfört åtgärder för att minska sina kostnader. Vanliga åtgärder har varit samlokalisering av verksamhet med andra myndigheter, minskning av lokalyta samt outsourcing av framför allt stödresurser som till exempel it-support, löne- och ekonomihantering, reception och vaktmästeri. Den resultatstyrning som präglat statsförvaltningen de senaste decennierna har vidare inneburit att myndigheterna strävar efter att flytta resurser till de verksamhetsområden som i störst utsträckning bidrar till att de når sina mål. De vanligaste metoderna för effektivisering av kärnverksamhet har under senare år varit:

- utveckling av arbetsprocesser,
- minskning av onödig efterfrågan,
- samverkan med andra aktörer,
- målgruppsorientering,
- digitalisering och automatisering,
- regelförenklingar.

---

<sup>1</sup> Avsnittet baseras på Ekonomistyrningsverkets rapporter (2014 och 2016) om effektivisering i staten samt på information från utredningens möte med avdelning för statlig styrning på ESV (2018-09-10).

De olika metoderna kombineras frekvent med varandra. Det har dessutom varit vanligt att utveckling av arbetsprocesser har skett tillsammans med införande av Lean<sup>2</sup> eller andra metoder som innebär arbete med ständiga förbättringar, identifiering av tidstjuvar och onödig efterfrågan. Processorientering har ofta kombinerats med specialisering och centralisering som syftat till att öka framför allt kostnadseffektiviteten i olika processteg eller arbetsmoment.

Incitamenten för att effektivisera kan både vara styrning från regeringen, förändringar i omvärlden eller en egen insikt i myndigheten om att det finns ett sådant behov. Enligt en studie från Ekonomistyrningsverket (ESV) inleds arbetet ofta med att någon form av ”misslyckande” har konstaterats. Det kan exempelvis handla om uppmärksammade extremfall, dåliga resultat, negativa balanser, lågt förtroende för verksamheten eller förändrade krav från myndighetens målgrupper.

Ibland bromsas effektiviseringsinitiativ av målkonflikter i myndighetens uppdrag eller av politiska prioriteringar. Ett uppdrag att tillhandahålla likvärdig service i hela landet kan exempelvis innebära att myndigheter måste behålla personal och kontorsyta även på platser där efterfrågan är väldigt låg. På liknande sätt kan en politisk vilja att prioritera medborgarnas möjlighet att välja utförare av en viss offentlig tjänst försvåra effektivisering genom stordriftsfördelar.

Myndigheters effektivisering syftar enligt ESV vanligen till ökad kvalitet<sup>3</sup>, snarare än till att sänka verksamhetens kostnader. Det förekommer dock att både ökad kvalitet och sänkta kostnader eftersträvas. Pensionsmyndigheten är en av de myndigheter som har genomfört effektiviseringsåtgärder som både minskat kostnaderna och skapat nytta för myndighetens målgrupper.<sup>4</sup>

Få myndigheter vidtar dock åtgärder i syfte att enbart sänka sina kostnader om detta inte initierats av regeringen. Utveckling som har kommit till stånd på grund av yttre incitament, såsom krav från målgruppen, har dock enligt ESV ofta lett till lägre kostnader utan att

---

<sup>2</sup> Lean är en modell för verksamhetsutveckling som bygger på att maximera värdeskapande och effektivitet. Viktiga inslag är att eliminera slöseri och onödigt arbete.

<sup>3</sup> Ökad kvalitet kan både avse till exempel att något görs mer noggrant eller aktiviteter som ökar möjligheten att uppnå förväntade resultat eller effekter.

<sup>4</sup> Med utgångspunkt i styrmodellen Lean har Pensionsmyndigheten automatiserat handläggningsprocesser och arbetat med regelförenklingar. Sammantaget har förbättringarna lett till att myndighetens målgrupper har fått sina beslut snabbare och att antalet handläggare för bostadstillägg har kunnat minskas från 180 till 50–60 personer.

det från början har varit syftet. Sannolikt är detta en effekt av att onödiga efterfrågan har minskat och av förbättrade arbetsprocesser.

ESV konstaterar att det finns ett behov av att utveckla en kultur i statsförvaltningen som stödjer effektivisering av både kvalitet och kostnader. Det är enligt ESV ovanligt att departementen visar något större intresse för möjligheter att förbättra myndigheternas kostnadseffektivitet. I stället handlar uppdrag om effektivisering om ökad kvalitet, till exempel i termer av kundtillfredsställelse eller förbättrade resultat. En förklaring till detta kan vara att respektive politikområde argumenterar för de resurser man anser sig behöva, i strävan att uppnå bästa möjliga resultat och effekter, där det ofta blir Finansdepartementets uppgift att vara ”grindvakt” när det gäller kostnader. Det skiljer Sverige från till exempel Danmark, där statsförvaltningen i större utsträckning ses som en koncern än som separata myndigheter, vilket ger bättre incitament för att flytta resurser som frigörs i en myndighet till en annan där behoven bedöms vara större.

### Särskilt om effektivisering genom produktivetsavdrag

För att skapa ett kontinuerligt tryck på myndigheternas kostnadseffektivitet används en modell för pris- och löneomräkning (PLO) för statliga myndigheters förvaltningskostnader. Den innebär att ett produktivetsavdrag görs vid uppräknings av lönekostnader.<sup>5</sup> ESV har dock konstaterat att modellen sällan utgör ett incitament för effektivisering på myndigheterna. För de myndigheter som får tillskott utöver PLO riskerar dessutom effektiviseringstrycket att sättas ur spel. I praktiken tenderar trycket via PLO att bli hårdare för små myndigheter med ett stabilt förvaltningsanslag, än för större myndigheter. ESV menar därför att modellen behöver kompletteras med andra verktyg för att uppnå de besparingar som eftersträvas.

Uppdrag i myndigheternas regleringsbrev om att återkomma med åtgärdsplaner för att uppnå högre kostnadseffektivitet har vidare visat sig ha begränsad inverkan på effektivisering. Delvis kan det bero på hur termen effektivitet används, där tonvikten ofta är på kvalitet snarare än på kostnader.

---

<sup>5</sup> Modellen ska bidra till att skapa förutsättningar för en produktivetsutveckling som motsvarar den som uppnås i den privata sektorn.

## Minskad detaljstyrning underlättar genomslag och effektivitet

Regeringen har i prop. 2008/09:1 konstaterat att alltför många styr-signaler inverkar menligt på politikens genomslag. En detaljerad styrning kan alltså leda till att det uppstår svårigheter att prioritera och hantera den mängd krav och förväntningar som möter den myndighet som ansvarar för implementeringen. Detaljstyrning motverkar också den tillitsfyllda kultur som krävs för att ta ansvar och driva utveckling och effektivisering. Detta är något som framför allt Tillitsdelegationen men även ESV har fört fram. En detaljerad styrning är ofta kortsiktig, något specifikt ska utföras på utsatt tid. ESV menar att en sådan styrning kan utgöra ett hinder för effektivisering.

## Stora förändringar kräver uthållighet och stabilitet

En studie av Statskontoret om bildandet av en-myndigheter<sup>6</sup> visar att en viktig förutsättning för genomförandet av en ändamålsenlig förändring, är att styrningen av myndigheten och i viss utsträckning även finansieringen, är något så när stabil över tid. Det är därmed svårt att hantera nya uppdrag samtidigt som de önskade effekterna av en annan stor förändring, i det här fallet ombildningen till en en-myndighet, förväntas uppstå. Vidare framhåller Statskontoret vikten av att regeringen har en kontinuitet i styrningen ”för att signalera att reformerna och resultaten av dem är prioriterade”. Studien visar också att det har tagit tid att förändra ombildade myndigheter i enlighet med regeringens intentioner. Det är inte ovanligt att flera år har gått innan något egentligt förändringsarbete har kommit igång inom de ombildade myndigheterna och att ännu längre tid har gått innan några resultat har kunnat uppvisas. Statskontoret konstaterar att omfattande organisationsförändringar kräver uthållighet och menar att de bör få ta tid, inte minst för att inte sluka alltför stor del av myndighetens tillgängliga resurser (Statskontoret, 2010).

---

<sup>6</sup> Med en-myndigheter avses sådana myndigheter som bildats efter en sammanslagning av tidigare lokala och fristående myndigheter med den centrala myndigheten inom samma verksamhetsområde. Några exempel är Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket.

## Styrningen ska vara verksamhetsanpassad

Styrtredningen (SOU 2007:75) kan ses som starten för de senare årens justering av regeringens styrning av myndigheterna mot ökad långsiktighet och högre grad av anpassning till respektive myndighets verksamhet. Som en följd av det nya förhållningssättet angavs i prop. 2008/09:1 att myndigheter ska styras utifrån de specifika förutsättningar och krav som ställs inom olika verksamheter. I den förvaltningspolitiska propositionen från 2010 sägs att styrningen ska ge myndigheterna ”rimliga försättningar att genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt”. En inriktning mot förbättrad styrning i denna anda återfinns även i prop. 2014/15:1.

## Rätt användning av regeringens styrinstrument

Styrtredningen föreslog att regeringen framför allt skulle använda instruktionen för att ange vilka uppgifter den tilldelat myndigheten för att nå målen för myndighetens verksamhet. Man menade också att regleringsbrevet ska vara ett komplement till instruktionen, där de finansiella villkoren bör vara den mest centrala delen i styrningen. Detta för att skapa en större kontinuitet i styrningen. I prop. 2008/09:1 och i den förvaltningspolitiska propositionen (2009/10:175) framhåller regeringen vikten av informella kontakter mellan departementen och dess myndigheter, men att denna form av kontakter bör vara inriktade på informations- och kunskapsutbyte, då det är lätt att de annars övergår i styrning.

### 5.2.1 Förutsättningar som skiljer sig åt mellan Arbetsförmedlingen och andra statliga myndigheter

Arbetsförmedlingen skiljer sig i flera avseenden från andra handläggande myndigheter, till exempel i fråga om beroende av växlande politiska prioriteringar och reformer, stora inslag av individuella bedömningar i handläggningen och en betoning på externa effekter snarare än på verksamhetens prestationer. Dessa skillnader försvårar storskalig processorientering och standardisering och minskar möjligheten till jämförelser. Det finns dock en risk att skillnaderna överdrivs, vilket kan ha haft en bromsande effekt på effektiviseringen av



Arbetsförmedlingen. Till exempel kan delar av verksamheten automatiseras, och förbättrade systemstöd innebära kraftigt minskad administration. Att uppgifter och prioriteringar har varierat så pass mycket över tid har dock gjort det svårare för myndigheten att arbeta fokuserat med att systematiskt och tålmodigt effektivisera verksamheten. Det faktum att Arbetsförmedlingen är en stor och geografiskt spridd organisation innebär därtill en begränsad förmåga att snabbt hantera förändringar. Nedan redogörs mer utförligt för de faktorer som i hög utsträckning skiljer Arbetsförmedlingens verksamhet från andra handläggande myndigheters, och som kan tänkas försvåra Arbetsförmedlingens effektiviseringsarbete.

### Uppdrag och prioriteringar varierar

Arbetsmarknadspolitiken påverkas i hög utsträckning av konjunkturförändringar, strukturomvandling och reformer både inom arbetsmarknadspolitiken och andra politikområden. Detta påverkar exempelvis vilka grupper i samhället som tillhör arbetskraften och vilka som är arbetslösa samt hur stora dessa grupper är, vilket har bäring på vilka insatser som behöver ges.

Frågor om arbetslöshet och sysselsättning är ständigt aktuella i den politiska debatten. Det gör att Arbetsförmedlingens uppgifter, prioriteringar och även budget varierar relativt kraftigt över tid, något som innebär utmaningar när det gäller både effektivitet och tydlighet kring ansvarsområde och specifika uppgifter. Som exempel kan nämnas etableringsuppdraget och de omfattande och komplexa uppgifter inom rehabilitering som har tillkommit sedan Arbetsförmedlingen inrättades 2008. Förändringar i reglerna för sjukförsäkringen har också inneburit att nya målgrupper har tillförts Arbetsförmedlingen.

Regeringen har också infört en lång rad andra förändringar i uppdraget under det decennium som myndigheten funnits i sin nuvarande form. Till de senare hör till exempel förändringar inom arbetslöshetsförsäkringen samt kraven på att lägga ut stora delar av den utförande verksamheten på externa utförare. Regeringens budgetpropositioner innehåller därutöver i princip alltid större eller mindre förändringar inom arbetsmarknadspolitiken, som får genomslag i både regelverk och regeringens styrning av Arbetsförmedlingen.

## Individuella behov snarare än rättighet

Arbetsförmedlingens verksamhet bygger i princip inte på någon rättighetslagstiftning utifrån generella principer. Möjligheten att få stöd från myndigheten grundas i stället på att myndighetens handläggare (arbetsförmedlare) gör bedömningar av arbetssökandes individuella behov. I det här avseendet skiljer sig Arbetsförmedlingen från den logik som gäller för olika former av stöd eller förmåner hos till exempel Pensionsmyndigheten och Skatteverket, där de ärenden som handläggs ofta är baserade på mer entydiga regler. Handläggningen av sådana regelstyrda ärenden är oftare lättare att standardisera och automatisera än ärenden som kräver mer komplexa bedömningar.

## Inte bara beslut utan även ansvar för utförande och resultat

Många myndigheters uppdrag innebär att utifrån någon form av underlag fatta beslut om rätten till en viss förmån, till exempel en insats eller en ersättning. Exempel på sådana myndigheter är CSN och Försäkringskassan. Att fatta beslut om en insats är dock bara en del av Arbetsförmedlingens uppdrag. Myndigheten har också ansvar för att de insatser som individen får ta del av ger önskat resultat; det finns så att säga en stödjande eller utförande del i uppdraget som ofta kräver kontakt med den arbetssökande under ansenlig tid. Delar av Arbetsförmedlingens målgrupper har behov av en kedja av insatser under flera månader och ibland till och med år. Det innebär att arbetsförmedlare kan behöva göra förnyade bedömningar av individens behov och fatta nya beslut flera gånger, innan processen är avslutad och individen inte längre har ett ärende hos myndigheten.

Att ge stöd utifrån individuella behov gör också uppdraget mångfacetterat. För att uppnå resultat krävs ofta stora inslag av samverkan och relationer med andra organisationer. Allt detta betyder att Arbetsförmedlingen i dessa avseenden snarast liknar kommunal eller landstingskommunal verksamhet som socialtjänst, skola eller sjukvård, än andra statliga myndigheter.

## Stor och geografiskt spridd organisation som är resultatet av en sammanslagning

Arbetsförmedlingen är en organisation, med i dagsläget ungefär 14 000 anställda, som är utspridda i 218 kommuner i landet. Det innebär utmaningar när det gäller styrning och ledning. Styr signaler ska nå alla berörda, bli förstådda, accepterade och omsatta i handling. Det faktum att en stor del av kärnverksamheten utförs lokalt samt att specialisering och centralisering av arbetsuppgifter hittills varit relativt begränsad, gör att det ofta är väldigt många personer som berörs av en förändring och att målgruppen för olika styr signaler därför är stor.

Arbetsförmedlingen är dessutom resultatet av en sammanslagning av 21 länsmyndigheter och 400 arbetsförmedlingar.<sup>7</sup> Det finns därför en historik av en större regional och lokal självständighet i organisationen, något som påverkar förutsättningar för en framgångsrik top-down-styrning.<sup>8</sup> Denna omständighet delar Arbetsförmedlingen med ett antal andra myndigheter som genomgått liknande organisationsprocesser, till exempel Skatteverket, Polismyndigheten och Kriminalvården. Arbetsförmedlingen kom visserligen igång snabbt med förändringsarbetet, bland annat genom införandet av enhetliga handläggarstöd, men många av de problem som fanns i den gamla myndighetskoncernen lever kvar i Arbetsförmedlingen. Arbetet med att säkerställa ett likartat tjänsteutbud och likartad tillämpning av det arbetsmarknadspolitiska regelverket över landet påbörjades redan under AMS sista år, men är aktuellt för Arbetsförmedlingen än i dag. Detsamma gäller ansträngningarna för att styra om de stora kundgrupperna mot självbetjäning för att kunna frigöra tid för dem med störst behov av myndighetens stöd. Då användes benämningen hjälp-till-självhjälp, i dag heter det digitalt först (Riksrevisionen, 2006).

Även om olika försök att arbeta med specialisering har varit ett återkommande tema, där ett förnyat grepp tas i och med en nu planerad omorganisation av Arbetsförmedlingen, där verksamheten delas in i tre verksamhetsområden, AF Direkt (kundservice och digitala

<sup>7</sup> För en närmare beskrivning av bakgrunden till bildandet av Arbetsförmedlingen, se Statskontoret (2010) och Ds 2008:67.

<sup>8</sup> Med top down-styrning avses sådan styrning som innebär att detaljerade beslut fattas centralt, till exempel på hög nivå i en organisation, och där styr signaler sedan skickas ner i en organisation som förväntas implementera besluten. Begreppet används bl.a. flitigt i forskning kring policyimplementering.

tjänster), tjänster mot arbetsgivare och tjänster mot arbetssökande. Åtminstone till delar kan man se det omfattande utvecklingsprogram som Arbetsförmedlingen nu är mitt inne i, den så kallade Förnyelseresan<sup>9</sup>, som en naturlig fortsättning på arbetet med att forma en effektiv och rättssäker myndighet.

### 5.3 Arbetsförmedlingens effektivitet

Arbetsförmedlingen har i myndighetens instruktion särskilda krav på att utforma sin verksamhet så att den bedrivs på ett effektivt sätt, utöver de krav på effektivitet som alla myndigheter har att följa enligt budgetlagen och myndighetsförordningen. Under en lång rad av år har Arbetsförmedlingen kritiserats för att bedriva sin verksamhet ineffektivt, inte minst av politiker och arbetsgivarorganisationer.<sup>10</sup> Myndigheten anses inte ha uppnått tillräckliga resultat och kostnaderna för verksamheten uppfattas som höga. Det faktum att delar av anslaget för arbetsmarknadspolitiska program och insatser i regel inte används, utan lämnas tillbaka i slutet av året, kan också ge en bild av att myndigheten inte lyckas sköta sitt uppdrag. Detta trots att det är regeringen som gör prognoserna.<sup>11</sup> Det kan vidare konstateras att allmänhetens förtroende för myndigheten är lågt (Kantar Sifo, 2018) samtidigt som kunskap om vilka uppgifter som faktiskt utförs av myndigheten och dess leverantörer är bristfällig hos både allmänheten och andra intressenter.<sup>12</sup>

#### Arbetsförmedlingens yttre effektivitet

Regeringen följer framför allt upp Arbetsförmedlingen utifrån kriterier som gäller yttre effektivitet, primärt i form av antalet och andelen av de inskrivna arbetssökande som är i arbete eller utbildning 90 dagar efter avslutad insats. De resultat som förväntas av Arbetsförmedlingens verksamhet är i huvudsak följande.

---

<sup>9</sup> Mer om Förnyelseresan längre fram i kapitlet.

<sup>10</sup> Se till exempel Moderaternas budgetmotion 2018/19:2931, Liberalernas partiprogram 2018 (hämtat den 17 december 2018 från [www.liberalerna.se/politik](http://www.liberalerna.se/politik)) och Almegas proposition 2018.

<sup>11</sup> Riksrevisionen (2018) menar att regeringen är ansvarig för att volymerna systematiskt överskattas och att man måste bli bättre träffsäkra bedömningar.

<sup>12</sup> Se exempelvis Arbetsförmedlingen (2018 a) och Kantar Sifo (2018).

- Den arbetssökande får ett arbete som hen inte skulle ha fått utan myndighetens stöd och service<sup>13</sup> och den arbetssökande får en varaktig sysselsättning.<sup>14</sup>
- Den arbetssökande får ett sådant arbete som anges ovan, snabbare på grund av myndighetens stöd och service.
- Fler arbetssökande uppfyller de krav som arbetsmarknaden ställer.
- Arbetsgivare hittar den kompetens de behöver snabbare än om de inte hade fått del av myndighetens stöd och service.

Det är emellertid svårt att mäta hur väl myndigheten lyckas uppnå de förväntade effekterna, eftersom det inte är möjligt att säkert veta om det är Arbetsförmedlingens stöd som har gett resultat eller om individen hade klarat sig lika bra utan detta. Det som går att mäta är hur väl de arbetssökande som har tagit del av myndighetens stöd och service har lyckats ta sig ur sin arbetslöshet. Det saknas dock ofta en kontrollgrupp i form av arbetssökande med samma egenskaper som inte har fått ta del av samma stöd och service, att jämföra med. Motsvarande förhållande gäller för arbetsgivare.

Ytterligare en försvårande omständighet vid utvärdering av Arbetsförmedlingens yttre effektivitet är problemet med att avgränsa effekterna av myndighetens arbete från omvärldsfaktorer såsom konjunkturutvecklingen, andra offentliga insatser eller insatser från andra aktörer på arbetsmarknaden.<sup>15</sup> Orsakssambanden är dessutom komplexa. Ett dåligt resultat kan bero på en rad orsaker, till exempel att den arbetssökande får fel insats, att den sätts in vid fel tidpunkt under arbetslöshetsperioden eller att arbetsgivarnas behov har förändrats mellan beslut om insats och avslutad insats. Sammantaget gör allt detta att analys av Arbetsförmedlingens yttre effektivitet måste grundas på indikatorer. Det kan i sammanhanget konstateras att det finns betydligt mer forskning och empiri om effekter av olika typer av arbetsmarknadspolitiska insatser, än om vilka av Arbetsförmedlingens interna metoder och arbetsätt som ger bäst effekt.

<sup>13</sup> Med stöd avses här både allmänna arbetsmarknadstjänster som exempelvis Platsbanken, och särskilda arbetsmarknadstjänster, t.ex. i form av arbetsmarknadsutbildning. I begreppet görs ingen åtskillnad mellan stöd som erbjuds av Arbetsförmedlingens personal eller av externa utförare.

<sup>14</sup> För arbetssökande med vissa egenskaper som gör det svårare för dem att få eller utföra ett reguljärt arbete kan en subventionerad anställning ibland ses som det realistiska och önskvärda resultatet.

<sup>15</sup> Se exempelvis prop. 2017/8:1 och Statskontoret (2016).

Arbetsförmedlingen arbetar, i dialog med Arbetsmarknadsdepartementet, kontinuerligt med att identifiera de indikatorer som bäst beskriver myndighetens yttre effektivitet i förhållande till arbets sökande och arbetsgivare och skilja ut sådant som har externa orsaker. Arbetsförmedlingen har i bl.a. detta syfte nyligen implementerat en så kallad klustermodell, där lokala arbetsförmedlingskontor med liknande förutsättningar jämförs med varandra, för att utifrån detta kunna skapa lärande i organisationen om vad som utgör ”best practice”.

### **Arbetsförmedlingens kostnadseffektivitet**

Kostnadseffektivitet, där resursåtgång ställs i förhållande till resultat, utgör en del av det som ska beaktas vid upphandling av arbetsmarknadstjänster. Det ligger också i Arbetsförmedlingens uppdrag att bedöma var myndighetens resurser ska läggas för att göra mest nytta; där myndigheten ska prioritera de arbets sökande som står långt ifrån arbetsmarknaden. Det innebär till exempel att alla arbets sökande inte kan få en arbetsmarknadsutbildning, utan enbart de som bäst behöver en sådan för att komma i arbete.

Sådana prioriteringar faller sig naturliga i det dagliga arbetet, men trots detta tycks Arbetsförmedlingen i mindre utsträckning följa upp sin kostnadseffektivitet, än sin yttre effektivitet i bemärkelsen arbetsmarknadspolitikens effekter. Det kan bero på att tidigare försök att i stor skala mäta volymer i verksamheten, som till exempel antal fattade beslut eller antal lämnade platsanvisningar, inte har uppfattats ge så stor vägledning varken i det dagliga arbetet eller i utvecklingen av myndigheten (Statskontoret, 2016).

Dessutom har det saknats jämförelseobjekt. Arbetsförmedlingens verksamhet och omständigheter skiljer sig i flera avseenden från andra statliga myndigheter, vilket beskrivs i avsnitt 5.2.1 ovan. Detta försvårar jämförelser. Det finns också skillnader i förutsättningarna mellan länder. Inte heller är det möjligt att jämföra Arbetsförmedlingens kostnadseffektivitet med den tidigare myndighetskoncernen som fanns före 2008, eftersom det inte finns detaljerad kunskap om effektiviteten i de dåvarande verksamheterna. Att jämföra med utförande i extern regi låter sig heller inte göras, eftersom det är olika tjänster som utförs av Arbetsförmedlingen respektive av de externa utförarna.

En väg framåt kan vara att jämföra de olika arbetsförmedlingskontoren med varandra utifrån den tidigare nämnda klustermodellen. Riksrevisionen (2012) har med hjälp av en liknande modell konstaterat att förmedlingskontorens kostnadseffektivitet<sup>16</sup> skulle kunna öka med i genomsnitt 8 procent om alla arbetade på samma sätt som det mest effektiva kontoret.

En annan möjlighet är att jämföra den resursåtgång som krävs för att utföra olika arbetsuppgifter, med respektive utan verktyg som förbättrade systemstöd, digitalisering och automatisering. Sådana jämförelser är nu möjliga att göra inom Arbetsförmedlingen med hjälp av en modell för beräkning av effektiviseringspotential som har börjat implementeras under 2018.<sup>17</sup> Modellen ger möjlighet till välunderbyggda hypoteser om vilka resurser som kan frigöras genom olika utvecklingsinitiativ, vilka sedan kan användas som beslutsunderlag och som grund för omfördelning av budget.

Arbetsförmedlingen har hittills använt modellen för att beräkna effektiviseringspotentialen i att flytta kundgrupper från fysiska möten på ett lokalkontor till självbetjäning via digitala kanaler eller till distansmöte via video eller telefon. En sådan förflyttning skulle enligt myndighetens uppskattning frigöra resurser på mellan 0,8 miljarder kronor och 1,1 miljarder kronor fram till 2022.<sup>18</sup> Arbetsförmedlingen avser att göra motsvarande beräkningar för en rad andra möjliga utvecklingsinitiativ, såsom automatisering av beslut och förbättrade systemstöd för arbetsförmedlare. De frigjorda resurserna planeras att återinvesteras i fördjupat stöd till arbetssökande som är i behov av sådant, samt till ytterligare utvecklingsarbete.

Arbetsförmedlingen har även tidigare periodvis fokuserat på att förbättra möjligheterna att följa upp och bedöma myndighetens kostnadseffektivitet, men haft svårt att hitta formerna. Ernst & Young (2009) konstaterade i en utvärdering att myndigheten behövde förstärka sina insatser inom detta område. I regleringsbrev 2010–2012 hade Arbetsförmedlingen i uppdrag att analysera myndighetens kostnadseffektivitet och redovisa vidtagna åtgärder för regeringen. Av åiterrapporteringen framgår att det redan då fanns en ambition att effektivisera stöd- och styrprocesser för att kunna träffa framför allt arbetssökande, men även arbetsgivare, oftare. Även andra

<sup>16</sup> I Riksrevisionens rapport används begreppet resurseffektivitet.

<sup>17</sup> Den specifika modellen är framtagen av konsultbolaget Cap Gemini som har avtal med Arbetsförmedlingen, men bygger på generiska modeller för att beräkna effektiviseringspotential.

<sup>18</sup> Ackumulerat nuvärde fram till 2022.

åtgärder redovisades, som till exempel införandet av en ny resursfördelningsmodell och effektivisering av arbetsgivarstöd genom digitalisering av vissa moment. Det framgår också att en planerad omorganisation, i syfte att effektivisera verksamheten, hade avstannat i och med att myndigheten fick utökade ramar på förvaltningsanslaget. Fokus vändes då i stället mot att snabbt rekrytera ett stort antal nya medarbetare.

Det kan i sammanhanget noteras att en systematiserad tidsredovisning infördes i Arbetsförmedlingen först under fjärde kvartalet 2018. I avsaknad av en sådan redovisning har det varit svårt att skaffa sig kunskap om vad olika delar av verksamheten kostar och identifiera effektiviseringspotential. Det är bland annat på grund av detta svårt att värdera hur väl Arbetsförmedlingen använder sina resurser.

Samtidigt kan dock konstateras att personalen på Arbetsförmedlingen känner sig hårt pressad och att sjukskrivningstalen i perioder varit höga.<sup>19</sup> Flera rapporter visar att administration tar en stor del av arbetstiden och att arbetsförmedlarna inte tycker sig ha möjlighet att ge arbetssökande och arbetsgivare den service som behövs.<sup>20</sup> Arbetsförmedlingen klarar inte heller att upprätta handlingsplaner inom författningensliga tidsgränser eller hålla dem uppdaterade<sup>21</sup> och många långtidsarbetslösa saknar relevanta aktiviteter (Arbetsförmedlingen, 2018 b). Det finns också studier som visar på onödig efterfrågan, vilket innebär att resurser måste tas i anspråk för att till exempel besvara frågor som inte hade behövt ställas ifall informationen varit tydlig från början eller återkoppling hade skett på utsatt tid (Arbetsförmedlingen, 2016 a).<sup>22</sup>

Arbetsförmedlingen har sedan 2014 bedrivit ett omfattande utvecklingsprogram, den så kallade Förnyelseresan, med syfte att förbättra verksamheten i en rad avseenden. En central ambition är att använda myndighetens personalresurser mer effektivt, till exempel genom att flytta stora grupper av arbetssökande och arbetsgivare från personliga möten med arbetsförmedlare till självservicekanaler och att minska eller helt ta bort spontanbesök och bara erbjuda bokade möten. I detta är förbättrade systemstöd som framför allt

---

<sup>19</sup> Se t.ex. Arbetsförmedlingen (2015 a, 2016 a och 2017 a) och Statskontoret (2016).

<sup>20</sup> Se Arbetsförmedlingen (2015 b) och Statskontoret (2016).

<sup>21</sup> Enligt statistik från Arbetsförmedlingen fick endast 63 procent av de arbetssökande som skrevs in på Arbetsförmedlingens under 2017 en handlingsplan inom 90 dagar. Se även IAF (2018).

<sup>22</sup> Se även SOU 2018:43, Statliga servicekontor – mer service på fler platser.



minskar tidsåtgången för administrativa uppgifter en mycket väsentlig del. Andra åtgärder är centralisering och specialisering, och ett arbetssätt för att identifiera och implementera ständiga förbättringar har införts.

Förnyelseresan omfattar förbättringar inom följande områden<sup>23</sup>:

- tjänster (vilken service man erbjuder arbetssökande och arbetsgivare),
- bättre arbetsgivarkontakter,
- bättre it-system och digitalisering,
- bättre uppföljning,
- bättre kontroll,
- bättre kompetens,
- självledarskap,
- kulturförändring.

Statskontoret har i uppdrag att analysera utvecklingsarbetet och har hittills publicerat två rapporter (2016 och 2018). Enligt Statskontoret har Arbetsförmedlingen genom åren vidtagit olika åtgärder för att utveckla sin verksamhet, men dessa satsningar har tenderat att få för lite fokus och har bedrivits ostrukturerat och utan helhetsperspektiv. När det gäller Förnyelseresan gör Statskontoret iakttagelsen att en rad planerade initiativ är levererade och att Förnyelseresans visioner och det långsiktiga förändringsarbetet generellt är uppskattade inom myndigheten. Man bedömer dock att chefer behöver mer stöd i hur de praktiskt kan genomföra förändringar samt att omfattningen av förändringsarbetet innebär risker, inte minst för förseningar. Statskontoret anser också att vägen från Förnyelseresan till förbättrade resultat är oklar. Till exempel har man svårt att tydligt ser hur förändringsinitiativen kommer att bidra till en förbättrad matchning av arbetssökande med svag arbetsmarknadsförankring.

---

<sup>23</sup> Innehållet i Förnyelseresan finns beskrivet i en rad dokument från Arbetsförmedlingen, till exempel i Arbetsförmedlingen (2015 b). Utredningen har dock valt att använda den kategorisering av utvecklingsinitiativ som Statskontorets formulerade i sin rapport om Arbetsförmedlingens ledning och styrning (2018).

I rapporten från 2018 presenteras resultatet av en enkätundersökning till arbetsförmedlare om deras syn på Förnyelseresan. Undersökningen visar att arbetsförmedlarna känner till Förnyelseresan men att de efterfrågar ett tydligare syfte med densamma, samt att bara drygt hälften anser att Förnyelseresan möter myndighetens utvecklingsbehov.<sup>24</sup> I denna rapport konstaterar Statskontoret vidare att inriktningen på förändringsarbetet är relevant och att en hel del förändringsinitiativ har införts. Samtidigt konstateras att det inte går att se att arbetet, vid tidpunkten för rapporten, har lett till några stora förändringar, varken av arbetsförmedlares arbetsituation eller av arbetssökandes och arbetsgivares förtroende för myndigheten. Statskontoret avser att publicera en tredje rapport under 2019.

## 5.4 Regeringens styrning och Arbetsförmedlingens möjlighet till effektivisering

### 5.4.1 Regeringens styrning av Arbetsförmedlingen

Regeringens styrning av Arbetsförmedlingen kan delas in i tre olika kategorier:

1. Styrning via reglering, framför allt av insatser för arbetssökande, där det är specificerat vilken typ av insats som avses, vilken grupp av arbetssökande som får erbjudas en insats samt i vissa fall även under hur lång tid, och när i arbetslöshetsperioden som insatsen får ges (lag och förordning).
2. Styrning via mål, prioriteringar, beskrivningar av arbetsuppgifter och särskilda uppdrag som ska genomföras (regleringsbrev, instruktion).
3. Styrning via finansiering, där budgeten är indelad i anslag och anslagsposter som får användas för specificerade ändamål, till exempel:
  - förvaltningsanslag som i stor utsträckning ska användas till anställdas löner, lokalkostnader och sådana köpta varor och

---

<sup>24</sup> 2017 instämde 54 procent i påståendet "Utvecklingsarbetet inom förnyelseresan möter de utvecklingsbehov som Arbetsförmedlingen har", vilket är en minskning med 9 procentenheter jämfört med motsvarande undersökning 2015.

tjänster som inte innebär insatser för arbetsgivare och arbetsökande,

- programanslag som ska användas till insatser för arbetssökande samt
- anslag som ska täcka kostnader för ersättningar till arbetslösa.

Ett annat sätt att dela in regeringens styrning av Arbetsförmedlingen är:

1. författning i form av lag och förordning, däribland myndighetens instruktion,
2. regleringsbrev,
3. myndighetsdialog och informella kontakter.

Nedan redogörs närmare för tillämpningen av dessa tre typer av styrning i förhållande till Arbetsförmedlingen.

### **Regeringens styrning i form av författning**

Arbetsförmedlingen lyder sammantaget under ett detaljerat regelverk. Förutom ungefär 70 författningar som gäller samtliga statliga myndigheter, berörs Arbetsförmedlingen av ytterligare cirka 70, varav 30–40 är mer specifikt riktade mot den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Utredningen bedömer att följande tolv författningar är de mest centrala för myndigheten:

- lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program,
- lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
- lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring,
- förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten,
- förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program,
- förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen,
- förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin,

- förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar,
- förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga,
- förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser,
- förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd,
- förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb.

Arbetsförmedlingen har utifrån dessa lagar och förordningar utarbetat interna regler som (i slutet av 2015) bestod av cirka 10 föreskrifter med bindande regler baserade på förordningar, 3 allmänna råd med rekommendationer kring hur författningar ska tillämpas, och närmare 100 interna instruktioner för hur myndigheten ska arbeta som kompletterar lagar, förordningar och föreskrifter. Därutöver finns cirka 170 handläggarstöd som beskriver vad som gäller för olika frågor, varav hälften rör förmedlingsverksamhet och hälften avser administration. Arbetsförmedlingens föreskrifter publiceras i Arbetsförmedlingens författningssamling och samtliga interna regler finns tillgängliga på myndighetens intranät i PDF-format (Statskontoret, 2016). Därutöver utfärdar även IAF föreskrifter som har bäring på Arbetsförmedlingens verksamhet.

### *Tidigare initiativ för att förenkla regelverket*

Det har funnits flera uttalade initiativ till förbättring av det arbetsmarknadspolitiska regelverket. Målet har varit ömsom ändamålsenlighet, ömsom förenkling. Nedan beskrivs några av dem i syftet är att ge en bild av vilken typ av förbättringar som man från regeringen och Arbetsförmedlingen har ansett vara önskvärda.

I prop. 1999/2000:98 konstaterade regeringen att det arbetsmarknadspolitiska regelverket borde reduceras väsentligt. Enligt regeringen borde de övergripande principerna regleras i förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, medan övriga regler skulle finnas i ett fåtal förordningar. Vidare angavs ett antal principer för regelverkets utformning, bl.a. att antalet program (åtgärder) borde minska väsentligt och särreglering undvikas.

I prop. 2011/12:107 angav regeringen att regeringsskiftet under 2006 och den därpå följande ekonomiska krisen hade lett till ett behov av snabba förändringar av arbetsmarknadspolitiken. Regeringen ansåg att detta hade resulterat i ett oöverskådligt regelverk, och att det därav fanns skäl att se över strukturen. Målsättningen var enligt regeringen ett överskådligt regelverk som skulle vara lätt att tillämpa och med en struktur som skulle vara hållbar över tid. Regeringen konstaterade också att reglering i lag enbart bör ske när det bedöms nödvändigt eller när det av något annat skäl bedöms lämpligt att välja lagform. Hänvisningar till specifika förordningar skulle enligt regeringen vidare undvikas, då både program och förordningar från tid till annan behöver förändras och sådana förändringar ibland måste ske snabbt, till exempel på grund av det arbetsmarknadspolitiska läget. Det skulle kunna leda till inläsningseffekter om följdändringar i lag krävdes.

Regeringen angav i prop. 2012/13:100 att arbetet med att effektivisera Arbetsförmedlingens verksamhet borde fortsätta för att förbättra matchningen. Man förde särskilt fram betydelsen av att se över arbetsgivarkontakter, förenklingsmöjligheter och renodling av regelverken samt att användningen av kompletterande aktörer utvecklades på ett effektivt sätt.

Enligt Utredningen om åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (SOU 2014:16) skulle det arbetsmarknadspolitiska regelverket bli mer överskådligt och lättillgängligt om alla gemensamma, grundläggande bestämmelser så långt möjligt samlades på ett ställe och dubbelregleringar togs bort, vilket också skulle kunna minska risken för felaktiga utbetalningar. För till exempel lönebidrag och trygghetsanställning fanns bestämmelser om anvisning av arbetssökande till programmet både i förordningen om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och i förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Vidare påtalades att förordningen om arbetsmarknadspolitiska program, trots sitt namn, endast innehåller bestämmelser om *vissa* arbetsmarknadspolitiska program.

I en departementsskrivelse (Ds 2014:29) konstaterades att regelverket uppfattades som komplicerat och svårnavigerat, vilket bedömdes ge upphov till tolkningsproblem för Arbetsförmedlingens handläggare och andra som berörs av regelverket. Ett tydligare och

mer samlat regelverk skulle uppnås genom att bl.a. samla gemensamma bestämmelser i en författning. Bestämmelser om överklagande, omprövning, återbetalning och återkrav föreslogs exempelvis samlas i en och samma förordning. Vidare föreslogs att en översyn av de begrepp som förekommer i regelverket samt av olika bestämmelsers förhållande till varandra. Bestämmelser som inte tillämpades eller som bedömdes överflödiga skulle tas bort, och nya förordningar införas i stället för ytterligare ändringar. Detta ledde till förslag på ett strukturellt reviderat regelverk, där även vissa ändringar i sak föreslogs, till exempel slogs ett antal insatser ihop till en. Flera fördelar med regelöversynen framfördes; innebörden skulle bli tydligare, vilket förväntades leda till att arbetsförmedlarna skulle kunna lämna bättre information till arbetssökande och arbetsgivare, kvaliteten i handläggningen skulle öka, riskerna för felaktiga beslut och utbetalningar skulle därigenom minska och rättssäkerheten öka, förtroendet för Arbetsförmedlingen skulle stärkas och administrationen skulle minska.

I Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2016 konstaterar myndigheten att regelverket för de arbetsmarknadspolitiska programmen behöver moderniseras för att skapa bättre förutsättningar för myndigheten att handlägga ärenden mer effektivt och rättssäkert. Arbetsförmedlingens budgetunderlag innehåller i regel också förslag på författningsändringar, varav ett stort antal förslag kategoriseras som förenklingsförslag. I budgetunderlaget för 2017–2019 föreslogs bland annat att olikheterna i subventionsnivå mellan instegsjobb och särskilt anställningsstöd för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin skulle korrigeras (Arbetsförmedlingen, 2016 c). I budgetunderlaget för 2018–2020 föreslog Arbetsförmedlingen bland annat att fyra av de former av subventionerade anställningar riktade till personer med funktionsnedsättning som finns i dag skulle ersättas av två, lönestöd för utveckling och lönestöd för trygghet (Arbetsförmedlingen, 2017 b).

### **Regeringens styrning i form av instruktion**

En myndighets uppgifter framgår av en instruktion som beslutas av regeringen. I formell mening är en myndighetsinstruktion en förordning, och därmed en del av det regelverk som styr en myndighet.

I Arbetsförmedlingens instruktion fastställs att myndigheten har tre grundläggande uppgifter:

1. effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft,
2. prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden,
3. bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt.

Den första uppgiften, att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft kan tolkas både snävt och väldigt brett. Det är lätt att tänka enbart på platsförmedling till exempel i form av platsanvisningar, men uppgiften kan även innebära till exempel att tillhandahålla sökbar information om lediga platser, erbjuda motiverande samtal eller kurser i att skriva CV och liknande.

Den andra uppgiften innebär en prioritering. Vilken typ av arbetsuppgifter som prioriteringen innebär framgår inte av instruktionen.

Den tredje punkten stipulerar att Arbetsförmedlingen ska bidra till att öka den stadigvarande sysselsättningen. Vad som avses kan snarast ses som ett syfte eller ett mål som Arbetsförmedlingen ska arbeta mot, än en uppgift i sig. Genom rätt utförande av övriga uppgifter ska den stadigvarande sysselsättningen öka.

Därutöver innehåller instruktionen både en rad uppgifter, men även förhållningssätt eller anpassningar av verksamheten som Arbetsförmedlingen ska ta hänsyn till i utformandet av verksamheten. Listan över övriga uppgifter, 9–13 §§, innehåller relativt vaga formuleringar till exempel ”vissa uppgifter” som hänvisar till sådant som åligger Arbetsförmedlingen utifrån författning utanför det arbetsmarknadspolitiska regelverket. Vad som avses med 12 § punkten 1, *vissa uppgifter som rör arbetslöshetsförsäkringen enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring och förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor*, har till exempel varit svårt för utredningen att få ett entydigt svar på.

## Regeringens styrning i form av regleringsbrev

### *Mål och uppdrag i regleringsbrevet*

Regleringsbrev är regeringens verktyg för den löpande styrningen av en statlig myndighet. Där fastställs budgettilldelning, fördelning mellan olika anslagsposter, mål, prioriteringar och särskilda uppdrag som regeringen vill ha utförda och återrappporterade under året.

En genomgång av regleringsbreven för Arbetsmarknadsverket (2003–2007) respektive Arbetsförmedlingen (2008–2017) ger vid handen att själva innehållet i de mål som återfinns i regleringsbreven har varit ungefär desamma under den senaste femtonårsperioden, men hur mål, uppdrag och återrappporteringskrav har definierats, formulerats och sorterats under olika rubriker i regleringsbreven har däremot ändrats många gånger. Vissa år har mycket precisa kvantitativa mått använts, till exempel att antal långtidsinskrivna inte ska överstiga 37 000 personer, medan övergripande inriktningsmål har använts andra gånger. Ofta har det även ingått beskrivningar om hur Arbetsförmedlingen förväntas arbeta i målformuleringarna. Exempelvis skulle matchningen förbättras genom intensifierade förmedlings- och matchningsinsatser 2018, genom övergång till arbete efter arbetsmarknadsutbildning 2017 och genom att förmedlingsverksamheten bättre anpassades till arbetsgivare och arbetssökandes enskilda behov 2015. Vissa år har särskild tonvikt lagts på ökad sökaktivitet/sökintensitet, andra år har fler personliga möten eller arbetsgivarkontakter lyfts fram som den prioriterade åtgärden.

I några regleringsbrev har en effektiv verksamhet eller analyser av kostnadseffektivitet efterfrågats. I regleringsbrevet för 2013 angavs att Arbetsförmedlingens förtroende skulle förbättras. Ibland har krav på nya systemstöd, informationskampanjer eller en webbportal funnits med. Återkommande har mer eller mindre detaljerade instruktioner inkluderats kring användningen av kompletterande aktörer (främst leverantörer) för vissa uppgifter eller vissa målgrupper.

I en aktuell analys konstaterar dock Statskontoret (2018) att Arbetsförmedlingens regleringsbrev har minskat i omfattning sedan 2015 och att de nu innehåller färre återrappporteringskrav och färre specificerade uppdrag. Antalet detaljerade beskrivningar om hur verksamheten ska bedrivas har kraftigt minskat. I stället finns ett antal övergripande resultatmål som anger en riktning för verksamheten. Utredningen noterar dock att målen i regleringsbrevet för 2018 är



formulerade som önskade förbättringar av i princip alla delar av kärnuppdraget, utan inbördes prioritering.

### *Finansiell styrning*

Arbetsförmedlingen styrs också genom de ekonomiska ramar som tilldelas myndigheten samt genom olika restriktioner och villkor som är knutna till finansieringen. Den finansiella styrningen ska leda till att statens medel utnyttjas på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt och att de fördelas enligt politiska prioriteringar. Varje år lämnar Arbetsförmedlingen ett budgetunderlag och en årsredovisning till regeringen.

Arbetsförmedlingens verksamhet är i huvudsak kopplad till utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv, och utgiftsområde 13, Integration och jämställdhet. Värt att notera är att anslagsposter kan tillkomma och upphöra över tid.

Det har visat sig svårt för regeringen att få till stånd en optimal fördelning mellan olika anslag och anslagsposter. Det handlar till exempel om fördelningen mellan förvaltnings- och programanslag samt mellan medel avsedda för program respektive för ersättningar till programdeltagare. Detta gör styrningen ”ryckig” eftersom Arbetsförmedlingen ofta måste göra omprioriteringar mitt under löpande budgetår, till exempel när anslaget för en ett visst ändamål är på väg att ta slut medan stora delar av anslaget för något annat ändamål inte har förbrukats. Statskontoret (2016) menar att ”ryckigheten” också kan förklaras av regeringens styrning, som ställt krav på snabba förändringar inom myndigheten. Som exempel anges att tilldelningen av 210 miljoner kronor i extra förvaltningsmedel i samband med vårpropositionen 2015 ställde stora krav på myndigheten att snabbt verkställa nyrekryteringar för att kunna leverera det som regeringen förväntade sig.

Det kan slutligen konstateras att nya reformer vanligen är välfinansierade och att programanslag ofta lämnas tillbaka i slutet av året eftersom regeringens prognoser har överskattat hur många som i slutändan kommit i åtnjutande av insatser som finansieras via programanslag.

## Myndighetsdialog och informella kontakter

En formell myndighetsdialog hålls varje vår med syfte att gå igenom myndighetens verksamhet under det gångna året och diskutera det kommande året. Dialogen sker mellan styrelseordförande och generaldirektör respektive statsråd eller statssekreterare. Som stöd för myndighetsdialoger finns ett generellt cirkulär från Finansdepartementet som beskriver syfte, lämplig tidpunkt, frekvens samt innehåll i mötet. Därutöver sker en mängd andra möten och kontakter på andra organisatoriska nivåer mellan Arbetsförmedlingen och Arbetsmarknadsdepartementet.<sup>25</sup> Det kan handla om mer regelbundna möten eller om avstämningar på ad hoc-basis experter emellan. Enbart på ledningsnivå förekom, utöver myndighetsdialogen, 17 i förväg planerade möten mellan den 17 januari och den 20 juli 2018 med deltagare på ledningsnivå från myndigheten respektive Arbetsmarknadsdepartementet. Vissa möten hade ett i förväg fastställt tema, medan innehållet i andra togs fram i dagordningar inför mötena.<sup>26</sup> I flera samtal som utredningen har haft både med företrädare för Arbetsförmedlingen och för andra myndigheter som berörs av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framkommer att kontakterna är betydligt mer frekventa än vad som är vanligt i andra delar av statsförvaltningen.

### 5.4.2 Hur påverkar regeringens styrning Arbetsförmedlingens möjlighet att bedriva verksamheten effektivt?

Utredningen konstaterar att Arbetsförmedlingen är och har varit föremål för en aktiv, detaljerad och föränderlig styrning från regeringen (oavsett politisk färg) genom utförliga regleringsbrev och tät dialog mellan myndigheten och Arbetsmarknadsdepartementet under pågående budgetår. I viss utsträckning är detta naturligt. Arbetsmarknadspolitiken är starkt beroende av konjunkturläget och av andra samhällsförändringar som migration och strukturomvandling av olika slag. Det betyder att budgetpropositionen ofta innehåller flera arbetsmarknadspolitiska satsningar, vilka måste få genomslag i Arbetsförmedlingens verksamhet. Det finns dock mycket som talar för att

---

<sup>25</sup> Detta framgår av Statskontoret (2016) och utredningens samtal med representanter från Arbetsförmedlingen på olika organisatorisk nivå.

<sup>26</sup> Enligt ett kalendarium som utredningen har fått ta del av.

detaljerad och föränderlig styrning försvårar Arbetsförmedlingens förutsättningar att bedriva en effektiv verksamhet.

Utredningen bedömer vidare att de olika styrinstrument som regeringen har till sitt förfogande inte används optimalt. Instruktionen är till delar svår att tolka och innehåller både syftesbeskrivningar och prioriteringar och ett urval av uppgifter. Det är inte intuitivt förståeligt vilka uppgifter som ligger i instruktionen och vilka som ligger i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Det försvårar möjligheten att få en helhetsbild av Arbetsförmedlingens åtaganden. Att prioriteringar av olika slag återfinns i såväl instruktionen som i regleringsbrevens mål, uppdrag och anslagsfördelning samt i förordningar gör det svårt att få en överblick över vad som är giltigt över tid och vad som är särskilda satsningar där snabbare resultat förväntas. Regleringsbrevens utom varierat över tid framför allt i struktur och detaljeringsgrad. På senare tid har dock antalet mål och prioriteringar i regleringsbrevens minskat, efter att under en period varit väldigt många. De täta kontakterna mellan Arbetsförmedlingen och Arbetsmarknadsdepartementet indikerar att styrningen inte är fullt ut ändamålsenlig. Vidare skapar uppdelningen av Arbetsförmedlingens budget i ett relativt stort antal anslag och anslagsposter en ryckig styrning och svåra planeringsförutsättningar.

Det omfattande regelverket uppfattas av handläggare på Arbetsförmedlingen som snårigt och komplicerat och man anser att det i för hög grad begränsar möjligheten att göra professionella bedömningar.<sup>27</sup>

Slutligen har Arbetsförmedlingen inte haft möjligt att bygga upp den nya myndigheten utan att samtidigt behöva hantera nya uppdrag kopplade till stora samhällsförändringar och reformer. Utredningen bedömer att detta sannolikt har försenat myndighetens utveckling till en effektiv och modern myndighet.

## 5.5 Förslag och bedömningar

De bedömningar och förslag som lämnas i detta avsnitt syftar till att åstadkomma en minskning av kostnaderna för Arbetsförmedlingens verksamhet i kombination med förbättrade resultat. Myndighetens förutsättningar att göra rätt saker på det mest effektiva sättet ska

---

<sup>27</sup> Se Statskontoret (2016) och Ds 2014:29.

förbättras genom utökade befogenheter att utforma verksamheten, tillsammans med mer stabila planeringsförutsättning samt ett tydligt kostnadstryck. Med mer övergripande och stabila regler i författning, i kombination med regler som förs ned från förordningsnivå till myndighetens föreskrifter eller styrdokument, kan den arbetsmarknadspolitiska verksamheten snabbare och bättre anpassas till arbetssökandes varierade behov. Detta bör i sin tur kunna leda till bättre resultat i termer av att fler arbetssökande har en kompetens som möter arbetsmarknadens behov och till att fler kommer i arbete snabbare.

Samtidigt krävs att regeringens styrning är tillräckligt tydlig, dels för att Arbetsförmedlingen ska uppfatta den som ett stöd, dels för att säkra att myndighetens verksamhet följer politikens inriktning. De bedömningar och förslag som lämnas i detta avsnitt förutsätter att regeringen har tillit till myndighetens ledning. I det sammanhanget är regeringens utnämningssmakt ett viktigt instrument. Det är också av stor betydelse att det råder samsyn mellan regeringen och Arbetsförmedlingens ledning kring vad som är myndighetens uppdrag och existensberättigande.

### 5.5.1 Förbättrad kostnadseffektivitet

#### Förstärk styrningen av Arbetsförmedlingens kostnadseffektivitet

**Bedömning:** Regeringen bör vidta åtgärder för att på ett tydligare sätt styra Arbetsförmedlingen mot ökad kostnadseffektivitet.

Regeringens styrning har framför allt varit fokuserad på Arbetsförmedlingens yttre effektivitet (i vilken utsträckning myndighetens verksamhet bidrar till att arbetssökande kommer i arbete) och generellt mindre på myndighetens kostnadseffektivitet. Det bygger sannolikt på ett antagande om att en hög arbetslöshet medför stora kostnader för samhället och att det därför är rationellt att arbetsmarknadspolitiken har en omfattande budget. Det yttrar sig i att nya reformer ofta är relativt välfinansierade och att det inte funnits någon annan form av press på förvaltningskostnaderna än pris- och löne-

omräkningen (PLO). Man kan också se det i en relativt mjuk styrning via sporadiska krav i regleringsbrev på återrapportering av planer för kostnadseffektivisering, som sedan inte återkommer i budgetunderlag eller anslagstilldelning.

Även när Arbetsförmedlingen i sina regleringsbrev har fått uppdrag som handlat om effektivisering har antingen kvaliteten, snarare än kostnader, varit huvudfrågan eller så har regeringen nöjt sig med övergripande och sifferlös rapportering kring åtgärder som vidtagits för att öka kostnadseffektiviteten i myndigheten. Hur resultaten förhåller sig till verksamhetens kostnader är också svårt att utläsa i t.ex. årsredovisningar, och det saknas indikatorer för detta i den återrapportering till regeringen som utredningen har kunnat överblicka. Inte heller har regeringen gett IFAU i uppdrag att analysera eller utvärdera om Arbetsförmedlingen genomför en insats på ett kostnadseffektivt sätt eller om det skulle gå att utföra samma uppgift på ett mer rationellt sätt till en lägre kostnad. På senare år har dock Statskontoret fått två regleringsuppdrag som har inkluderat analys av Arbetsförmedlingens möjlighet att flytta resurser från administration till verksamhet som skapar större mervärde för arbetssökande och arbetsgivare (Statskontoret, 2016 och 2018).

Utredningen bedömer att ett ökat fokus på Arbetsförmedlingens kostnader från regeringens sida skulle få en positiv effekt på utvecklingen av verksamhetens kostnadseffektivitet.

## Inför ett kostnadstryck

<p><b>Förslag:</b> Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag ska minskas kontinuerligt från och med 2020.</p>
--

Utredningen bedömer att det sannolikt finns en stor effektiviseringspotential i Arbetsförmedlingen, inte minst genom digitalisering och automatisering, som innebär att myndigheten på sikt kan utföra sitt uppdrag till betydligt lägre kostnad än i dag. Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att regeringen vidtar åtgärder för att skynda på en sådan utveckling, och att detta mest effektivt görs genom en kontinuerlig minskning av förvaltningsanslaget.

Tidigare försök att öka kostnadseffektiviteten i myndigheten genom olika typer av uppdrag i regleringsbrevet har inte på något påtagligt sätt haft effekt på myndighetens resursbehov. Det har också visat sig att PLO-styrningen har haft en begränsad effekt på effektivisering i myndigheterna och det tycks därför behövas ett komplement till denna för att uppnå önskad effekt (ESV, 2016). Enligt ESV ”blir det ingen egentlig effekt i kostnadseffektivisering om inte budgetutrymmet begränsas”.<sup>28</sup>

Ytterligare belägg för att kostnadstryck är en verksam metod för effektivisering kan hämtas från Arbetsförmedlingen. Inför 2018 fick myndigheten en lägre anslagstilldelning än vad myndigheten hade önskat i sitt budgetunderlag till regeringen. Arbetsförmedlingen vidtog då åtgärder för att myndigheten, trots budgetminskningen, skulle kunna fortsätta arbetet med den s.k. Förnyelseresan samtidigt som man upprätthöll den yttre effektiviteten genom att leverera resultat enligt förväntade nivåer.

Utredningen bedömer att en effektivisering är möjlig i alla delar av Arbetsförmedlingens verksamhet. Förslaget om en kontinuerlig minskning av förvaltningsanslaget bör därför omfatta alla delar av myndighetens verksamhet som finansieras genom detta anslag.

Förvaltningsanslaget bör i så stor utsträckning som möjligt användas till sådant som skapar störst mervärde för arbetssökande och arbetsgivare. Denna prioritering bör framgå i regeringens styrning, företrädesvis i Arbetsförmedlingens regleringsbrev. Fokus för myndighetens effektivisering bör därmed vara att minska kostnaderna för administration i kärnverksamheten och för stabsresurser samt minska onödig efterfrågan och tidstjuvar. De stora vinsterna finns enligt utredningens bedömning i förbättrade systemstöd, digitalisering och automatisering, men även i förbättrade rutiner. Det är troligt att utvecklingsinsatser kommer leda till att stora resurser frigörs och att allt inte behöver återinvesteras i ökad kvalitet, utan kan återföras till statskassan och där bli föremål för politisk prioritering.

---

<sup>28</sup> Möte med avdelningen för statlig styrning vid ESV, (2018-09-10).

Den modell för att beräkna effektiviseringspotential som Arbetsförmedlingen nyligen tagit i bruk<sup>29</sup> bör kunna användas för att ta fram, åtminstone ett av flera beslutsunderlag för regeringen, kring lämplig nivå på nedtrappningen. Risken att sänka anslag får negativa effekter på myndigheters förmåga att utföra sin verksamhet och nå förväntade resultat bör beaktas när nivån på nedtrappningen bestäms.<sup>30</sup>

En successiv minskning av förvaltningsanslaget bedöms medföra, åtminstone till delar, att personalstyrkan måste minska. Om det räcker med naturlig avgång eller om särskilda insatser måste vidtas beror på hur stor minskning som regeringen önskar och på den situation som råder vid införandet. Oavsett vilket är detta frågor som chefer, medarbetare och HR-funktion vid Arbetsförmedlingen är vana att hantera.

## Ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att årligen redovisa utvecklingen av verksamhetens kostnadseffektivitet

**Bedömning:** Arbetsförmedlingen bör i årsredovisningen redovisa förbättringar av kostnadseffektiviteten genom väl valda indikatorer och en beskrivning av de åtgärder som vidtagits under det gångna budgetåret. Indikatorer som visar på digitaliserings- och automatiseringsgrad bör inkluderas.

Regeringen följer kontinuerligt hur väl Arbetsförmedlingen klarar av att matcha olika grupper av arbetslösa till arbete eller utbildning, men tycks inte alltid ha haft samma fokus på myndighetens interna effektivitet och de kostnader som är förknippade med eventuell onödigt resursförbrukning. Det är naturligt eftersom en välfungerande matchning till arbete eller utbildning är det önskade resultatet av arbetsmarknadspolitiken. Dessutom bör regeringens styrning vara övergripande för att ge myndighetens ledning utrymme för att genomföra sitt uppdrag på bästa sätt. Samtidigt är det viktigt att det finns

<sup>29</sup> Här avses den modell för business case och nyttohemtagning som Arbetsförmedlingen implementerat i samarbete med Cap Gemini under 2018. Modellen har bland annat använts för att räkna på hur stora resurser som frigörs genom övergång till en ny strategi för kundkanaler.

<sup>30</sup> Ett exempel är de åtgärder av denna typ som sattes in för att klara utgiftstaket 2005. En utvärdering från ESV (2006) visade att drygt hälften av de myndigheter som ingick i underlaget angav att beslutet om restriktioner fått ganska negativa eller mycket negativa effekter för möjligheterna att genomföra planerad verksamhet.

tillräcklig kunskap hos regeringen om myndighetens interna liv för att förstå dess resursbehov och säkra att myndigheten styr mot en lägre resursförbrukning utan att försämra resultaten.

Utredningen anser mot bakgrund av detta att det är angeläget att regeringen tydligare inkluderar detta perspektiv i sin uppföljning av Arbetsförmedlingen. Regeringen bör därför ställa krav på att Arbetsförmedlingen kan visa vilka åtgärder som har vidtagits för att minska verksamhetens kostnader och hur väl dessa har fallit ut. Det kan naturligtvis göras genom en beskrivande text i årsredovisningen, men ett sätt som ger systematik och möjlighet att följa utvecklingen över tid är användning av indikatorer kopplade till olika effektiviseringsområden. Indikatorer som speglar digitalisering och automatisering bör inkluderas i rapporteringen. Arbetsförmedlingen redovisar redan i dag ett antal nyckeltal i årsredovisningen kopplade till sin pågående verksamhetsutveckling. Det rör sig till exempel om andelen inskrivna arbetssökande som har använt digital inskrivning via webbplatsen och andelen som har genomfört planeringssamtal via kundtjänst. Dessa nyckeltal fungerar i dag som indikatorer för en förbättrad tillgänglighet. Utredningen menar att liknande indikatorer kan användas för att redovisa kostnadsbesparingar i myndigheten och att dessa bör följas av regeringen över tid. Andra möjliga indikatorer kan vara kostnaden för att få en person i arbete eller marginalkostnaden för en extra insats. Vilka indikatorer som är mest ändamålsenliga föreslås lämpligen av Arbetsförmedlingen. En rapportering baserad på indikatorer bör kompletteras med uppgifter om hur stor besparing som effektiviseringen har skapat.

### 5.5.2 Förstärkt kontinuitet och minskad detaljeringsgrad i regeringens styrning

#### Principer för en ändamålsenlig styrning

**Bedömning:** För att ge Arbetsförmedlingen bästa möjliga förutsättningar att förbättra både kostnadseffektivitet och yttre effektivitet bör regeringens styrning av Arbetsförmedlingen justeras i enlighet med följande tre principer:

- Styrningen ska vara anpassad till Arbetsförmedlingens uppgifter och förutsättningar i övrigt.



- En kortsiktig och detaljerad styrning ska undvikas.
- De styrinstrument<sup>31</sup> som regeringen har till sitt förfogande ska komplettera varandra och tillsammans skapa en helhetsbild av Arbetsförmedlingens åtagande samt göra det tydligt vad som utgör långsiktiga uppdrag och prioriteringar och vad som är satsningar på kortare sikt.

Arbetsförmedlingen är föremål för en aktiv, detaljerad och relativt kortsiktig styrning. Mycket talar för att en sådan styrning är hindrande för Arbetsförmedlingens förutsättningar att bedriva en effektiv verksamhet. Arbetsförmedlingen hanterar dock en stor budget och förväntas leverera resultat utifrån ett mångfacetterat och samhällskritiskt uppdrag. Det är därför samtidigt angeläget att styrsignalerna är väl valda och har förutsättningar att ge avsedd effekt samt att regeringen har möjlighet att följa vad myndigheten gör och hur väl myndigheten presterar. Utredningen ger nedan ett antal rekommendationer för hur ändamålsenliga styrningsprinciper för Arbetsförmedlingen bör utformas.

### **Styrningen anpassas till Arbetsförmedlingens uppgifter och förutsättningar i övrigt**

För att Arbetsförmedlingen ska kunna effektivisera verksamheten krävs ett något så när stabilt uppdrag och rimligt långsiktiga planeringsförutsättningar. Tillfälliga och ”plötsliga” tillskott av uppgifter och tillkommande finansiering riskerar dessutom att skapa dåliga incitament för effektivisering.

Arbetsförmedlingen är i princip regeringens enda verktyg för utförande av den aktiva arbetsmarknadspolitiken, en organisation som genom sin storlek och geografiska spridning visserligen har stor kapacitet, men också en begränsad förmåga att förändras med kort varsel. Det tar tid att implementera förändringar i en organisation med så många anställda, särskilt om initiativet tas på för hög nivå och upplevs ha bristande koppling till den verklighet som organisationens chefer och medarbetare befinner sig i. Det innebär att förutsättningar för långsiktig planering, tid för implementering och möjlighet

---

<sup>31</sup> Med regeringens styrinstrument avses här instruktion, mål och uppdrag i regleringsbrev, finansiell styrning samt regler.

till inflytande från myndigheten bör vara centrala utgångspunkter för regeringens styrning.

Styrningen av Arbetsförmedlingen har förändrats i denna riktning genom åren, men utredningen ser samtidigt att en aspekt av Arbetsförmedlingens särart saknas, det faktum att Arbetsförmedlingen är en stor och geografiskt spridd organisation som dessutom har en bakgrund i 21 relativt självständiga länsarbetsnämnder och 400 arbetsförmedlingar. För att regeringens styrning ska vara effektiv måste det finnas kunskap på Arbetsmarknadsdepartementet, inte enbart om den verksamhet som Arbetsförmedlingen har till uppgift att bedriva, utan även om hur förändringar kan implementeras i myndigheten – givet dess storlek, komplexitet, geografiska spridning och organisationskultur. Det betyder inte att styrningen ska vara detaljerad, utan bara väl anpassad till förutsättningarna för genomförandet av förändringar.

Vid varje nytt uppdrag måste resurser styras om till kompetensutveckling, nya systemstöd, handläggarstöd, förändringsledning och i många fall till omfattande rekryteringar. Även omprioriteringar inom ramen för det befintliga uppdraget föranleder ett stort arbete med att iordningsställa det nya, och det kan ta månader att få ett ändrat arbetssätt på plats. Ökade satsningar på insatser som utförs av upphandlade leverantörer kräver dessutom att flexibla ramavtal redan finns på plats, för att inte implementeringen ska dra ut på tiden. Det är inte ovanligt att olika typer av förberedelser fortfarande pågår när ett nytt regleringsbrev med andra prioriteringar landar i myndigheten.

Som exempel kan nämnas tillkomsten av etableringsuppdraget och förändringarna i sjukförsäkringen runt 2010 som flyttade fokus från arbetet med att skapa en nationell och sammanhållen organisation av den nybildade Arbetsförmedlingen. Ett annat är den dåvarande regeringens inriktning mot tidiga insatser och en förändrad ansvarsfördelning kring arbetslöshetsförsäkringen några år senare, som medförde att en pågående omorganisering i syfte att effektivisera verksamheten avstannade.

Mål och prioriteringar bör, utifrån de förutsättningar som en stor och komplex myndighet som Arbetsförmedlingen har för att implementera förändringar, i regel ha en längre tidshorisont än ett år. En mandatperiod kan vara en tänkbar utgångspunkt. Regeringen bör

vidare undvika att lägga nya omfattande uppgifter på Arbetsförmedlingen innan myndigheten kontinuerligt uppnår tillräckligt goda resultat till en lägre kostnad.

### Kortsiktighet och detaljstyrning undviks

Fokus i Arbetsförmedlingen regleringsbrev bör vara finansiell styrning och de krav på återrapportering som bedöms nödvändiga för regeringens utveckling av arbetsmarknadspolitiken. Målformuleringar bör vara få och syfta till att tydliggöra prioriteringar, till exempel i förhållande till konjunkturförändringar. Detaljer om hur verksamheten ska bedrivas bör endast i undantagsfall förekomma.

Styrnsignaler som i alltför stor utsträckning uttrycker vad myndigheten ska göra för att nå sina mål har en tendens att ändras över tid och ligger därmed i vägen för den kontinuitet som beskrivits som önskvärd ovan. En styrning som innebär krav på att stora satsningar ska göras på arbetsmarknadsutbildning under ett år, för att nästa år byta till exempelvis prioritering av fördjupade förmedlingstjänster, skapar inte förutsättningar för en effektiv verksamhet. Sådana styrnsignaler riskerar dessutom att bli felriktade, eftersom Arbetsmarknadsdepartementets förmåga att överblicka verksamheten och ha fördjupad kännedom om myndigheten är begränsad relativt den som myndighetens ledning har. Att lyfta fram stora delar av de grundläggande uppgifterna som prioriteringar, såsom ibland varit fallet, bör också undvikas eftersom det har en begränsad styreffekt utöver vad som redan är fastställt i instruktionen.

En mer övergripande styrning bör alltså eftersträvas. Det kan uppnås genom att regeringen så långt som möjligt styr Arbetsförmedlingen mot önskade resultat och utifrån det uppdrag som myndigheten har i sin instruktion och tillhörande verksamhetsförordning. Detta synsätt är också i linje med den förvaltningspolitiska inriktningen mot en mer tillitsbaserad styrning som börjat sätta sin prägel på styrningen av offentlig sektor under de senare år<sup>32</sup> och motsvarar de slutsatser som Statskontoret drog i sin granskning av Arbetsförmedlingens styrning och ledning (Statskontoret, 2016).

---

<sup>32</sup> Se bland annat prop. 2015/16:1 och Tillitsdelegationen (2017).

Det är också viktigt att den finansiella styrningen är ändamålsenlig. I dag skapar uppdelningen av Arbetsförmedlingens budget i ett relativt stort antal anslag och anslagsposter svårigheter med planering och effektiv användning av medlen, samtidigt som den, utöver möjlighet till kontroll även ger en tydlig signal om regeringens prioriteringar. En balans mellan dessa perspektiv bör eftersträvas.

Att strukturen för anslag och anslagsposter inte är enhetlig, utan bygger på olika principer är inte heller funktionellt. Flera olika anslag och anslagsposter kan exempelvis användas för att bekosta en och samma arbetsmarknadstjänst, vilket framgår av kapitel 11. Vissa anslag utgår från målgrupper och andra från typ av kostnad eller tjänst. Det innebär till exempel att man, för att kunna göra en realistisk prognos, på förhand måste ha en tydlig bild av hur många arbetsökande i en viss målgrupp, till exempel nyanlända, som kommer att behöva en subventionerad anställning i stället för en praktik eller enbart stöd från en arbetsförmedlare. I realiteten vet man inte detta förrän den arbetssökande har genomgått en arbetsmarknadsbedömning. Av dessa skäl vore framtida förbättringar av anslagsstrukturen för att underlätta prognoser och planering vara av godo.

För att styrning mot ökad kontinuitet och minskad detaljstyrning ska fungera i praktiken behöver myndighetsledningens ansvar och ägarskap för att styra och utforma verksamheten på bästa sätt vara mycket tydligt. Här krävs ett distinkt ansvarutkrävande från regeringen och det måste därför också vara möjligt för regeringen att få den återrapportering som behövs. Vilken information som samlas in och hur den struktureras är en strategisk fråga av stor betydelse. Det har till exempel hittills varit svårt för Arbetsförmedlingen att besvara frågor om vad det i genomsnitt kostar att få en arbetsökande i arbete. Här är det viktigt att regeringen intresserar sig för den informationsstruktur som Arbetsförmedlingen utvecklar inom ramen för Förnyelseresan eftersom den sätter gränser för vilken information som enkelt kommer att finnas tillgänglig framöver.

## Styrinstrumenten kompletterar varandra och skapar en helhetsbild av vad som är Arbetsförmedlingens åtagande på kort respektive lång sikt

Att prioriteringar av olika slag återfinns i såväl instruktionen som i regleringsbrevens mål, uppdrag och anslagsfördelning samt i förordningar gör det svårt att få en överblick över vad som är giltigt över tid och vad som är särskilda satsningar där snabbare resultat förväntas. Instruktionen och övriga förordningar bör ge vägledning om uppdraget oavsett konjunkturläge. De tyngdpunktsförskjutningar som är nödvändiga i Arbetsförmedlingens verksamhet i samband med till exempel förändringar i konjunkturen bör därmed hanteras i myndighetens regleringsbrev, framför allt genom finansiell styrning och formulering av övergripande mål.

Det är inte intuitivt förståeligt vilka uppgifter som ligger i instruktionen och vilka som ligger i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Det försvårar möjligheten att få en helhetsbild av Arbetsförmedlingens åtaganden.

Instruktionen är dessutom till delar svår att tolka och innehåller såväl syftesbeskrivningar som prioriteringar och ett urval av uppgifter. Det innebär att uppdelningen av vad som regleras i instruktionen respektive i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten behöver bli tydligare och att uppgifterna i instruktionen behöver bli lättare att förstå.

Informella kontakter mellan regeringskansliet och myndigheter är ett komplement till den mer formaliserade styrningen genom författning, regleringsbrev och myndighetsdialog, och kan användas för utbyte av information och för att förtydliga redan kommunicerad styrning. Rätt använda ger informella kontakter stöd till regeringens styrning och myndigheternas genomförande av verksamheten. Som tidigare konstaterats i kapitlet är de informella kontakt-erna mellan Arbetsförmedlingen och ansvarigt departement mycket täta och sker på olika organisatorisk nivå. Möten och andra former av kontakt äger rum med varierande syfte och frekvens. Det finns i detta sammanhang risk för sammanblandning av roller, för att styrningen blir ryckig, att styrsignaler inte dokumenteras samt för ineffektiv användning av tid. Enligt regeringskansliets utvecklingsprogram för styrning är det lämpligt att ha tydliga strukturer för informella kontakter som tydliggör syfte, frekvens och innehåll, och

det bör också finnas en överenskommelse om vilka funktioner som har kontakt med varandra och i vilka frågor.<sup>33</sup> Arbetsmarknadsdepartementet bör mot bakgrund av detta säkerställa att kontakterna med Arbetsförmedlingen är ändamålsenliga, exempelvis genom att ta fram en strategi som tydliggör olika syften med och ramar för de informella kontakterna.

### 5.5.3 Ett ändamålsenligt regelverk

#### Utred hur regelverket kan bli mer ändamålsenligt

**Förslag:** Utredningen föreslår att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att lämna förslag om ett ändamålsenligt arbetsmarknadspolitiskt regelverk. I utredningens uppdrag ska ingå att genomföra en empirisk utvärdering av gällande regelverk.

Det finns en tydlig koppling mellan den arbetsmarknadspolitiska verksamhetens effektivitet – både när det gäller kostnadseffektivitet och yttre effektivitet – och styrningen i form av lagar och förordningar.<sup>34</sup> I avsnitt 5.4.1 sammanfattas tidigare utredningar och förslag som har syftat till att forma ett ändamålsenligt regelverk för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Utredningen har inte funnit någon omfattande och strukturerad utredning av vad som utgör ett ändamålsenligt regelverk. Det är troligen inte ovanligt. Ambitionen att förenkla ett regelverk ifrågasätts sällan och behovet av att motivera en förenkling blir därför inte särskilt stort. När ambitionen ska realiseras uppstår det däremot gärna frågor om vad förenkling egentligen innebär och vem som ska få det enklare. Att en förenkling alltid är bra och att ett bra regelverk alltid är enkelt, är emellertid svårt att hävda.

Utredningens ansats, när det kommer till det arbetsmarknadspolitiska regelverket, är att det bör vara ändamålsenligt i förhållandet till målen för verksamheten. Ansatsen är alltså inte ett förenklat

<sup>33</sup> Våren 2011 beslutades om ett utvecklingsprogram för förbättrad styrning av myndigheter och verksamheter inom regeringskansliet. Programmet som pågick mellan 2011 och 2014 har syftat till att genom olika åtgärder öka kompetensen och förmågan i styrningsfrågor inom regeringskansliet.

<sup>34</sup> Se exempelvis Arbetsförmedlingen (2015 c) och Ds 2014:29. Se även Hellner (1990), som dock inte särskilt avser det arbetsmarknadspolitiska regelverket.

regelverk. Förutom att målen behöver vara identifierade så bör även de värderingar som ska ligga till grund för regelverket bestämmas.

Utredningen har under arbetets gång uppmärksammat flera brister i det arbetsmarknadspolitiska regelverket, både på övergripande och detaljerad nivå. En del av dessa brister beskrivs i detta kapitel. Å ena sidan har det funnits en vilja att föreslå en korrigerande av dessa brister, å andra sidan har det varit tydligt att det är en heltäckande översyn som behöver göras för att få till ett mer ändamålsenligt regelverk. Det senare har inte varit möjligt inom ramen för denna utredning. Mot bakgrund av detta föreslås att en ny utredning tillsätts som får i uppdrag att lämna förslag om ett ändamålsenligt regelverk.

Utredningen har inte funnit någon vedertagen metod för utvärdering av vad som utgör ett ändamålsenligt regelverk. Det verkar inte vara vanligt att genomföra empiriska undersökningar inför en förestående regeländring, annat än i särskilda sakfrågor.<sup>35</sup> När det gäller ett regelverk som syftar till att styra den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bör det ingå i den föreslagna utredningens uppdrag att göra en sådan undersökning.

Nedan förs en diskussion om olika perspektiv och aspekter som kan tillämpas i en strukturerad översyn av ett regelverk. Framställningen är resonerande och gör inte anspråk på att vara fullständig i något avseende. Förhoppningen är att bidra med tankar och inspel till den kommande utredningen.

### **Krav som kan ställas på ett ändamålsenligt regelverk<sup>36</sup>**

För att kunna resonera om vad som utgör en bra författning<sup>37</sup> har utredningen valt att utgå från en modell med fem olika typer av rationalitet. En bra lag likställs med en rationell lag (Wahlgren 2014). Vad en rationell författning är kan diskuteras utifrån följande perspektiv:

1. Rättslig rationalitet.

---

<sup>35</sup> Se t.ex. Wahlgren (2014).

<sup>36</sup> Avsnittet baseras i huvudsak på Wahlgren (2014).

<sup>37</sup> I litteraturen används begreppet lag och lagstiftning i detta sammanhang. Innebörden omfattar även förordningar. Eftersom skillnaden mellan lag och förordning har betydelse för utredningens resonemang används i stället författning när både lag och förordning avses. Lag används därför enbart för att beteckna just lagar, det vill säga de föreskrifter som utfärdas av riksdagen. Författningar och regelverk används synonymt.

2. Politisk rationalitet.
3. Kulturell rationalitet.
4. Verkställighetsrationalitet.
5. Intern rationalitet.

Rättslig rationalitet innebär ett långsiktigt perspektiv på val av lagstiftningsteknik. Det är viktigt att nya bestämmelser har utretts grundligt och strukturerat. Det bör inte vara alltför lätt att göra ändringar. Här ryms även uppfattningen att författningar speglar allmängiltiga värden som inte kan eller bör politiseras.

Politisk rationalitet innebär att författningar är politiska verktyg för att uppfylla bestämda mål. En bra lagstiftningsteknik kan då innebära att det ska gå snabbt och lätt att ändra i reglerna. Det kan även antas att lagstiftning i första hand ska användas för att visa politisk handlingskraft. Det är därför generellt ett mer kortsiktigt perspektiv i jämförelse med den rättsliga rationaliteten.

Kulturell rationalitet innebär att regelverket ska vara förankrat i samhället; att det accepteras i den miljö som det ska verka i. Reglerna får inte vara mer ingripande än nödvändigt. Det är viktigt att lagstiftningsprocessen har följt en demokratisk process. Reglerna ska vidare vara lätta att förstå; arbetet med klarspråk har sin givna roll här.

Verkställighetsrationalitet innebär att regelverket ska vara anpassat till de praktiska förutsättningarna. Det ska vara möjligt att verkställa reglerna på ett effektivt sätt.

Intern rationalitet innebär att nya bestämmelser ska passa in det sammanhang som de inträder i. Det tar sikte på språklig utformning och systematik i förhållande till andra bestämmelser. Det ska vara enhetligt och genomtänkt. Uppprepningar och hänvisningar ska minimeras. Övergångsbestämmelser är viktiga i detta perspektiv.

De fem rationaliteterna tolkas fritt i det följande, tillsammans med några egenskaper som ett regelverk kan sägas besitta.



## Regelverkets egenskaper

Utredningens resonemang kring regelverket knyts till ett antal aspekter som bedöms ha betydelse för ett ändamålsenligt arbetsmarknadspolitiskt regelverk. Det är ingen uttömmande lista utan tjänar främst till att strukturera diskussionen.<sup>38</sup>

- Kvantitet – hur omfattande regelverket är, räknat i såväl antal författningar som antal bestämmelser och bestämmelsernas längd.
- Detaljeringsgrad – på vilken abstraktionsnivå som bestämmelserna befinner sig.
- Tydlighet – både språklig (begrepp och formuleringar) och strukturell (till exempel disposition och hänvisningsteknik).
- Stabilitet – regelverkets föränderlighet över tid, vilket kan ha en koppling till valet av reglering i lag jämfört med förordning.

Aspekterna kan ha inbördes relationer. Exempelvis så kan det vara svårare att förena detaljerade bestämmelser med ett stabilt regelverk. Ett omfattande regelverk kan leda till otydlighet. En hög detaljeringsgrad kan öka tydligheten men också kvantiteten. Stabilitet kan ge större tydlighet eftersom det ökar möjligheterna till rättspraxis, som ger vägledning i tolkningen av bestämmelserna, och smärre justeringar av formuleringar.

### 1. Kvantitet

**Bedömning:** Det arbetsmarknadspolitiska regelverket är onödigt omfattande. En hög kvantitet i form av ett stort antal författningar riskerar att undergräva genomslaget av respektive bestämmelse. Omfattning bör anpassas till den miljö som det ska verka i.

Ett omfattande regelverk kan ha sin grund i ett komplext område, som ska regleras. Det kan också vara uttryck för en vilja att kontrollera en verksamhet. Många detaljerade bestämmelser skapar då ett omfattande regelverk. I vissa fall är det inte möjligt med ett

<sup>38</sup> Wahlgren kategoriserar problem med lagstiftning på följande sätt: utformning (t.ex. språk och systematik), transparens (t.ex. lagbegreppet och otydligheter) och tillämpning (t.ex. kringgående).

mindre regelverk på grund av att området regleras i EU-direktiv, som ska implementeras i nationell rätt. Om det rör sig om ett politiskt känsligt område kan det leda till att ändringar genomförs snabbt och frekvent och att regelverket därmed växer eftersom det oftast krävs en grundligare analys för att våga ta bort bestämmelser eller revidera större delar av ett regelverk, än att införa nya regler. Problemen med en överreglering – som kan handla om såväl för många författningar som för detaljerade bestämmelser – är att det kan skapa omfattande administration och oordning (Wahlgren, 2014 och Svensson, 2001).

#### *Det arbetsmarknadspolitiska regelverket och kvantitet*

Det arbetsmarknadspolitiska regelverket är ett omfattande regelverk. Bestämmelserna är många och de är uppdelade på ett stort antal lagar och förordningar. Dessutom finns det flera närliggande författningar, som inte är centrala för Arbetsförmedlingens verksamhet men som verksamheten ändå behöver förhålla sig till.

#### *Olika perspektiv på kvantitet*

Ett samlat regelverk bör vara viktigt för den interna rationaliteten eftersom det är lättare att hålla samman ett sådant regelverk. Det kan handla om en genomtänkt disposition tillsammans med konsekvent begreppshantering. Regelverkets omfattning har sannolikt inte lika stor betydelse för politisk rationalitet, förutom om kvantiteten får en direkt negativ inverkan på den styrning man vill uppnå. Kvantiteten bör i sig inte heller vara avgörande för rättslig rationalitet. Däremot kan ett omfattande regelverk ha sin grund i att många ändringar har införts snabbt, vilket inte följer den rättsliga rationaliteten. Kvantiteten kan emellertid ha stor betydelse för den kulturella rationaliteten om man tänker sig att svårigheten att nå acceptans ökar med omfattningen. Det borde vara lättare att säkerställa att regelverket är accepterat i den relevanta miljön om det rör sig om ett samlat regelverk som inte är så omfattande. Å andra sidan kan det vara lättare att förstå en mer omfattande och beskrivande formu-

lering jämfört med en kortfattad och mer formell sådan. Att bestämmelserna kan omsättas i praktiken – verkställighetsrationalitet – kan dock vara svårare vid hög kvantitet.

### *Avslutande reflektioner om kvantitet*

Ett sätt att hantera de negativa konsekvenserna av ett omfattande regelverk är att bygga in reglerna i ett it-stöd. Det påverkar dock inte kraven på materiellt accepterade bestämmelser. Reglerna måste kunna överblickas och förstås; det följer av den kulturella rationaliteten. Däremot kan det få till följd att reglerna måste förtydligas eftersom det annars inte är möjligt att lägga in reglerna i systemet, vilket kan främja rättslig rationalitet. Möjligheterna till att bygga in regler kan dock vara svårare i en verksamhet som bygger på individuella bedömningar, vilket är fallet i en stor del av Arbetsförmedlingens verksamhet. Detta kan jämföras med verksamheter som till exempel Pensionsmyndigheten, Skatteverket eller CSN där de ärenden som handläggs ofta är baserade på mer entydiga regler (se även avsnitt 5.2.1).

Två exempel på regelverk som har gått från en reglering uppdelad i flertalet författningar till huvudsaklig reglering i en lag är socialförsäkringsbalken och inkomstskattelagen. Även om antalet bestämmelser är omfattande i båda fallen, och dessutom är föremål för frekventa ändringar, så ges det goda förutsättningar för större överskådlighet.

Ytterligare en åtgärd kan vara att utelämna bestämmelser som redan framgår av annan författning.

## *2. Detaljeringsgrad*

**Bedömning:** Det arbetsmarknadspolitiska regelverket är detaljerat, i synnerhet när det gäller reglerna kring de arbetsmarknadspolitiska programmen. Regelverket bör ge förutsättningar för att ge ett evidensbaserat stöd som utgår från den arbetssökandes individuella

behov. Ett sådant syfte är inte förenligt med en *detaljerad* reglering i författning som föregriper arbetsmarknadsbedömningen.<sup>39</sup>

Ett regelverk kan vara detaljerat av många olika skäl. Ett kan vara att man vill skapa tydlighet, ett annat att man vill kontrollera en verksamhet och ett tredje att man vill skydda en viss målgrupp. En låg detaljeringsgrad kan kopplas till målsättningsbestämmelser, principer och ramlagstiftning. Ett regelverk kan även vara detaljerat i vissa avseenden och abstrakta i andra.

### *Det arbetsmarknadspolitiska regelverket och detaljeringsgrad*

Det arbetsmarknadspolitiska regelverket kan sägas vara detaljerat i vissa avseenden samtidigt som det ger den enskilda handläggaren stort utrymme för egna bedömningar i andra. Dessa bedömningar avser i många fall såväl höga belopp som avgörande beslut för den enskildes tid i arbetslöshet. I avsaknad av vägledande bestämmelser kan även målet om ett jobb, vilket som helst, eller rätt jobb enligt den arbetssökandes uppfattning, lämnas åt handläggaren att avgöra. Vilket stöd som Arbetsförmedlingen kan ge och vilka omständigheter som ska föreligga för att ett stöd ska kunna ges, anges i detaljerade bestämmelser i det arbetsmarknadspolitiska regelverket. Det kan handla om tid i arbetslöshet eller den arbetssökandes ålder, det vill säga omständigheter som är av betydelse för myndighetens beslut inom ramen för arbetsmarknadsbedömningen.

I det man kallar arbetsmarknadspolitiska program har en eller flera olika insatser paketerats, exempelvis arbetsmarknadsutbildning som är ett program men också den enda insatsen i programmet. Ett annat program är ”förberedande insatser” som består av sju olika insatser. En av dessa insatser är ”kartläggning, vägledning och rehabilitering”. Det innebär dock inte att till exempel vägledning endast kan komma att ges i kombination med kartläggning och rehabilitering. Enligt förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, som kan sägas vara överordnad programförordningen, är dock vägledning inte ett arbetsmarknadspolitiskt program utan en av flera *former* i vilka den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

---

<sup>39</sup> Termen arbetsmarknadsbedömning är utredningens egen och motsvaras närmast av dagens arbetsmarknadspolitiska bedömning. Läs mer i kapitel 7.

bedrivs. Jobb- och utvecklingsgarantin respektive ungdomsgarantin är också arbetsmarknadspolitiska program, även om de inte upptas i programförordningen. I Jobb- och utvecklingsgarantin specificeras vilka insatser som kan komma ifråga. Några exempel är arbetsmarknadsutbildning, arbetslivsinriktad rehabilitering, vägledning och platsförmedling. Vem som får delta i garantierna är också reglerat i detalj och har bland annat att göra med hur många a-kassedagar som personen har förbrukat, antal månader i arbetslöshet utan arbetslöshetsersättning eller om denne har deltagit i ungdomsgarantin eller etableringsprogrammet tidigare.

### *Olika perspektiv på detaljeringsgrad*

Enligt rättslig rationalitet kan det bli problematiskt med det långsiktiga perspektivet; ju högre abstraktionsnivå desto längre livslängd kan en författning anses ha. Man kan också tänka sig att detaljerade regler ökar rättssäkerheten eftersom det kan bli tydligare vad som gäller. En hög detaljeringsgrad skulle kunna främja den politiska rationaliteten eftersom genomslaget rimligen blir mer direkt då. Ändringar av mycket konkret slag, som är typiskt för ett detaljerat regelverk, kan vara lättare att kommunicera som ett bevis på politisk handlingskraft jämfört med införandet av abstrakta principer. När det kommer till kulturell legitimitet – att reglerna ska vara accepterade – ställer ett detaljerat regelverk krav på att bestämmelserna sammantaget behöver vara väl avvägda. Om en hög detaljeringsgrad har åstadkommit genom frekventa tillägg så ses regelverket sannolikt som mindre rationellt ur det kulturella perspektivet. Det är inte uteslutet att ett detaljerat regelverk minskar effektiviteten, det vill säga har en negativ inverkan på verkställighetsrationaliteten. Det är till och med sannolikt. Intern rationalitet borde inte påverkas av detaljeringsgraden i särskilt stor utsträckning, mer än att det ställer högre krav på regelverkets struktur för att man inte ska förlora sig i detaljerade bestämmelser. En okontrollerad överreglering är däremot sannolikt negativt för den interna rationaliteten.

*Avslutande reflektioner om detaljeringsgrad*

Ett regelverk ska vara precis så detaljerat som krävs för att syftet ska uppnås, inte mer. Det är alltså nödvändigt att vara på det klara med vilka dessa syften är. I vilka avseenden en detaljerad reglering tjänar syftet bör vara föremål för medvetna beslut. Det är härvid nödvändigt att se till det sammantagna resultatet av styrningen; en detaljerad reglering i författning kanske kan ersättas med en finansiell reglering eller med prioriteringar i regleringsbrev. På så sätt kan det vara möjligt att uppnå syftet på ett mindre inskränkande sätt.

Det finns även skäl att bedöma riskerna med att avstå reglering. Det kan till exempel vara nödvändigt att reglera handläggningen av arbetsmarknadsbedömningen för att säkerställa att den sker på ett standardiserat sätt. Genom regleringen kan risken för godtyckliga bedömningar reduceras.

För att öka den kulturella rationaliteten kan man tänka sig att lagstiftaren bör vara vaksam på oönskade begränsningar av Arbetsförmedlingens professionella bedömningar. Enligt verkställighetsperspektivet bör lagstiftaren fråga sig hur en föreslagen bestämmelse kommer att fungera i praktiken; hur den kommer kunna implementeras och användas. I detta avseende är det nödvändigt att ta hänsyn till att Arbetsförmedlingen är en stor och geografiskt utspridd myndighet. Utredningen anser att regleringen kring vilket stöd som bör ges till vilken individ i vilket skede bör vara flexibel och evidensbaserad.<sup>40</sup> Detta innebär att detaljeringsgraden på dessa punkter bör minska. Resultatet av arbetsmarknadsbedömningen bör i stället avgöra vem som får vilken insats. Utredningen lämnar för övrigt förslag på hur vissa bestämmelser om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bör formuleras för att åstadkomma detta i kapitel 11.

Det bör finnas en tillit till Arbetsförmedlingens förmåga att bedriva en effektiv verksamhet, i såväl låg- som högkonjunktur. Däremot finns det delar som kan behöva detaljregleras i författning, till exempel regler som syftar till att motverka utnyttjande och dåliga villkor vid arbetsplatsförlagda insatser och subventionerade anställningar, och regler och rutiner som syftar till att hantera kopplingen mellan olika ersättningssystem såsom sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring.

---

<sup>40</sup> Resonemanget utvecklas i kapitel 7 om arbetsmarknadsbedömningen.

### 3. Tydlighet

**Bedömning:** Det finns oklarheter i det arbetsmarknadspolitiska regelverket, bland annat avseende Arbetsförmedlingens uppdrag och begreppsanvändning. Regelverket bör vara tillräckligt *tydligt* för att möjliggöra en ändamålsenlig uppföljning av verksamhetens yttre effektivitet.

Med tydlighet avses såväl den materiella innebörden av bestämmelser som strukturella frågor. Den språkliga utformningen är en viktig del. Det kan handla om hur lätt det är att följa dispositionen, hur informativa rubrikerna är och om begrepp används konsekvent.<sup>41</sup> Ytterligare ett exempel är vilken teknik som används för att hänvisa till andra bestämmelser eller hela författningar.<sup>42</sup> Riksrevisionen (2010) har funnit att en svåröverskådlig struktur i regelverket utgör hinder för ett effektivt informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem. Det var otydligt för myndigheterna vilken information som fick utbytas.

#### *Det arbetsmarknadspolitiska regelverket och tydlighet*

Det arbetsmarknadspolitiska regelverket kan knappast påstås ha ett ålderdomligt eller alltför juridiskt språk. Det är ett ungt regelverk. Det finns inte någon färdig begreppsstruktur i till exempel bakomliggande EU-direktiv, vilket innebär att vi är fria att definiera egna begrepp. De arbetsmarknadspolitiska bestämmelserna är fördelade mellan många författningar, vilket kan bidra till otydlighet för den som vill skaffa sig en överblick över det totala regelverket. Det finns även otydligheter avseende Arbetsförmedlingens uppgifter i förordningen med myndighetens instruktion som redovisats tidigare i kapitlet. Arbetsgivararbete, inskrivning av arbetssökande och den arbetsmarknadspolitiska bedömningen anges för övrigt inte som uppgifter i instruktionen och regleras inte någon annanstans i någon större utsträckning.

<sup>41</sup> Mer om vikten av en konsekvent begreppsapparat i Melz (2014) och Hellner (1990).

<sup>42</sup> Om hänvisningar i inkomstskattelagen, som är resultatet av en omfattande översyn: Hänvisningarna har inte minskar i inkomstskattelagen med de har blivit tydligare genom att det anges vad hänvisningen avser, dvs. inte enbart lagrummet utan även vad som behandlas (Melz, 2014).

### *Olika perspektiv på tydlighet*

En tydlighet i regelverket bör främja den rättsliga rationaliteten genom en genomarbetad struktur och en konsekvent begreppsanvändning. Vidare har kommunikation fått en allt större roll i samhället. Regelverket behöver kunna förklaras; det ska vara begripligt. I detta avseende kan regelverkets tydlighet få stor betydelse för den kulturella rationaliteten. Däremot är kanske inte tydlighet prioriterat för att nå politisk rationalitet, förutom att genomslaget för reformen sannolikt blir större och går snabbare om regelverket är tydligt. För verkställighetsrationaliteten kan regelverkets tydlighet vara betydelsefull. Om bestämmelserna är tydligt utformade bör det bli enklare att genomföra dem, såvida den materiella innebörden är förankrad i praktiken. En tydlighet som inte är förankrad i praktiken skulle kunna öka drivkrafterna i riktning mot ett kringgående av bestämmelserna. En strukturell tydlighet skulle även kunna få till följd att handläggare på Arbetsförmedlingen får bättre förutsättningar att använda sig av en större verktygslåda när denne beslutar om stöd till den enskilde. Intern rationalitet handlar om struktur och genomtänkt systematik. Av detta skäl bör tydlighet vara den aspekt som främjar den interna rationaliteten allra mest.

### *Avslutande reflektioner om tydlighet*

Utgångspunkten bör vara att regelverket ska vara tydligt för dem som ska tillämpa det. Om begrepp och tillvägagångssätt inte är förankrade i verksamheten blir det svårt att uppnå någon egentlig tydlighet. Ett exempel är definitionen av arbetsmarknadsutbildning, där det anges att det är en yrkesinriktad utbildning som syftar till att underlätta för den arbetssökande att få eller behålla ett arbete och till att motverka brist på arbetskraft. En annan bestämmelse anger att uppdragsutbildning på eftergymnasial nivå *får* utnyttjas som arbetsmarknadsutbildning för en viss målgrupp. Här blir det otydligt vad denna andra bestämmelse innebär i tolkningen av den första. Hade uppdragsutbildning inte kunnat utgöra arbetsmarknadsutbildning annars, eller handlar det om att uppdragsutbildningen inte behöver vara yrkesinriktad, eller något annat? Får det som inte stämmer in på beskrivningen inte räknas som arbetsmarknadsutbildning? I detta fall kan det handla om att regleringen bygger på ett bakomliggande



resonemang som inte avspeglas i utformningen och att ett snabbt införande av en ny bestämmelse har åsidosatt tydligheten. När det saknas förarbeten, som ofta är fallet när det gäller förordningar till skillnad mot lagar, bör det rimligen kunna ställas högre krav på tydlighet i bestämmelsens utformning. Invändningen kan tyckas väl detaljerad men även små saker kan få stora konsekvenser i form av effektivitetsförluster. Tid som i stället kunde ha lagts på kärnverksamheten går till tolkning av otydliga bestämmelser.

#### 4. *Stabilitet*

**Bedömning:** Det arbetsmarknadspolitiska regelverket förändras i en hög takt, men bör vara tillräckligt *stabil* för att det ska kunna verkställas i en sådan omfattande organisation som Arbetsförmedlingen.

Stabilitet innebär att regelverket är bestående över tid. Regelverket har lång livstid och är föremål för få ändringar. Stabiliteten har delvis sin grund i frågeställningen om vem som ska ha den normgivande makten, domstolarna, riksdagen eller regeringen. Både utformningen av bestämmelser och valet av regleringsform – lag, förordning eller annan styrning – inverkar på stabiliteten. Eftersom lagar stiftas av riksdagen så finns det en inneboende tröghet i lag. Lagar är underkastade en kvalitetssäkringsprocess med förarbeten och remissbehandling. Detta kan jämföras med förordningar, som beslutas av regeringen, där förändringar kan ske avsevärt mycket snabbare.

#### *Det arbetsmarknadspolitiska regelverket och stabilitet*

Det arbetsmarknadspolitiska regelverket består, som beskrivits, huvudsakligen av förordningar. Förändringstakten är hög. Om man tittar på en handfull av de mest centrala författningarna, närmare bestämt sex stycken, har de genomgått inte mindre än 116 förändringar (antal ändringsförfattningar) de senaste tio åren.<sup>43</sup> Det är vidare

<sup>43</sup> Förordningen om arbetsmarknadspolitiska program har ändrats 57 gånger, trädde i kraft 2000 (31 ändringar de senaste tio åren). Förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten har ändrats 32 gånger, trädde i kraft 2000 (11 ändringar de senaste tio åren). Lagen om

ett förhållandevis detaljerat regelverk. Dessutom är arbetsmarknadsfrågor i hög grad ett område som är föremål för ett aktivt politiskt intresse. Därför är det naturligt att det finns en drivkraft att kunna genomföra snabba ändringar.

### *Olika perspektiv på stabilitet*

En hög stabilitet är central för den rättsliga rationaliteten, som fäster stort värde vid långsiktighet. Författningarna ska inte kunna ändras alltför lättvindigt. Författningar som är föremål för snabba ändringar riskerar att bli ogenomtänkta, om inte bestämmelserna var för sig så kanske ändå regelverket som helhet. För den politiska rationaliteten kan stabilitet i detta avseende i stället utgöra hinder för att driva igenom reformer och visa handlingskraft. Ett regelverk som är lätt att ändra innebär också att förändringarna kan genomföras till en låg kostnad eftersom processen är mer avskalad när det kommer till förordningsändringar. Ett stabilt regelverk främjar sannolikt kulturell rationalitet både eftersom regelverket totalt sett ger ett mer enhetligt intryck och för att det ges tid att acceptera eventuella förändringar. Ett mer gediget förarbete kan också vara positivt i det kulturella perspektivet. Enligt verksamhetsrationalitet kan det vara svårt att hantera ständiga förändringar i förutsättningarna för verksamheten, särskilt om verksamheten bedrivs i en så stor myndighet som Arbetsförmedlingen. En konsekvens kan vara att handläggare nöjer sig med att känna till reglerna för några utvalda insatser eller målgrupper för att alternativet – att hålla sig à jour med vad som gäller för alla insatser, från tid till annan – inte upplevs som effektivt.

Med ett stabilt regelverk har det sannolikt också funnits tid att läka barnsjukdomar och på så sätt anpassa regelverket till verksamheten. Det kan även ha utvecklats domstolspraxis som kan bidra till att ytterligare klargöra reglerna i en praktisk kontext. Om det med stabilitet innebär att bestämmelser regleras i lag i stället för i förordning kommer förarbetena också kunna vara viktiga för verkställighetsrationaliteten. Ett instabilt regelverk kan vidare uppvisa allt större

---

arbetsmarknadspolitiska program har ändrats 15 gånger, trädde i kraft 2000 (tre gånger de senaste tio åren). Förordningen med instruktion för Arbetsförmedlingen har ändrats tio gånger, trädde i kraft 2008. Förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin har ändrats 35 gånger, trädde i kraft 2007 (32 gånger de senaste tio åren). Förordningen om jobbgaranti för ungdomar har ändrats 30 gånger, trädde i kraft 2007 (29 gånger de senaste tio åren).

brister i såväl överblick och systematik som enhetlig terminologi. Detta främjar inte den interna rationaliteten.

### *Avslutande reflektioner om stabilitet*

Denna korta genomgång och diskussion om regelverkets stabilitet ger en fingervisning om att de tydligaste intressekonflikterna just på arbetsmarknadspolitikens område kan knytas till denna aspekt. Med tanke på att det är ett område som ofta är föremål för växlande politiska prioriteringar och reformer och dessutom är konjunkturberoende, behöver det finnas utrymme för flexibilitet. Samtidigt värderas stabilitet högt i övriga aspekter. Det kan dock tilläggas att stabilitet inte bör ha företräde framför bestämmelser som inte är genomförbara i praktiken eller där den kulturella rationaliteten i förhållande till bestämmelsen har sjunkit markant över tid. Det kan till exempel handla om att bestämmelser inte har följt med i samhällsutvecklingen.

Under aspekten kvantitet ovan nämns inkomstskattelagen och socialförsäkringsbalken som exempel på reduktion av antalet författningar i ett regelverk. I båda fallen vara det inte i huvudsak fråga om att minska omfattningen av antalet bestämmelser utan att sammanföra dem i en lag. Det innebär att en och samma dispositionsteknik och begreppsapparat används och det bör utan tvekan vara enklare att hitta rätt i en samlad lag än i de äldre lagarna.<sup>44</sup> Detta trots att man kan utgå från att det blir svårare att överblicka en lag ju mer omfattande den är.

### **Slutsatser om ett ändamålsenligt regelverk**

Innehållet i detta avsnitt om ett mer ändamålsenligt regelverk har syftat till att nyansera diskussionen om vad som är ett ändamålsenligt regelverk. Olika perspektiv har beskrivits. Egenskaper hos regelverket har sedan diskuterats utifrån dessa perspektiv. Vad som är ett bra eller enkelt regelverk har inte något allmängiltigt svar. I stället krävs det noga övervägande för att kunna skapa en bild av vad som är ett bra regelverk på arbetsmarknadspolitikens område, med hänsyn tagen till de särdrag som råder där. Man behöver hitta

---

<sup>44</sup> Se resonemang om inkomstskattelagen i Melz (2014).

en balans mellan olika rationaliteter såväl som att se till hela styrningen sammantagen. En förutsättning för arbetet med att hitta en sådan balans är en empirisk studie av regelverkets resultat och effekter. Resultatet av detta kan därefter läggas till grund för medvetna beslut om regelverkets syften, utformning och innehåll. Att regelverkets utformning inverkar på effektiviteten på arbetsmarknadspolitikens område styrks av flera källor.<sup>45</sup> *Hur* det inverkar vet vi däremot inget eller lite om. En empirisk undersökning skulle ge svar på detta.

Utredningen har under arbetets gång träffat på olika problem med regelverket, merparten kopplade till regleringen av de arbetsmarknadspolitiska programmen. Det finns en risk att regeringen inte höjer blicken och prioriterar en större översyn, utan enbart ändrar detaljer. Detta är förståeligt eftersom det är resurssnålt att genomföra snabba förändringar i specifika frågor. En ändring av regleringen i fråga ger en snabb belöning. Dessutom kan bristen på strukturerade sätt att mäta konsekvenserna av nollalternativet bidra till att sådana lösningar föredras.

Arbetsförmedlingen har ett omfattande regelverk att följa. Något annat är svårt att hävda. En majoritet av reglerna återfinns i specifika och detaljerade förordningar som tydliggör vad som ska utföras eller är möjligt att utföra inom ramen för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Reglerna skapar ett ramverk för verksamheten samtidigt som det finns en risk att denna ordning begränsar Arbetsförmedlingens möjligheter att möta individuella behov hos arbets sökande och arbetsgivare. Det faktum att reglerna återfinns i ett relativt stort antal författningar gör dem svåra att överblicka.

Förordningsstyrning ger flexibilitet för regeringen vid konjunktursvängningar, men mycket av flexibiliteten ligger på för hög nivå och borde föras ner till myndighetsledningen. Vissa av reglerna är dessutom svåra att tolka. Förordningar saknar ofta förarbeten som kan förtydliga vad regeringen velat åstadkomma.

Regler som dessutom är mindre väl utformade kan medföra en ökad risk för att regler inte följs eller används felaktigt. För Arbetsförmedlingens del kan det framför allt handla om att alla insatser inte används eftersom arbetsförmedlaren inte känner till insatser eller inte har tid att sätta sig in i dess regler.

---

<sup>45</sup> Se exempelvis Arbetsförmedlingen (2015 c) och Ds 2014:29. Se även Hellner (1990), som dock inte särskilt avser det arbetsmarknadspolitiska regelverket.

Många påverkas av dessa regler, direkt och indirekt. En allmän översyn av reglerna på kort tid skulle troligen göra det omöjligt att tillräckligt uttömmande identifiera konsekvenserna. Risker för oförutsedda konsekvenser skulle vara betydande (Wahlgren, 2014 och Danelius, 2001). Av dessa skäl föreslås att en utredning tillsätts.

## Referenser

- Almega (2018), *Almeegas proposition 2018/2019:1, En resultatstyrd Arbetsförmedling förstärkt kompetensförsörjning.*
- Arbetsförmedlingen (2015 a), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2014.*
- Arbetsförmedlingen (2015 b), *Arbetsförmedlingen 2021. Inriktning och innehåll i myndighetens förnyelseresa.* Dnr. Af-2015/268710.
- Arbetsförmedlingen (2015 c), *Arbetsförmedlingens budgetunderlag 2016–2018.* Dnr. Af-2014/41355.
- Arbetsförmedlingen (2016 a), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2015.*
- Arbetsförmedlingen (2016 b), *Onödig efterfrågan inom Arbetsförmedlingen.* Dnr. Af-2015/440909.
- Arbetsförmedlingen (2016 c), *Arbetsförmedlingens budgetunderlag för 2017–2019,* Af-2015/256023.
- Arbetsförmedlingen (2017 a), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2016.*
- Arbetsförmedlingen (2017 b), *Arbetsförmedlingens budgetunderlag 2018–2020,* Af-2016/00083069.
- Arbetsförmedlingen (2018 a), *Synen på Arbetsförmedlingen [kundundersökning].*
- Arbetsförmedlingen (2018 b), *Arbetsförmedlingens resultatsammanställning, september 2018 [intern promemoria].*
- Danelius, Hans (2004), *En lagrådsledamots tankar om lagstiftningen SvJT 2004,* s. 25.
- Ds 2008:67, *Den nya myndigheten för arbetsmarknadsfrågor – Arbetsförmedlingen.* Arbetsmarknadsdepartementet.
- Ds 2011:31, *Vissa förenklingar av det arbetsmarknadspolitiska regelverket m.m.* Arbetsmarknadsdepartementet.
- Ds 2014:29, *Förtydliganden och förenklingar inom det arbetsmarknadspolitiska regelverket.* Arbetsmarknadsdepartementet.
- Ernst & Young (2009), *Utvärdering av implementeringen av nya Arbetsförmedlingen.*
- Ekonomistyrningsverket (2006), *Frysningen 2005 – begränsningar av myndigheternas anslags sparande och anslagskredit.* Publikationsnummer 2006:3.

- Ekonomistyrningsverket (2014), *Effektivisering av kärnverksamheter: Exempel från statliga myndigheter*. Publikationsnummer 2014:59.
- Ekonomistyrningsverket (2016), *Effektivisering i statsförvaltningen*. Publikationsnummer 2016:59.
- Hellner, Jan (1990), *Lagstiftning inom förmögenhetsrätten: praktik, teori och teknik*. Stockholm: Juristförlaget.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2018), *Är arbetssökandes handlingsplaner uppdaterade och aktuella?* Rapport 2018:3.
- Kantar Sifo (2018), *Förtroendeindex för svenska myndigheter 2018*.
- Liberalerna (2018), hämtat den 17 december 2018 från [www.liberalerna.se/politik](http://www.liberalerna.se/politik)
- Melz, Peter (2014), Något om lagstiftningstekniken i inkomstskattelagen. I: Hultqvist, Anders, Melz, Peter, Pahlsson, Robert (red): *Skattelagstiftning: att lagstifta om skatt*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Moderaterna (2018), *Moderaternas budgetmotion 2018/19:2931*.
- Prop. 1999/2000:98, *Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt*. Näringsdepartementet.
- Prop. 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009*. Finansdepartementet.
- Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*. Finansdepartementet.
- Prop. 2011/12:107, *Samverkan mellan kommuner om samhällsorientering m.m.* Arbetsmarknadsdepartementet.
- Prop. 2012/13:100, *2013 års ekonomiska vårproposition*. Finansdepartementet.
- Prop. 2014/15:1, *Budgetpropositionen för 2015*. Finansdepartementet.
- Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*. Finansdepartementet.
- Riksrevisionen (2006), *Den offentliga arbetsförmedlingen*. RiR 2006:22.
- Riksrevisionen (2010), *Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem*. RiR 2010:18.
- Riksrevisionen (2012), *Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor*. RiR 2012:9.
- Riksrevisionen (2018), *Deltagarantal i nya arbetsmarknadspolitiska insatser – önsketänkande framför volymbedömningar*. RiR 2018:10.

- SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*. Finansdepartementet.
- SOU 2014:16, *Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*. Arbetsmarknadsdepartementet.
- SOU 2018:43, *Statliga servicekontor – mer service på fler platser*. Finansdepartementet.
- Statskontoret (2010), *När flera blir en – om nyttan med en-myndigheter*.
- Statskontoret (2016), *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete*. Rapport 2016:5.
- Statskontoret (2018), *Arbetsförmedlingens ledning och styrning*. Rapport 2018:5.
- Svensson, Bo (2001), *Lagstiftningsideologi och lagstiftningsteknik – erfarenheter från arbetet med en ny aktiebolagslag*, SvJT 2001 s. 637.
- Wahlgren, Peter (2014), *Lagstiftning: rationalitet, problem, möjligheter*. Stockholm: Jure.



## 6 Förbättrad kontroll och administration av ersättningar under arbetslöshet

Arbetsförmedlingens kontrolluppdrag innebär att man ska kontrollera att arbetssökande med ersättning aktivt söker arbete och i övrigt sköter överenskomna åtaganden. Uppgiften har genom harmonisering av de olika regelverken för ersättning kommit att inkludera, inte bara arbetslöshetsförsäkring utan även aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning. Om en arbetssökande brister i förhållande till villkoren för ersättning ska den instans som utreder och beslutar om sanktion underrättas. Det är i fallet med arbetslöshetsförsäkring, en arbetslöshetskassa och, för övriga ersättningar, den egna myndigheten.

Kontroller och möjlighet till sanktioner ska säkra ersättnings-systemens legitimitet och påverka att den som uppbär ersättning vidtar lämpliga åtgärder för att tiden i arbetslöshet ska bli så kort som möjligt.

Det har under lång tid har funnits problem förknippade med Arbetsförmedlingens arbete med kontroll av arbetssökande med ersättning. Flera av dessa problem har kvarstått även efter att ett stort antal granskningsrapporter har innehållit såväl kritik som förslag till förbättringar. Sammanfattningsvis ser utredningen att:

- kontrollfunktionen starkt sätter sin prägel på Arbetsförmedlingens förhållningssätt till arbetssökande och försvårar utförandet av andra uppgifter,
- det finns problem med rättsosäkerhet och bristande kvalitet i kontrollarbetet,

- uppdelningen av uppgifter kopplade till kontroll och administration av ersättning på flera aktörer skapar ineffektivitet.

För att komma till rätta med problemen föreslås att en regelöversyn genomförs med syfte att möjliggöra en effektiv och rättssäker kontroll. Därutöver bedömer utredningen att det behövs åtgärder för att åstadkomma en mer ändamålsenlig organisering av kontrollarbetet där stöd och kontroll separeras. För denna presenteras två alternativa lösningar, förbättringar inom Arbetsförmedlingen eller flytt av ansvaret för kontroll av arbetssökande med ersättning till arbetslöshetskassorna. Vidare lämnas tre bedömningar som omfattar en samordnad organisering av administration och utbetalning av ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, en sammanslagen rapportering och e-tjänst för arbetssökande med ersättning samt införandet av en aktivitetsförsäkrans.

Det följande kapitlet inleds med en beskrivning av utredningens uppdrag och arbete samt avgränsningar och definitioner av centrala begrepp. Därefter beskrivs hur systemet för kontroll av arbetssökande med ersättning och administration av ersättning till arbetssökande fungerar i dag. Sedan görs en genomgång av tidigare genomförda granskningar, och kopplingen mellan kontroll och förmedlingsarbete beskrivs och analyseras. Vidare redogörs kortfattat för de åtgärder som Arbetsförmedlingen på senare år har vidtagit för att förbättra kontrollarbetet. Slutligen följer i tur och ordning utredningens bedömningar och förslag samt analys, motiveringar och kommentarer till dessa.

## 6.1 Utredningens arbete

I utredningens uppdrag har ingått att analysera och ge förslag på hur det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingens uppdrag kan bli mer effektivt, tydligt och på sikt bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. En utgångspunkt är att samhällets resurser på lång sikt ska användas så effektivt som möjligt.

I utredningens direktiv framgår vidare att det är viktigt för arbetsmarknadspolitikens legitimitet att det finns en väl fungerande kontroll av att de arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande

och att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring. Regeringens utgångspunkt är att människor både vill och kan bidra och göra rätt för sig.

Eftersom utredningen tidigt uppfattat att det under lång tid har funnits problem förknippade med Arbetsförmedlingens kontrollfunktion, fattades beslut om att undersöka detta närmare. För att närma sig frågan har utredningen först närmare undersökt innebörden av Arbetsförmedlingens uppdrag samt vad som åligger andra aktörer såsom arbetslöshetskassorna, Försäkringskassan och arbets sökande som söker eller uppbär ersättning. Den efterföljande analysen har koncentrerats till frågor om en rättssäker och effektiv organisering av kontrollarbetet. Under utredningens gång har även de regler som styr kontrollen av arbetssökande med ersättning och dess betydelse för rättssäkerhet och effektivitet analyserats närmare. Det har även blivit tydligt under utredningens arbete att uppdelningen av uppgifter och ansvar kopplat till administration och utbetalning av ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser innehåller effektiviseringsmöjligheter. Det området har därför också inkluderats i utredningen.

Viktiga underlag har varit granskningsrapporter från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Riksrevisionen och Statskontoret samt utredningar och styrdokument från Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan. Utredningen har vidare genomfört möten med representanter för alla inblandade organisationer samt gjort studiebesök på två arbetsförmedlingskontor och på en arbetslöshetskassa. Underlag i form av inlagor har inkommit från Sveriges A-kassor (tidigare Arbetslöshetskassornas Samorganisation, SO) samt från utredningens referensgrupp bestående av arbetsmarknadens parter. Preliminär analys, bedömningar och förslag har diskuterats i utredningens expertgrupp vid flera tillfällen. Slutligen har utredningen fått ta del av svar på en enkät som Akademikerförbundet SSR genomfört bland medlemmar som arbetar som arbetsförmedlare.

### 6.1.1 Avgränsningar

Kapitlet hanterar inte frågor om ersättningsnivåer eller ersättnings-systemens konstruktion utöver de regler som berör varning eller avstängning från ersättning. Vidare hanteras inte heller kontroll av att en arbetssökande uppfyller de villkor som gäller för ersättning<sup>1</sup> eller kontroll av att en arbetssökande inte uppbär inkomst från förvärvsarbete under den tid som denna söker ersättning.

När det gäller etableringsersättning har utredningen inkluderat kontroll av arbetssökande som uppbär etableringsersättning efter att ha anvisats till ett etableringsprogram enligt de regler som gäller sedan den 1 januari 2018, men inte ersättningstagare med etableringsplan enligt tidigare regler.

Utredningens val av avgränsning beror på att frågorna är belysta i andra sammanhang, inte minst i den parlamentariska socialförsäkringsutredningen som presenterade sitt slutbetänkande i mars 2015. Regeringen tillsatte också i februari 2018 Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster (A 2018:01) med uppgift att utreda möjligheterna att inkludera fler i arbetslöshetsförsäkringen. Frågan om att arbeta samtidigt som man uppbär ersättning från välfärdssystemen är belyst av utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden som lämnade sitt slutbetänkande i maj 2017.

### 6.1.2 Centrala begrepp

#### Arbetssökande med ersättning

Med arbetssökande med ersättning avses arbetssökande som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och antingen uppbär arbetslöshetsersättning eller ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

---

<sup>1</sup> Här avses till exempel medlems- och arbetsvillkor för arbetslöshetsförsäkring samt villkor för att ha rätt till en arbetsmarknadspolitisk insats som i sin tur ger rätt till aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning.

## Ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser

Med ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser avses aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning.

## Ersättning

Med ersättning avses antingen arbetslöshetsersättning eller ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser *eller båda*.

## Ersättningstagare

Se Arbetssökande med ersättning.

## Kontrollfunktionen

Med kontrollfunktionen avses främst Arbetsförmedlingens uppgift att kontrollera att arbetssökande aktivt söker arbete och i övrigt sköter överenskomna åtaganden. Kontrollfunktionen har genom harmonisering av de olika regelverken för ersättning kommit att inkludera, inte bara arbetslöshetsförsäkring utan även aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning. Om en arbetssökande brister i förhållande till villkoren för ersättning ska den instans som utreder och beslutar om sanktion i form av varning eller avstängning från ersättning underrättas. Det betyder i fallet med arbetslöshetsförsäkring, en arbetslöshetskassa och, för övriga ersättningar, den egna myndigheten.

## Kontrolluppdraget

Se Kontrollfunktionen.

## Kontrollsystemet

Med kontrollsystemet avses alla aktörer som är inblandade i arbetet med kontroll av arbetssökande med ersättning, och deras respektive verksamhet.

## 6.2 De olika ersättningstyperna – deras funktion, målgrupper och regelverk

För att det ska vara lätt att följa med i kapitlets redogörelser för kontrollsystemet görs först en genomgång av de typer av statlig ersättning som kan komma i fråga för en arbetssökande.

### 6.2.1 Arbetslöshetsförsäkring

Arbetslöshetsförsäkringen har flera funktioner. Den ska skydda individer mot kraftiga inkomstbortfall vid arbetslöshet och fungera som en finanspolitisk stabilisator över konjunkturcykeln. Samtidigt ska den bidra till en effektiv omställning. Genom krav på den som söker eller uppbär ersättning, att aktivt söka arbete och inte i onödan begränsa sitt sökande till ett visst yrke eller till en viss begränsad geografisk plats betonas försäkringens roll som omställningsförsäkring samtidigt som långa arbetslöshetstider motverkas. Ersättningsnivån är tänkt att ge en rimlig inkomst utan att den blir så hög att den arbetssökandes motivation för att söka och ta lämpligt arbete påverkas negativt.

För att ha rätt till arbetslöshetsersättning krävs att den sökande:

1. är arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst 3 timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan,
2. är anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen, och
3. även i övrigt står till arbetsmarknadens förfogande.

Dessutom ska den sökande under en ramtid av 12 månader haft förvärvsarbete i minst 6 månader och utfört arbete under minst 80 timmar per kalendermånad, eller haft förvärvsarbete i minst 480 timmar under en sammanhängande tid av 6 kalendermånader och utfört arbete under minst 50 timmar under var och en av dessa månader (arbetsvillkoret). Den som uppfyller dessa villkor och dessutom är medlem i en arbetslöshetskassa har rätt till 365 kronor per dag. Icke-medlemmar får en lägre ersättning.

Den som varit medlem i en arbetslöshetskassa i minst 12 månader uppfyller det så kallade medlemsvillkoret och har därmed rätt till en inkomstrelaterad ersättning som motsvarar 80 procent av tidigare inkomst; maximalt belopp uppgår till 910 kronor per dag de första 100 dagarna. Därefter sjunker beloppet.

Både grundbeloppet och den inkomstrelaterade ersättningen betalas ut 5 dagar per vecka. Ersättningsperioden är som mest 300 dagar eller 450 för den som har barn under 18 år. Om ett nytt arbetsvillkor uppfylls beviljas en ny period med samma längd. Arbetslöshetsersättning är skattepliktig.

Arbetslöshetsersättningen regleras i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring samt den tillhörande förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring. Det finns också bestämmelser som har betydelse för arbetslöshetsersättningen i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor med den tillhörande förordningen (1997:836).

## 6.2.2 Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning

Aktivitetsstöd är en ekonomisk ersättning till den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program och har fyllt 25 år eller till den som är under 25 år, om personen är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Den som uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning får som lägst 365 kronor per dag i aktivitetsstöd och som mest 80 procent av den dagsförtjänst som arbetslöshetsersättningen baseras på. Övriga får 223 kronor per dag. Ersättningen minskar successivt över tid. Den är skattepliktig och betalas ut fem dagar i veckan.

Utvecklingsersättning lämnas till den som är 18–24 år gammal som inte är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Utvecklingsersättningen uppgår antingen till 57 kronor eller 158 kronor per dag<sup>2</sup> och är skattefri.

Om det program som ger rätt till stöd inte pågår på heltid minskar både aktivitetsstödet eller utvecklingsersättningen i motsvarande utsträckning. Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning regleras

---

<sup>2</sup> Det högre beloppet gäller den som är berättigad till utvecklingsersättning och som antingen har gått ut gymnasiet eller har fyllt 20 år och deltar i en folkhögskoleutbildning i studiemotiverande syfte eller omfattas av ett utbildningskontrakt.

i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

### 6.2.3 Etableringsersättning

Etableringsersättning ges till nyanlända personer som har fått beslut om etableringsplan före utgången av 2017 eller som är anvisade till etableringsprogrammet enligt det regelverk som gäller från den 1 januari 2018. Personer som deltar på heltid får 308 kronor per dag och den som deltar i kartläggning och upprättande av en individuell handlingsplan innan programmet startar, får 231 kronor per dag. Ersättningen är skattefri. Den som bor ensam i egen bostad eller som har barn boende hos sig kan få extra pengar i form av etableringstillägg eller bostadsersättning. Etableringsersättningen regleras i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

### 6.2.4 Volymer samt finansiering

Under 2016 fick cirka 590 000 personer utbetalningar från de olika ersättningssystemen någon gång under året. Av dessa fick 232 000 arbetslöshetsersättning (IAF, 2017 a), varav 9 procent enbart erhöll grundbeloppet (AEA, 2017). Vidare mottog 276 000 personer aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning och 82 000 etableringsersättning (Försäkringskassan 2017).

Utbetalningarna uppgick under 2016 till 12,5 miljarder kronor för arbetslöshetsersättning (IAF, 2017 a), 13,8 miljarder för aktivitetsstöd och utvecklingsersättning och 4,2 miljarder för etableringsersättning inklusive etableringstillägg och bostadsersättning (Försäkringskassan, 2016).<sup>3</sup> Sammanlagt betalades alltså cirka 30 miljarder kronor ut under 2016.

Arbetslösersättning betalas ut av arbetslöshetskassan till den medlem som uppfyller villkoren.<sup>4</sup> Arbetslöshetskassorna ersätts genom statsbidrag för utbetalad ersättning. Statens kostnader täcks dels via

---

<sup>3</sup> Etableringstillägg och bostadstillägg omfattas inte av Arbetsförmedlingens kontrollfunktion, men eftersom Försäkringskassan inte särredovisar kostnaden för etableringsersättningen har utredningen av praktiska skäl valt att ta med det sammantagna beloppet i texten.

<sup>4</sup> För arbetslöshetskassornas övriga uppgifter, se avsnitt 6.3.2 Ansvarsfördelningen inom kontrollsystemet.



en avgift som arbetslöshetskassorna betalar till staten enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor samt via en arbetsmarknadsavgift som är en del av arbetsgivaravgiften och egenavgiften, och som regleras i socialavgiftslagen (2000:980).

Även aktivitetsstödet finansieras av arbetsmarknadsavgiften, medan etableringsersättningen är skattefinansierad. Arbetslöshetskassornas verksamhet finansieras av medlemsavgifter.

Under senare år kvalificerar sig färre för försäkringen, vilket sannolikt beror på att andelen arbetslösa med svag anknytning till arbetsmarknaden har ökat, att arbetsvillkoret har skärpts samt att försäkringen inte är utformad för dagens arbetsmarknad där fler går in och ur jobb oftare. Av de arbetslösa fick 38 procent arbetslöshetsersättning 2016, jämfört med 68 procent 2006 (AEA, 2017).<sup>5</sup> Andelen arbetslösa på Arbetsförmedlingen som får arbetslöshetsersättning är större i de äldre åldersgrupperna. Av de som var 60 år och äldre var det 65 procent som fick ersättning under 2016, vilket kan jämföras med endast 10 procent av personer i åldrarna 18–24 år. Andelen män som fick arbetslöshetsersättning var något högre än andelen kvinnor. Samtidigt har medlemsantalet i många arbetslöshetskassor sjunkit, vilket också har medfört att andelen som enbart har rätt till grundersättning har ökat.

Regeringen tillsatte i februari 2018 en statlig utredning<sup>6</sup> med uppgift att bland annat analysera och föreslå hur försäkringen ska kunna inkludera fler. Betänkande ska överlämnas till regeringen senast den 31 januari 2020.

### 6.3 Så fungerar kontrollsystemet

I avsnittet redogörs för sanktioner i ersättningssystemen, de ingående kontrollaktörernas uppdrag och ansvarsfördelningen mellan dem samt kostnaderna för de olika aktörernas respektive delar. Avsnittet fortsätter med fakta om kontrollernas funktion och de instrument som används för att inhämta information om den arbetssökandes ansträngningar för att ta sig ur sin arbetslöshet.

<sup>5</sup> Här skiljer sig siffrorna åt mellan olika källor. Enligt Statens resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys m.m. – del av ESV:s underlag för årsredovisning för staten 2016 har andelen av de arbetslösa som har rätt till arbetslöshetsersättning fallit från 80 procent 2006 till cirka 33 procent 2016.

<sup>6</sup> Här avses utredningen En arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster (A 2018:1).

### 6.3.1 Sanktionsregler

Den ersättningstagare som missköter sitt arbetssökande, förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar sin arbetslöshet kan mötas av ett beslut om sanktion. I 43 § lagen om (1997:238) arbetslöshetsförsäkring fastställs att en sökande ska varnas om han eller hon:

- utan godtagbart skäl inte medverkat till att upprätta en individuell handlingsplan,
- utan godtagbart skäl inte lämnat en aktivitetsrapport till den offentliga arbetsförmedlingen inom utsatt tid,
- utan godtagbart skäl inte besökt eller tagit kontakt med den offentliga arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör vid överenskommen eller på annat sätt beslutad tidpunkt,
- utan godtagbart skäl inte sökt anvisat lämpligt arbete, eller
- inte aktivt sökt lämpliga arbeten.

I 43 a § finns bestämmelser om att en sökande ska stängas av från rätt till ersättning i 5 ersättningsdagar, om han eller hon utan godtagbart skäl:

- avisat ett erbjudet lämpligt arbete,
- genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat att en anställning inte kommit till stånd, eller
- avisat en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas.

I 43 b § finns bestämmelser om att en sökande ska stängas av från rätt till ersättning i 45 ersättningsdagar, om han eller hon

- utan giltig anledning lämnat sitt arbete,
- på grund av otillbörligt uppförande skilts från sitt arbete,
- utan giltig anledning lämnat ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas, eller
- uppträtt på ett sådant sätt att den offentliga arbetsförmedlingen återkallat en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program för vilket aktivitetsstöd lämnas.

I princip gäller samma grunder och principer för varning och avstängning för alla ersättningar. Några skillnader finns där de viktigaste är att det inom aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning finns godtagbara skäl för att inte aktivt söka lämpliga arbeten<sup>7</sup> och att upprepningar av otillåtet beteende för arbetssökande med arbetslöshetsförsäkring kan leda till avstängning från ersättning till dess att ett nytt arbetsvillkor uppfyllts. Motsvarande regler finns inte för de andra ersättningarna, utan i dessa är en avstängning från ersättning under 45 dagar den strängaste sanktionen.

I sanktionssystemen, både för arbetslöshetsförsäkringen och de ersättningar som är kopplade till arbetsmarknadspolitiska insatser, används sanktionstrappor enligt principen att sanktionen blir alltmer ekonomiskt kännbar i takt med antalet upprepade avvikelser.

### 6.3.2 Ansvarsfördelningen inom kontrollsystemet

Kontrollsystemet bygger på insatser från flera olika aktörer.

Den arbetssökande som söker eller uppbär ersättning ska:

- delta i upprättandet av en handlingsplan<sup>8</sup> hos Arbetsförmedlingen samt, när det är aktuellt, delta i framtagandet av en gemensam planering med en kompletterande aktör,
- redovisa sina ansträngningar att ta sig ur arbetslösheten i en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen,
- lämna ansökan i form av en tidrapport<sup>9</sup> till arbetslöshetskassan (arbetslöshetsersättning) eller lämna ansökan till Försäkringskassan (aktivitetsstöd, utvecklingsersättning samt, från den 1 januari 2018 även etableringsersättning),

---

<sup>7</sup> I IAF:s föreskrift (IAF 2017 b) framgår att deltagande i de arbetsmarknadspolitiska programmen "stöd till start av näringsverksamhet" eller "förberedande insatser för den som särskilt behöver förbereda sig för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program, utbildning eller arbete" utgör godtagbara skäl för att inte aktivt söka arbete.

<sup>8</sup> Arbetsförmedlingen har i och med övergången till ett nytt digitalt verktyg börjat använda begreppet egen planering i stället för handlingsplan. Utredningen har dock valt att skriva handlingsplan eftersom det är den term som används i författning.

<sup>9</sup> Tidrapporten som tidigare kallades kassakort eller tidkort utgör också en ansökan om arbetslöshetsersättning.

- ta kontakt med eller besöka Arbetsförmedlingen eller kompletterande aktör vid överenskommen eller på annat sätt bestämd tidpunkt,
- närvara vid och delta i aktiviteter inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program man blivit anvisad till,
- söka anvisad plats eller utbildning,
- aktivt söka lämpligt arbete.<sup>10</sup>

Arbetsförmedlingen har till uppgift att upprätta en handlingsplan för varje arbetssökande samt underrätta arbetslöshetskassan om det kan antas att en arbetssökande som uppbär arbetslöshetsersättning inte längre uppfyller de allmänna villkoren, missköter arbetssökandet,<sup>11</sup> förlänger tiden i arbetslöshet eller orsakar arbetslösheten.<sup>12</sup>

För arbetssökande som uppbär aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning ska Arbetsförmedlingen själv fatta beslut om varning eller avstängning. Denna prövning görs av en centralt placerad enhet kallad Ersättningsprövning. Det finns också en enhet på Arbetsförmedlingen, enheten Ersättningar som bland annat har till uppgift att utveckla och följa kontrollarbetet på en mer strategisk nivå. Det handlar till exempel om att ta fram handläggarsstöd samt ställa krav på utveckling av systemstöd för kontrollarbetet.

Kompletterande aktörer som utför insatser som arbetssökande har anvisats till, ska anmäla avvikelser som till exempel frånvaro från programinsatser till Arbetsförmedlingen.<sup>13</sup> Arbetsförmedlingen har därefter i uppgift att besluta om varning eller avstängning.

Arbetslöshetskassorna utreder och beslutar om rätten till arbetslöshetsersättning och om sanktioner, beräknar storleken på ersättningen samt betalar ut den. Arbetslöshetskassorna ser också till att

---

<sup>10</sup> Kravet på den arbetssökande att aktivt söka lämpligt arbete ser utredningen inte som en del av kontrollfunktionen utan som kärnan i vad som ska kontrolleras. Att den arbetssökande aktivt har sökt arbete kontrolleras via aktivitetsrapporten och platsanvisningar.

<sup>11</sup> För arbetssökande som söker eller uppbär ersättning enligt förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser gäller formuleringen ”missköter sig”.

<sup>12</sup> I 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten finns detaljerade bestämmelser om när Arbetsförmedlingen ska skicka underrättelse till arbetslöshetskassan.

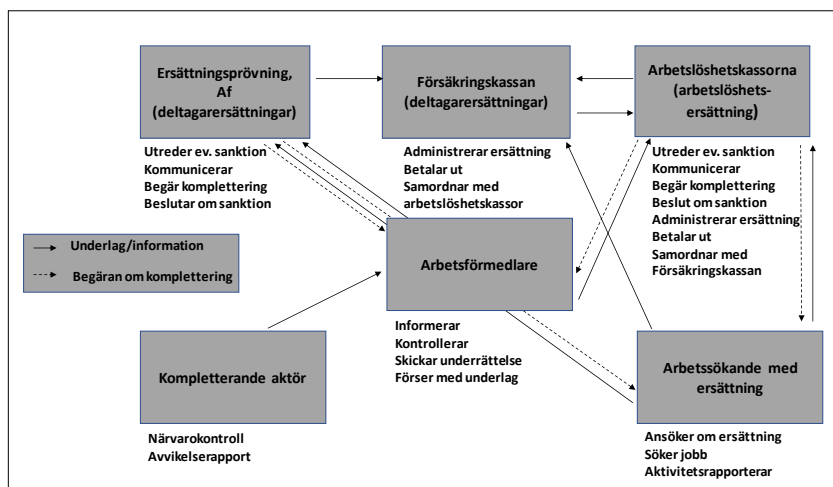
<sup>13</sup> Kravet att informera Arbetsförmedlingen om avvikelser gäller endast anordnare som Arbetsförmedlingen har avtal med. Någon motsvarande skyldighet finns inte för till exempel praktikanordnare eller utbildningsanordnare inom det reguljära utbildningssystemet.

den arbetsökande som har arbetslöshetsersättning får samma ersättningsnivå oavsett om det handlar om arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd.

Försäkringskassan beslutar om ersättningsnivå för aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning samt betalar ut ersättningen.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring (IAF) ansvarar för tillsyn över arbetslöshetsförsäkring, arbetslöshetskassorna, Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkring, samt Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans handläggning av ärenden som rör åtgärder inom aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning. Tillsynen gäller om arbetslöshetskassorna respektive Arbetsförmedlingen följer bindande regler, men IAF överprövar eller granskar inte enskilda beslut om ersättning eller avstängning. IAF kan meddela erinringar mot en arbetslöshetskassas verksamhet eller förelägga denna att vidta rättelse inom viss tid. Man kan också besluta att dra in statsbidrag om kassan inte följer ett sådant föreläggande eller återkräva statsbidrag som har betalats ut felaktigt. Om IAF upptäcker brister hos Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan ska man påtala det till de granskade myndigheterna. IAF utfärdar även juridiskt bindande föreskrifter inom tillsynsområdet.

Figur 6.1 Översikt över kontroll och administration av ersättningar



Bilden visar ansvarsfördelning och informationsflöde för kontroll och administration av ersättningar.

### 6.3.3 Kontrollernas funktion och de kontrollinstrument som används

Kontroller och möjlighet till sanktioner ska säkra ersättningssystemens legitimitet och påverka att den som uppbär ersättning vidtar lämpliga åtgärder för att tiden i arbetslöshet ska bli så kort som möjligt. Under tiden en arbetssökande uppbär ersättning sker löpande kontroller för att säkerställa att personen sköter sina åtaganden.<sup>14</sup>

För att kontrollera att den arbetssökande som söker eller uppbär ersättning sköter sina åtaganden används ett antal kontrollinstrument som regleras i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.<sup>15</sup> Dessa är att:

1. granska aktivitetsrapporter,
2. ta ny kontakt eller boka nytt besök när en arbetssökande uteblivit från en bokad kontakt eller ett möte,
3. anvisa arbetssökande att söka lämpligt arbete,
4. upprätta handlingsplan och hålla den aktuell.

Därutöver tillkommer anvisning till ett program som kan ses som ett sätt att testa arbetsviljan och därmed som ett kontrollinstrument i sig.

Traditionellt har platsanvisningar och bokade möten varit de viktigaste instrumenten i Arbetsförmedlingens kontrollarbete. Den enskilda arbetsförmedlaren får även i sin dialog med den arbetssökande information om vad denne gjort för att ta sig ur sin arbetslöshet. Sedan 2013 ska också arbetssökande lämna aktivitetsrapporter till Arbetsförmedlingen som sedan granskas av myndigheten. Detta har inneburit att kontrollarbetet i stor utsträckning kommit att koncentreras till denna uppgift. Med förändringen ville regeringen möjliggöra bättre kontroll och uppföljning av sökaktiviteten och man framhöll att mer ansvar skulle ligga på den arbetssökande att redogöra för de åtgärder som vidtagits för att komma ur arbets-

---

<sup>14</sup> Det finns arbetslösa som på grund av deltagande i visst program har godtagbara skäl att inte aktivt söka arbete.

<sup>15</sup> IAF har förtydligat att uppdraget består av de fyra arbetsmoment som listas ovan (IAF 2016 a). Utredningen ser att handlingsplanen inte bara är ett kontrollinstrument utan i första hand är till för att tydliggöra den arbetssökandes plan för att komma ur sin arbetslöshet.

lösheten. Det nya arbetssättet innebar samtidigt att Arbetsförmedlingens roll renodlades till att kontrollera och underrätta, medan arbetslöshetskassorna skulle utreda och fatta beslut om sanktion.

I arbetslöshetsförsäkringen är det sökaktiviteten som är i fokus men när det gäller aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och, från och med 2018, etableringsersättning<sup>16</sup> är det också viktigt att den arbetsökande deltar i de aktiviteter som ingår i de arbetsmarknadspoliska insatser som man anvisats till och som ska vara dokumenterade i en individuell handlingsplan. Att den arbetsökande deltar enligt överenskommelse kontrolleras inte aktivt, utan Arbetsförmedlingen agerar på information om avvikelser. Upphandlade anordnare av Stöd och matchning är till exempel skyldiga att rapportera frånvaro.

Utöver de kontrollinstrument som anges ovan, kan fördjupade utredningar göras av handläggare på arbetslöshetskassorna och på Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning när dessa mottagit en underrättelse om avvikelse. Ofta innebär arbetet i praktiken att man via standardiserade brev begär in kompletterande information från arbetsförmedlare, Arbetsförmedlingens kompletterande aktörer, arbetsgivare och den arbetsökande själv och därefter gör en bedömning enligt standardiserade handläggarstöd.

#### 6.3.4 Arbetsförmedlingens underrättelser

Arbetsförmedlingens underrättelser har under perioder betraktats som ett kontrollinstrument av både Arbetsförmedlingen och olika granskande organ. IAF konstaterar dock att de snarare är ett utfall av kontroller än ett kontrollinstrument i sig (IAF 2016 a).

Den i särklass vanligaste orsaken till att en underrättelse skickas till arbetslöshetskassan eller till enheten Ersättningsprövning är enligt IAF (2017 e) att en aktivitetsrapport inte har lämnats i tid (85 procent). Övriga meddelandeorsaker fördelas enligt nedan.

- Den arbetsökande har inte besökt eller kontaktat Arbetsförmedlingen eller en kompletterande aktör enligt överenskommelse (12 procent).

---

<sup>16</sup> Nyanlända personer som får etableringsersättning efter anvisning till etableringsprogrammet omfattas av det harmoniserade regelverket för kontroll och sanktion. Däremot inte nyanlända med etableringsplan enligt beslut som fattades före den 1 januari 2018.

- Den arbetssökande har inte aktivt sökt lämpligt arbete (3 procent).
- Den arbetssökande har inte medverkat till att upprätta en handlingsplan (0,4 procent).
- Den arbetssökande har inte sökt anvisat arbete (0,1 procent).

Underrättelser skapas i ett systemstöd och samlas i den så kallade meddelandebanken, en databas varifrån den skickas vidare till den berörda arbetslöshetskassan om det finns en prenumeration på den sökande. Samtidigt skickas automatiskt information till den arbetssökande via e-brev.

Enligt Arbetsförmedlingens föreskrifter ska arbetsförmedlaren beskriva i underrättelsen varför en arbetssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning inte bedöms uppfylla villkoren i arbetslöshetsförsäkringen. Uppgifter som ligger till grund för underrättelsen ska också finnas med. Det kan till exempel röra sig om hela eller delar av den arbetssökandes handlingsplan, aktivitetsrapport eller daganteckningar som arbetsförmedlaren skrivit. Om den arbetssökande har avvisat ett lämpligt arbete ska uppgifter om vilket arbete det gäller bifogas.<sup>17</sup>

Det är vanligt att arbetslöshetskassan begär kompletterande information som man bedömer behövs för sin utredning.<sup>18</sup> En underrättelse kan även kompletteras på arbetsförmedlarens initiativ, till exempel om ny information har tillkommit i ärendet. När uppgifter ska lämnas ut från myndigheten till arbetslöshetskassan ska en sekretessprövning göras i enlighet med bestämmelserna i lagen (2009:400) om offentlighet och sekretess.

Enheten Ersättningsprövning tar också emot underrättelser, men här är hanteringen en annan eftersom enhetens medarbetare har tillgång till samma systemstöd som arbetsförmedlarna och därmed själva kan hitta den information som finns dokumenterad för respektive arbetssökande. Behörigheten är dock begränsad till den information om den aktuella arbetssökande som bedöms vara relevant för den utredning som handläggaren är ansvarig för.

---

<sup>17</sup> För information om de olika momenten i Arbetsförmedlingens arbete med underrättelser hänvisas till Arbetsförmedlingens föreskrifter och handläggarstöd.

<sup>18</sup> För att ge en ungefärlig bild av volymerna visar en rapport från Arbetsförmedlingens statistikdatabas (Arbetsförmedlingen 2017 b) att a-kassan begärde 1 554 kompletteringar under oktober 2017 och 1 583 månaden efter.



## 6.4 Tidigare genomförda granskningar

IAF har under åren i många granskningar rapporterat om brister i Arbetsförmedlingens kontrolluppdrag. Flertalet brister har identifierats i de kontrollmoment som åligger arbetsförmedlare, men även felaktig hantering hos arbetslöshetskassorna och enheten Ersättningsprövning har belysts. Vidare har ESO (2012) beskrivit problem med Arbetsförmedlingens kontrollarbete.

### 6.4.1 Det görs inte välgrundade bedömningar av vad som utgör lämpligt arbete

I och med införandet av förändrade regler för arbetslöshetsförsäkringen 2013 blev det tydligt att Arbetsförmedlingen i sitt kontrollarbete främst skulle fokusera på att den arbetssökande aktivt söker lämpligt arbete.<sup>19</sup> För att kunna följa upp detta är det viktigt att veta vilken sökaktivitet som är rimlig och vad som är att betrakta som lämpliga arbeten. Uppgiften försvåras dock av att det som kan anses vara en tillräcklig sökaktivitet varierar beroende på:

- den arbetssökandes förutsättningar som utbildning och yrkesvana,
- personliga förhållanden som ålder och hälsa,
- tillgången på arbeten som den arbetssökande har förutsättningar för att kunna utföra, samt på
- konkurrensen om dessa arbeten.

Arbetsförmedlarna måste alltid göra individuella bedömningar och det finns inga givna svar på vad som utgör ett lämpligt arbete och vilken sökaktivitet som är tillräcklig.<sup>20</sup> Uppgiften att bedöma tillräckligheten i varje arbetssökandes sökaktivitet kräver därmed, inte bara rätt kompetens utan även en inte obetydlig tidsåtgång.

IAF har riktat kritik mot Arbetsförmedlingens arbete med att kontrollera att arbetssökande aktivt söker lämpligt arbete. IAF:s granskningar visar till exempel att Arbetsförmedlingen inte gör välgrundade bedömningar av vad som är att betrakta som lämpligt arbete

---

<sup>19</sup> För en överblick över förändringarna hänvisas till Ds 2012:3 och regeringens proposition 2012/13:12. Se även lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

<sup>20</sup> Inom Arbetsförmedlingen pågår ett arbete med att försöka minimera bedömningsdelen.

och att man brister i uppföljningen när en arbetssökande inte har sökt ett arbete som Arbetsförmedlingen har bedömt som lämpligt och därför anvisat den arbetssökande att söka. IAF gör dessutom iakttagelsen att Arbetsförmedlingen sällan eller aldrig meddelar arbetslöshetskassan när en arbetssökande har underlåtit att vidga sitt geografiska eller yrkesmässiga sökområde (IAF, 2017 c och 2017 d).<sup>21</sup>

Till sin hjälp i bedömningarna har arbetsförmedlaren IAF:s föreskrifter samt ett skriftligt handläggarstöd som Arbetsförmedlingen har tagit fram. Arbetsförmedlingen har dock i en intern utredning från 2017 påpekat att föreskriften om lämpligt arbete inte ger tillräcklig vägledning och att förståelsen för bestämmelserna påverkas av att begreppet lämpligt arbete över tid har ansetts ha lite olika innebörd (Arbetsförmedlingen, 2017 a). IAF belyser att så är fallet i en publikation från 2012, i vilken bland annat förarbeten till lagen om arbetslöshetsförsäkring gått igenom. IAF konstaterar i studien att tolkningen av lämpligt arbete tidigare var mer generös ur den arbetssökandes perspektiv men att den med tiden har givits en striktare innebörd där en snabb omställning kommit att bli viktigare än att en arbetssökande får ett arbete där dennes utbildning och färdigheter utnyttjas mest effektivt (IAF, 2012 b). Arbetsförmedlingen önskar ytterligare förtydliganden eftersom man i dagsläget har svårt att veta om fokus i kontrollarbetet bör vara på en så kort omställningstid som möjligt eller om hänsyn även ska tas till att den arbetssökande får ett arbete som är rätt utifrån arbetsmarknadens behov.

Även om det finns vissa skillnader mellan arbetslöshetsförsäringen och övriga ersättningstyper i kraven på att aktivt söka lämpligt arbete, bedömer utredningen det som sannolikt att det som sägs ovan i praktiken även gäller för aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning.

---

<sup>21</sup> Arbetsförmedlingen anser att IAF gjort en orimlig tolkning av reglerna att det i samtliga fall krävs att en arbetssökande ska vidga sitt sökområde. Man menar att det endast kan vara aktuellt att vidga sökområdet när detta krävs för att den arbetssökande ska kunna upprätthålla en god sökaktivitet.

## 6.4.2 Kontrollinstrumenten används inte optimalt

### Aktivitetsrapport och handlingsplan

Arbetsförmedlingen får in cirka 240 000 aktivitetsrapporter varje månad. Uppföljningen är tidskrävande och innebär svåra bedömningar. Administrationen tar dessutom tid från andra arbetsuppgifter som därmed riskerar att utföras sämre eller inte alls. Arbetsförmedlingen ska granska alla aktivitetsrapporter inom 14 dagar, vilket man klarar i nio av tio fall oavsett vilken ersättningstyp den arbetssökande kan ha rätt till. Andelen granskade rapporter har enligt Arbetsförmedlingens årsredovisning 2016 legat stabilt över tid. I intervjuer som IAF har genomfört säger dock en majoritet av arbetsförmedlarna att de inte har tid att granska aktivitetsrapporter på ett tillfredsställande sätt (IAF, 2016 a).<sup>22</sup>

Såväl själva aktivitetsrapporteringen som granskningen av aktivitetsrapporten underlättas av om det finns en dokumenterad planering av vilka åtgärder den arbetssökande ska vidta för att nå upp till villkoren för att få ersättning. Med nuvarande regler är handlingsplanen det lämpliga stället för sådan information. Med en mindre tydlig handlingsplan måste en större andel av bedömningsarbetet i stället göras vid granskningen av aktivitetsrapporten. En komplicerande faktor är att såväl planering som uppföljning behöver göras utifrån två perspektiv, dels vad som krävs för att uppfylla villkoren för ersättning och dels vad som krävs för en effektiv matchning eller progression. Dessa båda krav behöver inte nödvändigtvis vara överlappande. Ett visst antal sökta arbeten kan till exempel vara tillräckligt för arbetslöshetsförsäkringen men otillräckligt för att den specifika arbetssökanden ska hitta ett lämpligt arbete.

I praktiken är kopplingen mellan individens handlingsplan och aktivitetsrapport ofta vag, vilket medför att aktiviteter som rapporteras inte med nödvändighet möter kraven som angetts i handlingsplanen. Det är inte heller ovanligt att en handlingsplan saknas helt. Enligt förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska en handlingsplan upprättas inom 30 dagar från tidpunkten då den arbetssökande skrevs in på Arbetsförmedlingen. Ett statistikuttag från januari 2017 visar dock att bara 50 procent av

---

<sup>22</sup> Se även Arbetsförmedlingen (2018 a).

de arbetssökande hade en handlingsplan 90 dagar efter inskrivning. För personer med etableringsplan var andelen 18 procent.

Ett dilemma är att den enskilt vanligaste orsaken till att en under rättelse skickas till arbetslöshetskassan eller enheten Ersättningsprövning är att den arbetssökande inte har skickat in en aktivitetsrapport i tid. Det finns därmed en risk att det som kontrolleras snarare är hur väl en arbetssökande sköter sin administration än vad denne gör för att för att komma ur sin arbetslöshet. Ända sedan systemet med skriftliga aktivitetsrapporter infördes har behovet av ett undantag för vissa grupper av arbetssökande lyfts fram. Det handlar bland annat om personer med läs- och skrivsvårigheter och bristande kunskaper i svenska. Arbetsförmedlingen ger dock extra stöd till framför allt programdeltagare som är utrikes födda eller som har en funktionsnedsättning som försvårar aktivitetsrapporteringen (IAF, 2015 a).

## Platsanvisningar

När en arbetsförmedlare bedömer att det är lämpligt kan en arbetssökande få en platsanvisning, vilket innebär ett krav på att söka en viss vakant tjänst. Bestämmelser om platsanvisningar finns i såväl lag, förordning som i föreskrifter.<sup>23</sup> Platsanvisningar är ett sätt att matcha den som söker arbetskraft med den som söker arbete, men är också ett sätt att kontrollera att en arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söker arbete. Om den arbetssökande avstår från att söka platsen utan att ha godtagbara skäl ska beslutande instans (arbetslöshetskassan respektive enheten Ersättningsprövning) underrättas om detta så att saken kan utredas och beslut om eventuell sanktion fattas.

Platsanvisningar kan vara problematiska som kontrollverktyg eftersom det är lättare att anvisa en arbetssökande som står nära arbetsmarknaden till ett lämpligt arbete än en arbetssökande som står längre ifrån. Det har tidigare medfört att den förra målgruppen kontrollerats mer än den senare (ESO, 2012). Många arbetsgivare uppfattar dessutom platsanvisningar som ett trubbigt verktyg som leder till en mängd ansökningar som ofta inte möter de uppställda kraven

---

<sup>23</sup> Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringen, IAF:s föreskrift om lämpligt arbete (2015 b), Arbetsförmedlingens föreskrift om aktivitetsrapport, anvisning till arbete och underrättelse till a-kassa (2016 a).

för arbetet. En platsanvisning kan också uppfattas som väldigt ingripande för den arbetssökande som tvingas söka ett arbete som kanske inte uppfattas passa den individuella kompetensen eller preferensen, något som kan påverka förtroendet för Arbetsförmedlingen negativt.

Arbetsförmedlingen har successivt kommit att använda platsanvisningar i mindre utsträckning och de har i många fall ersatts av en rekommendation om att söka ett lämpligt arbete. Även om platsanvisningar inte används lika ofta längre så ska alla platsanvisningar följas upp.

Arbetsförmedlingens egen statistik visar dock att endast cirka 40 procent av platsanvisningarna följdes upp under 2017. IAF har dessutom i flera granskningar konstaterat att Arbetsförmedlingen inte underrättar arbetslöshetskassan när en arbetssökande avstått från att söka en anvisad plats. Under 2014 följdes till exempel bara lite mer än hälften av alla ej sökta anvisningar av en underrättelse inom två veckor. IAF konstaterar att hanteringen av platsanvisningar brister inom hela Arbetsförmedlingen men att det finns en variation mellan olika delar av landet. Orsaker som anges i rapporten är kunskapsbrist hos arbetsförmedlarna, att systemstödet med automatiska påminnelser om att följa upp en platsanvisning inte ger tillräckligt stöd i arbetet samt att arbete med kontroller inte prioriteras.

### **Bokad kontakt eller möte**

När en arbetssökande har uteblivit från en bokad kontakt ska arbetsförmedlaren underrätta arbetslöshetskassan (vid arbetslöshetsersättning) eller enheten för Ersättsättningsprövning (vid övriga ersättningar) som fattar beslut om varning eller avstängning från ersättning. När det gäller arbetslöshetsförsäkringen måste också en ny kontakt bokas. IAF har dock pekat på att det är vanligt att detta inte sker. I en kartläggning av ärenden som gjordes i slutet av 2015 visade det sig att det enbart i hälften av fallen bokades ett nytt besök eller en ny kontakt (IAF, 2016 b). En starkt bidragande orsak bedömdes vara att systemstödet inte uppfattades som användarvänligt och att uteblivna kontakter som bokats på annat sätt inte alltid uppmärksammades av arbetsförmedlarna. De beskrivna bristerna i hanteringen innebär risker för att underrättelser inte skickas vid utebliven kontakt.

### 6.4.3 Kontrollarbetet prioriteras inte

Flera studier visar att personal på Arbetsförmedlingen uppfattar att arbetet med kontroller av arbetssökande med ersättning har låg prioritet i myndigheten. Det finns också en oro hos anställda att Arbetsförmedlingens pågående utvecklingsarbete, den så kallade Förnyelseresan<sup>24</sup>, har ett alltför stort fokus på service, och att kontrollfunktionen därför hamnar i skymundan (IAF, 2017 d och Arbetsförmedlingen, 2018 b).

I Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2017 framgår att mindre tid läggs på kontrollarbetet genomfört med föregående år, från 4,7 procent av tillgängliga personalresurser 2016 till 3,9 procent året därpå.<sup>25</sup> Eftersom insatser för att förbättra kontrollarbetet<sup>26</sup> har genomförts under tidsperioden är det svårt att veta om det är dessa som har lett till effektiviseringar eller om minskningen kan ses som en signal om att utförandet av kontroll av arbetssökande med ersättning har fått minskad prioritet.

ESO har påpekat att det faktum att Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag inte påverkas av de kostnader som uppstår hos arbetslöshetskassor och skattebetalare av en för låg kontrollnivå, kan bidra till att kontrollen får mindre fokus när myndigheten måste prioritera mellan olika uppgifter som ska utföras (ESO, 2012).

### 6.4.4 Få underrättelser och variation mellan kontor

En återkommande iakttagelse, inte minst i IAF:s granskningar har varit att få underrättelser lämnas till arbetslöshetskassan i förhållande till antalet arbetssökande.<sup>27</sup> Det är inte möjligt att avgöra om orsaken är att det är ovanligt att arbetssökande missköter sitt arbets-

---

<sup>24</sup> Arbetsförmedlingen har sedan 2014 bedrivit ett omfattande utvecklingsprogram, den så kallade Förnyelseresan, med syfte att förbättra verksamheten i en rad avseenden. Förnyelseresan omfattar bland annat förbättringar av tjänsteutbud, digitalisering och bättre systemstöd genom användardriven utveckling, förändrad ledningsfilosofi och förändring av organisationskulturen.

<sup>25</sup> Siffrorna bygger på chefers årliga uppskattningar av tidsåtgång som görs för presentationen "säkerställa arbetslöshetsförsäkringen fungerar som omställningsförsäkring" i Arbetsförmedlingens årsredovisning. I prestationen ingår kontroll kopplad till arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd och utvecklingsersättning men inte etableringsersättning.

<sup>26</sup> En ny checklista för underrättelser sjuöskades sommaren 2017 och ett nytt handläggarstöd några månader senare.

<sup>27</sup> Till exempel lämnades 242 underrättelser per 1 000 arbetssökande i månaden inom arbetslöshetsförsäkringen och 116 per 1 000 deltagare i program, alltså arbetssökande som var berättigade till aktivitetsstöd (Arbetsförmedlingen, 2018 a).

sökande eller om Arbetsförmedlingen inte upptäcker felaktiga betenden alternativt underlåter att rapportera dem. IAF menar dock att det sannolikt finns ett betydande mörkertal.

Trots osäkerheten om vilket antal underrättelser som korrekt avspeglar de faktiska förhållanden, kan antalet säga något om hur väl kontrollarbetet fungerar och hur det prioriteras inom Arbetsförmedlingen. IAF instämmer i denna analys i den rapport som nämns i stycket ovan.

### Skillnader mellan olika kontor

IAF har även vid flera tillfällen konstaterat att antalet underrättelser varierar stort mellan arbetsförmedlingskontor<sup>28</sup>, även när dessa bedöms ha likvärdiga förutsättningar. I en granskning (2017 e) varierade antalet mellan 114 och 276 underrättelser per 1 000 arbetssökande med arbetslöshetsersättning och mellan 94 och 294 när det gäller arbetssökande med aktivitetsstöd.<sup>29</sup>

Den här bilden utmanas i viss utsträckning av Arbetsförmedlingens egen utredning som färdigställdes i januari 2018. Den visar också på vissa skillnader mellan marknadsområden<sup>30</sup> även om variationen är relativt liten. Myndigheten menar att resultatet talar emot att det finns ett systematiskt problem med regionala skillnader i tillämpningen av kontrollfunktionen. Man konstaterar också att det är komplicerat att få en rättvis bild av variationen och att skillnader i metodval skulle kunna förklara varför tidigare utredningar visat på en större regional variation<sup>31</sup> (Arbetsförmedlingen, 2018 b).

Både IAF och Arbetsförmedlingen har i sina respektive studier undersökt möjliga orsaker till skillnader genom att intervjua anställda på Arbetsförmedlingen. Svaren ger en samstämmig bild av att följande parametrar anses ha stor betydelse för hur väl arbetet med kontroller utförs:

- ledningens inställning och prioritering (från högsta ledning ner till närmaste chef),

---

<sup>28</sup> Här avses: IAF (2016 a, 2016 c och 2017 e).

<sup>29</sup> Siffrorna gäller 2016.

<sup>30</sup> Arbetsförmedlingens verksamhet är indelad i marknadsområden, som i sin tur består av flera arbetsförmedlingskontor.

<sup>31</sup> Här avses: IAF (2012 a, 2013 och 2015 c).

- styrning och uppföljning av arbetet samt ett strukturerat arbets-sätt,<sup>32</sup>
- tillgång till kompetens och kompetensutveckling.

#### **6.4.5 Arbete med utredning och sanktion fungerar relativt väl**

##### **Arbetsförmedlingens arbete med utredning och sanktion inom aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning**

IAF bedömer att Arbetsförmedlingen tillämpar regelverket för sanktioner för arbets sökande med aktivitetsstöd korrekt i de allra flesta fall (IAF, 2017 f). Dock förekommer det vissa brister i regel tillämpningen. Den ansvariga enheten Ersättningsprövning gör inte alltid en självständig utredning, vilket innebär att beslut fattas helt utifrån den motivering som arbetsförmedlaren givit i underrättelsen. Denna är i sin tur ofta direkt hämtad från programdeltagarens aktivitetsrapport. Detta strider mot gällande regler (IAF, 2017 f). IAF har även uppmärksammat brister i Arbetsförmedlingens tillämpning av reglerna för att återkalla en programanvisning till jobb- och utvecklingsgarantin för vissa arbets sökande (IAF, 2018 a).

I utredningens möten både med representanter för enheten Ersättningsprövning på Arbetsförmedlingen och med personal på IAF framkommer att det är till fördel för kvaliteten i utredningarna att den personal som utför dem har tillgång till dokumentation i ärenden direkt i Arbetsförmedlingens egna system, vilket av sekretesskäl inte är fallet för arbetslöshetskassorna.

##### **A-kassornas arbete med utredning och beslut om sanktion inom arbetslöshetsförsäkringen**

IAF har under åren genomfört ett antal granskningar av arbetslöshetskassornas arbete med utredning om beslut om sanktion inom arbetslöshetsförsäkringen. Dessa visar att arbetslöshetskassorna i stort sett sköter sina åtaganden enligt gällande regelverk, men granskningarna har också uppmärksammat några områden där rutinerna

---

<sup>32</sup> Ett systematiskt och samordnat arbets sätt nämns bara i IAF:s granskning, men utredningen bedömer att det ligger så nära det som sades om styrning och ledning i Arbetsförmedlingens utredning att dessa aspekter utan problem kan sägas vara olika sätt att beskriva samma sak.



brister. IAF bedömer att arbetslöshetskassor ibland inte gör självständiga utredningar efter att ha nåtts av underrättelser, utan i för stor utsträckning förlitar sig bedömningar som gjorts av Arbetsförmedlingen. IAF:s ärendegranskningar visar också att det i viss utsträckning fattas beslut som är baserade på ofullständigt underlag och att det förekommer fall där en arbetslöshetskassa inte följt regelverket för godtagbara skäl och har avstått från att utdela en sanktion trots att det inte framkommit att den arbetssökande varit aktiv i sitt arbetssökande alternativt haft godtagbara skäl att avisa ett lämpligt arbete (IAF, 2016 d).<sup>33</sup>

En färsk granskning från Riksrevisionen visar att det finns betydande skillnader mellan arbetslöshetskassorna i hur ofta underrättelser från Arbetsförmedlingen leder till sanktioner och menar att en möjlig förklaring är att man hanterar regelverket för framför allt godtagbara skäl olika (Riksrevisionen, 2018). Även hantering av utslutningar och fränkännande varierar mellan kontor (IAF, 2016 e).

Arbetslöshetskassorna menar att det är vanligt att man får alltför knapphändig eller missvisande information från Arbetsförmedlingen för att kunna avgöra om en ersättningsökande har misskött sitt arbetssökande eller ej. Handlingsplaner saknas eller är för otydliga för att bedöma om en person är aktivt arbetssökande (IAF, 2016 d).

Av IAF:s rapporter framgår att arbetslöshetskassorna vanligen instämmer i IAF:s bedömningar, även om undantag förekommer, och att det finns en lyhördhet och vilja att utveckla verksamheterna för att komma tillrätta med de brister som IAF har uppmärksammat.

#### 6.4.6 Samarbete och rollfördelning kan förtydligas

IAF:s granskningar visar att det saknas samsyn kring ansvarsfördelningen vid hantering av underrättelser, både inom Arbetsförmedlingen och mellan de olika aktörer som är inblandade i kontrollarbetet. Det råder oklarhet kring vem som ska göra utredningen av vad som har hänt, vilket underlag som ska skickas samtidigt med underrättelsen och vilket underlag som ska skickas på begäran. Kunskapen om hanteringen av underrättelser varierar mellan arbetsförmedlare och är på sina håll otillräcklig (IAF, 2017 g).

---

<sup>33</sup> Se även IAF (2015 d och 2016 f).

Det finns också exempel på att arbetsförmedlare gör felaktiga överenskommelser med arbetssökande. Det kan till exempel handla om att man utfärdar en extra varning till den arbetssökande i stället för att skicka underrättelse eller att undanta en arbetssökande från kravet att lämna aktivitetsrapport (IAF, 2016 c).<sup>34</sup>

Arbetslöshetskassorna uppfattar enligt IAF sin egen roll som tydlig, det finns viss osäkerhet hos handläggare på arbetslöshetskassorna om Arbetsförmedlingens arbete och ansvarsområde. Inte minst gäller det frågan om hur långt Arbetsförmedlingens ansvar sträcker sig när det gäller att informera arbetssökande om de krav som ställs på någon som söker eller får ersättning (IAF, 2017 g).

När utredningen deltog i Sveriges A-kassors planeringskonferens i oktober 2017 uttryckte kassornas representanter en tydlig frustration över bristande rutiner hos Arbetsförmedlingen när det gäller att förse dem med tillräckliga underlag för att kunna fatta beslut om sanktioner. Till exempel ansågs handlingsplaner variera i kvalitet och inte vara tydligt utformade för att kunna följas upp utifrån ett kontrollperspektiv. Det lyftes också att mycket tid därför gick åt för att försöka få tag i personal på Arbetsförmedlingen som hade tillgång till kompletterande information. Bilden bekräftas av det studiebesök som utredningen gjort på Unionens arbetslöshetskassa i januari 2018 samt i ett uppföljande möte med ledningen för Sveriges Arbetslöshetskassor<sup>35</sup>, där även skillnader i tolkningen av vilka personuppgifter som omfattas av sekretess lyftes som ett problemområde. Enligt Arbetsförmedlingens statistik begär arbetslöshetskassorna kompletterande information i cirka 1 500 ärenden per månad. Av dessa besvarades 52 procent inom 7 dagar och cirka 10 procent inom 8–14 dagar. Mellan 37 och 39 procent var inte besvarade efter 14 dagar (Arbetsförmedlingen, 2017 b).

Arbetsförmedlare i sin tur uppfattar att arbetet med kompletteringar är tungrovt och att arbetslöshetskassorna ofta begär väldigt mycket underlag, vilket är tidskrävande att få fram. I intervjuer som IAF genomfört framkommer att arbetsförmedlare inte alltid uppfattar samarbetsklimatet som konstruktivt. Samtidigt ser man en utveckling i och med införandet av bättre verktyg för att kommunicera

---

<sup>34</sup> Se även Arbetsförmedlingen (2018 b).

<sup>35</sup> På mötet deltog Sveriges A-kassors ordförande, vice ordförande, kanslichef och förbundsjurist.

med arbetslöshetskassorna och genom att återkoppling och systemstöd har förbättrats (IAF, 2017 g).

## 6.5 Kopplingen till förmedlingsarbetet

Ett av syftena med kontrollerna är att säkra att en arbetssökande som uppbär ersättning vidtar aktiva åtgärder för att tiden i arbetslöshet ska bli så kort som möjligt. Det innebär att kontrollfunktionen, åtminstone till delar har samma mål som det stödjande arbetet med matchning och rustning. En grundläggande tanke är att arbetsförmedlaren i sitt matchningsarbete både ska ha tillgång till ”morot” i form av stöd och ”piska” i form av kontroll och möjlighet till sanktion. Uppföljning av individens beteende ska ge arbetsförmedlaren underlag både för kontroll och stöd. På det sättet är kontrollen nära förknippad med förmedlingsarbetet. Mot denna bakgrund kan det uppfattas som naturligt att båda uppgifterna, att utföra kontroll och att genomföra stödjande och motiverande insatser, ligger på arbetsförmedlarna.

Denna ordning kan dock ifrågasättas. Redan 2012 menade ESO att det fanns intressekonflikter mellan de båda uppdragen och att det var svårt att se varför arbetet med kontroll måste vara decentraliserat bara för att förmedlingsuppdraget är det. Man såg det också som viktigt för myndighetens förtroende att allmänheten såväl som den arbetssökande enkelt skulle kunna särskilja Arbetsförmedlingens båda roller och förstå när man mötte myndigheten i dess kontroll- respektive stödfunktion (ESO, 2012). Arbetsförmedlingens undersökningar av olika intressenters uppfattning om myndigheten visar att så inte är fallet och att myndighetens förtroende påverkas negativt av kontrollarbetet, särskilt i kombination med att det stöd som myndigheten kan ge, förblir otydligt och otillräckligt för stora grupper av arbetssökande (Arbetsförmedlingen, 2018 c).<sup>36</sup>

Utredningen ser också få belägg för att Arbetsförmedlingens kontroll och stöd samverkar på det sätt som beskrivs som önskvärt ovan. Enligt en granskning av IAF (2018 c) tycker upp till en tredjedel av arbetsförmedlarna att det är svårt att kombinera kontroll och stödjande arbete.

---

<sup>36</sup> Se även Arbetsförmedlingen (2014).

För att det ska finnas en rimlig chans för arbetsförmedlarna att använda båda instrumenten, kontroll och stöd på det sätt som avsetts torde viss regelbunden kontakt med den arbetssökande vara nödvändig. Den mer regelbundna kontakt som en arbetsförmedlare har med arbetssökande inskränker sig dock ofta till att granska aktivitetsrapporter. Arbetsförmedlare har dessutom svårt att hinna med annat än en översiktlig granskning (IAF, 2016 a). Arbetsförmedlingen menar själva att det är svårt att omsätta information från aktivitetsrapporterna i matchningsarbetet (Arbetsförmedlingen 2017 a).

Enligt en studie av IFAU (2017) träffade en arbetssökande en arbetsförmedlare under perioden 1993–2016 i genomsnitt en gång i kvartalet.<sup>37</sup> Studien visar också att arbetsförmedlarens arbetsbelastning samvarierar med möjligheten att få träffa en arbetsförmedlare; mötesintensiteten var lägre på kontor med många arbetssökande per arbetsförmedlare. Traditionellt har mötesintensiteten varit högre för dem med arbetslöshetsersättning än för dem utan. Efter 2001 ökade dock andelen besök för arbetssökande utan arbetslöshetsersättning och från ungefär 2010 har denna grupp haft fler besök per månad än arbetssökande med arbetslöshetsersättning (Liljeberg, L. & Söderström, M., 2017). Utredningen noterar att det ingår i Arbetsförmedlingens kund- och kanalstrategi att majoriteten av de arbetssökande ska sköta sitt arbetssökande enbart via digitala kanaler för att myndighetens ska kunna använda sina personella resurser till de grupper av arbetssökande som behöver ett fördjupat stöd. Resultatet lär bli glesare kontakter med vissa grupper av arbetssökande och tätare med andra.

## 6.6 Arbetsförmedlingens förbättringsarbete under senare år

Arbetsförmedlingens ledning är väl medveten om den kritik som olika granskningsmyndigheter och även den egna internrevisionen har riktat mot myndighetens arbete med kontroll genom åren. Flera insatser har gjorts för att förbättra arbetet men myndigheten konstaterar själv att detta har varit med begränsad effekt. Under 2015 be-

---

<sup>37</sup> Detta gäller besök efter inskrivningsmånaden som IFAU har valt att bortse ifrån eftersom det registreringsmöte som genomförs under de första veckorna har varit obligatoriskt för alla arbetssökande.

dömde Arbetsförmedlingens ledning att det krävdes ett nytt angreppssätt. Med målet att effektivisera arbetet och integrera kontrollen i det löpande förmedlingsarbetet påbörjades därför ett arbete med en ny strategisk inriktning (Arbetsförmedlingen, 2016 b). För att åstadkomma förbättringar såg man det som viktigt att förtydliga uppdraget och rensa bort arbetsuppgifter som inte var författningsreglerade, skapa förutsägbarhet och tydlighet i vad som avses med att vara aktivt arbetssökande samt införa en riskbaserad och till delar automatisk uppföljning av aktivitetsrapporterna. Den nya inriktningen skulle i ett första läge enbart gälla arbetslöshetsförsäkringen. Den strategiska inriktningen har resulterat i att ett nytt handläggarstöd tagits fram och att ett arbete med att definiera sökaktivitet för olika typer av arbetssökande genomförts. Det senare har dock inte implementerats. Utbildningsinsatser har också genomförts för chefer och medarbetare. I mars 2018 startade en försöksverksamhet på tre platser i landet där aktivitetsrapporter granskades maskinellt. Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna har även inlett ett arbete med att tydliggöra rollfördelningen och vad som krävs av respektive aktör. Granskningar från IAF från andra halvan av 2018 visar dock att kontrollarbetet fortfarande har de brister som tidigare har identifierats.<sup>38</sup>

## 6.7 Förslag och bedömningar

Utredningen kan konstatera att kontrollfunktionen starkt sätter sin prägel på Arbetsförmedlingens förhållningssätt till arbetssökande och försvårar utförandet av andra uppgifter. Därutöver finns det problem med rättsosäkerhet och bristande kvalitet i Arbetsförmedlingens kontrollarbete. Det är också tydligt att det finns problem med ineffektivitet i kontroll och administration av ersättning. Problemen beror i stor utsträckning på utformningen av regler och på att kontrollarbetet inte är organiserat på ett optimalt sätt samt att fungerande systemstöd saknas.

De regler som utgör grund för kontrollen av arbetssökande med ersättning är komplicerade och innehåller en rad svåra och tidskrävande bedömningsmoment. Det har också visat sig vara svårt för

---

<sup>38</sup> Se t.ex. IAF (2018 b).

arbetsförmedlare att kombinera rollen som kontrollant med uppgiften att stödja arbetssökande (IAF, 2018 c).<sup>39</sup> Detta tillsammans med tidsbrist inom Arbetsförmedlingen gör att kontrollarbetet och den dokumentation, till exempel i form av handlingsplaner, som utgör grund för kontrollen inte prioriteras tillräckligt.<sup>40</sup>

Inte heller det stödjande arbetet hinns med (Statskontoret, 2016).<sup>41</sup> Arbetsförmedlingens utbud av service och arbetsmarknadstjänster är vagt och inte till gagn för alla arbetssökande. Många möten med arbetssökande handlar om vad den arbetssökande ska göra för att ta sig ur sin arbetslöshet och mindre om hur myndigheten kan hjälpa till, vilket gör att arbetssökande uppfattar att myndigheten i stället blir synonym med kontroll. Det påverkar även förtroendet för myndigheten i stort (Arbetsförmedlingen, 2018 c).

Arbetsförmedlingens möjlighet till kontroll har minskat av två skäl. Dels en ökad andel arbetssökande som i första hand använder Arbetsförmedlingens digitala kanaler och i övrigt sköter sitt arbetssökande själv, utan kontakt med myndigheten. Dels många arbetssökande som har insatser hos aktörer som inte är skyldiga att rapportera avvikelser till Arbetsförmedlingen, till exempel kommunal vuxenutbildning (arbetssökande med utbildningskontrakt) och folkhögskolor.

Arbetslöshetskassornas tillgång till information om arbetssökande är begränsad både på grund av att underlag för underrättelser brister och att det råder delade meningar om hur regler kring personuppgifter ska tolkas.<sup>42</sup> Detta kräver ofta extra kontakt mellan dem och Arbetsförmedlingen, vilket är tidskrävande på grund av ineffektiva rutiner.

De arbetsmoment som administreras i olika organisationer har starka beroenden till varandra, och arbetssökande som byter från arbetslöshetsförsäkring till aktivitetsstöd måste byta kontaktyta och lära sig nya rutiner för att ansöka om ersättning.

---

<sup>39</sup> Detta framkommer även under utredningens möten med chefer och medarbetare på Arbetsförmedlingen. Se även Arbetsförmedlingen (2018 c). Att kontroll av arbetssökande med ersättning är en mindre uppskattad arbetsuppgift framgår också av en enkät som genomfördes av Akademikerförbundet SSR 2017. När 790 medlemmar som arbetade som arbetsförmedlare besvarade frågan om vilket av Arbetsförmedlingens uppdrag som man ansåg kunde lyftas bort, var kontrolluppdraget det absolut vanligaste svaret. 67 procent svarade kontrolluppdraget, följt av 44 procent för såväl etableringsuppdraget som upphandling av externa utförare.

<sup>40</sup> Se t.ex. IAF (2018 c).

<sup>41</sup> Se även. IAF (2016 d) och text om statistikuttag för handlingsplaner i avsnitt 6.4.2 ovan.

<sup>42</sup> Se bland annat Arbetsförmedlingen (2017 b).

I följande avsnitt presenteras bedömningar och förslag till lösningar på dessa problem. Först och främst behövs en regelöversyn för att öka effektivitet och rättssäkerhet. Därutöver gör utredningen bedömningen att det behövs åtgärder för att åstadkomma en mer ändamålsenlig organisering av kontrollarbetet. När det gäller den senare bedömningen presenteras två alternativa lösningar. Vidare lämnas tre bedömningar som bör bidra till förenklingar för arbetsökande respektive till förstärkt kontroll. Dessa gäller en samordnad organisering av ersättningsadministrationen, en sammanslagen rapportering och e-tjänst för arbetsökande samt införandet av en aktivitetsförsäkrans.

Med de bedömningar och förslag som lämnas vill utredningen bereda vägen för att Arbetsförmedlingen ska kunna fokusera på att ge arbetsökande det stöd som behövs i processen mot ett arbete eller en utbildning, samtidigt som kontrollen av arbetsökande med ersättning blir mer rättssäker. Genom förenklade och mer entydiga regler samt en tydlig och ändamålsenlig organisering kan kontroll och administration av ersättning bli mer effektiv och transparent<sup>43</sup> för arbetsökande samtidigt som det blir lättare för såväl arbetsökande som inblandade organisationer att göra rätt.

### 6.7.1 Förändrade regler för att uppnå ökad effektivitet och rättssäkerhet

**Förslag:** Regeringen föreslås se över bestämmelserna i 43–45 §§ i lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och i 6 kap. 2–4 §§ i förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Villkoren för arbetslöshetsättning och ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser baseras i allt för stor utsträckning på regler som ger utrymme för ineffektivitet och rättsosäkerhet. Begrepp som lämpligt arbete, godtagbara skäl och giltiga skäl tolkas

<sup>43</sup> Det är i dag inte transparent för arbetsökande vilken sökaktivitet som måste uppnås för att uppfylla villkoren för ersättning, vilket till delar beror på att det saknas ändamålsenliga riktlinjer för arbetsförmedlare (IAF, 2017 c).

inte likartat varken av arbetslöshetskassorna eller Arbetsförmedlingens handläggare. Inte heller är det tydligt vad som är att betrakta som tillräcklig sökaktivitet.

De olika bedömningsmomenten i reglerna kräver att den som är satt att utföra kontrollen har ingående kännedom både om den arbetssökande och dennes specifika förutsättningar och om hur reglerna ska tolkas och användas i en rad olika lägen. Individanpassningen gör också bedömningarna tidskrävande.

Ytterligare förtydliganden i form av föreskrifter och allmänna råd kommer sannolikt inte lösa problemen, utan reglerna behöver ses över i grunden. Det finns därför behov av en översyn som är inriktad på att utforma regler som i mindre utsträckning bygger på starkt individanpassade bedömningsmoment. Det kan åstadkommas genom att göra villkoren för vad som förväntas av arbetssökande under tiden med arbetslöshetsersättning respektive aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning, mer enhetliga. Det bör övervägas om variationer i kraven kan utgå från den kategorisering av arbetssökande som Arbetsförmedlingen gjort genom arbetsmarknadsbedömningen<sup>44</sup> (se kapitel 7) och genom krav i förhållande till respektive arbetsmarknadstjänst<sup>45</sup> som en arbetssökande anvisas till.

Regler med färre bedömningsmoment innebär att möjligheterna att anpassa kraven till den arbetssökandes specifika situation begränsas, något som kan göra det svårare för vissa arbetssökande att leva upp till de krav som ställs för att inte drabbas av sanktion. Mer entydiga regler blir dock lättare att förstå och därmed anpassa sig till.

En utgångspunkt för nya regler bör vara att det i första hand är den arbetssökandes ansvar att göra det sannolikt att åtgärder tas för att komma ur arbetslösheten, snarare än att myndigheter ska bevaka den arbetssökande. Samtidigt måste det som är sanktionsgrundande gå att upptäcka utan för stor resursåtgång. I översynen bör analyseras hur kontrollen kan göras smidigare till exempel genom de möjligheter som öppnas upp genom automatisering och digitalisering av informationshantering. Dagens kontrollinstrument är administrativt tunga och tidskrävande, både på grund av otillräckliga systemstöd och för att de är dåligt anpassade till det arbete med arbetssökande som sker på Arbetsförmedlingen. Många arbetssökande har mycket

---

<sup>44</sup> Termen arbetsmarknadsbedömning är utredningens egen (se kapitel 7) och motsvarar närmast dagens arbetsmarknadspolitiska bedömning.

<sup>45</sup> Termen arbetsmarknadstjänst är utredningens egen (se kapitel 11) och motsvarar närmast dagens insats inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program.



sporadisk personlig kontakt med myndigheten. I stället använder de Arbetsförmedlingens digitala kanaler och sköter i övrigt sitt arbetsökande själv, utan kontakt med myndigheten. Många andra får insatser hos aktörer som inte är skyldiga att rapportera avvikelser till Arbetsförmedlingen, till exempel kommunal vuxenutbildning (arbetsökande med utbildningskontrakt) och folkhögskolor. Den arbetsökandes aktivitetsrapport blir ofta den enda informationskanalen för arbetsförmedlaren. Sammantaget innebär detta att Arbetsförmedlingens möjligheter att få information om hur den arbetsökande de facto handskas med sin arbetslöshet är begränsade. Det bör därför analyseras vilka sanktionsgrunder som fortfarande fyller en viktig funktion och vilka som eventuellt behöver ersättas eller kompletteras med andra.

För att kontrollarbetet ska fungera i praktiken är det viktigt att handläggare ser att sanktionssystemet påverkar den arbetsökande på ett sätt som kortar tiden i arbetslöshet och inte bara utgör en bestraffning. Om så är fallet kan underrättelsen ses som ett användbart verktyg. Förslaget om att se över reglerna bör också syfta till förbättringar inom detta område.

Utredningen bedömer att det, om reglerna inte ändras, finns en överhängande risk för att arbetsökande även fortsättningsvis inte kontrolleras likvärdigt och att kontrollarbete prioriteras ned i förhållande till andra arbetsuppgifter.

För att genomföra översynen behövs förutom juridisk kompetens och god kännedom gällande författning, även god kännedom om hur reglerna tillämpas i praktiken och om de utmaningar som kan vara förenade med detta. Mot denna bakgrund är en möjlighet att ge IAF i uppdrag att genomföra översynen. IAF utformar föreskrifter och granskar löpande både hur Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna arbetar med kontroll av arbetsökande som söker eller uppbär ersättning från de ersättningssystem som är aktuella här. En annan möjlighet vore ett tilläggsdirektiv till utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring, (A 2018:8) som inom ramen för sitt nuvarande direktiv kommer att se över reglerna i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

### 6.7.2 Ny organisering av kontrollarbetet

**Bedömning:** Det finns behov av en mer ändamålsenlig organisering av Arbetsförmedlingens uppgifter som innebär kontroll av arbets sökande med ersättning<sup>46</sup>. Antingen måste förbättringar ske inom Arbetsförmedlingen, vilket kan göras genom förbättrade systemstöd, centralisering och automatisering, eller så bör ansvaret föras över till arbetslöshetskassorna.

Det har funnits problem i Arbetsförmedlingens utförande av kontroller av arbets sökande med ersättning under lång tid och dessa kvarstår trots många försök till förbättringar. Det är inte ovanligt att för lite tid och omsorg läggs på administration som är en förutsättning för ett strukturerat kontrollarbete. Aktivitetsrapporter granskas till exempel översiktligt på grund av tidsbrist, och underrättelser skickas inte iväg för att det saknas dokumentation eller för att arbetsförmedlaren befarar att underrättelsen kan medföra merarbete till exempel i form av följdfrågor från arbetslöshetskassan. Ett aktivt arbete med underrättelser kräver tydliga prioriteringar från de lokala cheferna, något som inte alltid är fallet (IAF, 2018 c).

Det har visat sig vara svårt för arbetsförmedlare att kombinera rollen som kontrollant med uppgiften att stödja arbets sökande (IAF, 2018 c).<sup>47</sup> Alla arbetsförmedlare känner sig inte trygga i rollen som kontrollant. Dessutom är man medveten om att kontrollen kan försvåra samarbetet mellan arbetsförmedlare och arbets sökande i situationer där ömsesidig tillit är viktig för att göra framsteg. Sammantaget kan konstateras att kontrollarbetet i dag inte samspelar som önskat med att matcha, stödja och kompetensutveckla arbets sökande. I kombination med en upplevd bristande prioritering av kontrolluppgiften i förhållande till andra uppgifter, kan detta ha en negativ effekt på hur väl arbetet med kontroller utförs.

Utredningen gör bedömningen att om inget görs för att komma tillrätta med de identifierade problemen kommer arbetet med kontroll fortsatt vara hindrande för andra delar av Arbetsförmedlingens uppdrag, kontrollen fortsatt vara rättsosäker och utförandet av ar-

---

<sup>46</sup> Med ersättning avses här arbetslöshetsförsäkring, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning.

<sup>47</sup> Se även Arbetsförmedlingen (2018 d).

betet förbli ineffektivt. Det i sin tur ger risk för att ersättnings-systemets legitimitet ifrågasätts och därmed för att det görs felaktiga utbetalningar samt att låg sökaktivitet medför att arbetslöshetstider förlängs.

### Utgå i första hand ifrån förbättringar inom Arbetsförmedlingen

Slutsatsen att det finns ett behov av en mer ändamålsenlig organisering av kontrollfunktionen presenterades för utredningens referensgrupp respektive expertgrupp i början av 2018. I referensgruppen har arbetsmarknadens parter funnits representerade och i expertgruppen har framför allt personer från departement och myndigheter, däribland Arbetsförmedlingen, ingått. Vidare diskuterades de två alternativa vägvalen, att förbättra inom Arbetsförmedlingen eller föra över ansvaret till arbetslöshetskassorna, vid möten i båda grupperna i september 2018.

Sedan dess har två saker hänt som har påverkat utredningens slutliga bedömningar och förslag. Dels har Arbetsförmedlingen infört en automatiserad första granskning av aktivitetsrapporter<sup>48</sup> som kraftigt minskar andelen rapporter som behöver granskas manuellt. Dels har inriktningsbeslut fattats i december 2018 som innebär att kontrollarbetet kommer att centraliseras inom myndigheten och i så stor utsträckning som möjligt, automatiseras.<sup>49</sup> Besluten gäller kontroll kopplat till arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning. Syftet med besluten är att uppnå en ökad enhetlighet, rättssäkerhet och effektivitet. Den beslutade inriktningen ligger i linje med de bedömningar som utredningen har gjort, nämligen att det bör vara möjligt för Arbetsförmedlingen att vidta en rad åtgärder för att förbättra förutsättningarna för ett mer rättsäkert kontrollarbete, samtidigt som belastningen på arbetsförmedlare minskar. Arbetsförmedlingen har tillsatt en arbetsgrupp som ska förbereda implementeringen som är tänkt att ske i etapper fram till och med 2020.

I och med detta har utredningen valt att inte presentera förslag på förbättringar av kontrollarbetet inom Arbetsförmedlingen eftersom dessa i stor utsträckning är i linje med det som myndighetens

---

<sup>48</sup> Beslutet fattades efter att den försöksverksamhet med maskinell granskning på tre kontor som nämnts tidigare i kapitlet, fallit väl ut.

<sup>49</sup> Se Arbetsförmedlingen (2018 d och 2018 e).

ledning nu har beslutat. Med den valda inriktningen kan en del av de problem som beskrivs ovan i kapitlet lösas. Framför allt förenklas arbetsförmedlarnas arbete, vilket bör skapa förutsättningar för en ökad kvalitet och göra det enklare att hitta rätt prioritering mellan kontroll och stöd. Sammantaget kan detta få positiva effekter på förtroende för Arbetsförmedlingen.

Inriktningen är relativt enkel att implementera och hänger väl ihop med annan utveckling som har skett eller som planeras inom myndigheten. Under hösten 2018 har ett arbete med att införa ett nytt ärendehandläggningssystem påbörjats. Det nya systemet bör ge förutsättningar för förenklad dokumentation, vilket även kan höja kvaliteten i kontrollarbetet.

Arbetsförmedlingen har också beslutat att införa en ny typ av ärendeindelning som bland annat kommer att innebära att den arbetsökandes beroende av en enskild arbetsförmedlare minskar och att möjligheter till ökad specialisering och centralisering öppnas upp. Både att centralisera den manuella granskningen av aktivitetsrapporter och hanteringen av underrättelser bör leda till effektivisering och underlätta för arbetsförmedlare.

Centralisering och automatisering löser dock inte fullt ut de problem som finns med ineffektivitet i samspelet mellan de organisationer som är inblandade i kontrollarbetet. Det innebär inte heller att Arbetsförmedlingen frikopplas från kontroll på det sätt som vore önskvärt, även om momentet av kontroll i kontakten mellan arbetsförmedlare och arbetssökande torde minska.

## Potentiella risker

Arbetsförmedlingen har genom åren gjort flera försök att komma till rätta med problemen, utan att därmed ha uppnått några påtagliga effekter. Det är utmanande att genomföra förändringar i en sådan stor och geografiskt utspridd organisation som Arbetsförmedlingen. En centralisering innebär förändrade arbetsuppgifter för många arbetsförmedlare som därmed måste informeras, förstå, acceptera och börja agera på nya sätt. Myndigheten är dessutom resultatet av en sammanslagning av 21 länsmyndigheter och 400 arbetsförmedlingar. Det finns därför en historik av en större regional och lokal självständighet i organisationen, vilket påverkar förutsättningen att

införa centralt fattade beslut. Mot bakgrund av detta är det angeläget att de beslutade förändringar noga följs av regeringen och särskilt granskas av IAF. Arbetsförmedlingen bör därför ges i uppdrag av regeringen att redovisa vilka faktiska åtgärder man har vidtagit för att förbättra utförande av kontroll av arbetssökande som söker eller uppbär ersättning samt vilka resultat som dessa åtgärder har givit.

### **Alternativ lösning – Ge arbetslöshetskassorna ansvaret för kontroll av arbetssökande med ersättning**

Om inte Arbetsförmedlingens beslutade satsning på att centralisera och automatisera kontrolluppdraget leder till synliga förbättringar bör regeringen överväga att flytta ansvaret till arbetslöshetskassorna.

Det har redan i Arbetsförmedlingens egen lösning konstaterats att arbetsförmedlarna bör skiljas från kontrollarbetet (Arbetsförmedlingen, 2016 b). Det gör det enklare att föreställa sig att uppdraget inte längre behöver utföras av Arbetsförmedlingen, utan i stället läggas utanför myndigheten. Vem som än är att sätta att utföra uppdraget, måste hitta nya rutiner för att kontrollen ska vara effektiv och rättssäker.

En flytt av kontrolluppdraget till arbetslöshetskassorna innebär att de får ansvar för att utföra kontroll enligt rutiner som de själva upprättar. Uppgiften regleras i lag (1997:239) om arbetslöshetskassor. Arbetsförmedlingens uppgifter som innebär kontroll av arbetssökande som uppbär ersättning upphör. Det gäller följande uppgifter som tas bort ur förordningar som reglerar Arbetsförmedlingens verksamhet:

- uppgiften att skicka underrättelser enligt förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten,
- uppgiften att skicka underrättelser enligt 6 kap. 12 § i förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser,
- uppgiften att utreda och besluta om sanktion inom aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning.

I stället får Arbetsförmedlingen en ny uppgift som innebär att myndigheten ska säkerställa att arbetslöshetskassorna har tillgång till tillräcklig information om arbetssökande för att kunna hantera kontrollarbetet rättssäkert. Uppgiften regleras i författning.

En rimlig utgångspunkt bör vara att den information som i dag är tillgänglig för personal på enheten Ersättningsprövning inom Arbetsförmedlingen i möjligaste mån blir åtkomlig för arbetslöshetskassorna, helst via direktåtkomst till Arbetsförmedlingens system. Det innebär att de får tillgång till fler personuppgifter än i dag och på ett annat sätt. En annan möjlighet är att informationen utgår från utökad kategorisering<sup>50</sup> av arbetssökande. En sådan kategorisering skulle kunna bestå av nedanstående komponenter.

- Yrkeskategori utifrån yrke, utbildning och erfarenhet som den arbetssökande angett vid inskrivning.
- Den kategori som den arbetssökande tillhör, utifrån arbetsmarknadsbedömningen<sup>51</sup> (se kapitel 7), t.ex. kategori 1, Nära arbetsmarknaden, inget behov av stöd från Arbetsförmedlingen, ska i normalfallet söka lämpligt arbete aktivt i hela landet, kategori 2, Relativt svag arbetsmarknadsförankring, behov av stöd i form av utbildning, sökaktivitet beroende på vilket stöd som blir aktuellt, etc.
- Den tjänst som den arbetssökande eventuellt har anvisats till, t.ex. praktiskt stöd i form av en arbetsmarknadstjänst, samt namn eller förkortning på tjänsten.<sup>52</sup>
- Information om hur stor andel av tid som den arbetssökande ska lägga på att söka arbete. För vissa arbetsmarknadstjänster som ges på heltid kan andelen vara noll.

Kraven på arbetssökande som bedöms stå nära arbetsmarknaden bör i normalfallet kunna utformas relativt enhetligt, t.ex. i termer av ett visst antal sökta jobb inom ett intervall eller viss nedlagd tid för arbetssökande per vecka. När det gäller godtagbara skäl, särskilt för

---

<sup>50</sup> Redan i dag delar Arbetsförmedlingen in arbetssökande i så kallade sökandekategorier. En del av denna information görs tillgänglig för arbetslöshetskassorna via en databas.

<sup>51</sup> Termen arbetsmarknadsbedömning är utredningens egen (se kapitel 7) och motsvarar närmast dagens arbetsmarknadspolitiska bedömning.

<sup>52</sup> Termen arbetsmarknadstjänst är utredningens egen (se kapitel 11) och motsvarar närmast dagens insats inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program.

att få begränsa sökaktiviteten till ett visst geografiskt område, kan en ordning där arbetssökande ansöker om detta hos arbetslöshetskassan övervägas.

Arbetslöshetskassorna behöver också ha tillgång till de aktivitetsrapporter som arbetssökande i dag lämnar till Arbetsförmedlingen samt till information om vanliga yrken i olika delar av landet. Det senare skulle kunna tillgodoses genom den digitala vägledningsplattform som utredningen lämnade förslag på i ett tidigare delbetänkande.<sup>53</sup>

### *Utrymme för specialisering av kontroll respektive stöd*

Arbetsförmedlingens uppdrag är brett och mångfacetterat och myndigheten har svårt att prioritera och fördela resurser, vilket drabbar både kontrollarbetet<sup>54</sup> och det stödjande arbetet.<sup>55</sup> För att effektivitet ska uppnås är det önskvärt att det finns synergier mellan olika uppgifter, men kontroll och stödjande arbete samspelar inte som önskat. Utredningen menar att Arbetsförmedlingens primära uppdrag bör vara att underlätta för arbetslösa att komma i arbete, och att stöd och kontroll inte behöver utföras av en och samma aktör för att kontrollen ska ha avsedd effekt.

Med en tydlig ansvarsfördelning mellan Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna ges respektive organisation förutsättningar att fokusera på och professionalisera de arbetsuppgifter som man i första hand mäts och utvärderas emot. För Arbetsförmedlingen handlar det om att underlätta för arbetssökande att komma i arbete och för arbetslöshetskassorna att bevilja och betala ut ersättning samt hantera den kontroll som hör samman med detta. En sådan specialisering bör ha positiv effekt på Arbetsförmedlingens arbete med arbetssökande såväl som på kvaliteten i kontrollen.

Arbetslöshetskassorna har redan ersättningar till arbetssökande som sin huvuduppgift och kan därför prioritera denna fullt ut, utan att resurskonflikt uppstår. Det bör ge goda förutsättningar för rättsäkerhet och effektivitet i arbetet. Uppgiften är hela organisationens

---

<sup>53</sup> Se Arbetsmarknadsutredningens delbetänkande, Vägledning för framtidens arbetsmarknad, SOU 2017:82.

<sup>54</sup> Det gäller t.ex. att granska aktivitetsrapporter och skicka underrättelser, se t.ex. IAF (2018 a och 2018 c).

<sup>55</sup> Se t.ex. IAF (2016 d) och text om statistikuttag för handlingsplaner i avsnitt 6.4.2 ovan.

fokus, från styrelse och kansliledning till personalen. Arbetslöshetskassorna ansvarar redan för myndighetsutövningen inom arbetslöshetsförsäkringen och sköter utbetalningarna av denna.

### *Ökat förtroende*

Många arbetssökande upplever att de kallas till möten som mer handlar om vad han eller hon ska göra för att ta sig ur sin arbetslöshet och mindre om hur myndigheten kan hjälpa till. Arbetsförmedlingens utbud av service och arbetsmarknadstjänster är visserligen på väg att moderniseras, men är fortfarande vagt och inte anpassat till målgruppernas behov. Sammantaget gör detta att arbetssökande uppfattar att myndigheten blir synonym med kontroll snarare än med stöd, vilket påverkar förtroendet för myndigheten i stort (Arbetsförmedlingen, 2018 c).<sup>56</sup> En flytt av kontrolluppdraget skulle dels innebära att Arbetsförmedlingen skulle kunna ha fokus på stöd och service, bland annat på utveckling av sitt tjänsteutbud. Det bör också kunna leda till ett förändrat förhållningssätt i kontakten mellan arbetssökande och arbetsförmedlare. Att myndigheten inte längre skulle behöva förknippas så starkt med kontroll skulle förändra bilden av myndigheten i positiv riktning.

När det gäller arbetslöshetskassorna är förväntningar annorlunda. De förknippas tydligt med utbetalning av ersättning vid arbetslöshet och det torde falla sig relativt naturligt för de flesta arbetssökande att arbetslöshetskassorna vill undvika felaktiga utbetalningar och säkra att villkoren för ersättning efterlevs. I detta uppfattas sannolikt kontroll vara en naturlig komponent.

### *Minskade administrativa kostnader*

En tydligare ansvarsfördelning i kombination med mer enhetliga regler skulle minska behovet av informationsdelning och därmed av den administration som uppstår i samverkan mellan arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen och som förlänger ledtider och genererar kostnader.

---

<sup>56</sup> Se även Arbetsförmedlingen (2014).



När Arbetsförmedlingen i nuläget har skickat en underrättelse känner sig arbetslöshetskassorna ofta tvungna att efterfråga mer underlag från Arbetsförmedlingen än vad som inkluderats i underrättelsen.<sup>57</sup> En sådan förfrågan sker i första hand via e-brev enligt en specificerad rutin. Det är vanligt att arbetslöshetskassan får vänta på svar i mer än två veckor, vilket leder till att man i stället försöker nå den ansvariga arbetsförmedlaren på telefon (Arbetsförmedlingen, 2017 b). Dessutom tenderar mer administration att genereras i ärendet eftersom handläggare i de två organisationerna inte har samma uppfattning om vilken information som är viktig för arbetslöshetskassans utredning och som denna därmed bör få tillgång till.

### Vad krävs för att lösningen ska komma till stånd?

För att kunna överta de uppgifter från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som föreslås måste arbetslöshetskassorna upprätta nya, ändamålsenliga rutiner som bland annat inkluderar mer kontakt med arbetssökande. Granskning av den information som tillhandahålls via Arbetsförmedlingen och den arbetssökande behöver sannolikt kompletteras med såväl preventiva informationsinsatser som uppföljande urvalskontroller utifrån slump eller riskbedömning.

För att regeringen ska kunna följa arbetet är det lämpligt att framtagandet av nya rutiner sker under överinseende av en statlig myndighet. IAF bör därför få i uppdrag att stödja arbetslöshetskassorna i detta arbete. Granskningen av hur kontrollarbetet sedan utförs bedöms ingå i det ansvar som IAF redan har. Dessutom behöver systemstöd anpassas och personal utbildas.

Arbetsförmedlingen å i sin sida bör få i uppdrag av regeringen att förbereda överlämnandet till arbetslöshetskassorna. Ett första steg torde vara att utreda vilken information som behövs för att arbetslöshetskassorna ska kunna utföra kontrollen samt hur de ska få tillgång denna. Sannolikt är det fråga om fler personuppgifter än i dag, vilket innebär att det noga bör övervägas vilken information som faktiskt är nödvändig för en god kontroll. Det är sannolikt att ändringar behöver göras i lag (2002:546) om behandling av person-

---

<sup>57</sup> Läs mer om problem med underlag i underrättelser i avsnitt 6.4.6.

uppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och tillhörande förordning (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

I Arbetsförmedlingens utredning bör dessutom den information som arbetssökande kan tillhandahålla direkt till arbetslöshetskassorna inkluderas. Det kan till exempel handla om aktivitetsrapport och läkarintyg. Om aktivitetsrapporten också fortsatt ska fungera som ett verktyg för Arbetsförmedlingens uppföljning av arbetssökande och således behöver vara tillgänglig för personal på myndigheten, behöver också analyseras.

När nya rutiner tas fram för kontrollarbetet är det självklart av stor vikt att alla former av dubbelarbete mellan organisationerna undviks för att inte kostnaderna ska öka. Till exempel måste gränsdragningen vara tydlig mellan Arbetsförmedlingens uppgifter kopplade till bedömning och planering å ena sidan och arbetslöshetskassornas kontrollarbete å andra sidan. Förutom att ansvarsfördelningen behöver tydliggöras genom reglering kommer behov av samverkan finnas vid närmare utformning av handläggarstöd och vägledningar för att hitta rätt gränssnitt mellan organisationerna.

Eventuellt behövs regelstöd, till exempel en ny föreskrift för den modifierade logik för vad som utgör lämplig sökaktivitet som återfinns i beskrivningen av kontrollarbetets organisering tidigare i avsnittet. Den inriktning som utredningen beskriver bygger på att kraven på sökaktivitet sätts i samband med hur nära den arbetssökande bedöms stå arbetsmarknaden och till den arbetsmarknadstjänst som den arbetssökande eventuellt har anvisas till.

Slutligen behöver en modell för finansiering av arbetslöshetskassornas tillkommande uppgifter tas fram. Två möjliga lösningar är antingen transferering av statsbidrag eller justering av finansieringsavgiften. Medel som motsvarar det tillskott som tillförs arbetslöshetskassorna tas bort från Arbetsförmedlingen respektive Försäkringskassans budget.

### *Särskilda konsekvenser för ALFA-kassan*

Arbetslöshetskassorna är medlemsorganisationer som därmed i första hand är till för sina medlemmar. Den kompletterande ALFA-kassan har dock statens uppdrag att administrera och betala ut grundersättning inom arbetslöshetsförsäkringen till arbetssökande som har valt att inte söka medlemskap i någon arbetslöshetskassa. I detta ingår också motsvarande kontrolluppgifter för arbetslöshetsförsäkringen som övriga arbetslöshetskassor har för sina medlemmar. Det är rimligt att denna ansvarsfördelning kvarstår även om nya uppgifter tillförs arbetslöshetskassorna. Värt att notera är de, som andra arbetslöshetskassor, redan i dag beräknar nivå på aktivitetsstöd för både medlemmar och icke-medlemmar.

Utredningen träffade ALFA-kassans styrelse i april 2018 för att resonera om tentativa bedömningar och förslag och mötte då en övervägande positiv inställning till utökade uppdrag, förutsatt att full finansiering skulle utgå. ALFA-kassan har dock inte haft möjlighet att ta ställning till hela det resonemang som beskrivs i kapitlet.

### **Potentiella risker**

#### *Risk att likvärdigheten minskar ifall arbetslöshetskassorna ska sköta hela kontrollen*

Det finns i dag 27 fristående arbetslöshetskassor av varierande storlek, vilket innebär en risk för fortsatta problem med likvärdighet i kontrollarbetet. Samtidigt sker en omfattande samordning av systemutveckling och rutiner mellan dessa genom organisationen Sveriges A-kassor, vilket minskar risken för att olika bedömningar görs. Ett regelverk som ställer krav på färre svåra bedömningsmoment såsom föreslås ovan, bör dessutom förbättra förutsättningarna för likvärdiga bedömningar.

Det faktum att arbetslöshetskassorna inte är geografiskt indelade torde minska risken att arbetssökande i olika delar av landet kontrolleras olika mycket, vilket förekommer i dag när uppgiften ligger på Arbetsförmedlingen. I stället föreligger en risk att olika arbetslöshetskassor kan hantera arbetssökande olika utifrån andra parametrar, till exempel bransch. Det skulle i så fall även kunna medföra skillnader mellan män och kvinnor eftersom respektive grupp är ojämnt

fördelade över branscher. För att minska risken måste arbetslöshetskassorna vara uppmärksamma på att så inte sker och säkerställa att bra rutiner för detta finns. Utöver detta bör IAF granska detta perspektiv särskilt.

### *Risk med att lägga över myndighetsuppgifter på arbetslöshetskassorna*

Redan i dag utgör stora delar arbetslöshetskassornas arbete myndighetsutövning. Det gäller både beslut om rätten till arbetslöshetsförsäkring och om eventuell sanktion i form av återhållen ersättning.<sup>58</sup> Dessutom ligger arbetslöshetskassornas beräkning av aktivitetsstöd till underlag för Försäkringskassans beslut om ersättning och kan därför sägas ske vid myndighetsutövning. ALFA-kassan har en särställning genom att man har ett avtal med staten som innebär ansvar för att administrera grundförsäkringen för dem som inte önskar vara medlemmar i någon arbetslöshetskassa.

Det finns även exempel från andra politikområden där myndighetsutövning har överlämnats till organisationer som inte i sig är myndigheter. Två exempel är Radiotjänst i Kiruna AB och Svensk Bilprovning AB. För att detta ska vara möjligt krävs stöd i lag. Det kan vara värt att notera att arbetslöshetskassorna inte har rätt att låta andra än sina anställda eller företrädare handha någon del av den verksamhet som innebär myndighetsutövning, vilket bland annat framgår av ett beslut från JO (780–2000). Arbetslöshetskassorna omfattas även av reglerna om offentlighet och sekretess i ärenden som rör arbetslöshetsförsäkringen.

Arbetslöshetskassorna har som påpekats tidigare, hittills varit lyhörda för brister som uppmärksammats av IAF.<sup>59</sup> Dock är det viktigt att IAF:s tillsyn av arbetslöshetskassorna intensifieras ifall arbetslöshetskassorna får utökade uppgifter. En arbetslöshetskassa som betalar ut ersättning felaktigt kan också tvingas betala tillbaka erhållet statsbidrag enligt 94–94 e §§ lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

---

<sup>58</sup> Arbetslöshetskassornas uppgift, att handlägga och besluta i ärenden om rätt till medlemskap och arbetslöshetsersättning, är myndighetsutövning som i enlighet med RF överlämnats till arbetslöshetskassorna genom lag. 12 kap. 4 § RF och 1 § i lag (1997:239) om arbetslöshetskassor.

<sup>59</sup> Utredningens intervju med IAF:s generaldirektör hösten 2018 och flera av IAF:s granskningar.

*Risk för bristande kontrollnivå*

Arbetslöshetskassorna är medlemsorganisationer och är därmed angelägna om att göra sina medlemmar nöjda. Det finns en risk att det skulle medföra en ovilja att kontrollera eller att utdela sanktion till dem. Det är dock svårt att se att det i någon avgörande betydelse skiljer sig från Arbetsförmedlingen. Även Arbetsförmedlingen är angelägna om att arbets sökande är nöjda och har förtroende för myndigheten och dess handläggare.

Det går inte heller att se att en vilja att gå medlemmarna till mötes har påverkat den kontroll som arbetslöshetskassorna ansvarar för i dag, på något påtagligt sätt, åtminstone inte mer än vad som gäller för Arbetsförmedlingen. Riksrevisionen har i en rapport från 2018 pekat på skillnader mellan arbetslöshetskassor när det gäller hur många underrättelser som leder till sanktion (Riksrevisionen, 2018).<sup>60</sup> Som möjlig förklaring pekar man ut att olika tolkningar görs av reglerna för bland godtagbara skäl. IAF har gjort liknande iakttagelser tidigare, men även vid en rad tillfällen pekat på att det skiljer mellan arbetsförmedlingskontor i hur många underrättelser som lämnas.<sup>61</sup> Vissa problem med likvärdighet finns alltså både hos arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen, även om det till delar gäller olika moment i kontrollarbetet.

När det gäller ekonomiska incitament är det också svårt att i realiteten se några avgörande skillnader mellan Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Arbetslöshetskassornas blir fullt ut ersatta från staten för den ersättning som utgår till arbetslösa, och bristande kontroll påverkar inte de administrativa kostnaderna nämnvärt. Detsamma gäller för Arbetsförmedlingen, där förvaltningsanslaget i princip inte påverkas negativt av en låg kontrollnivå. Som tidigare nämnts i kapitlet kan en arbetslöshetskassa som betalar ut ersättning felaktigt, däremot tvingas betala tillbaka erhållet statsbidrag enligt 94–94 e §§ i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, vilket kan ge problem med ekonomin, i varje fall på kort sikt.

Slutligen ligger det i arbetslöshetskassornas intresse att sköta sina åtaganden eftersom staten vid missnöje kan ta tillbaks uppgifter som lagts på dem. Det gäller inte minst eventuella nya uppgifter som inte

---

<sup>60</sup> Se även IAF (2016 d).

<sup>61</sup> Se t.ex. IAF (2017 e).

är kopplade till arbetslöshetsförsäkringen. Det torde vara ett starkt incitament för att hålla en god rättssäkerhet i verksamheten.

### Kort om de båda alternativen

I både lösningen med förbättringar inom Arbetsförmedlingen och med överföring av kontrolluppgifter till arbetslöshetskassorna finns ambitionen att ta bort kontrollfunktionen från arbetsförmedlare som också ska bedöma, matcha eller stödja arbetssökande. Därmed återstår att lösa ett problem, nämligen hur vissa typer av sanktionsgrunder ska hanteras. Det gäller de sanktionsgrundande beteenden som regleras i 43–43 b §§ i lagen om (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och motsvarande bestämmelser i 6:e kap. 1–4 §§ i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Dessa kan svårligen upptäckas på annat sätt än att en arbetsförmedlare lägger märke till att en arbetssökande utför en viss handling, och sedan informerar den som är satt att utreda och besluta om sanktion.

En möjlighet är naturligtvis att denna uppgift ligger kvar på arbetsförmedlare och då integreras bättre i övriga arbetsuppgifter, även om det till viss del motverkar det som eftersträvas med en ny organisering av kontrollarbetet. En annan möjlighet är att, för vissa typer av beteende, till exempel långvarig ovilja att aktivt medverka eller anstränga sig för att ta sig ur sin arbetslöshet, återgå till den tidigare ordningen där en enskild efter misskötsel kunde skrivas ut (avregistreras) från myndigheten. En sådan lösning skulle dock potentiellt ha oönskade effekter på kommunernas försörjningsstöd eftersom individer som drabbas av sanktion blir utan ersättning från staten under en period. Ett tredje alternativ är att överväga om vissa sanktionsgrunder kan tas bort eller ersättas med andra. Båda de två sista alternativen kräver författningsändringar. Alldeles oavsett hur denna uppgift hanteras, omfattas arbetsförmedlare av lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Det innebär att myndigheten är skyldig att rapportera till ansvarig myndighet eller organisation om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp. Dessutom omfattas Arbetsförmedlingen av

bidragsbrottslagen (2007:612) som innebär en skyldighet att polisanmäla misstänkta bidragsbrott.

Slutligen kan konstateras att de två möjliga sätten att organisera kontrolluppgifterna på, i olika utsträckning löser de grundläggande problem som i inledningen till det här avsnittet (6.7.2). För att skapa överskådlighet visas en sammanställning i tabellen nedan.

Tabell 6.1 Vilka problem löser de olika alternativen?

Problemområde	Förbättra inom Af	Flytta till a-kassorna
Regler tillämpas olika	Delvis	*Nej
Kontroll prioriteras inte	Ja	Ja
Af förknippas med kontroll	Delvis	Ja
Svårt att kombinera stöd och kontroll	Ja	Ja
A-kassorna får inte tillräcklig information	**Delvis	***Ja

\*Löses av den förslagna regelöversynen. \*\*Kräver nya rutiner. \*\*\*Kräver nya regler och rutiner.

### 6.7.3 En ändamålsenlig organisering av ansökan och utbetalning av ersättningar

**Bedömning:** Det finns ett behov av att se över hur administrationen av ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser organiseras. Regeringen bör analysera möjligheten att flytta administration av ansökan samt utbetalning av ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, till arbetslöshetskassorna.

Utredningen har under sitt arbete med kontrollfunktionen uppmärksammat att även administrationen av framför allt aktivitetsstöd är ineffektiv för både de ansvariga organisationerna och vissa grupper av arbetssökande. Uppdelningen på ett flertal aktörer skapar merarbete och otydlighet, inte minst för arbetssökande.

Den arbetssökande som byter från arbetslöshetsförsäkring till aktivitetsstöd måste byta kontaktyta från sin arbetslöshetskassa till Försäkringskassan och lära sig nya regler och administrativa rutiner

för att ansöka om ersättning. Samtidigt ska kontakten med Arbetsförmedlingen kvarstå under hela tiden, vilket kräver administration i form av aktivitetsrapportering.

För programdeltagare som uppfyller ett arbetsvillkor enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring, uppgår aktivitetsstöd till samma belopp som arbetslöshetsförsäkringen hade gett vid öppen arbetslöshet. Det föranleder att arbetslöshetskassorna gör beräkningar som sedan skickas som en så kallad ”dagpenninguppgift” till Försäkringskassan. Under 2017 hanterades närmare 180 000 sådana ärenden.<sup>62</sup> Beräkningen görs för både för arbetssökande som är medlemmar i arbetslöshetskassan och de som inte är det. Försäkringskassorna fattar sedan beslut om ersättning med uppgiften från arbetslöshetskassan som underlag och betalar ut ersättningen efter en månatlig ansökan från den arbetssökande.

Att rätten till ersättning hänger samman med ett beslut om en arbetsmarknadspolitisk insats som fattas av en organisation (Arbetsförmedlingen) och att ersättningens storlek sedan beräknas och fastställs av en annan (arbetslöshetskassan) och att beslut om ersättning fattas av en tredje (Försäkringskassan) är svårförståeligt för den arbetssökande. Det är vanligt att arbetssökande vänder sig till fel instans med sina frågor (Unionens arbetslöshetskassa och IAF, 2017 g).

Vidare sker samordning mellan arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan av dagar med aktivitetsstöd och dagar med arbetslöshetsersättning för att rätt ersättning ska betalas ut. Det innebär att information frekvent skickas dem emellan. Informationsutbytet sker emellertid elektroniskt och därför är hanteringen inte så resurskrävande.<sup>63</sup>

Den organisatoriska uppdelningen av olika arbetsmoment skapar ömsesidiga beroenden av rapportering och en osmidig övergång och försenade utbetalningar för den arbetssökande som byter ersättningsystem. Att samla alla uppgifter kopplat till administration och utbetalning hos en aktör skulle ge ökad tydlighet för den som söker och uppbär ersättning och ge förutsättningar för en mer rationell administration. Så länge reglerna för arbetslöshetsersättning och

---

<sup>62</sup> Enligt uppgift från Sveriges A-kassor tar varje ärende mellan 5 och 25 minuter att administrera. Den totala resursåtgången för arbetslöshetskassorna uppgår till cirka 12 miljoner kronor årligen.

<sup>63</sup> Enligt uppskattningar från Försäkringskassan berörde samordningen 127 000 personer under 2017. Varje ärende tog cirka 45 sekunder att administrera. Enligt uppgift från Sveriges A-kassor är det inte ovanligt att ärenden måste hanteras manuellt. Varje sådant ärende uppkattas ta 5–15 minuter.



aktivitetsstöd kräver samordning är det mest naturligt att det är arbetslöshetskassorna som får uppdraget. Med en sådan samordnad hantering av aktivitetsstödet hos arbetslöshetskassorna skulle ”dagpenningssuppgiften” kunna bli ett beslut som fattas av dem. Det skulle göra det tydligt vart den arbetssökande ska vända sig för att få beslutet överprövat eller få beräkningen förklarad för sig, vilket inte är fallet i dag. Det skulle överhuvudtaget bli enklare att förstå vart man ska vända sig med frågor rörande aktivitetsstöd.

Möjligheten att föra över den samlade administrationen och utbetalningen till arbetslöshetskassorna bör därför övervägas. Det gäller särskilt om dessa i en framtid också skulle komma att överta kontrolluppgifter för andra ersättningar än arbetslöshetsförsäkring.

Om beslut fattas om att lägga alla utbetalningar från välfärdsystemen på en och samma myndighet såsom föreslagit i SOU 2017:37, Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra, är det dock sannolikt naturligt att även utbetalningar av ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser ingår i detta åtagande. Det kan därutöver konstateras att den pågående utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdsystemen (Fi 2018:05) inte i första hand har till uppgift att lösa organisatoriska frågor utan att hitta modeller för samordning bland annat för medborgares uppgiftslämnande.

### Vad krävs för att lösningen ska komma till stånd?

Utbetalning av annan ersättning än arbetslöshetsersättning skulle innebära nya arbetsuppgifter för arbetslöshetskassorna. Dels att överta administrationen av ansökningar om aktivitetsstöd och dels att hantera frågor kring utbetalningar löpande, till exempel vid utebliven eller felaktig utbetalning. För de allra flesta arbetssökande bör dock de löpande utbetalningarna fungera utan behov av en arbetsinsats från en arbetslöshetskassa.

Initialt behöver både Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan genomföra organisatoriska ändringar, och funktionalitet i systemstöd förändras eller tas bort. Sannolikt behöver också rutiner och vägledning till handläggare justeras. Slutligen behöver arbetssökande, inte minst de som tidigare sökt ersättning hos Försäkringskassan, informeras om de nya rutinerna.

Vid analys av en eventuell flytt av uppgifter från Försäkringskassan till arbetslöshetskassorna bör hänsyn tas till de investeringskostnader som redan lagts ner i anpassningar av system och rutiner för att hantera utbetalningar av de ersättningar som är relaterade till deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser.

För utredningens resonemang om särskilda konsekvenser för ALFA-kassan se avsnitt 6.7.2.

### **Enbart aktivitetsstöd eller även utvecklingsersättning och etableringsersättning?**

Utvecklingsersättning och etableringsersättning skiljer sig från aktivitetsstödet på flera punkter. Dels har Arbetsförmedlingen särskilt utpekade uppdrag för nyanlända och ungdomar, som är de grupper som uppbär dessa ersättningar. Etableringsersättningen har dessutom starka beroenden till etableringstillägg och bostadsersättning, två ersättningar som Försäkringskassan rimligen på grund av ersättningarnas bidragskaraktär, bör fortsätta betala ut.

Det är också sannolikt att arbetssökande med dessa ersättnings typer mycket sällan är medlemmar i en arbetslöshetskassa, vilket gör det mindre naturligt att flytta hanteringen till dem. Mot denna bakgrund skulle det kunna övervägas att låta dessa två ersättningstyper kvarstå hos Försäkringskassan alternativt att flytta dem stegvis. Dock är såväl regler som rutiner för de olika ersättningarna så samordnade att det skulle innebära en rad nackdelar att skilja dem åt. Om ansökan och utbetalning av de olika ersättningstyperna skulle hanteras av olika organisationer skulle situationer uppkomma där arbetssökande måste ansöka om ersättning både hos arbetslöshetskassan och hos Försäkringskassan, vilket innebär handläggning av båda. I dag behöver ansökan bara göras en gång och det är sedan villkoren för aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning som avgör vilken ersättningstyp som beviljas. Med en separering av administrationen skulle individärenden ofta behöva göras flera gånger. Dessutom skulle arbetssökande som får avslag på sin ansökan om aktivitetsstöd men kan vara berättigad till utvecklingsersättning också behöva ansöka två gånger och ärendet därmed administreras dubbelt. Av dessa skäl behöver hanteringen av ersättningarna hållas ihop, så länge reglerna inte ändras.

## Kommentarer till potentiella risker

*Risk att arbetslöshetskassorna inte kan hantera nya målgrupper och ökade volymer*

Att flytta nya uppgifter till arbetslöshetskassorna innebär kraftigt ökade ärendevolymer för dessa. I nuläget är det fler personer som uppstår ersättning för deltagande i arbetsmarknadspolitiska program än som har arbetslöshetsersättning. De nya uppgifterna skulle också innebära en väsentlig ökning för arbetslöshetskassorna av målgrupper som befinner sig i ekonomisk utsatthet. Det innebär att arbetslöshetskassorna kanske i ännu högre grad än i dag måste klara av att upprätta en hög och jämn utbetalningsprecision. Fler ärenden bör däremot vara möjligt att hantera med rätt finansiering och tillräcklig tid för att kunna bygga upp en effektiv verksamhet och utveckla systemstöd. Att utbetalningarna fungerar är av sådan betydelse att staten bör ha möjlighet att innehålla statsbidrag eller annan finansiering i händelse av brister.

### 6.7.4 En samlad rapportering för arbetssökande med ersättning

**Bedömning:** Regeringen bör låta analysera möjligheten till en sammanslagen rapportering och e-tjänst som täcker dagens aktivitetsrapport, arbetslöshetskassornas tidrapport<sup>64</sup> och Försäkringskassans ansökan om ersättning.

En samlad rapportering och e-tjänst förenklar för arbetssökande som är skyldiga att aktivitetsrapportera, att sköta den informationslämning som är ett krav under tiden som ersättning uppbärs. Den nya e-tjänsten skulle dessutom tydliggöra det totala åtagandet som åvilar en arbetssökande som söker eller uppbär ersättning. En sammanslagning kan dessutom få den positiva effekten att fler aktivitetsrapporter skulle inkomma i tid eftersom utbetalning annars uteblir. I dag utgör försenade aktivitetsrapporter en stor majoritet av de underrättelser som lämnas till såväl arbetslöshetskassorna som till enheten Ersättningsprövning (IAF, 2018 c).

<sup>64</sup> Tidrapporten som tidigare kallades kassakort eller tidkort utgör också en ansökan om arbetslöshetsersättning.

Att en och samma e-tjänst kan användas oavsett om den arbetsökande har arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd tydliggör beroendet mellan dessa ersättningsformer och att ett medlemskap i arbetslöshetskassan är en förutsättning för ett inkomstrelaterat aktivitetsstöd.<sup>65</sup>

En samordnad rapportering och e-tjänst blir naturlig om hanteringen av ersättningar samlas hos arbetslöshetskassorna men skulle innebära fördelar även om regeringen väljer att behålla nuvarande ansvarsfördelning för kontrollarbetet. Med ett sådant scenario verkar det mest rimligt att det är Arbetsförmedlingen som ansvarar för tjänsten och att den byggs i Arbetsförmedlingens system. Om uppgifter i stället förs över till arbetslöshetskassorna blir en naturlig följd att tjänsten bygger på det systemstöd som används av dem.

En sammanslagen rapportering kräver en harmonisering av reglerna så att samma tidsgränser gäller för all information som lämnas. I nuläget kan till exempel en tidrapport till arbetslöshetskassan inkomma upp till 9 månader efter sista dagen i den period det avser medan en aktivitetsrapport har en mycket snävare tidsgräns.

Utredning av möjligheter och utveckling kräver resurser från Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna och Försäkringskassan. Utredningen har inte uppskattat hur stora kostnaderna blir, men förutsatt att reglerna harmoniseras och att e-tjänsten byggs in i befintliga ”Mina-sidor” hos den organisation som får huvudansvaret, bör de resurser som krävs vara av relativt begränsad omfattning och därmed kunna hanteras genom omfördelning av befintlig utvecklingsbudget.

Om flera organisationer (arbetslöshetskassorna, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen) ska använda den information som den arbetssökande lämnar genom e-tjänsten, behövs en modell för en gemensam finansiering.

---

<sup>65</sup> Enligt information från Sveriges A-kassor bestod 2 procent av utträdena i en representativ arbetslöshetskassa av personer som avslutar sitt medlemskap i samband med att de anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Andelen var densamma det två undersökta åren, 2015 och 2017.

### 6.7.5 Förstärkt kontroll genom införande av en aktivitetsförsäkran

**Bedömning:** Regeringen bör låta analysera om aktivitetsrapporten ska kompletteras med en aktivitetsförsäkran där den arbetssökande på heder och samvete intygar att hen står till arbetsmarknadens förfogande och den aktuella månaden har vidtagit åtgärder för att ta sig ur sin arbetslöshet.

Såväl centralisering inom Arbetsförmedlingen och överföringen av kontrolluppgifter till arbetslöshetskassorna innebär att aktivitetsrapportens betydelse som kontrollinstrument ökar. En studie som IAF genomför åt Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen indikerar att frekvensen av felaktiga uppgifter kan vara hög.<sup>66</sup> Genom införandet av en försäkran på heder och samvete i aktivitetsrapporten ökar sannolikheten för att de uppgifter som lämnas är korrekta.

---

<sup>66</sup> Sammanlagt svarade 1 086 arbetsgivare på IAF:s frågor om den arbetssökande sökt arbetet de angett i aktivitetsrapporten. 37 procent av arbetsgivarna uppgav att personen sökt arbetet i fråga och 35 procent uppgav att personen inte sökt arbetet. Återstående 28 procent av arbetsgivarna uppgav att de inte kunde svara på om den arbetssökande sökt arbetet eller inte.

## Referenser

- AEA, Akademikernas arbetslöshetskassa (2017), *Arbetslöshetsrapporten 2017*.
- Arbetsförmedlingen (2014), *Kunddriven verksamhetsutveckling inom Arbetsförmedlingen – insikter och förslag till insatser för att stärka Arbetsförmedlingens förtroende både internt och externt 2014-09-18*.
- Arbetsförmedlingen (2016 a), Arbetsförmedlingens föreskrifter om ändring i Arbetsförmedlingens föreskrifter (2015:4) om aktivitetsrapport, anvisning till arbete och underrättelse till arbetslöshetskassa. AAFS 2016:3.
- Arbetsförmedlingen (2016 b), *Beslutsunderlag – Strategisk inriktning på arbetet med arbetslöshetsförsäkringen*.
- Arbetsförmedlingen (2017 a), *Planering och uppföljning av sökaktivitet*. Intern promemoria 2017-05-23.
- Arbetsförmedlingen (2017 b), *Indikatorer arbetslöshetsförsäkringen, begäran från en a-kassa om komplettering av meddelande*. Statistikrapport för oktober och november 2017.
- Arbetsförmedlingen (2018 a), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017*.
- Arbetsförmedlingen (2018 b), *Skillnader i tillämpning av kontrollfunktionen, en analys av skillnader mellan marknadsområden och för olika grupper av arbetssökande*. Diarienummer: Af-2017/0016 5474.
- Arbetsförmedlingen (2018 c), *Synen på Arbetsförmedlingen, kundundersökning* [PowerPoint-presentation].
- Arbetsförmedlingen (2018 d), *Uppdragsbeskrivning för en centraliserad och automatiserad kontrollfunktion*. [Intern promemoria].
- Arbetsförmedlingen (2018 e), *Beslut centraliserad kontrollfunktion*, 2018-11-28.
- Ds 2012:3 *Rättssäkerhet och likabehandling i arbetslöshetsförsäkringen*. Arbetsmarknadsdepartementet.
- Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2012), *Hjälpa eller stjälpa? En ESO-rapport om kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen*.
- Försäkringskassan (2016), *Försäkringskassans årsredovisning 2016*.

- Försäkringskassan (2017), *Socialförsäkringen i siffror 2017*.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2005), *Kunskaper på arbetsförmedlingen om kontrollfunktionen*. Rapport 2005:5.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2008), *Arbetsförmedlingens tillämpning av regelverket kring avanmälan till arbetslöshetskassan*. Rapport 2008:7.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2012 a), *Arbetsförmedlingens underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt och avanmälan*. Rapport 2012:12.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2012 b), *Lämpligt arbete – En historisk översikt av begreppet lämpligt arbete inom arbetslöshetsförsäkringen*.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2013), *Arbetsförmedlingens tillämpning av regelverket när arbetssökande uteblev från besök eller kontakt*. Rapport 2013:21.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2015 a), *Arbetsförmedlingens skäl för att inte underrätta arbetslöshetskassan när aktivitetsrapport saknas*. Rapport 2015:8.
- Inspektionen för arbetslivsförsäkringen (2015 b), *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (2015:3) om lämpligt arbete*.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2015 c), *Arbetsförmedlingens uppföljning av anvisningar till arbete*. Rapport 2015:22.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2015 d), *Granskning av beslut efter inkomna underrättelser vid Unionens arbetslöshetskassa*. Rapport 2015:30.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2016 a), *Hur skiljer sig Arbetsförmedlingens kontor åt i tillämpningen av kontrollfunktionen?* Rapport 2016:18.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2016 b), *Arbetsförmedlingens handläggning vid uteblivet besök eller kontakt*. Rapport 2016:14.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2016 c), *Implementering av de nya sanktionsreglerna för personer med aktivitetsstöd*. Rapport 2016:2.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2016 d), *Sanktioner inom aktivitetsstödet och arbetslöshetsförsäkringen*. Rapport 2016:23.

- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2016 e), *En enhetligare hantering av utslutningar och fränkännande*. Rapport 2016:20.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2016 f), *Granskning av beslut efter inkomna underrättelser vid GS arbetslöshetskassa*. Rapport 2016: 8.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2017 a), *Antalet personer som fått arbetslöshetsersättning*, <http://externastat.iaf.se/report.aspx?ID=1> [statistikdatabas].
- Inspektionen för arbetslivsförsäkringen (2017 b), *Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (2017:5) om godtagbara skäl för en programdeltagare att inte aktivt söka lämpliga arbeten*.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2017 c), *Tillämpningen av regelverket för lämpligt arbete*. Rapport 2017:16.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2017 d), *Arbetsförmedlingens arbete med platsanvisningar*. Rapport 2017:3.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2017 e), *Underrättelser och sanktioner inom arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsstödet*. Rapport 2017:8.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2017 f), *Arbetsförmedlingens beslut om sanktioner för personer med aktivitetsstöd*. Rapport 2017:5.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2017 g), *Rollfördelning vid hantering av underrättelser*. Rapport 2017:9.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2018 a), *Aktivitetsrapportering – till vilken nytta och för vem?* Rapport 2018:5.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2018 b), *Arbetsförmedlingens kontrollarbete*. Rapport 2018:15.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2018 c), *Hur många underrättelser låter arbetsförmedlarna bli att lämna?* Rapport 2018:10.
- JO dnr. 780–2000.
- Liljeberg, L. & Söderström, M. (2017), *Hur ofta träffas arbetssökande och arbetsförmedlare?* Rapport 2017:16, IFAU.
- Prop. 2012/13:12, *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m.* Arbetsmarknadsdepartementet.
- Riksrevisionen (2005), *Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet*. RiR 2005:3.



Riksrevisionen (2009), *Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen*. RiR 2009:13.

Riksrevisionen (2018), *A-kassorna, IAF och arbetslöshetsförsäkringen – mer kan göras för att främja likvärdigheten*. RiR 2018:27.

SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*. Justitiedepartementet.

SOU 2017:82, *Vägledning för framtidens arbetsmarknad*. Arbetsmarknadsdepartementet.

Ekonomistyrningsverket (2017), *Statens resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys m.m. – del av ESV:s underlag för årsredovisning för staten 2016*.

Statskontoret (2004), *Det nya Arbetsmarknadsverket*. Rapport 2004:16.



## 7 En förstärkt arbetsmarknadsbedömning

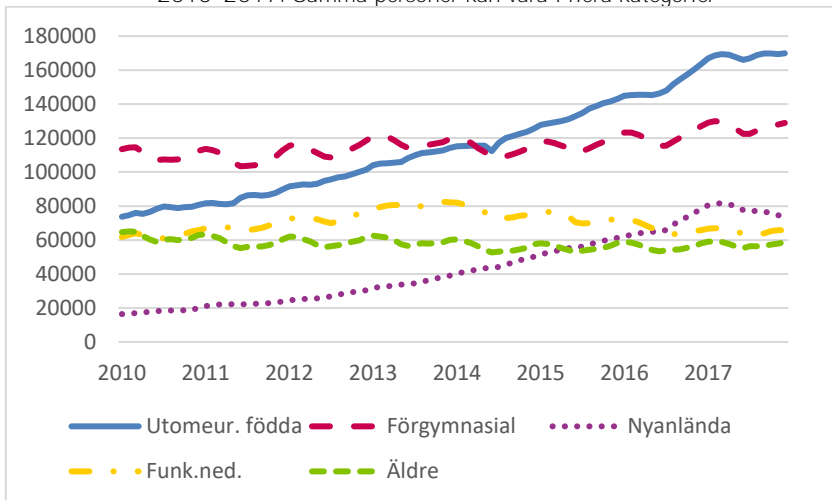
Den aktiva arbetsmarknadspolitiken riktar sig till arbetslösa och i viss mån andra arbetssökande i syfte att minska arbetslösheten, öka sysselsättningen och förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Aktiv arbetsmarknadspolitik består av insatser för att förbättra matchningen på arbetsmarknaden och höja de arbetssökandes kompetens. Den involverar även praktik samt subventionerade och skyddade anställningar av olika typer.

Att stärka individens ställning på arbetsmarknaden genom olika insatser eller underlätta för individen att få ett arbete är en central uppgift för arbetsmarknadspolitiken. Att erbjuda rätt individer träffsäkra insatser för att komma i arbete eller utbildning är en förutsättning för en effektiv arbetsmarknadspolitik. Att tidigt bedöma vem som är i störst behov av arbetsmarknadspolitikens resurser är därför viktigt. För detta krävs att Arbetsförmedlingen gör en välgrundad bedömning av individens ställning på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen behöver också på ett mer systematiskt sätt än i dag följa upp insatserna både avseende kvalitet och effektivitet och jämföra resultat av insatser. Med en utvecklad kunskap om vilka effekter som olika arbetsmarknadstjänster leder till kan myndigheten erbjuda träffsäkra tjänster och likvärdighet i besluten.

Trots det goda läget på arbetsmarknaden så har många arbetssökande svårt att hitta ett arbete. Andelen av de arbetssökande som har en utsatt ställning på arbetsmarknaden har ökat och var under 2017 cirka 75 procent. Figur 7.1 visar hur antalet personer som har en utsatt ställning på arbetsmarknaden utvecklats sedan 2010. Antalet personer som är utomeuropeiskt födda har ökat kraftigt, en utveckling som i huvudsak kan förklaras av den stora ökningen av antalet nyanlända invandrare. År 2010 var det 22 procent av gruppen

som var födda utanför Europa nyanlända. År 2017 var motsvarande andel 44 procent. Det ökade antalet nyanlända är även en förklaring till att gruppen med högst förgymnasial utbildning ökat (Arbetsförmedlingen 2018a). Utan insatser löper dessa personer en ökad risk att drabbas av långtidsarbetslöshet. Utvecklingen med en ökande andel inskrivna arbetslösa med utsatt ställning på arbetsmarknaden innebär att en allt större del av de som är öppet arbetslösa eller deltar i program befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden. Detta förstärker även bilden av en obalans på arbetsmarknaden där de arbetslösas kompetenser inte motsvarar arbetsgivarnas krav. Arbetsförmedlingens arbete med att rusta individer har blivit mer komplext än tidigare, då matchningen ofta sker via en kombination av olika typer av aktiva arbetsmarknadsinsatser.

Figur 7.1 Antal personer med utsatt ställning på arbetsmarknaden som är öppet arbetslösa eller deltar i program 2010–2017. Samma personer kan vara i flera kategorier



Arbetsförmedlingen.

För att arbetsmarknadspolitiken ska fungera väl och vara effektiv krävs det att människor får rätt service och rätt insatser. Det förutsätter i sin tur att Arbetsförmedlingen kan göra en korrekt bedömning av vilka insatser och service som är bäst lämpad för individen. För det första behöver Arbetsförmedlingen tidigt kunna bedöma en persons ställning på arbetsmarknaden och identifiera personer som

riskerar långtidsarbetslöshet. För det andra behöver Arbetsförmedlingen göra en specifik bedömning av behovet av insatser och lämpligheten i dessa. Utöver att Arbetsförmedlingen ska utföra en bedömning för att individen ska få rätt insats behövs också kunskap om vilka insatser som leder till bäst resultat på kort och lång sikt.

### **Arbetsförmedlingens uppdrag att rusta för jobb**

Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Enligt 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas inom all statlig verksamhet. Av myndighetsförordningen (2007:515) framgår bl.a. att en myndighet ansvarar för att verksamheten bedrivs effektivt och att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Riksdagen har beslutat att målet med insatserna inom arbetsmarknadspolitiken är att de ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Riksdagen uttrycker även att Arbetsförmedlingen effektivt ska sammanföra de som söker arbete med de som söker arbetskraft, och att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten utifrån mål och resurser ska bedrivas effektivt.

Arbetsmarknadspolitiken kan sägas ha två uppdrag: ett ekonomiskt som handlar om att öka antalet sysselsatta samt ett uppdrag som handlar om att aktivera, förmedla och rusta eller omskola arbetslösa (Olofsson & Wadensjö 2009). Uppdragen överlappar varandra och Arbetsförmedlingen har en viktig roll för uppfyllandet av båda uppdragen. Att kunna rusta personer med långa arbetslöshetstider och ge rätt insatser tidigt till dem som riskerar att bli långtidsarbetslösa är av stor betydelse för att Arbetsförmedlingen ska kunna vara en länk mellan arbetsgivare med rekryteringsbehov och arbetssökande. Att arbetsgivare snabbt kan hitta arbetskraft med rätt kompetens bidrar i sin tur till en högre sysselsättning. Att rusta och omskola arbetslösa blir särskilt viktigt då matchningen på arbetsmarknaden fungerar dåligt. En rätt utformad arbetsmarknadspolitik bidrar till en bättre fungerande arbetsmarknad med kortare arbetslöshetstider och lägre arbetslöshet genom åtgärder som bland annat leder till förbättrad sökaktivitet eller som rustar människor för jobb.

Arbetsmarknadspolitiken kan därigenom bidra till att mer produktiva jobb skapas och därmed även till en effektiv strukturuomvandling.

Många av de arbetssökande som skriver in sig på Arbetsförmedlingen kan förväntas hitta ett jobb relativt snabbt och utan alltför omfattande insatser från Arbetsförmedlingens sida. Vissa arbetssökande riskerar emellertid att bli långvarigt arbetslösa om inte rätt insatser erbjuds i ett tidigt skede. I många fall behövs i praktiken en kedja av insatser efter varandra eller parallellt. För att det ska vara möjligt, och för att Arbetsförmedlingens resurser ska användas på ett så effektivt sätt som möjligt, krävs att arbetsförmedlaren har rätt kunskaper och rätt underlag för att kunna göra en välgrundad bedömning av individens förutsättningar, situationen på arbetsmarknaden, samt vilka insatser som är mest verksamma.

## 7.1 Utredningens uppdrag

I utredningens direktiv (Dir 2016:56) anges att arbetsmarknadspolitikens insatser ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad.

För att genomföra sitt uppdrag kan Arbetsförmedlingen erbjuda arbetssökande en rad olika insatser som myndigheten har till sitt förfogande. Arbetsförmedlingen beslutar om olika programinsatser för att stärka den enskildes möjligheter att få eller att behålla ett arbete och för att underlätta för arbetsgivarna att få arbetskraft med efterfrågad kompetens. Arbetsförmedlingen förfogar även över olika former av anställningsstöd. Få av arbetsmarknadspolitikens insatser är utformade som rättigheter. De beslutas i stället efter en arbetsmarknadspolitisk prövning. Insatserna ska också vara anpassade efter individens förutsättningar, inom regelverkets ramar. En individ med sämre förutsättningar att själv hitta eller byta arbete eller skaffa sig utbildning får generellt mer hjälp och stöd från det offentliga än en individ med goda förutsättningar. Av förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår att en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad och endast får göras om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.

## Avgränsningar

I detta kapitel diskuteras huvudsakligen Arbetsförmedlingens behov av kunskap om de arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden, framför allt för att kunna bedöma vilka som har rätt till insatser samt vilka insatser som i sådana fall är aktuella. Alla arbetslösa har dock inte behov av insatser. De flesta som söker arbete har erfarenhet, utbildning och kontakter som gör att de har stora möjligheter att hitta ett arbete utan någon insats från Arbetsförmedlingen. Även personer med kort formell utbildningsbakgrund eller begränsad arbetslivserfarenhet kan i vissa fall finna lämpliga vägar in på arbetsmarknaden utan insatser från Arbetsförmedlingen. Att lägga resurser på personer som ändå hade fått arbete är inte en effektiv arbetsmarknadspolitik.

Förslagen och bedömningarna i detta kapitel rör de fall där det finns ett behov av en insats eller åtgärd för att stärka individens position på arbetsmarknaden och för att förhindra långtidsarbetslöshet.

Även yrkesverksamma kan ha behov av att få en bedömning av sin ställning på arbetsmarknaden för att kunna uppdatera sin kompetens i takt med arbetsmarknadens krav. Arbetsmarknaden präglas i dag av påtagliga förändringar och individens kunskap om sin egen ställning på arbetsmarknaden är viktig för att minska risken för arbetslöshet.

## 7.2 Varför behövs en förstärkt arbetsmarknadsbedömning?

### 7.2.1 Uppgiften ingår inte i myndighetens uppdrag

Arbetsförmedlingens instruktion och förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är de grundläggande författningarna för Arbetsförmedlingens verksamhet. Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen regleras i dag inte i dessa författningar. Av myndighetens föreskrifter framgår att en arbetsmarknadspolitisk bedömning ska göras i samband med upprättandet av en handlingsplan.

Vidare finns det för vissa insatser föreskrivet i verksamhetsförordning<sup>1</sup> att Arbetsförmedlingen får besluta om ett program om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat.

### **Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen vid inskrivning på Arbetsförmedlingen och upprättande av handlingsplan**

Sedan 1970-talet har olika typer av handlingsplaner använts i varierande utsträckning inom Arbetsmarknadsverket (AMV). Planernas innehåll och syfte har varierat över tid och tillämpats på olika sätt på arbetsförmedlingarna. Metoden att upprätta strukturerade överenskommelser/handlingsplaner tillsammans med de arbetssökande har uppmärksammats i regleringsbrev för AMV åtminstone sedan verksamhetsåret 1997/98. Arbetsförmedlingen har arbetat med handlingsplaner sedan 1980-talet men det var under 1990-talet som handlingsplanerna fick ökad betydelse i och med att individriktade förmedlingsinsatser betonades. Det var dock först i början av 2000-talet som regeringen uttryckte konkreta krav för Arbetsförmedlingens arbete med handlingsplanerna och att handlingsplanerna skulle upprättas inom en viss tid samt följas upp och vara aktuell (Ura 2011:3).

Under 2005 tillkom en skrivelse i Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd att handlingsplanen skulle upprättats senast inom 30 dagar.

Enligt 6 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska Arbetsförmedlingen med medverkan av den arbetssökande upprätta en individuell handlingsplan som innehåller den sökandes skyldigheter, planerade aktiviteter och arbetssökandes inriktning. Handlingsplanen ska upprättas senast trettio dagar från det att hon eller han anmäler sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Den individuella handlingsplanen ska innehålla en arbetsmarknadspolitisk bedömning som utgår från den arbetssökandes förutsättningar för arbete, arbetsmarknadens krav och Arbetsförmedlingens uppdrag, enligt 2 § AFFS 2014:125. I handlingsplanen ska det framgå vilket stöd den arbetssökande kommer att få från Arbetsförmedlingen.

---

<sup>1</sup> Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten En anvisning till ett program ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Det betyder att en anvisning får göras endast om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. Förordning (2018:45).



## De aktiviteter som planeras ska ha sin utgångspunkt i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen

Arbetsförmedlingens beslut om vilka insatser en sökande ska ta del av ska grundas på en arbetsmarknadspolitisk bedömning. I Arbetsförmedlingens interna utbildningsmaterial (VIS tema 7) beskrivs den arbetsmarknadspolitiska bedömningen som ett ställningstagande av myndigheten om den arbetssökandes möjligheter och i vilken omfattning han eller hon behöver stöd från Arbetsförmedlingen. Enligt samma material är den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ”utgångspunkten för allt som myndigheten gör tillsammans med den arbetsökande”. Bedömningen är därför central såväl för Arbetsförmedlingen som för den sökande. Ställningstagandet som bedömningen resulterar i ska, enligt utbildningsmaterialet, utgå från den arbetssökandes förutsättningar, arbetsmarknadens krav och behov samt myndighetens uppdrag. För att arbetsförmedlingen ska ha möjlighet att genomföra kvalitativa behovsanalyser för arbetssökande behöver arbetsförmedlaren ha kunskap om Arbetsförmedlingens uppdrag och om de lagar, förordningar, föreskrifter och policys och riktlinjer som berör Arbetsförmedlingens verksamhet, samt kunna matcha den arbetssökandes individuella behov till Arbetsförmedlingens tjänsteutbud. Arbetsförmedlaren behöver också ha kännedom om den regionala och nationella arbetsmarknaden och dess funktionssätt, till exempel branscher och yrken, rekryteringsprocessen och prognoser.

## Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen vid anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program

Det är arbetsförmedlaren som beslutar om en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Det är således den enskilda arbetsförmedlaren som avgör vilken arbetssökande som ska ta del av vilket arbetsmarknadspolitiskt program.

Av 9 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår att en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Det betyder att en arbetsmarknadspolitisk bedömning alltid ska göras innan individen anvisas till ett program och att en anvisning får göras endast om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.

## 7.2.2 Många arbetssökande saknar handlingsplan

Av förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten<sup>2</sup> framgår det att Arbetsförmedlingen ska ange den arbetssökandes planerade aktiviteter i den individuella handlingsplanen. Enligt Arbetsförmedlingens föreskrifter<sup>3</sup> ska aktiviteterna planeras utifrån den arbetsmarknadspolitiska bedömningen, vara tidsatta och kunna följas upp. Enligt föreskriften<sup>4</sup> ska handlingsplanen även innehålla uppgifter om hur och när den ska följas upp. De aktiviteter som planeras ska ge det stöd som den arbetsmarknadspolitiska bedömningen visat att den arbetssökande behöver. Vidare anges på vilket sätt Arbetsförmedlingen ska stödja den arbetssökande. Det ska även finnas ett planerat uppföljningstillfälle inbokat i planeringen. Av planeringen ska det framgå när och hur aktiviteterna ska genomföras och följas upp samt vem som är ansvarig för genomförandet och uppföljningen. I tabell 7.1 redovisas andel och antal arbetslösa inskrivna på Arbetsförmedlingen som fick en ”handlingsplan” inom de 30 dagar som regelverket anger.

---

<sup>2</sup> 6 § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

<sup>3</sup> 3 § Arbetsförmedlingens föreskrifter (AFFS 2014:1) om individuella handlingsplaner.

<sup>4</sup> 4 § Arbetsförmedlingens föreskrifter (AFFS 2014:1) om individuella handlingsplaner.

Tabell 7.1 Andel och antal inskrivna vid Arbetsförmedlingen som fick en handlingsplan inom de 30 dagar 2017 och 2018

	2017**		2018	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Kvinnor	95 596	60,3	76 841	63,1
Män	98 050	58,7	77 521	61,8
Öppet arbetslösa	148 174	64,9	117 556	67,3
Programdeltagare	8 766	37,7	5 995	50,8
Deltagare i etableringsuppdraget	*	*	2 799	31,7
Totalt	193 646	59,5	154 362	62,4

*Källa:* Arbetsförmedlingen.

\* Ej etableringsdeltagare 2017. De har i stället en etableringsplan. 2018 ska de som deltar i etableringsprogrammet ska ha handlingsplan \*\* Ett nytt administrativt system för handlingsplaner infördes på Arbetsförmedlingen som innebär att det gamla och det nya systemet användes parallellt under några månader i början av 2017. Uppgifterna har i denna tabell slagits ihop.

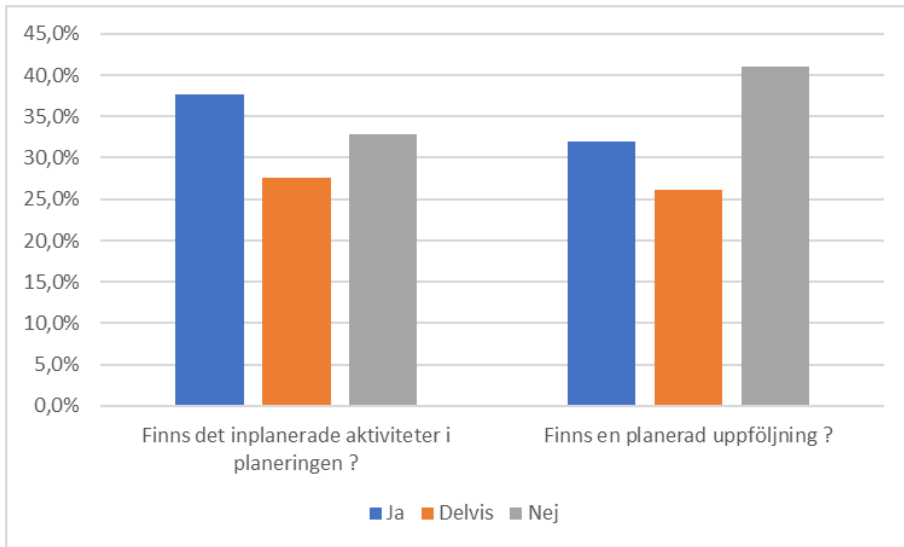
### 7.2.3 Handlingsplaner innehåller få aktiviteter

Arbetsförmedlingen följde 2018 (Q2) upp 1 780 handlingsplaner<sup>5</sup>. Granskningen visar att av dem som hade en handlingsplan hade endast 37,7 procent inplanerade aktiviteter i handlingsplanen. Andelen 32,8 procent saknade aktiviteter i sin planering och 27,6 procent hade delvis planerade aktiviteter.

Vid samma uppföljningstillfälle genomfördes en kvalitetsgranskning av handlingsplanerna 2018 (Q2) i syfte att följa upp beskrivningarna i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen. Vid uppföljningen hade endast 26,1 procent av de granskade handlingsplanerna beskrivet vilket stöd den arbetssökande skulle få från Arbetsförmedlingen (se figur 7.2).

<sup>5</sup> Arbetsförmedlingens månadsuppföljning av verksamhetsresultat oktober 30 oktober 2018.

Figur 7.2 Kvalitativ uppföljning



Arbetsförmedlingen.

#### 7.2.4 De planerade aktiviteterna består ofta av enbart digitala tjänster

Utredningen har analyserat 58 handlingsplaner som har en arbetsmarknadspolitisk bedömning. Handlingsplanerna har skett utifrån ett slumpvis urval geografiskt spridda i landet. Samtliga handlingsplaner var avidentifierade men i övrigt var de oredigerade. Utredningen har dels undersökt underrubrikerna till den arbetsmarknadspolitiska bedömningen i handlingsplanen dels det innehåll som enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd (Af 2017/00292690)<sup>6</sup> ska dokumenteras i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen och i handlingsplanen.

Av de undersökta 58 handlingsplanerna hade 54 (93 procent) en beskrivning av den arbetssökandes förutsättningar och eventuella hinder och ställning på arbetsmarknaden. Under rubriken förutsätt-

<sup>6</sup> Enligt handläggarstödet ska arbetsförmedlaren utifrån en arbetsmarknadspolitisk bedömning avgöra vilket stöd den arbetssökande behöver för att nå målet arbete eller studier. Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ska alltid visa hur läget ser ut här och nu för den arbetssökande. Den informationen ska hjälpa den arbetssökande att få en tydlig och realistisk bild av sina möjligheter att nå sitt mål

ningar framgick även information om arbetssökandes utbildning/yrkeserfarenhet. Av undersökningens 58 handlingsplaner med arbetsmarknadspolitisk bedömning är det endast dokumenterat i 23 (39 procent) vilket stöd den arbetssökande kan få av Arbetsförmedlingen. Det framgår sällan av handlingsplanen vem som har ansvar för genomförandet av aktiviteter. I 26 av de 58 handlingsplanerna (45 procent) framgår det inte vem som ansvarar för uppföljning och utförande av aktiviteterna som den arbetssökande behöver göra eller som Arbetsförmedlingen ska erbjuda den arbetssökande för att komma närmare ett arbete. I 15 av handlingsplanerna (26 procent) angavs att det var Arbetsförmedlingen som ansvarar för planering, uppföljning och genomförande av aktiviteterna. I 17 handlingsplaner (29 procent) stod enbart den arbetssökande som ansvarig för aktiviteterna.

Av de 58 undersökta handlingsplaner hade 46 (79 procent) dokumenterade digitala tjänster som enda tjänst. Av handlingsplanerna var det endast i 12 av 58 (21 procent) som innehöll tjänsten Steg till lämpligt arbete/jobb, det vill säga den tjänst som är mest omfattande och personalintensiv.

Vid upprättande av handlingsplanen ska arbetsförmedlaren i samråd med den arbetssökande planera och tidsätta aktiviteterna som han eller hon ska genomföra för att nå eller närma sig sitt mål enligt planeringen. Den arbetssökande ska även regelbundet redovisa i en aktivitetsrapport vilka aktiviteter som genomförts. Planeringen och uppföljningen av handlingsplanen är viktiga för att den arbetssökande ska kunna aktivitetsrapporterna sina genomförda aktiviteter. Om aktivitetsrapporten som den arbetssökande redovisar inte stämmer överens med den planeringen som gjorts kan det bli aktuellt för Arbetsförmedlingen att skicka ett meddelande till arbetslöshetskassan eller enheten Ersättningsprövning vid Arbetsförmedlingen.

Av de 58 undersökta handlingsplanerna hade 18 (31 procent) ingen tidsatt uppföljning av aktiviteterna eller tjänsterna som den arbetssökande skulle genomföra.

### 7.2.5 Handlingsplanerna lägger ett stort ansvar på individen

Det nya digitala planeringsverktyget som Arbetsförmedlingen började använda 2017 innebär att den arbetssökande själv planerar vägen till jobb. Enligt Arbetsförmedlingen ska planeringsverktyget vara så utformat att den arbetssökande själv eller tillsammans med arbetsförmedlaren kan planera, uppdatera och lägga till aktiviteter i planeringen allteftersom. Detta kan tolkas som att myndigheten lägger över mer ansvar på individen för dennes anställningsbarhet och situation på arbetsmarknaden.

Utredningen vill tydliggöra att denna ökade betoning av individens ansvar inte får leda till att Arbetsförmedlingens ansvar för att bedöma vem som ska få ta del av de arbetsmarknadspolitiska resurserna och bedöma behovet av insatser som leder till arbete blir otydligt.

### 7.2.6 De arbetssökandes behov framgår inte i bedömningarna

I utredningens arbete har det blivit tydligt att de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna ofta är av bristande kvalitet. Det behov som finns av att rusta, stödja och omskola arbetslösa får inte genomslag i bedömningarna. Bedömningarna får inte heller konsekvenser för handlingsplaner och den fortsatta planeringen av insatser och aktiviteter för den arbetssökande.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) granskade 250 handlingsplaner avseende arbetssökande som hade varit inskrivna som helt arbetslösa i minst 7,5 månader (IAF 2018:13). Resultatet av studien visade att 95 procent av handlingsplanerna inte var aktuella, endera för att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen inte hade uppdaterats sedan den arbetssökande skrev in sig som arbetslös (minst 7,5 månader tidigare) eller för att det saknades planerade aktiviteter framåt i tiden.

Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen fyller i dag snarare funktionen att bedöma vad personen ska göra för att uppfylla kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande än att ange vilket stöd Arbetsförmedlingen ska ge.

Samtidigt utgör den arbetsmarknadspolitiska bedömningen i dag inte myndighetsutövning. Det går inte att på juridisk väg ifrågasätta bedömningen. Individerna får i dag inte heller kännedom om vilka grunder som ligger bakom den arbetsmarknadspolitiska bedömningen.

### **7.2.7 Dokumentationen av sökandes kompetenser görs bristfälligt och ineffektivt**

För att förståelsen för den arbetssökandes förutsättningar och situation på arbetsmarknaden ska bli användbar behöver den dokumenteras på ett effektivt sätt. Helst så tidigt som möjligt. En omsorgsfull dokumentation ger bättre underlag till bedömningen av lämpligt stöd. Den bedömningen har då större sannolikhet att bli träffsäker och peka ut bästa vägen till målet.

Arbetsförmedlingen har metoder för hur en kartläggning<sup>7</sup> av den sökandes förutsättningar bör göras vid inskrivningen. Att döma av de arbetsförmedlare som utredningen varit i kontakt med är det svårt att få till den verifiering av meriter och den kartläggning av kompetenser som är önskvärd.

För att komma till önskat resultat på ett kostnadseffektivt sätt behöver dokumentationen av individens ställning på arbetsmarknaden göras effektiv för en stor mängd arbetssökande, samtidigt som dokumentationen behöver göras omsorgsfullt och gediget då det leder till bättre insatser för dem som riskerar fastna i långvarig arbetslöshet.

Bättre dokumentation innebär mindre kostnader för att identifiera lämpliga sökande till insatser som ställer krav på sökandes förkunskaper. Erfarenheten är att ett urval tar några sekunder att göra då registren är tillförlitliga, något som annars tar timmar. Att bjuda in till en rekryteringsträff tar dagar att göra om alla sökande också behöver kontaktas, jämfört med minuter då registren stämmer.

Dålig registerkvalitet leder till ett försämrat matchningsresultat, oavsett på vilken nivå kompetenskraven ligger.

Intern dokumentation från arbetet med att matcha arbetssökande och rekryteringsbehov stärker bilden att registerkvaliteten på arbetssökandes kompetenser är ett omfattande problem. Tabell 7.2 visar

---

<sup>7</sup> <https://intranet.arbetsformedlingen.se/arbetsformedling/verktyg/metoderao/inskrivningoc-hintroduktionq.4.710196211278fb18bae80008944.html>

resultat från några av de verifieringar av matchningsunderlag som Arbetsförmedlingens arbetsgivarcenter i Stockholm genomfört.

Tabell 7.2 Andelen inskrivna sökande i respektive bransch/yrke med otillräckliga underlag utifrån kartläggning av en förmedlare som kan branschen väl

2017

Bransch/Yrke	Andel där sökt yrke ändrats
Vård & Omsorg	25 %
Bussförare	33 %
Lastbilsförare	81 %
Bygg & Fastighet	80–90 %
IT	25 % (fast ungefär 90 % har inaktuell kompetens)

Arbetet med sökande till it-yrken (tabell 7.2) är särskilt belysande. Enligt Arbetsförmedlingens arbetsgivarcenter är arbetsgivare till de yrkesgrupperna i princip inte intresserade att delta på rekryteringsträffar om man bjuder in sökande utifrån de uppgifter om sökt yrke som normalt finns i registren. Anledningen till ointresset är bristande förtroende för det urval av arbetssökande som Arbetsförmedlingen kan presentera utifrån sina register.

Sökt yrke bedöms vara rättvisande för 75 procent av sökande, men arbetsgivare tycker ändå inte det är värdefullt att delta på evenemangen (se tabell 7.2). Värt att notera är också att detta gäller under rådande högkonjunktur inom en bransch där bristen på arbetskraft varit stor under lång tid. Arbetsförmedlingen har i sin målbild för pågående organisationsutveckling att matchningen allt mer ska ske utifrån kompetenser snarare än yrken<sup>8</sup> eftersom Sökt yrke inte ger tillräckligt detaljerad information. Den sökandes profil behöver beskrivas i termer av kompetenser för att den ska bli relevant för arbetsgivare att hantera.

För att dokumentationen av den sökandes förutsättningar ska bli korrekt krävs därför att kunskapen om kompetenskrav finns tillgänglig när dokumentationen sker. Kunskapen om arbetsgivares kompetenskrav är en specifik typ av kunskap som inte ska förväxlas med en allmän kunskap om branscher eller arbetsmarknaden i stort.

<sup>8</sup> <https://www.arbetsformedlingen.se/For-arbetssokande/Hitta-jobb/Inspiration-i-jobsokandet/Nyheter/Nyheter-for-Arbetssokande/2017-11-13-Framtidens-rekrytering-Kompetenser-och-yrken-kopplas-ihop-med-ny-teknik.html>



För att upprätthålla registerkvalitet behövs information om arbetsgivares kompetenskrav. Under senaste decenniet har Arbetsförmedlingen testat ett antal olika lösningar för att förmedla denna kunskap på ett effektivt sätt till de som utför kartläggningarna. Bransch- och yrkeskunskap har förmedlats till arbetsförmedlare via utbildningsdagar, bildspel och webbsidor och det har funnits internt sökbara yrkesspecialister att kontakta vid behov. Ansvaret för kartläggning (eller verifieringen av det som någon annan dokumenterat) har lagts på arbetsförmedlare med specialistkunskap om den bransch som det sökta yrket förknippas med. Externa branschestexperter har varit med och tagit fram självskattningsformulär – i ett sammanhang med mål att få till utskrivningsbara formulär, i ett annat för att lägga in formulärets frågor i en mobilapp.

Trots alla dessa varianter erfar utredningen att det saknas en samordning och tydlig styrning av informationsflödet. Det som finns i underlag till ovanstående lösningar är vagt formulerade fördelar med att arbetsförmedlare har god arbetsmarknadskunskap, att det är viktigt att involvera branscher och deras experter samt att det är bra att den som arbetar med sökande också har goda arbetsgivarkontakter.

Det saknas i dag it-stöd för att hålla reda på kompetenskrav i olika yrken och branscher. I användarstödet till myndighetens nyutvecklade planeringsverktyg<sup>9</sup> hänvisas till att arbetsförmedlaren ska utgå från sin ”kunskap om bransch, sökt yrke (SSYK) och hur arbetsgivarnas rekryteringssätt inom det valda yrket brukar se ut” samt att läsa vidare i det som står om olika yrken under fliken *Valj yrke* på hemsidan.<sup>10</sup> I praktiken görs det sällan eftersom den information som finns där inte är anpassad till arbetsförmedlares behov.

Förutsättningarna att ta fram ett sådant it-stöd är också begränsat eftersom det saknas en gemensam struktur och en systematik för att hantera relevanta informationsmängder. I arbetet med validering, både inom Arbetsförmedlingen och i utbildningssammanhang som exempelvis inom Myndigheten för yrkeshögskolan, finns början till en sådan systematik, men det återstår fortfarande mycket att göra. Trygghetsfonden (TSL) uttrycker det på ett tydligt sätt i sin rapport *Kompetens för arbete* (2016) ”Även om branschmodellerna i vissa fall tar sin utgångspunkt i en gemensam grundstruktur är vare sig

<sup>9</sup> Användarstöd till planeringsverktyg och digitala skrivbordet (170602).

<sup>10</sup> <https://www.arbetsformedlingen.se/For-arbetsokande/Valj-yrke.html>

begreppsbildning, system eller metodik för att beskriva kompetenser och kompetenskrav synkroniserade och branschgemensamma.”

### **7.2.8 Behov av att minimera negativa arbetsmarknadseffekter av arbetsmarknadsstöd**

Syftet med det arbetsmarknadsstöd som Arbetsförmedlingen tillhandahåller är att stärka individens förutsättningar att få och behålla ett arbete. Arbetsmarknadsstöd kan dock även ge upphov till en rad negativa effekter. Exempel på effekter som kan anses vara negativa och således resultera i att insatsen inte påverkar arbetsmarknadens funktionssätt alls eller att kostnaden inte kan rättfärdigas är inlåsnings effekter, dödviktseffekter och undanträngningseffekter.

Med inlåsnings effekter menas inom arbetsmarknadspolitiken till exempel att arbetslösa som deltar i ett program eller insats inte söker jobb lika aktivt som de annars skulle ha gjort under den tid som insatsen eller programmet pågår. Anvisning till en insats eller program kan då medföra att man ”konfiskerar” den arbetslöses tid och därmed påverka den arbetslöses sökaktivitet. Därför är det inte givet att alla typer av program är lämpliga utifrån ett kostnadsperspektiv (Forslund, Vikström 2011). Storleken på inlåsnings effekten beror på avkastningen av den arbetslöses jobbsökande. Om den arbetslöse relativt lätt har kunnat hitta ett jobb är naturligtvis inlåsnings effekten större.

Dödviktseffekter uppstår i situationer där ett arbetsmarknadspolitiskt program, till exempel ett anställningsstöd, ges till någon som hade fått en konventionell anställning även utan någon insats från Arbetsförmedlingen.

Med undanträngningseffekter avses situationer där arbetsgivare ersätter personer som annars skulle vara anställda med programdeltagare från Arbetsförmedlingen. Undanträngningseffekter kan dock vara motiverade om de innebär att den person som anställs har svårare att få ett arbete än den person som trängs undan. Vissa arbetsmarknadspolitiska insatser, i synnerhet anställningsstöden, ska ha en viss undanträngningseffekt. Om en välgrundad bedömning ligger till grund för beslut om arbetsmarknadspolitiska insatser minskar risken för inlåsnings-, dödvikts- och negativa undanträngningseffekter.

## 7.2.9 Behov av ökad träffsäkerhet mellan arbetssökande och arbetsmarknadsstöd

Inför en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program ska Arbetsförmedlingen göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning. Bedömningen ska göras i förhållande till det specifika programmet, individens behov, syftet med programmet och anvisningstidens längd. Som ett exempel kan det ekonomiska stödet extratjänster tas. En extratjänst innebär att en arbetssökande arbetar hos en arbetsgivare som är verksam inom välfärden, i offentlig, kulturell eller ideell sektor. Staten står för nästan hela kostnaden för extratjänsterna. Extratjänster riktas främst till personer som av olika skäl står långt från arbetsmarknaden.

I dag omfattas deltagare som varit i jobb- och utvecklingsgarantin samt vissa nyanlända invandrare. Tanken med extratjänster är att kunna erbjuda arbetslivserfarenhet till personer som annars inte skulle kunna få ett jobb, inte ens med subventionerade anställningar med hög ersättningsgrad. Arbetsuppgifterna som ryms inom extratjänster är sådana som arbetsgivarna annars inte hade anställt en person för att utföra. Trots att extratjänsterna uttryckligen vänder sig till personer som står långt från arbetsmarknaden visar statistik över deltagarna att nästan en tredjedel av de personer som hade en extratjänst november 2018 hade en eftergymnasial utbildning, en grupp som generellt står nära arbetsmarknaden<sup>11</sup>.

Detta kan vara ett tecken på att det antingen finns brister i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen eller att denna bedömning inte har fått det genomslag som avsetts vid beslut om extratjänster. Även om Arbetsförmedlingen agerar inom ramen för regelverket, bör en bedömning göras kring vilka personer som lämpar sig för subventionen. Risken för undanträngning av osubventionerade jobb och andra subventionerade jobb eller inlåsning av personer som står nära arbetsmarknaden kan annars öka. Om rätt bedömningar inte görs kan stödet bli mindre förmånligt kostnadsmässigt för samhället.

En missbedömning av individens förutsättningar att själv söka arbete kan leda såväl till att dyra insatser erbjuds någon som skulle ha klarat sig själv som att en arbetssökandes tid i arbetslöshet förlängs genom att nödvändiga insatser skjuts upp. I båda fallen blir arbetsmarknadspolitiken mindre effektiv än den annars skulle ha varit.

---

<sup>11</sup> <http://www.arbetsmarknad.se/statistik/extratjanster-och-moderna-beredskapsjobb-i-staten>

Om sådana missbedömningar är många blir de samhällsekonomiska konsekvenserna stora.

### **7.2.10 Arbetsförmedlare har i dag stor frihet men lite stöd att bedöma arbetssökandes behov**

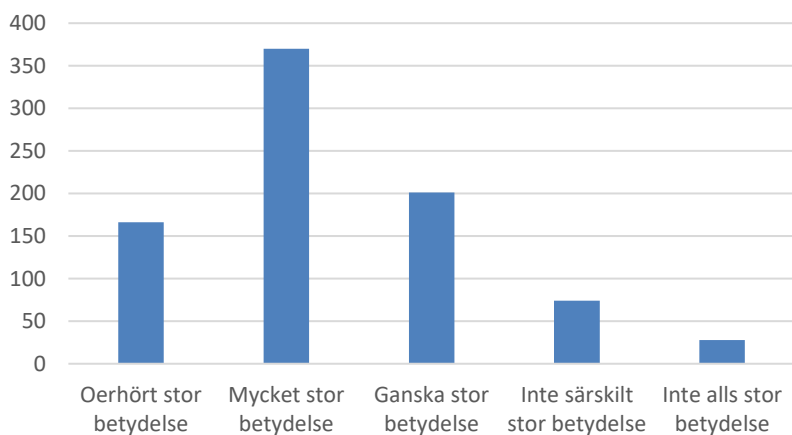
Arbetsförmedlaren förväntas ha god inblick i hur arbetsmarknaden ser ut, vägleda arbetssökande till efterfrågad kompetens och aktivera dem som är i behov av stöd i sitt arbetssökande. Arbetsförmedlarna har också en myndighetsutövande roll. I detta ligger att följa de lagar, förordningar och riktlinjer som styr verksamheten och att fatta beslut om åtgärder. Arbetsförmedlarna har ett stort utrymme att själva bedöma och motivera den arbetssökandes behov av insatser och vilken insats som är bäst lämpad. Arbetsförmedlarna ställs ofta inför praktiska situationer där de gör olika val och måste utgå från sitt eget omdöme (IFAU:2014:14). Arbetsförmedlarnas beslut påverkas även av de ekonomiska förutsättningarna och myndighetens prioriteringar. Arbetsförmedlarna tillhör det som i forskningen benämns gräsrotsbyråkrater, även kallade närbyråkrater, vilka är personer som står i direktkontakt med medborgarna. Enligt Oliveira (Oliveira A. 2012) saknar gräsrotsbyråkrater ofta tid, information och andra resurser för att fatta välgrundade bedömningar och beslut.

Den enskilda arbetsförmedlaren har mandat att fatta beslut om ersättning till både externa utförare och enskilda arbetsgivare. Om vi utgår från att det centrala i en effektiv arbetsmarknadspolitik är att säkerställa rätt insats och att samtidigt effektivt använda statens resurser blir den arbetsmarknadspolitiska bedömningen viktig i sammanhanget.

Att enbart mäta arbetslöshetstiderna, eller enbart mäta om arbetssökande får jobb, räcker inte för att få en rättvis bild av Arbetsförmedlingens verksamhet eller betydelsen av den arbetsmarknadspolitiska bedömningen. För det krävs att man samtidigt analyserar huruvida Arbetsförmedlingens bedömningar leder rätt och om de insatser som individen får eller inte får är de mest ändamålsenliga (Jansson Dahlén 2009:4).

I figur 7.3 redovisas resultatet av en enkätundersökning<sup>12</sup> riktad till arbetsförmedlare som utredningen har genomfört. Där framkommer att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen i dag har betydelse för arbetsförmedlarens arbete. Av figur 7.4 framgår att de flesta som svarat på enkäten gör en sådan bedömning.

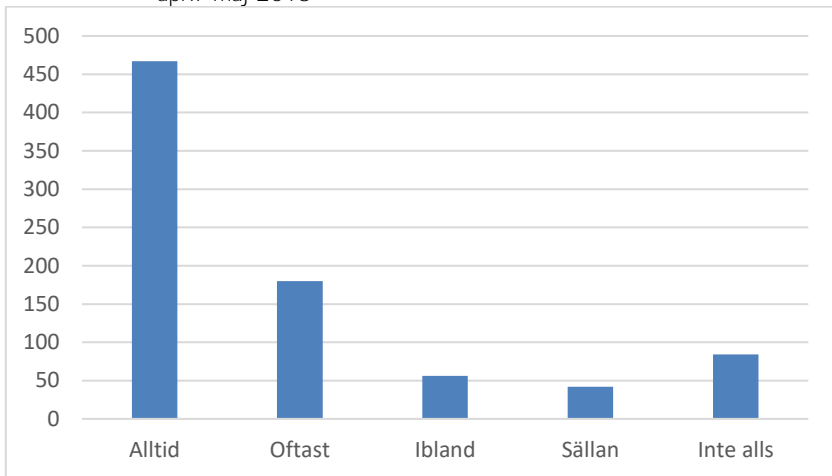
Figur 7.3 Hur stor betydelse har den arbetsmarknadspolitiska bedömningen i ditt arbete?  
april–maj 2018



Källa: Arbetsförmedlingen.

<sup>12</sup> Enkäten skickades ut i april–maj 2018 till 1 500 arbetsförmedlare. Svarefrekvensen var 56 procent efter att tre påminnelser och förlängning av svarstiden. Urvalet beskrivs i tabell 7.6 i bilaga 1 till kapitlet.

Figur 7.4 Hur ofta gör du en arbetsmarknadspolitisk bedömning?  
april–maj 2018



Källa: Arbetsförmedlingen.

I de fokusgrupper som utredningen genomförde 2017 om kommunernas roll på arbetsmarknadspolitiken område konstaterades att det förekommer att Arbetsförmedlingen och kommunerna gör olika bedömningar av individens behov av insatser och huruvida kommunerna eller Arbetsförmedlingens skulle ansvara för insatser (SOU 2017:82).

Kommunerna lyfter fram att gemensamma verktyg, i synnerhet kartläggningsverktyg, fyller en viktig funktion. Sådana verktyg kan skapa en gemensam bild av individens behov och därmed bygga en samsyn som kan ligga till grund för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna.

Flera av de företrädare för Arbetsförmedlingen som deltagit i utredningens fokusgrupper lyfter fram den arbetsmarknadspolitiska bedömningen som ett generellt utvecklingsområde.

De bedömer att det finns en risk för att individer hamnar mellan stolarna, då Arbetsförmedlingen och kommunerna gör olika bedömningar av en individens avstånd till arbetsmarknaden. Företrädarna för Arbetsförmedlingen anser att det i dag inte är helt tydligt vilka kriterier som ska användas för att bedöma avståndet till arbetsmarknaden. De kommuner som deltagit i fokusgrupperna anser därutöver att det finns skillnader i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen

mellan olika kontor och mellan olika arbetsförmedlare. Enligt kommunföreträdarna görs den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ibland utifrån ett resursperspektiv snarare än utifrån på förhand fastställda kriterier. Detta innebär enligt kommunföreträdarna att kontor som är verksamma i områden med färre arbetssökande i proportion till resurserna har större möjligheter att göra en mer generös bedömning. De menar att det i praktiken innebär att individer som står relativt långt ifrån arbetsmarknaden kan erbjudas insatser genom Arbetsförmedlingen i vissa kommuner, medan samma grupper i andra kommuner blir hänvisade till sociala insatser och utbildningsinsatser genom kommunen. Flera kommunföreträdare menar därutöver att det finns en bristande systematik i de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna (ibid).

### 7.2.11 Det nuvarande bedömningsstödet används inte

När Arbetsförmedlingen ska göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning har arbetsförmedlarna möjlighet att ta hjälp av ett så kallat bedömningsstöd. Bedömningsstödet infördes 2012 efter att Arbetsförmedlingen fick i uppdrag av regeringen att införa ett nytt arbets sätt där även kvaliteten i mötet mellan arbetsförmedlare och arbetssökande skulle förbättras. Tanken med bedömningsstödet var att tidigt identifiera sökande som behöver extra stöd och för att säkerställa att arbetssökande får insatser i god tid.

Bedömningsstödet är utvecklat för att ta fram de arbetssökande som bedöms ha störst risk för långvarig arbetslöshet. Det finns inget krav från Arbetsförmedlingen att arbetsförmedlaren ska använda bedömningsstödet vid handläggning och dokumentering av den arbetsmarknadspolitiska bedömningen.

Arbetsförmedlarens bedömning kan avvika från bedömningsstödet rekommendation eftersom vissa personliga egenskaper inte kan fångas upp av verktyget.

Dock framgår det av Arbetsförmedlingens handläggarstöd att bedömningsstödet tillsammans med arbetsförmedlarens professionella bedömning utgör grunden för den arbetsmarknadspolitiska bedömningen.

Bedömningsstödet bygger på totalt 11 variabler som anses påverka risken att en arbetssökande blir långtidsarbetslös, exempelvis ålder, utbildningsnivå och arbetslöshet i den kommun där den arbetssökande bor.

Bedömningsstödet genererar en rekommendation till arbetsförmedlaren i syfte att hjälpa denne att besluta om tidiga insatser är lämpliga eller ej.

Enligt Arbetsförmedlingens interna instruktioner<sup>13</sup> ska bedömningsstödet användas vid ny- och återinskrivning av arbetssökande. Bedömningsstödet genererar rekommendationer kring behov av stöd i fyra olika nivåer:

- Bör ha mycket goda möjligheter till arbete.
- Bör ha goda möjligheter till arbete.
- Överväg behov av stöd för ökade möjligheter till arbete.
- Behov av stöd för ökade möjligheter till arbete. Överväg insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet.

I regleringsbrevet för 2014 gavs Arbetsförmedlingen i uppdrag att ”analysera träffsäkerheten i bedömningen av vilka arbetssökande som löper störst risk för långvarig arbetslöshet” (Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Arbetsförmedlingen, A2013/4855/A).

Samma år utvärderade IFAU Arbetsförmedlingens användande av bedömningsstödet. I rapporten *Enhetlighet och träffsäkerhet i arbetsmarknadspolitik*, (IFAU 2014:14) lyfts flera problem, bland annat med oklarhet i hur verktyget har använts.

IFAU finner också stor variation i hur bedömningsstödet används mellan olika förmedlare. Förmedlare med mindre erfarenhet använder det i större utsträckning, medan erfarna arbetsförmedlare tycks lita i högre utsträckning på sin egen bedömning.

IFAU konstaterar också att cheferna tror att arbetsförmedlarna lägger större vikt vid bedömningsstödet rekommendationer än vad förmedlarna själva säger att de gör.

I vilken utsträckning arbetsförmedlarna i dag använder bedömningsstödet vet inte Arbetsförmedlingen. I det utbildningsmaterial som utredningen tagit del av framgår det inte att arbetsförmedlarna

---

<sup>13</sup> AFHS 7/210 version 2018-03-02, Af 2018/00109486.



ska utgå från bedömningsstödet vid handläggning av den arbetsmarknadspolitiska bedömningen. Av den undersökning som utredningen gjort av handlingsplaner med arbetsmarknadspolitisk bedömning framgår det inte om arbetsförmedlarna använt sig av bedömningsstödet. Enligt Arbetsförmedlingen är bidragande orsaker att användningen varit förenad med merarbete och att informationen vid implementeringen varit bristfällig. Bristen på dokumenterade metoder, arbetssätt och stödsystem för att genomföra en arbetsmarknadspolitisk bedömning bedömer utredningen riskerar att leda till stor godtycklighet.

### **7.2.12 Statistisk profilering har lika hög eller högre träffsäkerhet än arbetsförmedlares bedömningar**

Statistiska modeller har fått en alltmer framträdande plats inom många verksamheter. Det finns god evidens för att statistiska modeller är bättre än individer på att väga samman en mängd information (Kahneman 2011).

Profilering kan definieras som ett anpassat expertsystem och ett diagnostiskt verktyg för att identifiera arbetssökandes riskkriterier. Profilering kan baseras på kvantitativa statistiska tester eller kvalitativa metoder (intervjuer och kapacitetstester) eller en kombination av dessa (Kondle-Seidl 2011). Internationella studier från bl.a. Frankrike och Tyskland visar också på att profilering kan användas för att bestämma vilken insats som ska erbjudas den arbetssökande, i vilken omfattning och när i tid insatsen ska erbjudas den arbetssökande (Kurekova 2014).

Kvantitativ statistisk profilering är en statistisk profilering som bygger på en regressionsmodell som mäter sannolikheten av att kvarstå i arbetslöshet och riskerna för långtidsarbetslöshet. Två generella uppskattningsstrategier används i den statistiska profileringen: logit och probit modeller som analyserar varaktigheten av arbetslösheten. USA och Australien är länder som utvecklat dessa former av profilering (O'Connell 2012). Även Tyskland, Danmark, Finland, Irland och Tjeckien använder sig av statistik profilering.

Statistisk profilering ger ofta en förbättrad träffsäkerhet. Även Arbetsförmedlingens tidigare använda bedömningsstöd ger en bättre träffsäkerhet än arbetsförmedlarnas bedömning.

Tabell 7.3 nedan visar det genomsnittliga resultatet för Arbetsförmedlarnas bedömning jämfört med bedömningsstödet:

Tabell 7.3 Genomsnittliga resultatet för arbetsförmedlarnas bedömning jämfört med bedömningsstödet

Antal och andel				
	Arbetsförmedlarnas bedömning ej tidig insats	Bedömningsstödet ej tidig insats	Arbetsförmedlarnas tidiga insats	Bedömningsstödet tidiga insats
	3 6019	26 527	9 182	18 674
	15 2909	144 078	117 92	20 623
	188 928	179 605	20 974	39 297
Blev långtidsarbetslös	19 procent	16 procent	44 procent	48 procent
Blev ej långtidsarbetslös	81 procent	84 procent	56 procent	52 procent

*Källa:* Arbetsförmedlingens Återrapportering 2014. Insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet (tertiäl 1).

Analysen av träffsäkerheten i bedömningen av vilka arbetssökande som löper störst risk för långvarig arbetslöshet (tabell 7.3) gjordes genom att jämföra arbetsförmedlarens bedömning och bedömningsstödet rekommendation.<sup>14</sup> I de fall där arbetsförmedlarens bedömning sammanföll med bedömningsstödet resultat, antingen genom att båda identifierade en risk för långvarig arbetslöshet eller då varken arbetsförmedlarens bedömning eller bedömningsstödet visade på risk för långvarig arbetslöshet, var träffsäkerheten i bedömningarna störst. Där de avvek från varandra har bedömningsstödet i genomsnitt haft en större träffsäkerhet i betydelsen att dess bedömning oftare sammanföll med att den arbetssökande sedan blev respektive inte blev långvarigt arbetslös. Erfarenheterna från profileringen i bedömningsstödet indikerar dock att även valet av lämpliga insatser skulle kunna förbättras av ett automatiserat system.

Av de som tillhörde bedömningsgruppen var det 48 procent som sedan blev arbetslösa under en längre tid. Utifrån detta kan slutsatsen dras att en högre andel av arbetssökande i långvarig arbetslöshet vilket indikerar att bedömningsstödet ger en bättre träffsäkerhet än arbetsförmedlarnas bedömning.

<sup>14</sup> Dnr: Af-2013/508922.

### 7.2.13 Bedömningarnas träffsäkerhet behöver utvärderas

Arbetsmarknadspolitiken ska bygga på tillgänglig kunskap. Det gör att kravet på att motivera bedömningen av lämplig insats ställer höga krav på kunskapsuppbyggnad. En brist på kunskap om vad som är lämplig insats riskerar leda till att arbetssökande hamnar i insatser som inte ger effekt, att kostnaderna blir för stora eller att dåliga bieffekter omintetgör värdet med insatsen. Därutöver riskerar det också leda till att Arbetsförmedlingen inte gör enhetliga bedömningar, det vill säga att olika arbetssökande ges olika förutsättningar att nå målet om arbete eller studier enbart på grund av godtycke.

Arbetsförmedlingen behöver utvärdera de tjänster som myndigheten tillhandahåller och anpassa dessa efter arbetssökandes behov. Kunskapen om vilka insatser som är lämpliga under vilka omständigheter är det som säkerställer effektivitet och god träffsäkerhet i arbetsmarknadspolitiken. Det finns i dag ingen forskning och uppföljning av hur effektiv bedömningen är eller vad den leder till. Utredningen bedömer att det finns ett allmänt behov av kontinuerlig utvärdering av resultaten av en effektiv arbetsmarknadspolitisk bedömning.

### 7.2.14 Kvinnor och män får i dag inte stöd på lika villkor

Arbetsförmedlingen har ett jämställdhetsuppdrag inom arbetsmarknadspolitiken där kvinnor och män ska ha tillgång till förmedlings- och programverksamhet på samma villkor. Arbetsförmedlingen rapport (Arbetsförmedlingen 2018 b) visar att män får ta del av arbetsnära insatser som arbetsmarknadsutbildningar, arbetspraktik, instegsjobb och nystartsjobb i högre utsträckning medan kvinnor får ta del av förberedande utbildningar och extratjänster i högre utsträckning. Bland utrikes födda och deltagare i etableringsuppdraget är könsfördelningen av insatser och möten med arbetsförmedlare än mer skev (ibid). Oberoende av födelseland är de kvinnor som är inskrivna på Arbetsförmedlingen underrepresenterade bland dem med arbete med anställningsstöd och nystartsjobb (se tabell 7.4) Arbetsförmedlingen har tidigare uppmärksammat att det finns en ojämn könsfördelning och att det finns olika orsaker till att kvinnor och män inte tar del av insatser och stöd på lika villkor, särskilt när det gäller utrikes födda kvinnor (Arbetsförmedlingen 2017).

Tabell 7.4 Andelen kvinnor som deltar i program, har arbete med stöd och nystartsjobb  
Januari 2017

	Födda i Sverige	Födda i Europa utom Sverige	Födda utom Europa	Total
Inskrivna	Antal 340 691	Antal 71 178	Antal 243 978	655 847
	Andel kvinnor 45 %	Andel kvinnor 51 %	Andel kvinnor 45 %	
	Andel män 55 %	Andel män 49 %	Andel män 55 %	
Program	Antal 83 164	Antal 17 342	Antal 76 426	176 932
	Andel kvinnor 44 %	Andel kvinnor 52 %	Andel kvinnor 45 %	
	Andel män 56 %	Andel män 47 %	Andel män 55 %	
Arbete med stöd	Antal 66 488	Antal 7 159	Antal 13 820	87 467
	Andel kvinnor 40 %	Andel kvinnor 45 %	Andel kvinnor 36 %	
	Andel män 60 %	Andel män 55 %	Andel män 64 %	
Nystartsjobb	Antal 15 958	Antal 6 219	Antal 23 060	45 237
	Andel kvinnor 35 %	Andel kvinnor 40 %	Andel kvinnor 30 %	
	Andel män 65 %	Andel män 60 %	Andel män 70 %	

*Källa:* Arbetsförmedlingen.

### 7.3 Utredningens förslag

Andelen av de inskrivna hos Arbetsförmedlingen som har en svag förankring på arbetsmarknaden har ökat. Det ställer höga krav på en god träffsäkerhet i de insatser som erbjuds. Utgångspunkten är att den arbetssökande ska få relevant stöd av hög kvalitet. Att Arbetsförmedlingen utför bedömningar på ett ändamålsenligt sätt är viktigt för att öka träffsäkerheten i insatserna liksom att prioriteringar görs med hänsyn till den arbetssökandes förutsättningar och individens behov.

Utredningens undersökningar indikerar att det råder otydlighet gällande Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska bedömning och dess betydelse för myndighetens verksamhet. Utredningens undersökning tyder vidare på att de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna i hög utsträckning är av bristande kvalitet och att de inte heller ligger till grund för den fortsatta planeringen av insatser och aktiviteter för de arbetssökande. Myndighetens uppdrag att stödja arbetssökande

att komma i eller närmare ett arbete får inte heller genomslag i bedömningarna eller i handlingsplanerna.

Arbetsförmedlingen ska enligt förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, vid anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program, motivera sådana beslut. Detta innebär att en anvisning får göras endast om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. Den bedömning som görs vid tillfället för den arbetssökandes planering (handlingsplanen) är dock inte reglerad och därför inte något som Arbetsförmedlingen är skyldig att göra.<sup>15</sup> I Arbetsförmedlingens egna riskanalyser<sup>16</sup> framgår att arbetssökande inte erbjuds relevant stöd utifrån sina behov. Orsakerna till detta beskrivs vara bristande kunskaper om insatsernas effekter.

Att arbetsmarknadspolitiska bedömningar genomförs och dessa bedömningar är träffsäkra är en avgörande faktor för de arbetssökandes och allmänhetens förtroende för myndigheten och för att myndigheten ska kunna samt bidra till en väl fungerande arbetsmarknad.

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att effektivt sammanföra de som söker arbete med de som söker arbetskraft, prioritera de som befinner sig långt från arbetsmarknaden samt bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt.

Arbetsförmedlingen har utifrån myndighetens instruktion, delat in verksamheten i tre huvuduppgifter (Arbetsförmedlingen 2017) där en av dessa är att:

- Prioritera och rusta arbetslösa, vilket innehåller prestationerna: Program och aktiviteter med aktivitetsstöd, subventionerade anställningar och rustande/stärkande insatser.

Detta förutsätter i sin tur att Arbetsförmedlingen kan göra en korrekt bedömning av den arbetslöses ställning på arbetsmarknaden för att klargöra vilket stöd som en arbetslös ska få samt vilka insatser och service som är bäst lämpad för individen. Bedömningen bör även klargöra, om hen får eller inte får ta del av statligt finansierade insatser.

---

<sup>15</sup> Arbetsförmedlingen. Dnr 2018/00547313.

<sup>16</sup> Arbetsförmedlingens riskanalys för 2018. Dnr: Af-2017/0016 6626

För att Arbetsförmedlingens resurser ska användas så effektivt som möjligt och för att det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken ska bli mer träffsäkert och effektivt bedömer utredningen att Arbetsförmedlingen behöver:

1. tidigt kunna bedöma hur stora behov av stöd en person har och identifiera personer som riskerar långtidsarbetslöshet,
2. dokumentera arbetssökandes ställning på arbetsmarknaden på ett effektivt sätt,
3. göra en specifik bedömning av behovet av insatser och vilken eller vilka insatser som är lämpliga,
4. utveckla kunskap om vilka insatser som leder till bäst resultat på lång och kort sikt.

Utredningen föreslår mot bakgrund av ovanstående att:

- Arbetsförmedlingen ska bedöma den enskildes avstånd till arbetsmarknaden, prioritera resurser till särskilt stöd<sup>17</sup> och motivera erbjudande om arbetsmarknadsstöd. Uppgiften regleras i förordningen med instruktion för Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen ska använda en statistisk modell för att bedöma de enskildas avstånd till arbetsmarknaden och prioritera resurser till enskilt stöd. Detta regleras i verksamhetsförordningen.
- Arbetsförmedlingen ska planera erbjudet arbetsmarknadsstöd tillsammans med den enskilde. Detta regleras i instruktionen, medan myndighetens ansvar att upprätta en individuell plan för de arbetssökande som bedöms stå långt från arbetsmarknaden regleras i verksamhetsförordningen. Den nuvarande bestämmelsen om individuella handlingsplaner avskaffas.
- Arbetsförmedlingen ska avgöra vilka insatser som är mest lämpliga för den arbetssökande genom bättre dokumentation av individens behov av insatser för att komma närmare arbetsmarknaden.

---

<sup>17</sup> Med särskilt stöd avses att stödet erbjuds en enskild efter beslut från Arbetsförmedlingen i det enskilda ärendet. En prioritering av resurserna behöver bland annat föregå ett beslut om att erbjuda särskilt stöd.

Utredningen bedömer därutöver att Arbetsförmedlingen bör överväga att införa en ny specialiserad yrkesroll för de uppgifter som består av att bedöma de arbetssökandes behov av arbetsmarknadsstöd samt besluta om detsamma.

### 7.3.1 Arbetsmarknadsbedömningen ersätter den arbetsmarknadspolitiska bedömningen

**Förslag:** Arbetsförmedlingen ges i den nya instruktionen för Arbetsförmedlingen i uppgift att bedöma den enskildes avstånd till arbetsmarknaden, prioritera resurser till särskilt arbetsmarknadsstöd, motivera beslut om arbetsmarknadsstöd och planera beslutat arbetsmarknadsstöd tillsammans med den enskilde.

Om den arbetssökande inte medverkar till genomförandet av arbetsmarknadsbedömningen, och godtagbara skäl till detta saknas, ska det utgöra grund för varning och avstängning från rätt till ersättning. Detta regleras i 43 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

I dag sker styrningen av arbetsmarknadspolitikens resurser bland annat genom att regeringen har identifierat ett antal prioriterade grupper – nyanlända, personer med funktionshinder och långtidsarbetslösa. Utan en väl fungerande arbetsmarknadsbedömning ökar risken för att mer stöd än nödvändigt går till de individer inom respektive prioriterad grupp som står närmast arbetsmarknaden. Samtidigt finns det personer som inte tillhör de prioriterade grupperna men som ändå är i stort behov av stöd. Detta gäller särskilt i en situation där volymmål är kopplade till de prioriterade grupperna.

Det förekommer även att personer som står nära arbetsmarknaden får insatser, till exempel arbetsmarknadsutbildningar eller stöd och matchning. Följden blir att Arbetsförmedlingens verksamhet inte är lika kostnadseffektiv som den annars skulle vara.

En anledning till denna situation är att det i dag inte görs arbetsmarknadsbedömningar i tillräckligt stor utsträckning och att dessa alltför ofta inte håller tillräcklig kvalitet. Det befintliga bedömningsverktyget används heller inte i någon högre omfattning.

Utredningen föreslår att den nuvarande arbetsmarknadspolitiska bedömningen ersätts av en arbetsmarknadsbedömning. Oavsett hur den aktiva arbetsmarknadspolitiken organiseras i termer av uppgifter, ansvar och utförare av insatser behöver det finnas en instans som gör en välgrundad bedömning av arbetssökandes ställning på arbetsmarknaden och vilket arbetsmarknadsstöd som krävs för att dessa ska komma i arbete.

Arbetsmarknadsbedömningen ska vara utgångspunkten för beslut om att erbjuda eller bevilja arbetsmarknadsstöd. Arbetsmarknadsbedömningen fyller därmed en annan och mer central funktion än den nuvarande arbetsmarknadspolitiska bedömningen.

Av den föreslagna regleringen följer att myndigheten ska prioritera resurser till särskilt stöd. Genom arbetsmarknadsbedömningen ska arbetsmarknadspolitikens resurser styras till de arbetssökande som har störst behov och till det arbetsmarknadsstöd som har störst effekt.

I arbetsmarknadsbedömningen ska ingå att:

- bedöma den arbetssökandes relativa avstånd till arbetsmarknaden
- besluta om arbetsmarknadsstöd<sup>18</sup> ska erbjudas och storleken på detsamma
- planera och besluta om vilket praktiskt eller ekonomiskt stöd<sup>19</sup> som ska erbjudas
- beslut om ersättningsnivå till utförare.

Arbetssökande som skriver in sig på Arbetsförmedlingen ska genomföra en digital arbetsmarknadsbedömning.

---

<sup>18</sup> Beslut som klargör om den arbetssökande får eller inte får ta del av arbetsmarknadsstöd. Med arbetsmarknadsstöd avses alla former av ekonomiskt och praktiskt stöd som Arbetsförmedlingen ansvarar för och som ges i syfte att den som söker arbete ska komma närmare arbetsmarknaden, för att sammanföra den som söker arbete med den som söker arbetskraft, eller för att den som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga ska kunna behålla ett arbete. Begreppet definieras närmare i kapitel 2 och beskrivs vidare i inledningen av kapitel 11.

<sup>19</sup> Med praktiskt stöd avses allmänna respektive enskilda arbetsmarknadstjänster, exempelvis platsförmedling och vägledning. Med ekonomiskt stöd avses exempelvis anställningsstöd och merkostnadsersättning vid arbetsträning.



I de fall arbetsmarknadsbedömningen anger att avståndet till arbetsmarknaden vid tidpunkten för bedömningen inte ger rätt till särskilt arbetsmarknadsstöd medför en sådan bedömning att inget arbetsmarknadsstöd utöver allmänna arbetsmarknadstjänster<sup>20</sup> ska erbjudas.

Om en arbetssökande inte medverkar till genomförandet av arbetsmarknadsbedömningen ska detta resultera i åtgärder från Arbetsförmedlingens sida. För arbetssökande som uppbär ersättning bör det utgöra grund för varning eller avstängning från rätten till ersättning. För övriga arbetssökande bör arbetsmarknadsstödet minskas eller dras in.

Det kan avslutningsvis noteras att de former av arbetsmarknadsstöd som Arbetsförmedlingen har till sitt förfogande och omfattningen av detsamma avgörs ytterst av regeringens prioriteringar och myndighetens budget. Även avgränsningar av målgrupper för olika former av arbetsmarknadsstöd beslutade av riksdagen eller regeringen får betydelse. En väl fungerande styrning förutsätter därför en kombination av å ena sidan tydliga regelverk och prioriteringar och å andra sidan ett tillräckligt stort utrymme för den professionella arbetsmarknadsbedömningen. Detta beskrivs närmare i kapitel 5. Arbetsförmedlingen måste på ett mer träffsäkert sätt än i dag identifiera de arbetssökande som har behov av arbetsmarknadsstöd.

### 7.3.2 Kategoriindelningen bör fastställa möjliga insatser

**Bedömning:** Arbetsmarknadsbedömningen bör resultera i en placering av den arbetssökande i en kategori baserad på den arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden. Respektive kategori bör i sin tur avgöra vilka resurser som den enskilde kan tilldelas från arbetsmarknadspolitiken, och därmed vilka tjänster som är möjliga att erbjuda.

Vilken tjänst som ska erbjudas inom den givna ramen ska i sin tur baseras på kunskap om tjänsternas resultat. Arbetsförmedlingen bör ta fram ett evidensbaserat stöd för val av tjänst för den arbetssökande. Stödet bör användas för att välja mellan de olika

<sup>20</sup> En allmän arbetsmarknadstjänst är öppen för alla. Även om den enskilde kan rekommenderas att ta del av en allmän tjänst krävs ingen sådan rekommendation för att denne ska få tillgång till tjänsten. Ett exempel är Platsbanken. I dag är sådana allmänna tjänster sannolikt digitala. Begreppet beskrivs i inledningen av kapitel 11.

tjänster som är möjliga att erbjuda utifrån den kategori som individen placerats i.

Kategoriplaceringen bör också användas för att avgöra hur insatser utanför Arbetsförmedlingens tjänsteutbud kan erbjudas, t.ex. huruvida individen bör anvisas att ansöka till en utbildning i det reguljära utbildningsväsendet.

Arbetsmarknadspolitiken ska vara kunskapsbaserad och bygga på tillgänglig kunskap om nytta och risker med insatser som Arbetsförmedlingen kan erbjuda den arbetssökande. Vilka insatser som individen kan erbjudas bör avgöras av individens behov av stöd och vilken insats som kan förväntas ge störst effekt. Om lämpliga insatser för den arbetssökande inte baseras på kunskaper om vilken insats som passar vilken målgrupp riskerar arbetsmarknadsbedömningen att leda till att arbetssökande hamnar i insatser som inte ger effekt. Vidare skulle godtycklighet och brist på metoder och arbets sätt i arbetsmarknadsbedömningen riskera att leda till att Arbetsförmedlingen inte gör enhetliga bedömningar, och att olika arbetssökande därför ges olika förutsättningar att nå målet om arbete och självförsörjning. Vilket stöd en arbetssökande erbjuds bör därför baseras på en bedömning av den arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden, samt vilken sorts stöd som kan förväntas ge bäst resultat. Arbetsförmedlingen bör därför utforma en kategoriindelning och en intern vägledning kring vilka tjänster eller andra insatser som kan erbjudas för respektive kategori. I nuläget finns Arbetsförmedlingens särskilda tjänster i arbetsmarknadspolitiska program. Ett beslut om insats innebär därför en anvisning till ett program. I framtiden bör dock tjänsterna vara möjliga att använda mer fritt med utgångspunkt i arbetsmarknadsbedömningen.

När arbetsförmedlaren bedömer individens eventuella behov av insats för att komma i arbete ska även dennes utbildningsbehov ingå. Vägledning mot eller anvisning till en utbildningsinsats ska göras om individen är i behov av detta och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Arbetsförmedlaren ska kunna anvisa till lämplig utbildning som arbetsmarknadspolitisk insats oavsett om utbildningen handhas av Arbetsförmedlingen eller erbjuds inom det reguljära utbildningsväsendet. Kategoriplaceringen bör därmed också avgöra hur en utbildningsinsats eventuellt kan erbjudas.

En kategoriplacering som innebär att den arbetssökande har liten risk för långtidsarbetslöshet medger sannolikt ingen anvisning till en utbildningsinsats. I stället kan den arbetssökande erbjudas att ta del av vägledning i form av en allmän tjänst, t.ex. information om yrken och studier genom digital vägledning. En kategoriplacering som innebär att individen har en viss risk för långtidsarbetslöshet kan medge att individen erbjuds fördjupad vägledning som särskild tjänst. En kategoriplacering som innebär en större risk för arbetslöshet kan medge att individen erbjuds både fördjupad vägledning som särskild tjänst och en anvisning att ansöka till reguljär utbildning.

### 7.3.3 Arbetsförmedlingen ska använda en statistisk modell

**Förslag:** Arbetsförmedlingen ska använda en statistisk modell i arbetsmarknadsbedömningen för bedömningen av den enskildes avstånd till arbetsmarknaden och prioriteringen av resurser till särskilt arbetsmarknadsstöd. Uppgiften regleras i myndighetens verksamhetsförordning.

**Bedömning:** Prioriteringen av det enskilda stödet kan göras genom en indelning av de arbetssökande i olika kategorier utifrån den statistiska modellens bedömning av deras relativa avstånd till arbetsmarknaden. Den statistiska modellen bör baseras på en kombination av registerbaserade uppgifter som Arbetsförmedlingen har tillgång till och uppgifter som framkommer i basnivån för dokumentation (se 7.3.7).

Det bör vara möjligt för Arbetsförmedlingen att avvika från den bedömning som den statistiska modellen föreslår, men en sådan avvikelse ska alltid dokumenteras, motiveras och följas upp.

Arbetsförmedlingen ska använda en statistisk modell som grund för bedömning av de arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden och för prioritering av resurser för ekonomiskt stöd. Uppgiften regleras i myndighetens verksamhetsförordning. Det bör vara möjligt för Arbetsförmedlingen att avvika från den bedömning som den statistiska modellen föreslår, men en sådan avvikelse ska alltid dokumenteras och motiveras och följas upp.

Prioriteringen av resurser kan ske genom att de arbetssökande indelas i kategorier utifrån den statistiska modellens utfall, där kategoriindelningen avgör storleken på det arbetsmarknadsstöd som kan erbjudas till den arbetssökande. För arbetssökande som står nära arbetsmarknaden bör Arbetsförmedlingen kunna bedöma att de inte är berättigade till någon arbetsmarknadstjänst.

För var och en av kategorierna ska precisera om kategorin är berättigad till praktiskt eller ekonomiskt<sup>21</sup> stöd från Arbetsförmedlingen samt om det finns behov av att inhämta ytterligare underlag genom en underlagstjänst för att kunna fatta ett sådant beslut. Den statistiska modellen kan baseras på en kombination av registerbaserade uppgifter som Arbetsförmedlingen har tillgång till och de uppgifter som framkommer i basnivån för dokumentation användas (se avsnitt 7.3.7).

Arbetsförmedlingen använder i dag en ratingmodell för att kunna mäta vilka leverantörer som presterar bra respektive mindre bra i Arbetsförmedlingens tjänst Stöd och Matchning (STOM). Grundtanken med ratingen är att det inte ska vara så att leverantörer värdesätts endast utifrån hur många som de lyckas få i arbete eller studier. Man behöver även väga in individernas avstånd till arbetsmarknaden för att bedöma hur väl leverantörerna presterar för att kunna göra en ranking av leverantörerna.

Den statistiska sannolikheten för att en arbetssökande ska bli långtidsarbetslös beräknas med hjälp av information som Arbetsförmedlingen redan har tillgång till vid inskrivningen, tillsammans med data som Arbetsförmedlingen har tillgång till i AIS (Arbetsförmedlingens informationssystem). Därefter görs en indelning i tio olika grupper där de arbetssökande som står närmast arbetsmarknaden, dvs. de med lägst risk för att bli långtidsarbetslösa, placeras i grupp 1) och de med de största riskerna att bli långtidsarbetslösa i grupp 10). För var och en av dessa tio grupper skattas en genomsnittlig utflödes-sannolikhet inom tjänsten STOM.

Utredningen bedömer att denna rating modell som redan finns framtagen skulle kunna användas och utvecklas som grund för den kategoriindelningen som utredningen förslår.

---

<sup>21</sup> Med praktiskt stöd avses allmänna och särskilda arbetsmarknadstjänster, så som platsförmedling och utbildning. Gällande underlagstjänster ingår all verksamhet som syftar till att klargöra de arbetssökandes förutsättningar och behov. Med ekonomiskt stöd avses anställningsstöd till arbetsgivare och ersättning till deltagare i program.

Arbetsförmedlingens beslut om vilket arbetsmarknadsstöd som ska erbjudas den arbetssökande, av de stöd som är möjliga givet de resurser som följer av kategoriindelningen, bör vägledas av ett beslutsstöd innehållande information om stödets effekt för arbetssökande med motsvarande egenskaper.

Kategoriindelningen bör även vara grund för en nivåindelad ersättning till utförare och anordnare av arbetsmarknadsstöd. För arbetssökande som bedöms stå långt ifrån arbetsmarknaden bör ersättningen till utförarna och anordnarna vara högre än för arbetssökande som bedöms stå nära.

### Behov av lagstöd för att utveckla den statistiska profileringen

I Arbetsförmedlingens remissvar<sup>22</sup> till regeringen (Ds 2017:33) beskriver Arbetsförmedlingen att statistisk profilering kommer att ge bättre prediktionsförmåga. Arbetsförmedlingen anser att det är relevant med profilering för att bedöma vilken typ av behov den sökande har. Detta förutsätter att Arbetsförmedlingen har tillgång till relevant information exempelvis sökandes egenskaper, förväntningar, motivation, förmågor och livssituation, för att kunna differentiera sökande med behov av insatser.

Vidare beskriver Arbetsförmedlingen att myndighetens profileringsmodell behöver utvecklas för att komma verksamheten till nytta. Stöd för detta kan enligt Arbetsförmedlingen hämtas från både forskningen och Arbetsförmedlingens egna erfarenheter. Tillgången till statistisk profilering har potential att öka precision och effektivitet i verksamheten. Detta kräver dock att modellerna (1) kan baseras på detaljerade individuppgifter samt (2) att stödet implementeras utan att det ska vara tidskrävande från arbetsförmedlarnas sida.

Syftet med utvecklingsarbetet är därför att öka modellens prediktiva förmåga samt att tydligare integrera den som ett automatiserat stöd inför olika handläggningsmoment. För att kunna basera beslut på modellens utfall samt för utveckling måste modellutfallet kunna sparas. Arbetet med att utveckla bedömningsstödet försvåras dock

---

<sup>22</sup> Dnr Af-2017/0036 3921Remissyttrande: Ds 2017:33 Anpassningar till dataskyddsförordningen av registerförfattningar inom Arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde.

av det regelverk som omgärdar behandlingen av personuppgifter i Arbetsförmedlingens register.

Arbetsförmedlingen har bedömt att det inte finns lagstöd för att spara personuppgifter. Arbetsförmedlingen har därför i en hemställan<sup>23</sup> till regeringen begärt förordningsändring i 6 § i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. En förändring i förordningen skulle enligt Arbetsförmedlingen göra det möjligt att utveckla bedömningsstödet och bland annat spara utfall för framtida utvärdering.

#### 7.3.4 Arbetsmarknadsbedömningen innebär myndighetsutövning

**Bedömning:** Den föreslagna arbetsmarknadsbedömningen ligger till grund för gynnande beslut och förpliktelser för enskilda. Den innebär därmed myndighetsutövning.

I kapitel 13 konstaterar utredningen att Arbetsförmedlingens roll i ett framtida system skulle komma att ändras, kommer den arbetsmarknadspolitiska bedömning som i dag görs som en del av handlingsplanen få en annan betydelse. Denna kommer sannolikt att utgöra myndighetsutövning. Den förstärkta arbetsmarknadsbedömning som utredningen föreslår ska ligga till grund för gynnande beslut och förpliktelser för enskilda. Utredningen bedömer mot bakgrund av detta att den innebär myndighetsutövning.

#### 7.3.5 Arbetsmarknadsbedömning och sociala insatser från kommunerna

**Bedömning:** Arbetsmarknadsbedömningen är en viktig utgångspunkt för Arbetsförmedlingens samverkan med kommunerna.

Arbetsförmedlingen ska när det gäller personer som uppbär försörjningsstöd samverka med kommunerna för att underlätta övergången från arbetslöshet till arbetsliv och för att öka möjligheterna till egen försörjning.

<sup>23</sup> Bilaga till Remissyttrande: Ds 2017:33 Anpassningar till dataskyddsförordningen av registerförfattningar inom Arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde

Arbetsmarknadsbedömningen ska identifiera de individer som har behov av kombinerade insatser av social karaktär som kommunerna kan ombesörja.

Arbetsmarknadsbedömningen ska även ge svar på om individen har behov av sociala insatser som kommunerna kan bistå med. Utredningen föreslår att det i förordningen om instruktion för Arbetsförmedlingen tydliggörs att Arbetsförmedlingen ska samverka med kommunerna. Samordning mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna bör ske om insatser från både socialtjänsten och Arbetsförmedlingen krävs för att stödja den enskildes inträde i arbete eller studier.

Arbetsförmedlingen ska i samarbete med kommunerna vidareutveckla metoder och arbetssätt där insatser bedöms nödvändiga för att stödja den enskildes. När arbetsmarknadsbedömningen visar att individen är i behov av sociala insatser ska en gemensam planering genomföras (SIPSA – se kap. 10). Sådana insatser ska bidra till att rusta den arbetssökande att skapa vägar till arbetsmarknaden och förkorta tiden i arbetslöshet och försörjningsstöd.

Samarbetet ska också bidra till att klargöra ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna i de situationer där den enskilde övergår från den ena till den andra myndighetens ansvarsområde, helt eller delvis.

Kommunens insatser ska syfta till att undanröja arbetshinder av sociala skäl för försörjningsstödstagare medan Arbetsförmedlingens ska ansvara för och tillgodose och erbjuda arbetsmarknadspolitiskt stöd.

För en del personer kommer det att vara aktuellt med aktiva insatser hos Arbetsförmedlingen med stöd från kommunen. I andra fall kommer det vara aktuellt med aktiva insatser hos kommunen med stöd från Arbetsförmedlingen.

### 7.3.6 Handlingsplanen ersätts av individuell planering för de arbetssökande som bedöms ha behov av stöd

**Förslag:** I myndighetens instruktion anges att Arbetsförmedlingen ska planera erbjudet arbetsmarknadsstöd tillsammans med den enskilde. Myndighetens ansvar att upprätta en individuell plan för de arbetssökande som bedöms stå långt från arbetsmarknaden regleras i verksamhetsförordningen.

Handlingsplanen avlägsnas ur 6 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. I stället ska arbetsmarknadsbedömningen fastställa individens avstånd till arbetsmarknaden och utgöra grund för beslut om individen ska bli föremål för insatser från Arbetsförmedlingen.

Om individen bedöms ha behov av stöd ska Arbetsförmedlingen besluta om vilket stöd den arbetssökande ska få från Arbetsförmedlingen samt nivån på eventuellt anställningsstöd. För de arbetssökande som bedöms ha behov av stöd ska Arbetsförmedlingen under den arbetssökandes medverkan upprätta en individuell planering där beslut om typ av stöd framgår. Arbetsförmedlingens ska vidare redogöra för insatsens mål och riktning.

Arbetsförmedlingen har i dag uppgift att upprätta en handlingsplan som innehåller den sökandes skyldigheter, planerade aktiviteter och arbetssökandes inriktning. Den individuella handlingsplanen ska vidare innehålla en arbetsmarknadspolitisk bedömning som utgår från individens förutsättningar för arbete. I sin nuvarande form innebär handlingsplanen inte myndighetsutövning trots den stora betydelsen som handlingsplanerna har för den arbetssökande.

Handlingsplanen är inte bindande och kan inte i sig ligga till grund för några sanktioner eller rättigheter för den enskilde. Anvisningar till program eller andra insatser är att betrakta som egna beslut, med tillhörande krav på motiveringar m.m. i det särskilda fallet. Handlingsplanen kan i dag vara en del av underlaget i bedömningen av huruvida en arbetssökande aktivt sökt lämpliga arbeten. I samband med förändringar i arbetslöshetsförsäkringen uttalade regeringen att handlingsplanen är en viktig utgångspunkt vid bedömningen av om



den sökande är aktivt arbetssökande och att den inriktning på arbetsökandet som framgår av handlingsplanen därför är av stor vikt<sup>24</sup>.

Att det redan av handlingsplanen ska framgå vilket stöd som den arbetssökande kommer att få från Arbetsförmedlingen innebär dock inte att det är fråga om myndighetsutövning. Som framgått ska beslut om anvisningar i dag till program exempelvis bedömas för sig.

### 7.3.7 Arbetsmarknadsbedömningen ska grundas på en basnivå för dokumentation av kompetenser

**Bedömning:** Arbetsmarknadsbedömningen ska grundas på minst följande uppgifter:

- Relevanta registerdata som har samlats in sedan tidigare av Arbetsförmedlingen eller som lämnats till Arbetsförmedlingen av en annan aktör.
- Dokumentation av den arbetssökandes kompetenser i relation till kompetenskrav i sökt yrke.

Underlagstjänster ska vid behov användas i syfte att klargöra och dokumentera den arbetssökandes kompetenser eller förmåga i relation till kompetenskrav i sökt yrke.

En ändamålsenlig dokumentation av den arbetssökandes kompetenser syftar till att minska osäkerheten i arbetsmarknadsbedömningen och därmed korta tiden i arbetslöshet. Lämplig omfattning och detaljnivå på dokumentationen avgörs av vilka kostnader som de osäkerheterna bidrar till.

För att förbättra kartläggningsarbetet måste information om arbetsgivares kompetenskrav finnas tillgänglig på en tillräcklig detaljnivå. Det är enbart med ledning av sådan information som en användbar kompetensprofil för den arbetssökande kan upprättas.

Eftersom många som skrivs in kommer att komma i jobb efter relativt kort tid i arbetslöshet behöver en dokumentation av sökandes kompetenser på basnivå kunna ske utan inblandning av arbetsförmedlingspersonal i så stor utsträckning som möjligt. Samtidigt behöver dokumentationen vara relevant och på tillräcklig detaljnivå, så att

<sup>24</sup> Prop. 2012/13:12 s. 37.

Arbetsförmedlingen kan bedöma vad den arbetssökande saknar för att arbetsgivare ska vara intresserad av att anställa. Således ska dokumentationen innehålla relevant information med koppling till aktuella kompetenskrav i sökt yrke.

En ändamålsenlig dokumentation kan exempelvis ske vid inskrivningen med hjälp av självskattningsformulär framtagna i samarbete med relevanta branscher. Samarbete med branschen säkrar att kraven är relevanta och på rätt detaljnivå. Arbetsförmedlingen har i dag tillgång till ett 20-tal självskattningsformulär för olika branscher och yrken som i dag används inom exempelvis snabbspår och validering av kompetens av nyanlända.

En positiv bieffekt av en mer noggrann dokumentation av sökandes kompetenser är att det kan förbättra samordningen av olika insatser. Om en del av avståndet till arbete kan beskrivas som skillnaden mellan dokumenterade kompetenser och arbetsgivares kompetenskrav, då kan dokumentationen av den arbetssökandes kompetenser användas som ett gemensamt dokument för att följa progressionen för den arbetssökande i en samordnad kedja av insatser.

Utredningens kartläggning har visat att det finns ett behov av att stärka registerkvaliteten på dokumentationen av arbetssökandes kompetenser. Avsaknad av relevant tillförlitlig information försvårar Arbetsförmedlingens arbete med att erbjuda rätt insatser.

God dokumentation av kompetenser gör därmed att arbetsmarknadsbedömningen blir träffsäker både vad gäller avstånd till arbete och lämplig insats. God registerkvalitet, liksom investeringar i underhåll, gör att övrigt arbete kan fungera smidigt. Dokumentationen är central för att arbetsmarknadsbedömningen ska bli välgrundad då den i stor utsträckning avgör bedömningens förståelse för den arbetssökandes förutsättningar. Sker dokumentationen dessutom i ett språk och på en detaljnivå som stämmer med efterfrågan på arbetsmarknaden kan den användas för att beskriva den sökandes situation på arbetsmarknaden.

Mot bakgrund av ovanstående bedöms att det finns behov av en typ av arbetsmarknadsstöd som utredningen kallar underlagstjänster. Med underlagstjänster avser utredningen tjänster vars huvudsakliga syfte är att klargöra den arbetssökandes förutsättningar och behov. Det är tjänster som ska resultera i ett förbättrat beslutsunderlag till

Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsbedömning. Arbetsförmedlingen beslutar utifrån arbetsmarknadsbedömningen om den enskilde ska erbjudas respektive beviljas praktiskt<sup>25</sup> och/eller ekonomiskt stöd<sup>26</sup>.

De underlagstjänster som under 2017 utfördes i extern regi beskrivs i kapitel 12. I dag regleras dessa tjänster i form av ett antal arbetsmarknadspolitiska program bland annat i kartläggning, vägledning och rehabilitering (KVR) som regleras i 30 § 2 st. 1 p. förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

Arbetsförmedlingen köper sedan många år kartläggningstjänster och valideringstjänster av externa utförare och utför även underlagstjänster i egen regi. Utredningen bedömer att underlagstjänster kan bidra till en mer träffsäker arbetsmarknadsbedömning.

Den arbetssökandes kompetenser behöver kartläggas i förhållande till hur kompetenskraven ser ut för att få ett jobb inom det yrke som individen söker. Information om kompetenskrav och kompetenser är avgörande för att rätt insatser ska kunna erbjudas rätt arbetssökande och därmed att det enskilda matchningsresultatet blir träffsäkert. Utredningens bedömning är att Arbetsförmedlingen inte lyckas kartlägga relevant information om den arbetssökande för att få reda på vilka kompetenser som saknas för att få jobb. De variabler som finns i olika register räcker inte för att tydliggöra hur träffsäkra de enskilda matchningsresultaten.

Att effektivisera matchningen handlar i första hand om att förbättra underlagen för en träffsäker arbetsmarknadsbedömning, i andra hand för att kunna tillgodose individens behov av insatser för att få ett arbete. För att kunna avgöra vad som är en träffsäker åtgärd i förhållande till den arbetssökande behöver arbetsmarknadsbedömningen ha rätt precision i analysen av den arbetssökandes behov. Det handlar i de flesta fall om en gapanalys som beskriver skillnaden mellan vilka kompetenser den sökande har och de kompetenskrav som måste uppfyllas för att kunna arbeta i sökt yrke. Till exempel behöver en bedömning av lämplig insats för att öka en persons förmåga att få jobb innehålla underlag som beskriver branschens krav. Bedömningen behöver också innehålla information om individens kompetenser och om kompetenskraven är uppfyllda eller ej, samt om den utbildningsinsats som kan erbjudas innehåller utveckling i de kompetenser som den sökande saknar.

---

<sup>25</sup> Praktiskt stöd. Allmänna respektive enskilda arbetsmarknadstjänster.

<sup>26</sup> Ekonomiskt stöd. Exempelvis lönebidrag, arbetsträning och särskilt anställningsstöd.

Utredningen bedömer mot bakgrund av ovanstående att underlagstjänster ska erbjudas till:

- individer som Arbetsförmedlingen bedömt ska kunna ta del av statligt finansierade insatser, och
- individer som genomfört en arbetsmarknadsbedömning men där denna inte kan precisera individens behov, och
- individer där dokumentationen av den enskildes kompetenser är bristfällig.

### 7.3.8 Uppföljning av arbetsmarknadsstödet effekter

**Bedömning:** Arbetsförmedlingen bör följa upp effekterna av arbetsmarknadstjänster med fokus på standardiserad datainhämtning för ett bättre beslutsstöd.

Arbetsförmedlingen behöver på ett mer systematiskt sätt än i dag följa upp arbetsmarknadstjänster både avseende kvalitet och effektivitet och jämföra resultat av arbetsmarknadstjänster hos externa aktörer.

Med en utvecklad kunskap om vilka effekter som olika arbetsmarknadstjänster leder till kan myndigheten erbjuda mer träffsäkra arbetsmarknadstjänster och likvärdighet i besluten. Arbetsförmedlingen ska utifrån den resurstillgång som följer av den kategorisering som den arbetssökande klassificerats tillhöra kan arbetsmarknadstjänster och/eller subventionerade anställningar som rymms inom ramen för de resurser som åtföljer den relevanta kategorin erbjudas den arbetssökande. I kap. 11 föreslår utredningen att Arbetsförmedlingen ska utveckla, förvalta och tillämpa samhällsekonomiska analyser<sup>27</sup>. Syftet med förslaget är att fokusera på att säkerställa att Arbetsförmedlingen tillhandahåller samhällsekonomiskt effektiva arbetsmarknadstjänster som utförs på det samhällsekonomiskt mest effektiva sättet.

---

<sup>27</sup> Med begreppet avses alla typer av samhällsekonomisk analys, exempelvis kostnadsnyttoanalys och kostnadseffektanalys.

### 7.3.9 Arbetsmarknadsbedömningen bör utföras av en specialiserad yrkesroll

**Bedömning:** Arbetsförmedlingen bör inrätta en ny specialiserad yrkesroll som utför arbetsmarknadsbedömningen.

Arbetsförmedlarna utgör länken mellan de som fattar beslut om arbetsmarknadspolitikens inriktning och de arbetssökande. Arbetsförmedlarna ska verkställa policys och direktiv, men har också möjligheten att agera efter eget omdöme. Bedömningen av den arbetssökandes förutsättningar och behov har t.ex. avgörande betydelse för vilken hjälp och stöd den arbetssökande får (IFAU 2018:9)

Arbetsförmedlarnas professionella kunskaper bygger på erfarenhet genom internutbildning och yrkesutövning.

Utbildningstiden för en arbetsförmedlare är i dag 9 teoretiska undervisningsdagar. Det ingår även en lokal introduktion samt ytterligare 4–5 digitala utbildningar (självstudier via webben) som utgör grundutbildningen till arbetsförmedlare. Grundläggande kvalifikationskrav för arbetsförmedlare skärptes 2009, från att tidigare krävt gymnasieutbildning till nuvarande krav om lägst 180 högskolepoäng och minst två års arbetslivserfarenhet. Trots att det ställts krav på att arbetsförmedlare ska ha viss arbetslivserfarenhet innan anställning tyder studier (IFAU 2018:9) på att cirka 25 procent av de nyanställda arbetsförmedlarna kan betraktas som nyutexaminerade.

Det är svårt att precisera arbetsförmedlarnas speciella kompetenser. Arbetsförmedlaren ska i sitt arbete utvärdera, analysera, bedöma och besluta om insatser utifrån välgrundade slutsatser. Utredningen anser att specialisering av Arbetsförmedlingens personal är avgörande för att myndigheten ska kunna klara av sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt.

Det faktum att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen i dag till största delen utgår från den enskilde arbetsförmedlarens kompetens och förmåga att använda rätt information och göra rätt bedömningar riskerar att leda till bedömningar som inte är enhetliga. Resultatet av bedömningen riskerar därmed att i stor utsträckning bli avhängigt vilken arbetsförmedlare som genomför den.

Utredningen konstaterar att det finns behov av specialister för att säkerställa rätt kompetens när det gäller arbetsmarknadsbedömningen. Det finns även skäl för en utökad specialistkompetens inom

myndigheten i syfte att säkerställa en mer enhetlig och rättssäker arbetsmarknadsbedömning. En ny specialiserad yrkesroll innebär att arbetsmarknadsbedömningen ska utföras av en myndighetsutövande person som fattar beslut om vem som ska få och inte få stöd från Arbetsförmedlingen med utgångspunkt i ett digitalt bedömnings- och beslutsstöd. Om tjänstemannens bedömning avviker från bedömnings- och beslutsstödet utfall ska detta motiveras och dokumenteras. Specialisten ska även besluta om vilket stöd som är mest lämpat utifrån den befintliga kunskapen om olika arbetsmarknadspolitiska åtgärders effekt. Specialistens profession är därmed skild från den profession som arbetar med att utföra arbetsmarknadstjänster.

Utredningens förslag syftar till att alla anvisningar av arbetssökande till arbetsmarknadstjänster, inklusive tjänster som tillhandahålls av externa utförare, bör hanteras av handläggare i denna yrkeskategori.

Den nya yrkesrollens specialisering mot ett avgränsat område förväntas bidra till en mer likvärdig och träffsäker bedömning individens arbetsmarknadssituation och därmed en likvärdig och träffsäker allokering av resurser till de arbetssökande.

Därutöver förväntas den nya yrkesrollen, mot bakgrund av specialiseringen, i högre utsträckning använda arbetsmarknadstjänster på ett evidensbaserad och därmed kostnadseffektivt sätt.

En förutsättning är att bedömarna får tillräcklig utbildning för att kunna förstå och använda den statistikbaserad modell som utredningen föreslår och för att förstå och använda ett evidensbaserat stöd för val av tjänst eller subvention.

I dag inryms ett till antalet stort och till karaktären vitt skilda arbetsuppgifter i arbetsförmedlarna yrkesroll. Utredningen bedömer att en tudelning av arbetsförmedlarrollen, där de stödjande uppgifterna separeras från de uppgifter som består av att bedöma och fatta beslut om de arbetssökandes rätt till samt typ av praktiskt och ekonomiskt stöd är att föredra. Utredningen föreslår i kapitel 11 att regeringen genom ett särskilt beslut uppdrar åt Arbetsförmedlingen att organisatoriskt separera den del av verksamheten som i egen regi utför arbetsmarknadstjänster från de övriga delar av myndighetens verksamhet. Förslaget innebär att dagens arbetsförmedlarroll tudelas i en beslutande och en behandlande yrkesroll. Detta förslag ligger i linje med den bedömning som nu lämnas och som innebär en ny

yrkesroll som hanterar merparten av Arbetsförmedlingens myndighetsutövning.

## **7.4 Konsekvenser av utredningens förslag om en förstärkt arbetsmarknadsbedömning**

Utredningen lämnar förslag om en förstärkt arbetsmarknadsbedömning. Utredningen bedömer att det utöver förslagen som lämnas inom detta område krävs ett fortsatt förändringsarbete inom Arbetsförmedlingen för att stärka arbetsmarknadsbedömningen

### **7.4.1 Behovet av åtgärder och alternativa lösningar**

En väl fungerande arbetsmarknadsbedömning är central för att individer utifrån sina resurser ska kunna förflyttas närmare arbetsmarknaden och för att Arbetsförmedlingen ska prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden. Att stärka individens ställning på arbetsmarknaden genom olika insatser är och har varit en viktig uppgift för arbetsmarknadspolitiken. Under en längre tid har det dock funnits brister i Arbetsförmedlingens bedömning av individers behov. Det finns flera utvecklingsområden för en förstärkt arbetsmarknadsbedömning, inte minst vad gäller digitalisering och automatisering. Det har också från olika håll framförts att det finns behov av att tydliggöra Arbetsförmedlingens myndighetsansvar och vad Arbetsförmedlingen kan bidra med för att säkerställa att individer som har behov av insatser erbjuds träffsäkra och effektiva insatser.

Utredningen vill med förslaget åstadkomma en förstärkt arbetsmarknadsbedömning som ska bli central i myndighetens uppdrag.

### **7.4.2 Målgrupp för förslagen**

En anledning till att en stärkt arbetsmarknadsbedömning behövs är att Arbetsförmedlingen behöver rusta de individer som har störst behov för att stärka deras ställning på arbetsmarknaden.

Insatser kan behövas också för de individer som står relativt nära arbetsmarknaden och som behöver stärka sin position. Det finns emellertid risker med att vända sig till en bredare målgrupp, eftersom

behoven inom den kan se olika ut. Det är viktigt att stödet från Arbetsförmedlingen skiljer sig åt utifrån den enskildes behov.

Arbetsmarknadsbedömningen innebär inte att personer som står nära arbetsmarknaden inte ska få service från Arbetsförmedlingen.

Service från Arbetsförmedlingen till dessa personer bör kunna hanteras effektivt genom olika digitala kanaler som kan tillfredsställa individens behov av exempelvis vägledning och information om lediga tjänster.

### 7.4.3 Ekonomiska konsekvenser

Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen bestämmer omfattningen av arbetsmarknadspolitiska insatser utifrån en arbetsmarknadsbedömning som bedömer individens avstånd från arbetsmarknaden, prioriterar och allokerar resurser, samt planerar och följer upp de arbetsmarknadspolitiska insatser som fastställts. Arbetsförmedlingen bör utgå från de bedömningar som utredningen gjort, bl.a. om ökad specialisering och statistisk profilering.

Utredningens utgångspunkt är att en förstärkt arbetsmarknadsbedömning inte i sig ska innebära en utökning av statens utgifter. Arbetsmarknadsbedömningen väntas medföra ett mer strukturerat arbetssätt, effektiviseringar av verksamheten och styra myndigheten mot en effektiv användning av statens resurser.

Utredningen utgår i tabell 7.5 från att den årliga totala kostnaden för arbetsmarknadsbedömningen blir cirka 475 miljoner kronor. Beräkningarna utgår från de arbetslösa som bedöms stå längre ifrån arbetsmarknaden och är i behov av insatser från Arbetsförmedlingen. Utredningen bedömer att besparingar görs eftersom förslaget bland annat innebär att Arbetsförmedlingens uppgift att upprätta handlingsplaner upphör. Planering av stöd för den enskilde ska enbart ske för de arbetssökande som bedöms behöva arbetsmarknadsstöd. Arbetsförmedlingens arbete med handlingsplanerna bedöms motsvara merparten av det arbete som Arbetsförmedlingen redovisar under prestationen Tjänster för att söka arbete, 13,1 procent av de tillgängliga personalresurserna under 2017 (Af Årsredovisning 2017). Utredningens förslag medför besparingar på förvaltningsanslaget som beräknas till mellan 200 och 500 miljoner kronor per år beroende på hur väl den nuvarande prestationen Tjänster för att söka arbete



speglar det arbete som sker med handlingsplaner (se ytterligare beräkningar kapitel 14).

Utredningen bedömer antalet deltagare i underlagstjänster till mellan 65 000–125 000 arbetslösa per år. Kostnaderna för detta beräknas till cirka 590 miljoner kronor. Beräkningen görs utifrån att underlagstjänsten pågår under en månad.

Tabell 7.5 Årliga kostnader för arbetsmarknadsbedömningen  
Årlig kostnad [tusentals kronor] för arbetsmarknadspolitisk bedömning med 60 minuter/tillfälle

Verksamhet	Årlig effektiv arbetstid (tusen tim.)	Årlig kostnad (tusen kr) <sup>28</sup>
Manuell arbetsmarknadsbedömning vid inskrivning	294	108 009
Manuell arbetsmarknadsbedömning vid återbesök	897	329 778
Manuell arbetsmarknadsbedömning tidigarelagd pga. programslut	102	37 628
<b>Totalt</b>		<b>475 415</b>

#### 7.4.4 Konsekvenser för Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen föreslår utveckla ett systematiskt arbetssätt för arbetet med arbetsmarknadsbedömningen. Utredningen bedömer att kostnaderna för utbildningen till specialiserade arbetsförmedlare som ansvarar för att bedöma och besluta om insatser uppgår till 115 miljoner kronor.<sup>29</sup>

Som ett resultat av ett sådant arbete bör Arbetsförmedlingen kunna ta ytterligare ett steg och utveckla automatiserad struktur och styrning (mer i kapitel 5).

Utredningen rekommenderar även att Arbetsförmedlingen säkerställer kvalitet och transparens i arbetsmarknadsbedömningar.

En ökad kvalitet i handläggningen vid arbetsmarknadsbedömningen och beslut om insatser bör leda till lägre risk för felaktigt stöd till individen och en mer träffsäker arbetsmarknadspolitik. Tydligare information till såväl arbetssökande som till arbetsgivare och utförare av arbetsmarknadstjänster samt en mer rättssäker behovs- och

<sup>28</sup> Effektiv arbetstid \* 1,2 för uteblivna besök \* timkostnad exkl. OH.

<sup>29</sup> Beräknas på att 1 200 arbetsförmedlare genomgår en utbildning till en kostnad av 125 000 kronor per/person.

beslutsbedömning bör leda till att allmänhetens och samverkansaktörers förtroende för Arbetsförmedlingen ökar.

#### **7.4.5 Konsekvenser för arbetsgivare**

Utredningens förslag syftar till att i ett tidigt skede göra en arbetsmarknadsbedömning som leder till tydligare information till arbetsgivare/anordnare som överväger att anställa arbetssökande med ekonomiskt stöd via Arbetsförmedlingen. Med en tydlighet från början om förutsättningar för stöd och anställningsstöd kan oklarheter och tvister undvikas.

Utredningens bedömning att en utvecklad intern styrning och kontroll med bättre förutsättningar för en mer rättssäker bedömning av ärenden som rör anställning med ekonomiskt stöd bör vara till fördel för arbetsgivare.

#### **7.4.6 Konsekvenser för utförare av arbetsmarknadstjänster**

Det bör ligga i utförare av arbetsmarknadstjänsternas intresse att få tydliga förutsättningar och villkor för att tillhandahålla arbetsmarknadstjänster.

Högre kvalitet i utförande av arbetsmarknadstjänster kan nås genom att leverantörerna ges goda förutsättningar för att leverera tjänster med bättre framförhållning, tydlighet och förväntningar på vad som ska levereras. Utredningen bedömer att en stärkt arbetsmarknadsbedömning kan bidra till att säkerställa att det som upphandlas motsvarar de behov som finns samt skapa en enhetlig process för individens insatser.

Utredningen bedömer också att förslaget kommer att underlätta uppföljning av leverantörer och ge såväl Arbetsförmedlingen som utförare av arbetsmarknadstjänster möjlighet till en mer rättssäker och effektiv verksamhet.

### 7.4.7 Konsekvenser för arbetssökande

Utredningens förslag om en förstärkt arbetsmarknadsbedömning kommer att innebära att åtgärder vidtas i ett tidigt skede för personer som löper hög risk att hamna i långtidsarbetslöshet.

Utredningen bedömer också att förslaget leder till att arbetssökande kan få tillgång till de insatser där sannolikheten är störst för ett lyckat utfall.

Utredningen bedömer vidare att ett automatiserat system skulle kunna öka träffsäkerheten i valet av lämpliga insatser. En arbetssökande som bedöms stå tillräckligt långt ifrån arbetsmarknaden och som bedöms ha behov av en insats kommer också kunna erbjudas en sådan oavsedd arbetslöshetstid.

Förslagen bör gynna de grupper som står längst från arbetsmarknaden oavsett funktionsnedsättning, födelseland eller ålder.

Förslagen förbättrar likvärdigheten så att den arbetssökande får rätt stöd oavsett vilken handläggare den arbetssökande träffar. Utredningens förslag innebär att handlingsplanen avskaffas och ersätts med en individuell plan för de arbetssökande som bedöms stå långt från arbetsmarknaden. Planering av stöd för den enskilde ska enbart ske för de arbetssökande som bedöms behöva stöd och innebär en prioritering av uppgifter som myndigheten har att hantera inom ramen för sitt uppdrag.

### 7.4.8 Jämställdhet

Det återstår ännu mycket att göra för att kvinnor och män ska ta del av insatser och stöd på lika villkor, inte minst gäller det utrikes födda kvinnors lika rättigheter och möjligheter att hitta arbete och kunna försörja sig själv. För att detta ska vara möjligt behöver Arbetsförmedlingen mer kunskap och fakta om den egna verksamheten.

Utredningens anser att en förstärkt arbetsmarknadsbedömning främjar likvärdighet och att negativa strukturer som påverkar arbetsförmedlare i arbetet kan motverkas.

Arbetsförmedlingen behöver också arbeta med att synliggöra vilka insatser som kan förbättra resultatet till arbete för kvinnor i allmänhet och för utrikesfödda kvinnor i synnerhet.

En studie av IFAU (IFAU 2017:16) visar att unga träffade arbetsförmedlare oftare än äldre. Män träffade arbetsförmedlare oftare än kvinnor, och fick ta del av fler insatser.

Utredningen har skäl att tro att jämställdheten vinner på att arbetsmarknadsbedömning förstärks.

#### 7.4.9 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Utredningen bedömer att förslagen kommer att ha positiva konsekvenser för de integrationspolitiska målen.

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund<sup>30</sup>.

Utredningen har skäl att tro att invandrare som inte etablerats sig på arbetsmarknaden har mer att vinna på en förstärkt arbetsmarknadsbedömning. Dels kan bristande likabehandling motverkas, dels innebär förslaget att Arbetsförmedlingen ska prioritera förstärkta förmedlingsinsatser och utbildningsinsatser för de arbetssökande som riskerar långvarig arbetslöshet.

En tidigare undersökning som har gjorts av IFAU i samarbete med Arbetsförmedlingen (IFAU 2016:17), visar att arbetssökande med stereotypiskt svenskt utseende favoriseras. Studien visar att manliga arbetsförmedlare prioriterar att rekommendera utbildning till de arbetssökande vars utseende uppfattas motsvara rådande stereotyper om svenskt utseende.

En statistisk analys från undersökningen visar att arbetsförmedlarna bedömer att förmågan är lägre hos de som uppfattas ha haft delar av sin uppväxt utanför Sverige. Arbetsförmedlarnas beslut kunde inte heller förklaras av de arbetssökandes tidigare utbildning, arbetslivserfarenhet eller arbetslöshetshistoria.

Den förstärkta arbetsmarknadsbedömningen syftar till att insatser erbjuds de arbetssökande som mest är i behov av insatsen, oavsett etnisk bakgrund. Beslut om insatser ska således inte påverkas av förekomsten av stereotypa uppfattningar.

Utredningen bedömer också att anvisningar till validerande insatser kan komma att öka då den fördjupade arbetsmarknadsbedömningen kommer att identifiera behovet av validering. Arbetsmark-

---

<sup>30</sup> Prop. 2017/18:1 Utgiftsområde 13.

nadsbedömningen kommer också att identifiera individers utbildningsbehov och vägleda dem till rätt utbildningsinsats eller vidare vägledning.

Utredningens bedömer att arbetsmarknadsbedömningen kan leda till en mer träffsäker insats och en tydligare planering för individen.

#### **7.4.10 Konsekvenser för kommunerna**

Förslaget om en förstärkt arbetsmarknadsbedömning kommer innebära att åtgärder skall vidtas vid ett tidigt skede för personer som löper hög risk att hamna i långtidsarbetslöshet. Detta innebär att personer som står långt från arbetsmarknaden i snabbare eller i högre utsträckning övergår till egen försörjning. Därmed kan utgifter för ekonomiskt bistånd komma att minska.

Den del av förslaget som innebär att kommunerna och Arbetsförmedlingen ska samverka inom ramen för arbetsmarknadsbedömningen kan utgöra en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Syftet med förslaget är att ta tillvara på de synergier som kan uppnås om båda aktörer bidrar. Förutom att öka kvaliteten, effektivisera arbetet och motverka konflikter mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna så syftar förslaget till att öka förtroendet för det offentliga stödet hos individen och skapa bättre förutsättningar för en likvärdig service (se mer i kap. 10).

#### **7.4.11 Övriga konsekvenser**

Arbetsmarknadsbedömningen kan innebära en ökad administration för arbetsförmedlingens rättsenhet. Troligen kan det emellanåt uppstå intressekonflikter mellan den sökande och arbetsförmedlaren om vilken väg som är den bästa för att nå en långsiktig lösning på arbetslösheten. Ett formellt beslut med fullföljdshänvisning som avslut kan locka den enskilde att begära omprövning och överklaga vilket riskerar att fokus under en tid hamnar på en domstolsprocess.

Mycket tyder vidare på att förvaltningsmyndigheters beslut saknar rättskraft dvs. att det inte är möjligt att hindra att samma sak prövas igen så länge det inte varit föremål för domstolsprövning. Och även om/när beslutet vinner rättskraft är det svårt att avgränsa ett beslut som utgörs av en långsiktig bedömning tillsvidare.

Varje revidering av arbetsmarknadsbedömningen innebär, om den sker inom det tidigare beslutets giltighetstid, en omprövning av ett lagakraftvunnet gynnande beslut på grund av ändrade förhållanden.

Utredningen anser att arbetsmarknadsbedömning ska vara behovsprovad utifrån tillgängliga resurser. Arbetsmarknadsbedömningen innebär inte i sig någon automatiskt rätt till en insats. Arbetsförmedlingen ska dock i bedömningen erbjuda rätt insats till den enskilde utifrån individens behov. Detta kan i praktiken innebära att flexibiliteten för Arbetsförmedlingen avsevärt minskar då resurser låses redan i och med arbetsmarknadsbedömningen och kan således också stå i kontrast till hur regelverket tidigare utformats inom arbetsmarknadspolitiken. Att ge arbetsmarknadspolitiska insatser utifrån arbetssökandes avstånd till arbetsmarknaden kan också inverka på möjligheterna att styra kostnaderna för arbetsmarknadspolitiken för vissa uttalade målgrupper.

#### **7.4.12 Konsekvenser för brottslighet**

Utredningen bedömer att en förstärkt arbetsmarknadsbedömning kan förebygga felaktiga utbetalningar. Arbetsförmedlingen har enligt myndighetens instruktioner ansvar för att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och att utforma sin verksamhet så att den inte snedvrider konkurrensförutsättningar på arbetsmarknaden. Varje felaktig utbetalning som kan undvikas innebär således en bättreushållning av statens medel.

En av åtgärderna som myndigheten beskriver är behovet av att arbeta förebyggande och att arbetsförmedlarna måste förstå vikten av den arbetsmarknadspolitiska bedömningen. I ett dokument från 2017<sup>31</sup> beskriver myndigheten att bedömningen är viktigt för val av rätt insats och program, eftersom Arbetsförmedlaren ska göra en granskning och bedömning av huruvida personen uppfyller villkoren eller är rätt målgrupp för insatsen och se till så att insatsen eller programmet är arbetsmarknadspolitiskt motiverat.

---

<sup>31</sup> Arbetsförmedlingen arbete med felaktiga utbetalningar Af-2017/00322253.

## Referenser

- Anahita Assadi och Martin Lundin (2014) *Enhetlighet och träffsäkerhet i arbetsmarknadspolitiken: Hur använder arbetsförmedlare statistisk profilering i mötet med den arbets sökande?* 2014:14 IFAU.
- Arai, Mahamood. Gartell, Marie. Rödin, Magus och Özcan Gulay (2016). *Arbetsförmedlares beslutfattande och stereotyper kopplade till utseende.* IFAU 2016:17.
- Arbetsförmedlingens Arbetsmarknadsrapport (2018 a).
- Arbetsförmedlingen. (2018 b). *Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknadsetablering? En studie av Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet och insatser ur ett jämställdhetsperspektiv.* Working paper 2018:2. Dnr Af-2018/0005 3281.
- Arbetsförmedlingen (2018c) Rapport: *Arbetsmarknadspolitisk bedömning*, Diarienummer: Af 2018/00547313.
- Arbetsförmedlingens åiterrapportering (2017) *Handlingsplan för att fler utrikesfödda kvinnor ska vara sysselsatta i arbete eller i studier 2017–2018.* Therese Borrman, Maria Cheung och Jennie K. Larsson. Diarienummer: Af 2017/0005 7087.
- Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017.
- Arbetsförmedlingen. Rapport: Ura 2011:3: *Arbetsförmedlingens individuella handlingsplaner – vem som får och när.*
- Arbetsförmedlingen 2014. Rapport: *Kunddriven verksamhetsutveckling inom Arbetsförmedlingen Insikter och förslag till insatser för att stärka Arbetsförmedlingens förtroende både internt och externt.*
- Dir. 2017:71. Tilläggsdirektiv till Arbetsmarknadsutredningen (A 2016:03). Kommittédirektiv beslutat vid regeringssammanträde den 22 juni 2017.
- Dir. 2016:56. Det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag. Kommittédirektiv beslutat vid regeringssammanträde den 22 juni 2016.
- Jansson Dahlén, Fredrik (2009): *En effektiv arbetsförmedling –matching, resursfördelning och drivkrafter.* Working Paper 2009:4 Arbetsförmedlingen.
- Konle-Seidl, R (2011, *Use of profiling for resources allocation, action planning and matching.* (Profiling systems for effective labour market integration), Brussels.

- Kurekova, Mytna Lucia (2014), *Review of Profiling Systems, Categorization of Jobseekers and Calculation of Unit Service Costs in Employment Services*. No 8, Research Reports from Central European Labour Studies Institute (CELSI).
- Liljeberg, Linus och Söderström, Martin (2018). *Arbetsförmedlarna och deras arbetsmarknad*. IFAU 2018:9
- Oliveira, Antonio 2012. *Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas*. Brasil. Revista de Administração Pública. <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/15189>
- Olofsson, Jonas och Wadensjö Eskil (2009) Arbetsmarknadspolitik: förändrade förutsättningar och nya aktörer. SNS Förlag
- Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen (IAF) 2018:13 Rapport: *Är arbetssökandes handlingsplaner uppdaterade och aktuella? En granskning av om Arbetsförmedlingen lever upp till kravet att de individuella handlingsplanerna alltid ska vara aktuella*.
- O'Connell, P.J.S Mc Guinness & e. Kelly (2012), *The transition from short- to long-term unemployment: A statistical profiling model for Ireland*, *The Economic and Social Review* vol. 43.
- Söderström, Martin och Liljeberg Linus (2017) *Hur ofta träffas arbetsökande och arbetsförmedlare?* 2017:16 IFAU.
- SOU 2017:82 *Vägledning för framtidens arbetsmarknad*.
- Trygghetsfonden TSL. Rapport 2016: *Kompetens för arbete* <https://www.tsl.se/globalassets/rapporter/rapporter-2016/kompetens-for-arbete-tsls-esf-projekt.pdf>.
- Remissyttrande; Dnr Af-2017/0036 3921 Remissyttrande: Ds 2017:33 Anpassningar till dataskyddsförordningen av registerförfattningar inom Arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde.



## Bilaga 1

Tabell 7.6 Viktat<sup>32</sup> urval av enkäter till Arbetsförmedlingen

Enkät april–maj 2018

	Arbetsförmedlare anställda <2 år	Arbetsförmedlare anställda >2 år	Totalt
Kontor	200	800	1 000
Kundtjänst	200	300	500
Totalt	400	1 100	1 500

<sup>32</sup> Utredningen har gjort ett viktat urval mot anställda kortare än 2 år samt urval av 500 arbetsförmedlare från Kundtjänst och 400 bland de med kortare anställningstid på myndigheten.



## 8 En ändamålsenlig användning av utbildningsinsatser

Utbildningsinsatser är traditionellt ett viktigt verktyg i den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Att genom utbildning stärka individens ställning på arbetsmarknaden kommer sannolikt vara en än viktigare uppgift för arbetsmarknadspolitiken i framtiden. För detta krävs att Arbetsförmedlingen har tillgång till ett ändamålsenligt utbud av utbildningsinsatser som är möjliga att anpassa både efter individers och efter arbetsmarknadens behov.

På den svenska arbetsmarknaden finns mycket få lågkvalificerade jobb, även jämfört med liknande länder. Det finns en arbetsmarknad för personer som saknar gymnasieutbildning, men den är begränsad. Arbetskraftsbehovet är i dag som störst inom yrken som kräver gymnasial eller eftergymnasial utbildning och allt tyder på att kompetenskraven även framöver kommer att vara höga och snabbt föränderliga. Den pågående strukturomvandlingen till följd av teknikutveckling har medfört en minskning av antalet arbetstillfällen i mellanskiktet i lönefördelningen. Antalet administrativa och produktionsinriktade arbeten tycks minska till förmån för arbeten som kräver mer utbildning. Utan bred tillgång till utbildning riskerar detta att leda till ökad konkurrens om arbetstillfällen i de lägre lönesegmenten.

Samtidigt som kompetenskraven höjs är gruppen arbetslösa med låg utbildningsnivå fortsatt stor bland de inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Antalet inskrivna arbetslösa med högst förgymnasial utbildning har fördubblats på tio år, från 53 000 första halvåret 2008 till 106 000 första halvåret 2018.<sup>1</sup> Bland dessa finns många ungdomar som inte slutfört sin gymnasieutbildning och nyanlända med kort utbildning. Högst förgymnasial utbildning är en tydlig riskfaktor både för långtidsarbetslöshet och för återkommande arbetslöshet.

---

<sup>1</sup> Enligt Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik. Gäller inskrivna mellan 25–64 år.

Många av de inskrivna med låg utbildningsnivå är dock relativt unga och har potentiellt många yrkesverksamma år framför sig. En utbildningsinsats kan därför, även om det på kort sikt tar tid från arbetssökandet, vara en effektiv investering på längre sikt både för individen och samhället.

Inte bara arbetssökande med kort utbildning kan ha behov av utbildning för en varaktig ställning på arbetsmarknaden. Ibland kan även personer med längre utbildningsbakgrund behöva en utbildningsinsats för att möta arbetsmarknadens behov för anställning. Det finns bl.a. många nyanlända som behöver kompletteringsutbildningar för att kunna nyttja de gymnasiala eller eftergymnasiala kompetenser de har sedan tidigare.

Till den strukturella arbetslöshet som beskrivits ovan kan det snart tillkomma en traditionell konjunkturrell arbetslöshet. De goda åren på arbetsmarknaden börjar plana ut. Högkonjunkturen dämpas och sysselsättningstillväxten tycks minska från och med 2019 (Konjunkturinstitutet 2018). Erfarenheter från krisen på 1990-talet såväl som från finanskrisen under 2008–2009 är att det är lågkvalificerade arbetstillfällen som i första hand försvinner vid en recession, och att kompetenskraven för de nya arbetstillfällen som därefter tillkommer generellt är mycket högre (Håkansson och Nilsson, 2018). En kommande lågkonjunktur som driver på en snabbare strukturomvandling kommer sannolikt därför medföra ett ökat antal individer i behov av kompetensutveckling för omställning.

Sammanfattningsvis kommer vägen till arbete i framtiden för allt fler att gå via utbildning. Det huvudsakliga ansvaret för att möta dessa behov ligger inom utbildningspolitiken. Men även arbetsmarknadspolitiken kommer behöva bidra till att arbetssökande ska kunna möta de kompetenskrav som ställs för de lediga jobben och för att skapa en ökad rörlighet på arbetsmarknaden. För detta krävs att arbetsmarknadspolitikens utbud av utbildningsinsatser är brett och ändamålsenligt.

Arbetsförmedlingen har i dag i huvudsak tre sätt att bidra till att inskrivna arbetssökande tar del av utbildningsinsatser som stärker deras ställning på arbetsmarknaden:

1. genom motivering och vägledning till utbildningar i det reguljära utbildningssystemet,

2. genom anvisning till myndighetens upphandlade eller bidragsfinansierade<sup>2</sup> utbildningstjänster inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program, samt i vissa fall
3. genom anvisning till utbildningar i det reguljära utbildningssystemet inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Syftet för den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildning som handhas av Arbetsförmedlingen är enligt den nuvarande regleringen både att stärka den enskilde arbetssökandens möjligheter att få eller behålla ett arbete och att motverka att det uppstår arbetskraftsbrist på arbetsmarknaden. Huvudprincipen är att en arbetsmarknadsutbildning ska pågå under högst sex månader. I takt med att kompetenskraven på arbetsmarknaden har höjts och målgruppen för Arbetsförmedlingens insatser har förändrats har dock många av de inskrivna mer omfattande utbildningsbehov än så. Det är, enligt Arbetsförmedlingens egen bedömning, tveksamt om det i dag finns tillräckligt många arbetstillfällen inom bristyrken som de inskrivna skulle kunna söka efter den kortare utbildningsinsats som arbetsmarknadsutbildningen är tänkt att utgöra. Många individer har snarare utbildningsbehov som motsvarar den mer grundläggande och formaliserade utbildning som ges inom det reguljära utbildningssystemet. Det förekommer också kritik mot att arbetsmarknadsutbildningen i allt för hög grad liknar och överlappar sådan utbildning.

Att öka övergången till reguljär utbildning har varit ett uttalat mål för Arbetsförmedlingen sedan flera år tillbaka. Men trots nya verktyg i form av utbildningsplikt, studiestartsstöd och en intern strategi för matchning till jobb genom utbildning är övergången till reguljär utbildning fortsatt blygsam. Arbetsförmedlingen behöver bättre redskap för att öka övergången till reguljär utbildning. På så sätt kan myndigheten också lättare undvika att skapa ett parallellt utbildningsutbud med sina upphandlade utbildningstjänster.

Utredningens slutsats är att Arbetsförmedlingen i framtiden både behöver kunna anvisa personer till utbildningsinsatser som handhas av myndigheten själv och vägleda och anvisa personer till det reguljära utbildningssystemet. Det behöver bli tydligare vilka utbildningsbehov som i första hand ska tillgodoses genom det reguljära utbildningssystemet, samt vilka utbildningsinsatser som Arbetsförmedlingen

---

<sup>2</sup> Bidragsfinansierade utbildningstjänster avser exempelvis utbildning på folkhögskola som arbetsmarknadspolitisk insats.

vid behov ska kunna komplettera med. Arbetsförmedlingen behöver i möjligaste mån undvika att upphandla eller anordna utbildningstjänster för utbildningsbehov som kan tillgodoses genom det reguljära utbildningssystemet. För att detta i sin tur ska bli möjligt behöver Arbetsförmedlingen få tydligare möjligheter att erbjuda reguljär utbildning som arbetsmarknadspolitisk insats för de arbetssökande för vilka detta är motiverat. Slutligen behöver det reguljära utbildningssystemet, och då särskilt vuxenutbildningen på gymnasial nivå, kapacitet att möta arbetssökandes utbildningsbehov.

För att åstadkomma dessa förflyttningar lämnas i detta kapitel förslag för att:

- Arbetsförmedlingen ska fokusera på att tillhandahålla kortare, gärna arbetsplatsförlagda utbildningsinsatser anpassade efter arbetsgivares konkreta rekryteringsbehov, det som myndigheten i dag kallar rekryteringsutbildningar.
- Övriga utbildningsbehov ska i första hand tillgodoses genom det reguljära utbildningssystemet. För detta ges Arbetsförmedlingen tydligare möjligheter att använda reguljär utbildning som arbetsmarknadspolitisk insats, vilket ger möjlighet till försörjning från arbetsmarknadspolitiken under studietiden.
- Bara om individers utbildningsbehov av någon anledning inte kan tillgodoses genom det reguljära utbildningssystemet ska Arbetsförmedlingen tillhandahålla en utbildningstjänst som motsvarar reguljär utbildning i syfte och innehåll.

På sikt bedömer utredningen att dessa förändringar kommer innebära att Arbetsförmedlingens behov att erbjuda utbildningsinsatser som motsvarar reguljär utbildning kommer att minska. För att understödja denna utveckling lämnar utredningen i detta kapitel också bedömningar om hur det reguljära utbildningssystemets kapacitet att möta arbetssökandes utbildningsbehov kan stärkas, samt vad Arbetsförmedlingen kan göra för att ytterligare främja övergången till reguljära studier framöver.

Utredningens förslag kommer i sig varken leda till att fler eller färre arbetssökande erbjuds utbildningsinsatser. Avsikten är att arbetsmarknadspolitiken ska ha ett bredare och mer flexibelt utbud av utbild-

ningsinsatser som samtidigt går att justera efter förändringar i politikens inriktning, arbetslöshetens sammansättning, arbetsmarknadens kompetenskrav och samhällets ekonomiska omställning.

Det följande kapitlet inleds med en beskrivning av utredningens uppdrag och arbete samt avgränsningar och definitioner av centrala begrepp. Därefter ges en beskrivning av utbildningsbehov ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv samt vilka verktyg Arbetsförmedlingen har att möta dessa i dag. Efter detta följer en kartläggning av de utbildningstjänster som Arbetsförmedlingen handhar, deras syfte och resultat. Därefter följer två analysavsnitt om förhållandet mellan Arbetsförmedlingens utbildningstjänster och det reguljära utbildningssystemet, respektive om övergången från arbetslöshet till reguljär utbildning. Avslutningsvis presenteras utredningens förslag med konsekvensanalyser. Ekonomiska konsekvenser av utredningens samlade förslag redovisas i kapitel 14 om förslagets kostnader och finansiella konsekvenser.

## **8.1 Utredningens uppdrag och arbete**

### **8.1.1 Uppdrag enligt direktiven**

I utredningens direktiv beskrivs en matchningsproblematik på svensk arbetsmarknad (Dir. 2016:56). Gruppen arbetslösa består i dag i allt större omfattning av individer som har relativt svårt att få en fast förankring på arbetsmarknaden, bland annat arbetslösa med högst förgymnasial utbildning. Samtidigt har arbetsgivare problem att rekrytera personal med rätt kompetens. Inom vissa sektorer och regioner råder särskild brist på kvalificerad arbetskraft; ny teknik och innovationer ökar efterfrågan ytterligare. Utvecklingen ställer enligt direktiven ökade krav på utbildningsinsatser som förbättrar matchningen mellan de arbetssökande och de tillgängliga jobben. Rätt utbildning är dessutom inte bara viktigt vid inträde på arbetsmarknaden utan även för att människor kontinuerligt ska kunna ställa om för att möta förändringar.

Ansvaret för att individer ska skaffa den utbildning eller kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden är enligt direktivet delat. Individen bär ett ansvar för att använda och förvalta de möjligheter till utbildning som finns och det ligger i arbetsgivares intresse att utbilda och vidareutbilda sina anställda. Samhället ska i sin tur bidra

genom vägledning kring studier och yrken, utbildningsmöjligheter som tillgodoser nuvarande och kommande behov på arbetsmarknaden och genom ett studiemedelssystem som ger möjligheter till försörjning under utbildningstiden.

Utbildningsverksamhet bedrivs i dag i många olika system, bl.a. inom skolväsendet, inom universitet och högskolor, inom folkbildningen och som arbetsmarknadspolitiska insatser. Arbetsmarknadspolitikens utbildningsinsatser skiljer sig på många sätt från andra former av utbildning. De är överlag kortare och mer specifikt utformade än andra utbildningar och därmed finns större möjlighet att anpassa dem efter arbetsmarknadsläget och individens förutsättningar. Samtidigt kan inte sådana insatser ersätta den utbildning som sker inom skolväsendet och vid universitet och högskolor. Sådana utbildningar stärker enligt direktivet på sikt individers ställning på arbetsmarknaden mer än vad kortare arbetsmarknadspolitiska insatser gör. Utredningen har därför i uppdrag att analysera samspelet mellan utbildningar och andra insatser inom arbetsmarknadspolitiken, skolväsendet, universitet och högskolor samt folkbildningen. Utifrån analysen ska förslag lämnas om hur utbildning och andra insatser inom arbetsmarknadspolitiken bör förhålla sig de andra utbildningsformerna.

I regeringens tilläggsdirektiv lyfts vidare arbetsmarknadsutbildningens bristande måluppfyllnad (Dir. 2017:71). Trots att resultaten har förbättrats något de senaste åren är de fortsatt otillräckliga, i synnerhet om hänsyn tas till det goda konjunkturläget med kompetensbrister inom många yrken. I vissa fall har det saknats arbetsmarknadsutbildningar inom bristyrken, vilket ofta berott på svårigheter i upphandlingen. För att möta behoven på den framtida arbetsmarknaden behövs en effektiv och flexibel form för hur arbetsmarknadsutbildningar kan tillhandahållas. Utredningen ska därför lämna förslag om hur det kan säkerställas att arbetsmarknadsutbildningen är en flexibel insats som snabbt kan svara mot arbetsmarknadens behov och som förbättrar förutsättningarna för de arbetssökande att få arbete och för de arbetsgivare som behöver anställa inom ett bristyrkesområde att snabbt få tag på arbetskraft samt analysera och lämna förslag om i vilken form och av vilka aktörer som arbetsmarknadsutbildningar är bäst lämpade att tillhandahållas fortsättningsvis.



Utredningen har i arbetet med dessa delar av uppdraget varit i kontakt med många intressenter. Utöver regelbundna kontakter med sakansvariga på Arbetsförmedlingens huvudkontor har möten hållits med medlemsföretag inom Almega Utbildningsföretagen, en bransch- och arbetsgivarorganisation för företag som arbetar med vuxnas lärande och kompetensutveckling. Enligt Utbildningsföretagen utbildades 9 av 10 av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning under 2017 hos något av organisationens medlemsföretag. Utbildningsföretagen har även inkommit med en skriftlig inlägga till utredningen. Dialog har hållits med Folkbildningsrådet som fördelar och följer upp statsbidrag till svensk folkbildning. Återkommande möten har hållits med Vuxenutbildning i samverkan (ViS) som samlar kommunala och privata utbildningssamordnare samt beställare av vuxenutbildning över hela landet. Utredningen har även haft dialog med SKL:s sakansvariga experter och nätverk för kommunernas vuxenutbildningschefer. Inlagor om arbetsmarknadsparternas syn på arbetsmarknadsutbildningen och dess förhållande till det reguljära utbildningsväsendet har också inhämtats från representanter i utredningens referensgrupp. Slutligen har berörda departement och myndigheter lämnat synpunkter genom utredningens expertgrupp och genom enskilda möten.

### 8.1.2 Centrala begrepp

#### Utbildningsinsatser som handhas av Arbetsförmedlingen

Med *utbildning som handhas av Arbetsförmedlingen* avser utredningen de utbildningsinsatser som Arbetsförmedlingen tillhandahåller, främst genom upphandling eller avtalsamverkan. Dessa utbildningsinsatser kan deltagare få tillgång till som en arbetsmarknadspolitisk insats genom anvisning från Arbetsförmedlingen. De har alltså inte ett offentligt ansöknings- och antagningsförfarande.

Utöver yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar finns även förberedande insatser som kan omfatta utbildningsinslag. Begreppet förberedande utbildning (FUB) inom Arbetsförmedlingen är ett samlingsnamn som omfattar fem olika tjänster som riktar sig till arbetsökande som behöver förbereda sig inför andra aktiviteter, såsom arbetsmarknadsutbildning eller reguljära studier. Arbetsförmedlingen hade under 2017 avtal som omfattade fem typer av förberedande utbildningar: Meritportfölj, Grundläggande moduler, Min väg till

arbete, Korta vägen och Starta eget-utbildning. Målgruppen varierar i hög utsträckning mellan de olika förberedande utbildningarna. Här finns såväl insatser som riktar sig till arbets sökande som står mycket långt ifrån arbetsmarknaden, som insatser som riktar sig till arbets sökande som står relativt nära arbetsmarknaden.

Utbildningsinsatser på folkhögskola i form av studiemotiverande kurs och etableringskurs ingår också i utbildningsinsatser som tillhandahålls genom anvisning från Arbetsförmedlingen. Dessutom kan yrkesutbildning inom bristyrken på folkhögskola erbjudas till deltagare inom jobb- och utvecklingsgarantin och etableringsprogrammet.

### **Arbetsmarknadsutbildning**

*Arbetsmarknadsutbildning* är en av de utbildningsinsatser som handhas av Arbetsförmedlingen. Med arbetsmarknadsutbildning avser utredningen den utbildning som anskaffas av Arbetsförmedlingen och anordnas enligt förordningen (2000:634) om arbetsmarknads-politiska program. Enligt förordningens 11 § avser arbetsmarknads-utbildning yrkesinriktad utbildning som syftar till att underlätta för den enskilde att få eller behålla ett arbete och som motverkar att brist på arbetskraft uppstår på arbetsmarknaden. Det handlar i allmänhet om en kort yrkesinriktad utbildning om högst sex månader. I många fall är utbildningen dock längre.

### **Rekryteringsutbildning**

Arbetsmarknadsutbildning kan anordnas i form av *rekryterings-utbildning*. Rekryteringsutbildning är en arbetsmarknadsutbildning där en eller flera arbetsgivare står som mottagare av de personer som går utbildningen. De berörda arbetsgivarna medverkar aktivt i planeringen eller genomförandet av utbildningen, exempelvis genom att vara med vid urval av deltagare eller genom att påverka innehållet i utbildningen. Utbildningsinnehållet plockas ur befintliga avtal för arbetsmarknadsutbildning.

## Reguljär utbildning

Med *reguljär utbildning* avser utredningen de skolformer som beskrivs i 1 kap. 1 § skollagen (2010:800). Utöver skolformerna inkluderas även motsvarande utbildning på folkhögskola, utbildning på yrkeshögskola och utbildning på universitet och högskola. I alla utbildningsformer inkluderas enbart de utbildningar som har ett offentligt ansöknings- och antagningsförfarande och där ett erkänt betygssystem eller meritssystem existerar. Uppdragsutbildning inkluderas därmed inte.<sup>3</sup>

Den reguljära utbildningens syfte är brett. Förutom att säkra kompetensförsörjningen syftar reguljär utbildning också till att stärka den studerandes personliga utveckling och aktiva deltagande i samhällslivet. Ett exempel är syftet för den kommunala vuxenutbildningen som det uttrycks i 20 kap. 2 § skollagen.

2 § Målet för den kommunala vuxenutbildningen är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. De ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling.

Utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar.

I förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning tydliggörs även att den utbildning som statsbidraget finansierar ska möta behov på arbetsmarknaden. Denna förordning reglerar dock bara en finansieringsform för kommunal vuxenutbildning. Bestämmelserna i skollagen gäller även kommunal vuxenutbildning som finansieras genom det särskilda statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

Utbildning inom ramen för yrkeshögskolan regleras av lagen (2009:128) om yrkeshögskolan med tillhörande förordning och utbildning vid universitet och högskolor regleras av högskolelagen (1992:1434) och lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina med tillhörande förordningar. Enligt författningarna ska utbildning inom ramen för yrkeshögskolan svara mot arbetslivets behov, medan utbildningsutbudet vid universitet och högskolor enligt

---

<sup>3</sup> Uppdragsutbildning är utbildning som en huvudman, exempelvis en arbetsgivare, köper av en utbildningsanordnare.

lärosätenas regleringsbrev ska svara mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov.

Förordningen om statsbidrag till folkbildningen (2015:218) och de villkor och riktlinjer som Folkbildningsrådet beslutar om är de styrdokument som främst reglerar utbildning inom folkbildningen. Syftet med statens stöd till folkbildningen är enligt förordningen att stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin, bidra till att göra det möjligt för en ökad mångfald människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen, bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället samt bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet.

### Varaktig ställning på arbetsmarknaden

Utredningen använder i detta kapitel begreppet *varaktig ställning på arbetsmarknaden* för att beskriva målet med utbildningsinsatser inom arbetsmarknadspolitiken. Med detta avses att individen med hjälp av stärkt kompetens i linje med arbetsmarknadens efterfrågan ska tillägna sig en ställning på arbetsmarknaden som innebär att individen inte återgår till arbetslöshet efter en kort period i arbete. I målet om en varaktig etablering på arbetsmarknaden ryms också ett kompetensförsörjningsperspektiv. De utbildningsinsatser som ger individer en mer säker position på arbetsmarknaden är sannolikt de utbildningar som tillgodoser kompetensbehov på arbetsmarknaden. Att i större utsträckning bidra till att personer studerar utbildningar som leder till en varaktig ställning på arbetsmarknaden är därmed även en viktig del av arbetet med att motverka rekryterings svårigheter för landets arbetsgivare.

Med detta sagt kommer det alltid vara en politisk fråga hur långt statens ansvar för att rusta arbetssökande ska gå. Utredningens förslag syftar sammantaget till att säkerställa att arbetsmarknadspolitiken har ändamålsenliga verktyg både för att bedöma individers avstånd till arbetsmarknaden, inklusive eventuella utbildningsbehov, och för att möta dessa. I hur stor utsträckning Arbetsförmedlingen kommer att använda sig av dessa verktyg är en fråga för politiska prioriteringar.

### 8.1.3 Avgränsningar

I detta kapitel diskuteras huvudsakligen utbildningsbehov hos personer som befinner sig i eller riskerar arbetslöshet. Alla arbetslösa har dock inte utbildningsbehov. De flesta som söker arbete har befintliga kompetenser och kontakter som innebär att de kan hitta ett arbete utan utbildning. Även personer med kort formell utbildningsbakgrund kan finna lämpliga vägar in på arbetsmarknaden utan en utbildningsinsats. Utgångspunkten för detta kapitel är de fall då någon form av utbildningsinsats har bedömts vara ett lämpligt sätt att stärka individens position på arbetsmarknaden. Denna bedömning kan variera, vilket beskrivs nedan i avsnitt 8.2.2.

Även yrkesverksamma kan ha behov av utbildning för att uppdatera sin kompetens i takt med arbetsmarknadens krav. Ett livslångt lärande med löpande kompetensutveckling kan förebygga arbetslöshet både genom att motverka uppsägning på grund av arbetsbrist och genom att underlätta en snabb omställning till ett nytt arbete om en uppsägning ändå blir aktuell. I kapitel 9 diskuteras politiken för en stärkt kompetensförsörjning i vidare bemärkelse. En samlad politik för stärkt kompetensförsörjning kan förebygga arbetslöshet samt skapa en ökad rörlighet på arbetsmarknaden genom att skapa jobbkedjor som frigör arbetstillfällen på lägre kvalifikationsnivåer. I detta kapitel ligger fokus i stället på utbildning som syftar till att minska arbetslösheten och öka sysselsättningen som en del av den aktiva arbetsmarknadspolitik.

## 8.2 Utbildningsbehov ur arbetsmarknadspolitiskt perspektiv

### 8.2.1 Samhällsekonomiska mål

Utbildning är traditionellt en viktig del av den svenska arbetsmarknadspolitik. Olika former av arbetsmarknadspolitiska utbildningsinsatser för att individen ska kunna ställa om till arbete hos nya arbetsgivare och branscher har förekommit åtminstone sedan början av 1900-talet. Omställning genom utbildning är också en central komponent i den nordiska arbetsmarknadsmodellen som syftar till att trygga individers anställningsbarhet snarare än att säkra befintliga

anställningar. Målet är att främja strukturomvandling genom att prioritera ett väl utbyggt välfärdssystem med ett starkt omställningsstöd för individen snarare än att skydda utsatta branscher mot internationell konkurrens genom olika former av subventioner och stöd.

Till viss del är det en politisk fråga i vilken utsträckning arbetsmarknadspolitiken ska prioritera att individen snabbt når självförsörjning respektive att individen får en varaktig etablering på arbetsmarknaden på sikt. Om snabb självförsörjning och arbetslivserfarenhet är det mål som prioriteras främst kan intensifierade förmedlingsinsatser och subventionerade anställningar vara de mest lämpliga arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Om det främsta målet i stället är ett mer varaktigt fäste på arbetsmarknaden och att lösa arbetsgivares kompetensbehov kan olika former av utbildningsinsatser vara mer motiverade. Det kan även vara lämpligt med kombinationer av anställningsstöd och utbildning, beroende på individuella behov och förutsättningar. Lärlingsutbildning kan vara en lämplig utbildningsform för individer som föredrar ett arbetsplatsförlagt lärande.

Valet av insats påverkas också av konjunkturen. Utbildning kan i detta hänseende ha mer av en stabiliseringspolitisk funktion. Under en lågkonjunktur finns färre lediga arbetstillfällen att söka och konkurrensen om de befintliga jobben är högre. Dessa perioder kan det därför vara mer samhällsekonomiskt effektivt att investera i längre utbildningar som gör att de arbetssökande, när konjunkturen sedan åter vänder uppåt, är redo att möta en ökad efterfrågan på arbetskraft. Under en högkonjunktur finns det i stället många lediga arbeten att söka. I dessa tider är arbetsgivare ofta mer pragmatiska med sina kompetenskrav och det är i allmänhet lättare för en individ att hitta en anställning. En utbildningsinsats behöver därför inte vara nödvändig även om individen har en kort utbildningsbakgrund.

Inläsningseffekten blir också sannolikt större under en högkonjunktur. En individ som deltar i en längre utbildning har sannolikt mindre anledning att söka ett jobb under utbildningstiden. Detta talar för att det är mindre samhällsekonomiskt effektivt att investera i längre utbildningar för arbetslösa under en högkonjunktur. Det kan i stället vara en lämplig tidpunkt för individen att skaffa sig arbetslivserfarenheter och referenser. Samtidigt innebär den höga arbetskraftsefterfrågan under en högkonjunktur att de individer som trots

allt kvarstår i arbetslöshet sannolikt står längre från arbetsmarknaden än andra och därmed är i behov av mer omfattande insatser, såsom exempelvis utbildning.

Behovet av utbildning som arbetsmarknadspolitisk insats beror även på arbetslöshetsgruppens sammansättning. I skrivande stund finns många individer med kort utbildning inskrivna hos arbetsförmedlingen. Inom etableringsprogrammet var andelen deltagare med högst förgymnasial utbildning särskilt hög. Även om slutbetyg eller examen från gymnasial utbildning inte alltid är ett krav för anställning krävs det allt oftare. Risken för arbetslöshet är betydligt större bland personer med kort utbildning och de löper dessutom högre risk för mer ihållande arbetslöshet. Arbetslösa med högst förgymnasial utbildning är överrepresenterade bland arbetssökande som varit kvarstående utan arbete i minst 12 månader.

En förklaring till att arbetslösheten kan vara hög samtidigt som arbetskraftsbristen är stor är att arbetssökande och vakanser ofta återfinns på delvis åtskilda arbetsmarknader. När avståndet mellan efterfrågan på arbetskraft och det tillgängliga arbetskraftsutbudet blir för stort segmenteras arbetsmarknaden. Utbildningsinsatser inom arbetsmarknadspolitiken är ett sätt att i större utsträckning få arbetsmarknaden att hålla ihop. Detta genom att få utbudssidan, den tillgängliga arbetskraften, att bättre motsvara efterfrågesidans behov.

Den så kallade jobbpolariseringen som beskrivs i kapitel 3 kan även den leda till ett behov av utökade utbildningsinsatser. När arbetstillfällena i mitten av lönefördelningen försvinner leder detta till en större konkurrens om arbetstillfällena med lägre kvalifikationskrav i lägre lönesegment. Utan fortbildningsinsatser för att dessa individer i stället ska kunna konkurrera om arbeten med högre kvalifikationskrav kommer detta innebära ett ökat tryck på enklare arbeten där personer som står längre från arbetsmarknaden riskerar att hamna ännu längre bak i kön. Det kan därmed finnas arbetsmarknadspolitiska motiv att inte helt begränsa utbildningsinsatser till personer med kort tidigare utbildning, även om huvudsakligt fokus för politiken är att stötta arbetssökande som står längre från arbetsmarknaden.

Alla arbetslösa med kort utbildningsbakgrund har inte behov av utbildning. En del har yrkeserfarenheter, andra meriter och nätverk som gör att de har möjligheter att hitta en anställning med befintlig utbildning och kompetens. Alla arbetssökande med kort utbildning

har inte heller förutsättningar för att studera. Behovet av arbetstillfällen för personer med kort utbildning blir därför fortsatt stort de kommande åren. För arbetslösa som inte har förutsättningar att genomgå en längre utbildning kan t.ex. en subventionerad anställning vara en väg in på arbetsmarknaden. Likväl finns det en stor grupp arbetslösa som både kommer att behöva och vilja utveckla och synliggöra sin kompetens för att få en varaktig ställning på arbetsmarknaden. Det gäller då att ändamålsenliga utbildningsinsatser finns tillgängliga och används på rätt sätt.

### 8.2.2 Individuella behov

Vilken arbetsmarknadspolitisk insats en arbetssökande främjas bäst av är en fråga som ska avgöras vid den så kallade arbetsmarknadspolitiska bedömningen. Vid denna ska arbetsförmedlaren göra en bedömning av individens förutsättningar, situationen på arbetsmarknaden och vilka insatser som är mest verksamma för att motverka att individen hamnar i långvarig arbetslöshet.

Det kan finnas olika anledningar till att en individ bedöms behöva en utbildning för att komma in på, eller återvända till, arbetsmarknaden som anställd eller företagare. Det kan handla om att man inte fullföljt en gymnasieutbildning och därefter har svårt att hitta ett jobb. Den kan vara så att man nyligen kommit till Sverige från ett land med ett utvecklat eller raserat utbildningssystem eller med en utländsk utbildning som behöver valideras och kompletteras. Det kan också handla om att den utbildning man har sedan tidigare inte längre är relevant på grund av pågående strukturomvandling på arbetsmarknaden som medför nya kompetenskrav. Det är en komplex uppgift att bedöma en individs utbildningsbehov och många olika faktorer påverkar bedömningens utfall. Utredningens förslag för att stärka Arbetsförmedlingens förmåga att göra denna bedömning finns att läsa i kapitel 7.

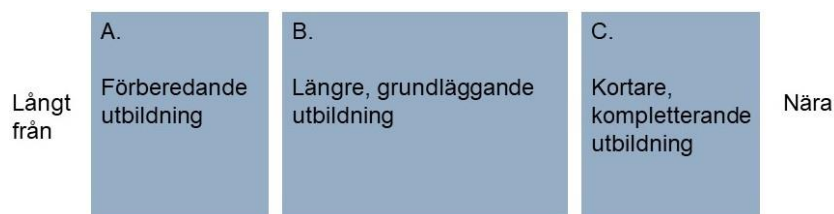
För att en utbildning ska vara lönsam ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv måste dess avkastning i form av en förbättrad arbetsmarknadssituation vara större än dess kostnad mätt som förlorad tid. Utbildningar som ges av arbetsmarknadsskäl bör därför inte vara längre än nödvändigt. Figur 8.1 illustrerar olika typer av utbildningsbehov en individ kan ha ur ett arbetsmarknadspolitiskt



perspektiv. Behoven är kategoriserade utifrån individens ställning på arbetsmarknaden, där utbildningsbehov "a" motsvarar behoven hos en person som står längre från arbetsmarknaden medan utbildningsbehov "c" motsvarar behoven hos en individ som står relativt nära arbetsmarknaden.<sup>4</sup> Resonemanget utvecklas nedan.

Figur 8.1 Utbildningsbehov ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv

Utbildningsbehov beroende på individens ställning på arbetsmarknaden



Källa: Utredningens bearbetning.

## A. Behov av förberedande och studiemotiverande utbildning

En person som står längre från arbetsmarknaden kan behöva en kedja av insatser innan ett arbete kan bli aktuellt. En förberedande och/eller studiemotiverande utbildning kan behövas som förberedelse för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program eller för fortsatta studier. I dessa fall krävs ofta en utbildning som i hög grad är individanpassad. Utöver rena utbildningsinslag kan den även omfatta vägledande och motiverande inslag. Praktik och studiebesök på arbetsplatser kan också ingå.

Målet för denna typ av utbildningsinsats är generellt inte övergång till arbete, även om detta också är möjligt. Syftet är i stället att individen efter avslutad insats ska ha tillägnat sig kunskaper och förmågor som förbereder inför fortsatta insatser mot målet att hitta ett arbete. Dessa utbildningsbehov kan i dag exempelvis mötas av:

<sup>4</sup> Illustrationen beskriver bara utbildningsbehov hos personer som befinner sig i eller riskerar arbetslöshet. Även yrkesverksamma kan dock ha behov av utbildning för att uppdatera sin kompetens i takt med arbetsmarknadens krav. Se inledande avsnitt om avgränsningar för detta kapitel.

Arbetsförmedlingens tjänster	Reguljär utbildning
Arbetsförmedlingens tjänst ”grundläggande moduler”	Orienteringskurser, sfi eller kurser på grundläggande nivå inom komvux
Studiemotiverande kurs på folkhögskola	Grundskolenivå på folkhögskola, särskild och allmän kurs
Etableringskurs på folkhögskola	Sfi på folkhögskola

## B. Behov av längre, mer grundläggande utbildning

En person som inte har en arbetslivserfarenhet eller utbildningsnivå som motsvarar arbetsmarknadens efterfrågan kan behöva en längre, grundläggande utbildning. I dessa fall saknar individen ofta en tydlig gångbar yrkesinriktning och behöver därför en utbildning som lär ut ett yrke från grunden. Utbildningen behöver därför vara något längre än vad som beskrivs i utbildningsbehov ”c”. Dessa utbildningsbehov kan i dag exempelvis mötas av:

Arbetsförmedlingens tjänster	Reguljär utbildning
Arbetsförmedlingens yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar	Gymnasieskolan (för individer upp till 20 år)
Bristyrkesutbildning på folkhögskola efter anvisning från Arbetsförmedlingen	Komvux på grundläggande och gymnasial nivå
	Yrkehögskoleutbildning som eventuellt föregås av behörighetsgivande förutbildning
	Allmän kurs på folkhögskola som motsvarar grundläggande och gymnasial utbildning
	Särskild kurs på folkhögskola

## C. Behov av kortare, kompletterande utbildning

En person som har tidigare arbetslivserfarenhet och/eller utbildning kan behöva en kortare, kompletterande utbildning för att möta arbetsmarknadens behov. Det kan handla om att bygga på sina tidigare kompetenser med nyare, mer aktuella yrkeskunskaper, att justera sin yrkesinriktning för att kunna bredda sitt arbetssökande, eller att få bättre förutsättningar för eget företagande.

Inte bara arbetssökande med kort utbildning kan alltså ha behov av utbildning för en varaktig ställning på arbetsmarknaden. Ibland kan även personer med längre utbildningsbakgrund behöva en utbildningsinsats. Inte minst finns det många nyanlända som behöver kompletteringsutbildningar för att kunna nyttja de gymnasiala eller eftergymnasiala kompetenser som de har med sig sedan tidigare.

Det är även viktigt att konstatera att alla individer inte kan, eller inte vill, tillgodogöra sig en längre utbildning. Även om en individ har kort tidigare utbildning kan det vara mer samhällsekonomiskt effektivt att denne individ i stället snabbt kommer i arbete och utför enklare arbetsuppgifter i stället för att försöka uppnå fullständig gymnasieexamen eller en annan längre utbildning. Inte bara individer med erfarenhet eller utbildning kan alltså vara målgrupp för korta utbildningar. Dessa utbildningsbehov kan i dag exempelvis mötas av:

Arbetsförmedlingens tjänster	Reguljär utbildning
Arbetsförmedlingens yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildning	Kurser inom komvux på gymnasial nivå exempelvis i kombination med validering
Arbetsförmedlingens uppdragsutbildning på högskola, exempelvis inom ramen för de så kallade snabbspåren	Yrkehögskoleutbildning eller fristående kurser inom yrkehögskolan
Arbetsförmedlingens tjänst "Korta vägen" för nyanlända akademiker	Fristående kurser på högskola
Kompletterande högskoleutbildningar för utländska akademiker (uppdragsutbildningar)	
Arbetsförmedlingens Starta eget-utbildning	

### 8.2.3 Arbetsförmedlingens verktyg för att möta de inskrivas utbildningsbehov

På senare år har den politiska styrningen allt mer signalerat att arbetsmarknadspolitiken har i uppgift att motivera och vägleda personer till studier. Detta har föranlett ett behov av en perspektivförflyttning inom Arbetsförmedlingen, från fokus på snabb matchning direkt till jobb till ett ökat fokus på matchning till jobb genom utbildning. Arbetsförmedlingen har i huvudsak tre sätt att bidra till att arbetssökande tar del av utbildningsinsatser som stärker deras ställning på arbetsmarknaden:

1. genom motivering och vägledning till utbildningar i det reguljära utbildningssystemet,
2. genom anvisning till myndighetens upphandlade eller bidragsfinansierade utbildningstjänster inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program, samt i vissa fall
3. genom anvisning till utbildningar i det reguljära utbildningssystemet inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Som stöd för kategori ett, att vägleda personer till utbildning i det reguljära utbildningssystemet, finns det så kallade studiestartsstödet (se kommande beskrivning).

Utöver insatser inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program kan Arbetsförmedlingen även bevilja stöd enligt förordning (2013:1157) om stöd för yrkesintroduktionsanställningar till arbetsgivare för att stimulera sådan anställning av vissa ungdomar, långtidsarbetslösa personer och nyanlända invandrare. Yrkesintroduktionsanställningar är anställningar som omfattas av ett centralt kollektivavtal om yrkesintroduktion, eller av ett hängavtal till ett sådant kollektivavtal, och som innehåller en andel utbildning eller handledning. Anställningarna riktar sig till personer som saknar relevant yrkeserfarenhet eller som är arbetslösa.

Utbildningsinsatser inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program listas i tabell 8.1. Här listas både utbildningsinsatser som handhas av Arbetsförmedlingen och reguljära studier som kan erbjudas inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program. För reguljära studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program gäller att Arbetsförmedlingen anvisar en inskriven arbetssökande att söka till reguljära studier. Att den arbetssökande sökt och tackat ja till anvisad utbildning kontrolleras genom obligatoriska aktiviteter som skapas i Arbetsförmedlingens planeringsverktyg och förs över till den arbetssökandes aktivitetsrapport. Där ska deltagaren sedan ange om deltagaren sökt och tackat ja till anvisad utbildning. Vid dessa insatser gäller aktivitetskrav precis som vid andra arbetsmarknadspolitiska insatser inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program. Dessutom har Arbetsförmedlingen i uppdrag att utreda och fatta beslut om sanktioner om deltagaren inte lever upp till villkoren i regelverket om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. I jämförelse med arbetssökande som befinner sig i aktiviteter i

Arbetsförmedlingens egen regi eller hos kompletterande aktörer som enligt avtal rapporterar om avvikelser får Arbetsförmedlingen dock in mindre information om deltagarens aktiviteter när de studerar reguljär utbildning med aktivitetsstöd. De aktivitetsrapporter som deltagaren lämnar in utgör därför den viktigaste källan till kontroll och uppföljning. Mer om Arbetsförmedlingens kontrolluppdrag finns att läsa i kapitel 6.

Tabell 8.1 Utbildningsinsatser inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program

Sammanställning av insatser tillgängliga under 2018

Program/Insats inom program	Reglering	Syfte	Målgrupp
Förberedande och orienterande utbildning	Förordning (2000:634) 30 § p. 2	Kortare insatser för att förbereda arbetssökande för kommande arbetsmarknads-politiska insatser, studier eller arbete.	Ingen utpekad målgrupp.
Studiemotiverande kurs på folkhögskola	Förordning (2000:634) 30 § p. 3	Insats för att motivera arbetssökande att fullfölja påbörjade studier på grundläggande och/eller gymnasial nivå.	Inskrivna som har fyllt 16 år och som varken har en gymnasieexamen eller grundläggande behörighet till högskoleutbildning.
Etableringskurs på folkhögskola	Regleringsbrevet för 2018 anslag 1:3, p. 3f	Stärka arbets-sökandes möjligheter att till vidare studier eller arbete.	Deltagare i etableringsprogrammet eller inskrivna med pågående etableringsplan.
Arbetsmarknadsutbildning	Förordning (2000:634) 11 §	Underlätta för arbets-sökande att få eller behålla ett arbete och motverka att brist på arbetskraft uppstår på arbetsmarknaden.	Ingen utpekad målgrupp.
Snabbspår för nyanlända	Förordning (2000:634) 12 §	Studier på efter-gymnasial nivå, främst i kompletterande syfte.	Inskrivna med ingen eller liten erfarenhet av svensk arbetsmarknad.

Program/Insats inom program	Reglering	Syfte	Målgrupp
Bristyrkesutbildning på folkhögskola	Förordning (2007:414), 11 §; (2017:820) 13 d §	Underlätta för arbets-sökande att få eller behålla ett arbete och motverka brist på arbetskraft inom ett visst yrke på arbetsmarknaden.	Deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin samt etableringsprogrammet.
Svenska för invandrare eller motsvarande på folkhögskola	Förordning (2000:634) 30 § p. 4	Att den arbetssökande ska genomföra, och fullfölja, sina svenskastudier.	Inskrivna utanför etableringen som inte har fullföljt sfi.
Kortare reguljär utbildning för långtidsarbetslös invandrare eller arbetssökande med funktionsnedsättning	Förordning (2000:634) 30 §, p. 5	Att möjliggöra för vissa arbetssökande att studera på grundskole- eller gymnasienivå.	För den som är långtidsinskriven invandrare eller har ett funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.
Komvux eller motsvarande på folkhögskola för deltagare inom jobb- och utvecklingsgarantin	Förordning (2000:634) 30 § p. 6	Att ge personer som varit utan arbete en längre tid med högst förgymnasial utbildning, möjlighet att studera reguljär utbildning under i ett år.	Deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin.
Eftergymnasiala studier med bibehållet aktivitetsstöd för deltagare inom jobb- och utvecklingsgarantin	Förordning (2000:634) 30 § p. 7	Att ge personer som varit utan arbete under längre tid möjlighet att studera på eftergymnasial nivå i längst ett år.	Inskrivna som deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin i mer än 450 dagar.
Deltidsanvisning inom jobb- och utvecklingsgarantin	Förordning (2007:414) 4 §	Studier på deltid parallellt med fortsatt deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin på deltid i längst 6 månader	Deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin.
Sfi och Komvux eller motsvarande på folkhögskola inom etableringsplan	Lag (2010:197) 7§	Att genom tillgång till utbildning snabbare etablera vissa nyanlända i samhälls- och arbetslivet.	Inskrivna med etableringsplan.
Svenska för invandrare (sfi) inom etableringsprogrammet	Förordning (2017:820) 12 §	Att den arbetssökande ska genomföra och fullfölja sina svenskastudier.	Deltagare i etableringsprogrammet som ej är färdiga med sfi.

Program/Insats inom program	Reglering	Syfte	Målgrupp
Reguljär utbildning inom etableringsprogrammet	Förordning (2017:820) 13 §	Att genom tillgång till utbildning snabbare etablera vissa nyanlända i samhälls- och arbetslivet.	Deltagare i etableringsprogrammet.
*Utbildningskontrakt	Förordning (2015:502) 11–14 §	Att unga ska fullfölja sin gymnasieutbildning.	Inskrivna i åldern 20–24 år som saknar gymnasieexamen eller ej är godkända i de gymnasiegemensamma ämnena eller saknar grundläggande behörighet till högre studier.
Kortare yrkesinriktad eller teoretisk utbildning inom jobbgarantin för unga	Förordning (2007:813) 6, 8 §	Underlätta för den enskilde att få ett arbete eller påbörja eller återgå till utbildning.	Inskrivna i åldern 16–24 år som har varit arbetslösa och anmälda hos Arbetsförmedlingen i sammanlagt 90 kalenderdagar under en ramtid om fyra månader.

*Källa:* Utredningens bearbetning.

\*Vid utbildningskontrakt uppbär deltagare inte finansiering genom arbetsmarknadspolitiken under utbildningen. Deltagare som studerar minst 50 procent kan ansöka om studiemedel från Centrala Studiemedelsnämnden, CSN.

Blå: Utbildningsinsats som handhas av Arbetsförmedlingen.

Grön: Reguljär utbildning.

Under senare år har ökat fokus lagts på reguljär utbildning som en viktig väg mot en varaktig ställning på arbetsmarknaden. I Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2017 fanns utbildning angivet i målen för verksamhetsåret. Inskrivna utan fullständig gymnasieutbildning, särskilt inskrivna i etableringsuppdraget, skulle i högre utsträckning påbörja reguljära studier. I regleringsbrevet för 2018 återkom samma mål som föregående år, med än mer angelägna formuleringar. Andelen inskrivna utan fullständig gymnasieutbildning som påbörjar reguljära studier skulle öka *väsentligt*. Dessutom skulle andelen som studerar inom etableringsuppdraget öka *väsentligt*, och andelen personer som lämnar etableringsuppdraget för arbete eller studier öka *väsentligt* jämfört med föregående år.

Den 1 januari 2018 infördes en utbildningsplikt i enlighet med 14 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Syftet med utbildningsplikten är att fler nyanlända med kort utbildning ska påbörja studier. För att säkerställa implementeringen av utbildningsplikten ska Arbetsförmedlingen enligt regleringsbrevet för 2018 aktivt samverka med kommunerna och andra relevanta aktörer, bland annat genom att bidra till bättre lokala planeringsförutsättningar och genom att öka sin kunskap om det lokala och regionala utbudet av utbildning.

I myndighetens verksamhetsplan för 2017 lyftes utbildning som ett viktigt fokusområde. I januari samma år uppskattades att mellan 14 000–17 000 inskrivna öppet arbetslösa, deltagare i program med aktivitetsstöd samt deltidsarbetslösa och timanställda som hade högst förgymnasial utbildning skulle övergå till reguljära studier. I januari 2017 beslutade Arbetsförmedlingen en strategi för matchning till jobb genom utbildning. Strategin beskriver utbildningens funktion i Arbetsförmedlingens verksamhet och myndighetens roll i förhållande till det reguljära utbildningsväsendet. Syftet med strategin var att skapa ett sammanhållet synsätt och arbetssätt för hur utbildning ska användas för att möta de ökade utbildningsbehoven hos de inskrivna. Det övergripande vägvalet som beslutades med strategin var att Arbetsförmedlingen ska matcha till jobb genom utbildning. Detta vägval omfattade fyra delområden:

1. Arbetsförmedlingen ska samverka för att fler med kort utbildning ska påbörja reguljära studier.
2. Arbetsförmedlingen ska vägleda arbetssökande till arbete genom för individen rätt utbildningsinsats.
3. Arbetsförmedlingen ska använda den yrkesutbildning som bäst möter arbetsmarknadens behov.
4. Arbetsförmedlingen ska vara experter på utbildningens roll för arbetsmarknaden.

Tillsammans med strategin om matchning till jobb genom utbildning beslutades en införandeplan med 31 olika aktiviteter som skulle genomföras under 2017 och 2018. Aktiviteterna omfattade både konkreta insatser som nya systemstöd, handläggarsöd och metoder och mer långsiktiga insatser som kompetensutveckling för medarbetarna



och en kultur- och beteendeförändring kring hur de arbets sökande ska stödjas i sin process. Interna informationsaktiviteter genomfördes under 2017 för att sprida strategin inom myndigheten. Bland annat hölls en mängd workshops som enligt Arbetsförmedlingen förutom anställda vid myndigheten även omfattade representanter från kommuner, regioner och folkbildningen.

Som framgår i tabell 8.1 finns är det möjligt att anvisa till reguljär utbildning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Övergång till studier kan alltså ske på andra sätt än genom att den arbets sökande skrivs ut från Arbetsförmedlingen. Enligt Arbetsförmedlingen räknas det som en övergång till studier när individen under månaden påbörjat studier enligt nedan:

- utbildningskontrakt,
- avaktualisering till annan utbildning än arbetsmarknadsutbildning,
- vuxenstudier inom etablering,
- kortare reguljär utbildning för långtidsarbetslös invandrare och sökande med funktionsnedsättning (30§ punkt 5),
- reguljär utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå för JOB-deltagare (30 § punkt 6),
- utbildning på högskola, universitet, yrkeshögskola eller motsvarande på folkhögskola för deltagare som varit i JOB i minst 450 dagar (30 § punkt 7),
- deltidstudier i kombination med JOB.

Arbetet enligt strategin för matchning till jobb genom utbildning utvärderades i januari 2018. Resultaten nådde inte helt upp till de satta målen, varken när det gällde avaktualisering till utbildning eller studier som insats inom ramen för Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska program. Av de inskrivna arbets sökande utan fullständig gymnasieutbildning gick 0,7 procent (9 041 individer) över till reguljära studier under 2017. Av deltagarna inom jobb- och utvecklingsgarantin, dvs. personer som varit arbetslösa en längre tid, gick 2,8 procent (4 200 individer) över till reguljära studier samma år. Andelen som övergår till studier är något högre bland kvinnor än bland män, som i större utsträckning övergår till arbete.

## Nya verktyg för övergång till reguljär utbildning

Inom ramen för det nya Kunskapslyftet som inleddes 2015 har regeringen infört såväl motiverande som tvingande åtgärder för att förmå fler arbetslösa med kort utbildning att påbörja reguljära studier. Ett exempel på en åtgärd som syftar till att öka motivationen att påbörja studier är det så kallade studiestartsstödet som trädde i kraft den 2 juli 2017. En åtgärd av mer tvingande karaktär är den så kallade utbildningsplikten som infördes den 1 januari 2018.

### *Studiestartsstöd*

Studiestartsstödet, som regleras genom lagen (2017:527) om studiestartsstöd med tillhörande förordning (2017:532), är tänkt som ett verktyg för både Arbetsförmedlingen och kommunerna i arbetet med att rekrytera personer till studier. Stödet som finns sedan den 2 juli 2017 är riktat till de personer som står allra längst bort från arbetsmarknaden och för vilka steget till studier kräver ett långvarigt motivationsarbete. För dessa personer kan de studieekonomiska förutsättningarna ha avgörande betydelse. Tanken är att studiestartsstödet, genom att de ekonomiska riskerna minskar, ska kunna bidra till att dessa personer vågar ta steget att påbörja studier och att personer som annars inte skulle ha studerat ska påbörja utbildning.

Enligt lagen kan arbetssökande mellan 25 och 56 år som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och som har kort utbildning samt stort behov av utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden få ersättning i form av studiestartsstöd.<sup>5</sup> Stödet betalas ut under 50 veckor vid heltidsstudier och 100 veckor vid studier på halvtid och kan kombineras med aktivitetsstöd från Arbetsförmedlingen. Tanken är att den studerande efter en inledande tid ska kunna gå vidare till det ordinarie studiemedelssystemet.

---

<sup>5</sup> För personer mellan 20 och 24 år finns enligt studiestödslagen (1999:1395) och därtill hörande förordning (2000:655) möjlighet att få studiemedel med en högre bidragsdel för studier på grundskole- eller gymnasienivå via komvux, gymnasieskola eller folkhögskola. Det gäller personer som är inskrivna antingen i jobbgarantin för unga eller jobb- och utvecklingsgarantin eller har ett utbildningskontrakt.

I lagen regleras att studiestartsstöd endast får lämnas till den som har kort utbildning och ett stort behov av utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Studiestartsstöd får endast lämnas för studier på grundläggande eller gymnasial nivå inom komvux eller motsvarande utbildning på folkhögskola. Stödet kan exempelvis användas för att motivera nyanlända personer med kort tidigare utbildning till fortsatta studier efter avslutat etableringsprogram eller etableringsuppdrag.

Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning (2017) har föreslagit att en bestämmelse införs om att en kommun som väljer att använda studiestartsstödet vid rekrytering till studier även ska ansvara för att det hålls uppföljningssamtal med den studerande. Uppföljningssamtalet ska syfta till att ge den studerande extra vägledning och utgöra ett stöd i hans eller hennes studier.

Införandet av studiestartsstödet har fått en trög start. Under det första kalenderhalvåret med det nya studiestartsstödet, andra halvåret 2017, var 271 av Sveriges 290 kommuner anslutna till studiestartsstödet. Totalt fördelades 470,4 miljoner kronor till de deltagande kommunerna. Av dessa användes 22,6 miljoner kronor, vilket motsvarar cirka 5 procent av de medel som fördelats (CSN 2018a). Totalt var det 1 282 personer som ansökte om studiestartsstöd under andra kalenderhalvåret 2017. Knappt en tredjedel av dessa fick avslag på sin ansökan. En mycket hög andel av avslagen orsakades av att den sökande inte uppfyllde det så kallade arbetslöshetsvillkoret, ett krav på inskrivning hos Arbetsförmedlingen under en sammanhängande tid om minst sex månader. I juli 2018 beslutade regeringen om en förenkling av arbetslöshetsvillkoret inom studiestartsstödet för att bättre kunna nå den målgrupp som stödet riktar sig till. Från och med den 1 mars 2019 ska det vara tillräckligt att den sökande har varit arbetslös eller deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program under sammanlagt minst sex månader under en period på tolv månader före ansökningstillfället eller studiernas början.

Resultatet för övergång till reguljära studier som redovisas i föregående avsnitt måste räknas som en svag utveckling i förhållande till att studiestartsstödet har varit ett tillgängligt verktyg i ett drygt år. Studiestartsstödet tycks ännu inte ha uppnått avsedd effekt. CSN menar dock i sin delrapportering av de första resultaten av införandet

(2018a) att det finns skäl att ännu vara försiktig i analysen av studie-startsstödet. Vid tidigare satsningar har det visat sig att det tar tid att komma igång med en fungerande organisation.

### *Utbildningsplikten*

I samband med att regelverket för det nya etableringsprogrammet trädde i kraft den 1 januari 2018 infördes även en utbildningsplikt.<sup>6</sup> Utbildningsplikten innebär att alla nyanlända som tar del av Arbetsförmedlingens etableringsinsatser, och som bedöms vara i behov av utbildning för att kunna komma i arbete, kan anvisas att söka och ta del av utbildning. Den som inte söker en anvisad utbildning, avvisar en utbildning eller som inte deltar i sådan utbildning kommer att kunna varnas eller stängas av från etableringsersättning. Syftet är att fler nyanlända med kort utbildning ska delta i utbildning. Med utbildning avses inom ramen för utbildningsplikten:

1. svenska för invandrare (sfi) eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800), samhällsorientering enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering, samt
2. utbildning inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå, särskild utbildning för vuxna eller motsvarande utbildning inom folkhögskolan.

Systemstöden för utbildningsplikten är ännu under utveckling, vilket gör att den tillgängliga verksamhetsstatistiken inte är heltäckande i dagsläget. Arbetsförmedlingen redovisade ändå viss statistik i en återrapportering till regeringen i maj 2018 (Arbetsförmedlingen 2018a). I slutet av april månad 2018 var 13 849 arbetssökande registrerade i etableringsprogrammets planeringsdel (den del av programmet som innehåller aktiviteter). Av dessa var 7 397 registrerade med en utbildningsnivå som understiger gymnasiekompetens, vilket innebär att en bedömning ska göras av om de omfattas av utbildningsplikt eller ej. Av dessa hade 3 335 personer fått bedömningen att de omfattas av utbildningsplikt och 142 sökande fått bedömningen att de var matchningsbara och därför inte bedömdes omfattas av utbildningsplikten. För övriga 3 920 fall gick det inte att utläsa om den arbetssökande

---

<sup>6</sup> 14 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

bedömdes omfattas av utbildningsplikt eller ej. Detta berodde på oklarheter kopplat till metod- och systemanvändning gällande utbildningsplikten. Av de som bedömts omfattas av utbildningsplikt var det bara 48 arbetssökande som var registrerade med aktiviteten ”Reguljär utbildning” i april 2018. Detta kan enligt Arbetsförmedlingen förklaras med att de arbetssökande som bedömts omfattas av utbildningsplikten under de första månaderna av 2018 i mycket få fall hunnit med att ansöka, blivit antagna till och därtill haft möjlighet att påbörja studier vid tidpunkten för återrapporteringen.

### **Stort utbud av utbildningsinsatser ställer krav på arbetsförmedlarens bedömning**

Sammanfattningsvis finns alltså många olika insatser att välja mellan när Arbetsförmedlingen ska vägleda och anvisa till utbildning. Vissa av dessa insatser finns inom myndighetens egen verktygslåda och andra inom det reguljära utbildningssystemet. Arbetsförmedlingen har i februari 2018 i ett så kallat förtydligande beskrivit hur arbetsförmedlare bör resonera i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen kring vilken utbildning som är aktuell för individen (Arbetsförmedlingen 2018b). Här förtydligas att för arbetssökande som saknar en fullständig gymnasieutbildning kan utbildningens formalitet och möjlighet att få betyg vara ett primärt behov att tillgodose vid val av insats. För att på längre sikt få en varaktig förankring på arbetsmarknaden är reguljära studier i dessa fall vara mer lämpliga. Men för arbetssökande som har gymnasieutbildning, och/eller yrkeserfarenheter kan en smalare yrkesutbildning med syfte att på kort sikt nå arbete genom att uppdatera eller skaffa sig specifika yrkeskompetenser som inte behöver följa en specifik nationell kursplan, vara en mer lämplig utbildningsform. Här utgör arbetsmarknadsutbildning, enligt Arbetsförmedlingens förtydligande, ett fullgott utbildningsalternativ.

Om både Arbetsförmedlingens upphandlade arbetsmarknadsutbildningar och reguljär utbildning kan tillgodose behoven är Arbetsförmedlingens linje att upphandlad utbildning ska användas i första hand (Arbetsförmedlingen 2018b). Detta för att agera affärsmässigt gentemot leverantörerna. I myndighetens interna förtydligande ges följande svar på frågan ”Om båda utbildningsformerna bedöms aktuella – hur gör vi då?”:

I de fall Arbetsförmedlingen bedömer att en upphandlad arbetsmarknadsutbildning och en reguljär yrkesutbildning, trots ovanstående grundläggande skillnader, möter den arbetssökandes behov på ett likvärdigt sätt ska Arbetsförmedlingen i första hand nyttja den upphandlade utbildningen. Det är ett led i att myndigheten agerar affärsmässigt mot leverantörerna för att ge dem goda förutsättningar att leverera utbildning av hög kvalitet.

Valet av insats måste således grunda sig såväl i individens förutsättningar som i arbetsmarknadens krav. Ett stort ansvar vilar här på den enskilda arbetsförmedlaren som behöver ha rätt kunskaper och underlag för att kunna göra en välgrundad bedömning. Mer om förutsättningar för denna bedömning finns att läsa i kapitel 7. Den omfattande regleringen av utbildningsinsatser inom ramen för arbetsmarknadspolitiken gör det dock svårt för den enskilde arbetsförmedlaren att orientera sig i de olika utbildningsmöjligheter som kan erbjudas.

Utöver den omfattande regleringen av hur utbildning kan erbjudas finns också en otydlighet kring hur de utbildningsinsatser som Arbetsförmedlingen handhar förhåller sig till utbildningen i det reguljära utbildningssystemet. Detta beskrivs i avsnitt 8.4. Närmast följer en genomgång av de utbildningsinsatser som handhas av Arbetsförmedlingen.

### 8.3 Arbetsförmedlingens utbildningsinsatser

I följande avsnitt ges en beskrivning av de utbildningsinsatser som handhas av Arbetsförmedlingen, med fokus på de yrkesinriktade utbildningsinsatserna. Utöver de yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningarna som beskrivs i detta avsnitt finns även förberedande insatser som kan omfatta utbildningsinslag.<sup>7</sup>

Utbildningsinsatser på folkhögskola i form av studiemotiverande kurs och etableringskurs ingår också i Arbetsförmedlingens utbud. Dessutom kan yrkesutbildning inom bristyrken på folkhögskola erbjudas till deltagare inom jobb- och utvecklingsgarantin och etableringsprogrammet. Dessa insatser beskrivs sist i avsnittet.

---

<sup>7</sup> Se inledande begreppsdefinitioner i avsnitt 8.1.2.

### 8.3.1 Arbetsmarknadsutbildning ska stärka arbetssökandes möjligheter

Syftet med Arbetsförmedlingens yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildning är både att stärka den enskilde arbetssökandes möjligheter att få eller behålla ett arbete och att motverka att det uppstår arbetskraftsbrist på arbetsmarknaden.<sup>8</sup> Insatsen ska bidra till enskilda individers möjligheter till försörjning och till en bättre samhällsekonomi genom överföring av arbetssökande från områden med överskott av arbetskraft till områden där det råder brist. Arbetsmarknadsutbildning är tänkt att vara en kort yrkesinriktad utbildning för arbetslösa. Den ska vara ett komplement till reguljär utbildning och anordnas inom områden där arbetsgivare inte får sina behov av utbildad arbetskraft tillgodosedda på annat sätt. Syftet är att vara tillväxtfrämjande och inflationsreglerande (UFA 2007). Men insatsen kan också sägas ha ett indirekt syfte att aktivera de arbetslösa eller att testa individens arbetsvilja (Liljeberg 2016).

En person kan anvisas till arbetsmarknadsutbildning om han eller hon är minst 25 år, är eller riskerar att bli arbetslös och söker arbete genom Arbetsförmedlingen. Undantag från åldersgränsen kan dock göras för unga med funktionsnedsättning, unga som deltar i etableringsprogrammet samt övriga ungdomar som har fyllt 18 år och som står långt från arbetsmarknaden. En anvisning till en arbetsmarknadsutbildning ska i första hand avse verksamhet på heltid. Under utbildningstiden kan deltagaren få ekonomisk ersättning i form av aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.

Arbetsmarknadsutbildning kan genomföras i form av så kallad rekryteringsutbildning. En rekryteringsutbildning är ett utbildningstillfälle inom en arbetsmarknadsutbildning där en eller flera arbetsgivare står som mottagare av de personer som går utbildningen. De berörda arbetsgivarna medverkar aktivt i planeringen eller genomförandet av utbildningen, exempelvis genom att vara med vid urval av deltagare eller genom att påverka innehållet i utbildningen. Innehållet plockas ur befintliga avtal för arbetsmarknadsutbildning.

---

<sup>8</sup> 11 § förordningen om arbetsmarknadspolitiska program.

Tabell 8.2 Antal deltagare i arbetsmarknadsutbildning varav andelen kvinnor och män (procent)  
2015–2017

År	Antal deltagare			Varav kvinnor/män		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Deltagare	36 674	34 905	26 134	34/66	32/68	28/72

*Källa:* Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017.

Antalet unika deltagare i arbetsmarknadsutbildning har minskat med 8 600 individer under 2017. Under 2018 har antalet deltagare minskat ytterligare men fullständiga siffror finns ännu ej tillgängliga. Könsfördelningen bland deltagare inom arbetsmarknadsutbildningen har tidigare varit ojämn och utvecklingen visar att andelen kvinnor har sjunkit ytterligare. 2017 var endast 28 procent av deltagarna i den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen kvinnor.

### Målgruppen för arbetsmarknadsutbildning har skiftat

Deltagande i arbetsmarknadsutbildning kan, precis som vid andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder, ge så kallade inläsningseffekter. Om en deltagare söker färre jobb under utbildningen, till exempel för att kursen tar tid i kombination med att det direkta behovet av ett jobb minskar, kan deltagaren sägas vara inlåst i arbetslöshet under programtiden. Hur stor inläsningseffekten blir beror på utbildningens längd, hur deltagarnas sökaktivitet påverkas och på vilka möjligheter deltagarna skulle ha haft att få arbete om de inte hade deltagit i utbildningen. I regel kan inläsningen förväntas bli större ju bättre förutsättningar deltagarna har att få jobb när utbildningen påbörjas. Risken för inläsningseffekter måste vägas mot målet att lösa arbetsmarknadens kompetensförsörjningsbehov. Det har genom åren varierat vilket av målen som givits högst prioritet i styrningen av arbetsmarknadsutbildningen.

Den dåvarande alliansregeringens omläggning av arbetsmarknadspolitiken innebar ett tydligare fokus på individer långt från arbetsmarknaden. Denna ändrade politiska styrning slog igenom gradvis från år 2007 och är en förklaring till att fler långtidsarbetslösa



och arbetssökande tillhörande grupper med högre risk att bli långtidsarbetslösa deltog i arbetsmarknadsutbildning från år 2007. Färre av deltagarna var sysselsatta året före programstart, och inkomsterna från arbete var lägre för deltagare under perioden 2007–2013 jämfört med tidigare år (Liljeberg 2016). Fler hade också försörjningsstöd och färre hade under året före programstart varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen i ett tillfälligt arbete. Andelen med funktionsnedsättning ökade, liksom andelen utrikes födda, medan utbildningsnivån sjönk.<sup>9</sup>

Vid regeringsskiftet 2014 gjordes förändringar i styrningen som innebar att arbetsmarknadsutbildning inte längre var reserverad för personer som stod långt från arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen fortsatte trots detta att till största del använda arbetsmarknadsutbildningen för denna målgrupp. En del av förklaringen till detta ligger sannolikt i det faktum att Arbetsförmedlingen i enlighet med myndighetsinstruktionen prioriterar personer som står långt från arbetsmarknaden vid anvisning till en insats.<sup>10</sup> De allra senaste åren har Arbetsförmedlingen dock inriktat arbetsmarknadsutbildningen mer mot personer som bedöms ha möjlighet att tillgodogöra sig en utbildningsinsats, samt i större utsträckning utformat utbildningarna mer utifrån arbetsgivares konkreta rekryteringsbehov. Det framförs ofta som en bidragande orsak till att andelen som går vidare till arbete efter avslutad insats har ökat något. Det förekommer dock olika förklaringar till varför effekterna av arbetsmarknadsutbildning har varierat.

### Effekterna av arbetsmarknadsutbildning har varierat

Arbetsmarknadsutbildningen är inte en skolform som t.ex. den kommunala vuxenutbildningen. Utbildningen är en arbetsmarknadspolitisk åtgärd med två huvudsakliga syften – att rusta en arbetssökande för ett arbete och att motverka bristsituationer på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsutbildningens möjlighet att uppfylla dessa mål påverkas av en mängd olika faktorer. Konjunktursvängningar har stor påverkan på insatsens resultat genom förändringar i såväl antalet och sammansättningen av deltagare som i efterfrågan på arbetskraft.

<sup>9</sup> I viss mån avspeglar förändringen av deltagargruppens sammansättning över tid även en allmän förändring av sammansättningen av samtliga inskrivna vid Arbetsförmedlingen.

<sup>10</sup> 2 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingens förmåga att identifiera arbetsmarknadens behov och upphandlingarnas träffsäkerhet har även stor betydelse för resultatet. Flexibilitet i avtalen som ger möjligheter att utforma det konkreta innehållet efter lokala och individuella behov och utbildningsanordnarnas förmåga att anpassa innehållet efter en arbetsgivares konkreta rekryteringsbehov spelar in. Även utbildningsanordnarens respektive arbetsförmedlarens ansträngningar för att matcha deltagaren till jobb efter avslutad utbildning har betydelse. Slutligen är deltagarnas möjligheter och motivation att tillgodogöra sig utbildningen en viktig förutsättning för insatsens resultat.

Effekterna av arbetsmarknadsutbildning under de senaste decennierna är relativt väl studerade.<sup>11</sup> Under 1980-talets första hälft tycks deltagande i arbetsmarknadsutbildningen överlag ha varit gynnsamt och bidragit till ökad sysselsättning och högre arbetsinkomster för de som deltog. Utvärderingar av den arbetsmarknadsutbildning som bedrevs på 1990-talet visar däremot på obetydliga eller till och med negativa effekter av att delta. En möjlig förklaring till de negativa resultaten under 1990-talet är den ekonomiska krisen vilken medförde en stor ökning av antalet deltagare i kombination med färre möjliga arbetstillfällen efter avslutad utbildning.

Från 1999 fram till 2008 hade Arbetsförmedlingen som målsättning att 70 procent av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning skulle få jobb efter avslutad deltagande. Målet var inskrivet i Arbetsförmedlingens regleringsbrev till och med 2003. Regeringen övergav den konkreta målstyrningen av arbetsmarknadsutbildning i regleringsbrevet 2004, men dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen fortsatte att använda 70-procentsmålet som internt verksamhetsmål fram till 2008 då den nya myndigheten Arbetsförmedlingen skapades. Anledningen till att överge 70-procentsmålet var att tillämpningen av målet medförde vissa negativa effekter bl.a. i form av selektiv rekrytering av deltagare som hade goda förutsättningar på arbetsmarknaden även utan en arbetsmarknadsutbildning. Arbetsförmedlarna försökte i högre grad hitta arbetssökande som förväntades kunna dra nytta av utbildningen och hade större chans att bli anställda efter genomförd utbildning.

Under flera år därefter var arbetsmarknadsutbildningar reserverade för personer som stod långt från arbetsmarknaden. Detta anges ofta som bidragande orsak till att resultatet i arbetsmarknadsutbildning

---

<sup>11</sup> En genomgång finns t.ex. i Liljeberg 2006.

sjönk drastiskt från det tidigare 70-procentsmålet. Andelen i arbete 90 dagar efter avslutad utbildning sjönk kraftigt mellan år 2007 och 2009. Det är dock svårt att fastställa de exakta orsakerna eftersom det inte är möjligt att helt separera olika bidragande faktorer från varandra. Det finns studier som pekar mot att deltagarsammansättningen inte har haft en avgörande betydelse.

I en studie över effekterna för olika deltagargrupper konstateras att resultaten för arbetsmarknadsutbildningarna sjönk från och med år 2008 för alla deltagare i alla kursinriktningar (Liljeberg 2016). Detta gällde också om deltagarnas observerbara egenskaper hölls oförändrade i skattningarna. Även om skattningar för åren från och med 2008 gjordes för ett urval av deltagare som i genomsnitt hade samma egenskaper som under åren runt 2006, när effekterna var som störst, kunde man se ett sjunkande resultat. Även när utrikes födda deltagare med kort vistelsetid i Sverige uteslöts ur analysen syntes samma mönster med sjunkande effekter från 2008 och framåt. Detta tyder alltså på att det inte är den ökade andelen utrikes födda med kort vistelsetid i Sverige som drivit det generella resultatet.

Endast förändringarna i individsammansättningen är alltså inte en tillräcklig förklaring till de lägre resultaten. Det kan konstateras att minskningen av andelen i arbete sammanföll med borttagandet av 70-procentsmålet, en förändring i anvisad målgrupp, att upphandlingen av arbetsmarknadsutbildningar centraliserades i den nya myndigheten, men även med ett kraftigt försämrat konjunkturläge.

De senaste åren har andelen deltagare i arbetsmarknadsutbildning som är i arbete 90 dagar efter avslutad utbildning legat runt 30 procent. Utvecklingen har varit svagt positiv under senare år, vilket enligt Arbetsförmedlingen delvis kan förklaras av att utbildningarna sedan 2015 i större grad åter riktas till de arbetssökande som har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Arbetsförmedlingen hade som mål för verksamhetsåret 2017 att andelen övergångar till arbete efter avslutad arbetsmarknadsutbildning väsentligt skulle öka för både kvinnor och män. Vid årets utgång kunde det konstateras att övergången till arbete visserligen ökat, men fortfarande ligger under 40 procent.

Tabell 8.3 Andel (i procent) individer till arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning  
16–64 år

	2014	2015	2016	2017
Kvinnor	24	25	28	32
Män	29	33	37	38
Totalt	27	30	34	36

*Källa:* Arbetsförmedlingens årsredovisningar 2016 och 2017.

Tabellen ovan döljer att det finns betydande resultatskillnader mellan olika utbildningsinriktningar. En förklaring till dessa skillnader kan vara att utbildningar utformas olika nära branscher och enskilda arbetsgivare inom olika utbildningsinriktningar.

En förekommande invändning mot statistiken ovan är att andel individer i arbete 90 dagar efter avslutad utbildning inte ensam ger en rättvisande bild av huruvida arbetsmarknadsutbildning är en framgångsrik insats eller inte. En mer relevant mätmetod skulle kunna vara att ett arbete räknas som ett positivt utfall oavsett om det inträffar direkt, en månad eller flera månader efter utbildningens slut och framför allt om arbetet är varaktigt. I en rapport från IFAU (Vikström och van den Berg 2017) undersöks arbetsmarknadsutbildningens långsiktiga effekter på den årliga arbetsinkomsten. Huvudresultatet från rapporten är att arbetsmarknadsutbildning leder till högre arbetsinkomst och den förhöjda arbetsinkomsten kvarstår under en lång tid, åtminstone i tio år efter utbildningen.

### 8.3.2 Arbetsmarknadsutbildning ska motverka bristsituationer

Som beskrivits ovan är ett av arbetsmarknadsutbildningens syften att bidra till att motverka bristsituationer på arbetsmarknaden. Utbudet av arbetsmarknadsutbildningar ska därför vara anpassat efter arbetsmarknadens efterfrågan. Inventering av arbetsmarknadens behov och vilka utbildningar som bör anordnas för att möta denna sker inom Arbetsförmedlingen genom den så kallade behovsfångsten, där behov som identifierats hos arbetsgivare och branscher lyfts från marknadsområdena till nationell nivå och ligger till grund för upphandling av utbildning.

Tidigare gjordes behovsfångsten i huvudsak av branschstrategerna på huvudkontoret som sedan stämde av med branschrepresentanter i de nationella branschråd som då fanns vid huvudkontoret. Processen för behovsinventering har nu reviderats, mycket till följd av den granskningar som gjorts av Riksrevisionen av kopplingen mellan arbetsmarknadsutbildningen och det regionala arbetsmarknadsbehovet (se kommande avsnitt). En ny process för behov och beställning av upphandlade arbetsförmedlingstjänster togs fram under 2016. Målet var att i mycket större utsträckning involvera de tio marknadsområdena i behovsfångsten och ge dem förutsättningar att ta ett större ansvar för att identifiera de faktiska behoven hos arbetsgivare och arbetssökande.

Förändringen innebar konkret att ansvaret för behovsfångsten flyttats ut i marknadsområdena. Detta innebär att marknadsområdena behöver utveckla metoder för detta. Behovsanalysen behöver, enligt sakansvarig på huvudkontoret, ske med utgångspunkt i prognoser, arbetsgivarkontakter och i nära samarbete med branscher och arbetsmarknadens parter.<sup>12</sup> Från huvudkontoret finns inga instruktioner för hur behovsinventeringen ska göras, men i inrapporteringen av behovsbedömningen ska marknadsområdena följa en framtagna checklista. En samordnande roll har de så kallade behovssamordnarna som samordnar arbetet när tjänsteavtal gällande arbetsmarknadsutbildningar löper ut och behöver förlängas eller handlas upp på nytt.

En behovsanalys påbörjas runt 6 månader innan ett avtal löper ut och hela behovs- och beställningsprocessen tar runt 6–12 månader. Det är inte säkert att ett en ny utbildning upphandlas. Utbildningsutbudet inom arbetsmarknadsutbildningen varierar alltså över tid utifrån hur Arbetsförmedlingen bedömer efterfrågan på arbetsmarknaden för tillfället. Nedan redovisas antalet deltagare fördelade på utbildningskategorier. Dessa utbildningskategorier utgjorde tillsammans utbudet av arbetsmarknadsutbildningar som fanns tillgängliga för anvisning under 2017.

---

<sup>12</sup> Mer om Arbetsförmedlingens branschsamverkan finns i kapitel 9 om en samlad kompetensförsörjningspolitik.

Tabell 8.4 Antal deltagare i arbetsmarknadsutbildningar fördelade på utbildningskategorier  
Nya deltagarperioder under 2017

*Utbildningskategori	Antal deltagare	Andel av total (procent)
Industriell tillverkning, hantverk, installation, teknik och IT	10 101	48
Service, restaurang, lokalvård, administration och säkerhet	3 148	15
Bygg och anläggning	2 572	12
Transport och Logistik	2 571	12
Vård, omsorg, socialt och pedagogiskt arbete	957	5
Naturbruk	1 003	5
Kultur, media, design	888	4

*Källa:* Arbetsförmedlingens datalager.

\* I dessa kategorier inkluderas både yrkesinriktad utbildning och uppdragsutbildning på eftergymnasial nivå som utförs av ett universitet eller en högskola, oftast inom ramen för snabbspår för nyanlända.

## Arbetsmarknadsutbildningar bidrar i olika utsträckning till att motverka arbetskraftsbrist

Arbetsmarknadsutbildningar är inte tänkt att stå för hela kompetensförsörjningsbehovet i en bransch. Den är främst menad som ett matchningsverktyg för att motverka kortsiktig arbetskraftsbrist. Trots detta finns branscher som till stor del förlitar sig på arbetsmarknadsutbildningen för sin kompetensförsörjning. Det gäller t.ex. i transportnäringen där arbetsmarknadsutbildningen står för en betydande del av utbildningen av nya medarbetare. Under 2015, 2016 och 2017 har det förekommit glapp mellan avtal inom vissa utbildningsområden, ofta på grund av att upphandlingar har överklagats. Avsaknaden av avtal för utbildningar riktade till yrken med betydande rekryteringsproblem bedöms ha påverkat lokala delarbetsmarknader negativt, t.ex. inom området yrkesförare för buss och lastbil. Det är en volymmässigt stor inriktning inom arbetsmarknadsutbildningen där arbetskraftsbristen är mycket stor och fördröjningen av nytt avtal inom området har påverkat branschens kompetensförsörjning och arbetsmarknadsutbildningens övergripande resultat negativt.

Det finns andra branscher där arbetsmarknadsutbildningen inte bidrar till kompetensförsörjningen i särskilt stor utsträckning. Arbetsförmedlingen upphandlar inte längre arbetsmarknadsutbildning till undersköterska, trots att det råder stor arbetskraftsbrist inom yrket. För utbildningen till undersköterska upphörde avtalet den sista mars 2017 i stora delar av landet, och inget nytt avtal tecknades. Detta beror på att branschens uppsatta kvalifikationskrav inneburit att utbildningen i första hand bör ske inom det reguljära utbildningsväsendet. Representanter för branschen har hävdade att arbetsmarknadsutbildningarna inte lever upp till de kompetenskrav som arbetsgivarna ställer. En dialog inleddes därefter om upphandling av vårdbiträdesutbildning eller motsvarande, ett yrke med lägre kompetenskrav än undersköterska. Parterna på arbetsmarknaden har öppnat upp för möjligheten att utbilda sjukvårdsbiträden genom arbetsmarknadsutbildning inom vissa regioner. Denna upphandling annonserades våren 2018 men har ännu inte startat på grund av att avtalstilldelningen har överklagats. Arbetsförmedlingen bidrar i stället till kompetensförsörjningen inom vård- och omsorgsyirken genom att vägleda arbetssökande till yrkesinriktad utbildning inom kommunal vuxenutbildning.

Arbetsförmedlingen har inte utvärderat arbetsmarknadsutbildningen ur ett regionalt perspektiv, men Riksrevisionen har genomfört två granskningar (2015; 2017) av arbetsmarknadsutbildningens regionala effekter. Den huvudsakliga frågeställningen för granskningen 2015 var om regeringen gett Arbetsförmedlingen förutsättningar för att kunna anpassa arbetsmarknadsutbildningen efter den regionala och lokala efterfrågan samt huruvida Arbetsförmedlingen använt sig av dessa möjligheter. Granskningen visade att det finns regionala skillnader i hur väl arbetsmarknadsutbildningarna matchar den lokala arbetsmarknadens efterfrågan.

I en uppföljande granskning 2017 undersökte Riksrevisionen hur väl Arbetsförmedlingen lyckats med att skapa likvärdiga effekter i form av förbättrade chanser att få ett arbete i olika regioner. Syftet med granskningen var att studera om arbetsmarknadsutbildningar ger likvärdiga effekter i hela landet, det vill säga om arbetsmarknadsutbildningen fungerar lika bra i olika regioner. Granskningen bygger på data från perioden 2006–2011 vilket har möjliggjort analys av den regionala anpassningen både före och efter Arbetsförmed-

lingens bildande 2008. Som regional indelning använde Riksrevisionen Arbetsförmedlingens marknadsområden. Resultaten visade att Norra Mälardalens marknadsområde har levererat de högsta effekterna av arbetsmarknadsutbildning under hela den studerade tidsperioden. För resterande marknadsområden var dock skillnaderna i effektstorlek mellan marknadsområden relativt liten. Enligt granskningen tycks variationen inte ha ökat nämnvärt efter att upphandlingen centraliserats. Det tyder på att Arbetsförmedlingen, även då upphandlingen sker centralt, lyckats anpassa verksamheten så att skillnaderna mellan de olika marknadsområdena inte har ökat.

### **8.3.3 Arbetsmarknadsutbildningar ska upphandlas av externa leverantörer**

Arbetsförmedlingen upphandlar alla arbetsmarknadsutbildningar av externa leverantörer. Fram till 2007 ansvarade länsarbetsnämnderna för upphandling av arbetsmarknadsutbildningar. I samband med att Arbetsförmedlingen blev en myndighet 2008 centraliserades upphandlingen. Arbetsmarknadsutbildning reglerades från 2007 i förordningen om arbetsmarknadspolitiska program enligt nedan, där det av 12 § framgår att arbetsmarknadsutbildningen skulle vara upphandlad.

11 § Med arbetsmarknadsutbildning avses yrkesinriktad utbildning som syftar till att underlätta för den enskilde att få eller behålla ett arbete och som motverkar att brist på arbetskraft uppstår på arbetsmarknaden.

12 § Arbetsförmedlingen eller andra aktörer upphandlar arbetsmarknadsutbildningen.

Utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning (UFA 2007) framhöll att upphandlingen skulle ge en fördel gentemot användning av det reguljära utbildningsväsendet genom att upphandlingarna inte är låst av fasta tillgångar som lokaler, lärare, utrustning och läromedel. Insatserna skulle genom upphandling kunna skräddarsys efter de behov som individerna har och anpassas till de kompetenskrav som gäller inom respektive bransch. Det skulle också göra det möjligt att på relativt kort sikt byta leverantör och göra förändringar i utbildningsutbudet utan att behöva betala för outnyttjade resurser.



2015 förändrades regleringen av arbetsmarknadsutbildningen i samband med införandet av de så kallade snabbspåren för nyanlända. Sedan dess definieras arbetsmarknadsutbildning i 11 och 12 § förordningen om arbetsmarknadspolitiska program enligt nedan:

11 § Med arbetsmarknadsutbildning avses yrkesinriktad utbildning som syftar till att underlätta för den enskilde att få eller behålla ett arbete och som motverkar att brist på arbetskraft uppstår på arbetsmarknaden.

12 § Uppdragsutbildning på eftergymnasial nivå får utnyttjas som arbetsmarknadsutbildning för personer utan erfarenhet av svenskt arbetsliv eller med begränsad sådan erfarenhet om utbildningen motsvarar längst 6 månaders heltidsstudier. Förordning (2015:947).

12 § formulerades således om så att kravet att all arbetsmarknadsutbildning ska upphandlas togs bort. I stället infördes möjligheten att som arbetsmarknadsutbildning även använda uppdragsutbildning på eftergymnasial nivå. Utbildningen får ges i maximalt sex månader för personer med ingen eller begränsad erfarenhet av svensk arbetsmarknad. Denna möjlighet används främst inom snabbspåren för nyanlända eller för arbetslösa med motsvarande behov. Uppdragsutbildningen utförs av ett universitet eller en högskola och finansieras av Arbetsförmedlingen.

Med nuvarande reglering finns därmed ingen explicit styrning kring hur arbetsmarknadsutbildning ska utformas eller anskaffas, mer än att den ska vara yrkesinriktad. Det är i princip möjligt att resonera så att reguljär utbildning skulle kunna användas som arbetsmarknadsutbildning, givet att den är yrkesinriktad, underlättar för den enskilde att få eller behålla ett arbete och motverkar bristsituationer på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen har dock gjort bedömningen att förordningsförändringen 2015 inte ska tolkas som ett frånsteg från den tidigare styrningen att arbetsmarknadsutbildning ska vara en upphandlad tjänst.<sup>13</sup> Det explicita kravet på upphandling har försvunnit, men det har inte följts av en förändrad styrning från regeringen. Även om det nu inte längre finns några formella hinder för att anvisa en individ att söka och studera reguljär yrkesinriktad utbildning och kalla detta för arbetsmarknadsutbildning så görs detta alltså inte.

---

<sup>13</sup> Enligt skriftligt svar till utredningen 2018-11-28.

Den svenska arbetsmarknadsutbildningen skiljer sig i detta avseende från den i andra nordiska länder. I exempelvis Norge och Finland finns större möjligheter till utbildning inom ramen för en arbetsmarknadsåtgärd även inom det reguljära utbildningssystemet. I Danmark och på Island genomförs arbetsmarknadsutbildning helt genom det reguljära utbildningssystemet (Kullander och Wadensjö 2015). Fram till 2006 fanns även i Sverige en möjlighet att studera reguljär utbildning efter anvisning från Arbetsförmedlingen. Till och med den 31 december 2006 kunde arbets sökande delta i reguljära utbildningar i komvux eller på högskola under högst 40 veckor, förutsatt att det fanns särskilda skäl och att utbildningarna inte ingått som en del i längre utbildningar. Arbetsförmedlingen finansierade i dessa fall endast individens aktivitetsstöd.

Ett begränsat antal leverantörer står för större delen av leveransen av arbetsmarknadsutbildningar. Störst andel står statligt ägda Lernia AB för. Företaget har sin bakgrund i det statliga AMU-gruppen som anordnade arbetsmarknadsutbildning åt dåvarande Arbetsmarknadsverket och andra uppdragsgivare som t.ex. företag och kommuner. Lernia är i dag även en stor leverantör av bl.a. kommunal vuxenutbildning. Många av Arbetsförmedlingens nuvarande leverantörer av arbetsmarknadsutbildning är också leverantörer av kommunal vuxenutbildning inklusive sfi och yrkeshögskoleutbildning.

Arbetsmarknadsutbildningen är en relativt dyr insats. Under år 2017 upphandlades yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för sammanlagt 1 415 miljoner kronor. Under 2018 har volymerna i arbetsmarknadsutbildningen minskat betydligt, men siffror för hela året finns ännu inte tillgängliga.

Tabell 8.5 Antal upphandlade leverantörer samt leverantörskostnader 2015–2017

År	Antal upphandlade leverantörer			Leverantörskostnader (miljoner kronor)		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Arbetsmarknadsutbildning	128	115	119	1 781	1 672	1 415

Källa: Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017.

Arbetsförmedlingens målsättning är att upphandlingen av arbetsmarknadsutbildning framöver ska resultera i breda och flexibla avtal inom olika yrkesområden som ger möjligheter att snabbt möta förändrade behov över tid. Avtalen innehåller ett stort antal moduler som kan kombineras på olika sätt utifrån behov. Det modulbaserade arbetssättet ger möjlighet att anpassa utbildningars innehåll och längd efter såväl regionala och lokala behov som efter behov hos specifika arbetsgivare. Varje kombination av moduler utgör på så sätt en specifik utbildning.

Arbetsförmedlingen menar själva att myndigheten måste bli bättre på att använda sina befintliga avtal. De arbetsförmedlare som ska använda de externa tjänsterna behöver kunskap och stöttning kring vad som är upphandlat och hur det kan användas och anpassas. Moduler i de befintliga avtalen kan exempelvis användas som ett skarpt matchningsverktyg i form av rekryteringsutbildningar direkt mot arbetsgivare med konkret anställningsbehov. Att anpassa utbildningen på detta sätt för en specifik arbetsgivares krav är dock resurskrävande och kräver att den enskilda arbetsförmedlaren har stor kunskap om arbetsmarknadens krav och individens förutsättningar.

### **8.3.4 Utbildning på folkhögskola kan erbjudas som arbetsmarknadspolitisk insats**

Arbetsförmedlingen har sedan 2010 möjlighet att använda utbildning på folkhögskola som arbetsmarknadspolitisk insats. Utbildningarna har tillkommit till följd av regeringsuppdrag till Arbetsförmedlingen respektive Folkbildningsrådet och regleras i nationella avtal mellan de två aktörerna. Mer om uppdragen och myndigheternas samverkansavtal kring dessa finns att läsa i kapitel 11.

Utbildningarna är främst riktade till personer som har fyllt 16 år och som varken har en gymnasieexamen eller grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå. Särskilt utformade kurser vid folkhögskolorna finns också för nyanlända som deltar i etableringsprogrammet. Anvisning till utbildningarna görs av de lokala arbetsförmedlingskontoren i kontakt med respektive folkhögskola.

För 2018 hade avtal slutits om totalt 15 000 utbildningsplatser varav 7 000 platser för studiemotiverande folkhögskolekurs, 7 000 platser för etableringskurs och 1 000 platser för bristyrkesutbildning.

Nyttjandet av insatserna har under en längre tid dock varit lägre än förväntat. De volymsatta avtalen på nationell nivå har tidigare år inte utnyttjats i full utsträckning.

### Folkhögskoleutbildning i studiemotiverande syfte

Studiemotiverande folkhögskolekurs är en förberedande insats med syfte att underlätta för deltagaren att påbörja eller återgå till reguljär utbildning. Insatsen har pågått sedan 2010 och bygger på ett samarbete mellan Arbetsförmedlingen och Folkbildningsrådet samt mellan lokala arbetsförmedlingskontor och enskilda folkhögskolor. Folkbildningsrådet och Arbetsförmedlingen sluter årliga avtal om hur många platser som studiemotiverande folkhögskolekurs ska omfatta totalt i landet. Folkbildningsrådet fördelar därefter platser utifrån folkhögskolornas ansökningar. Arbetsförmedlingen anvisar deltagare till kursen som genomförs på och av folkhögskolorna. Sedan insatsen infördes har målgruppen utökats från att bara omfatta ungdomar inom ungdomsgarantin till att även omfatta äldre och från och med första dagen som arbetslös. Insatsen är nu till för personer som har fyllt 16 år och som varken har en gymnasieexamen eller grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå.<sup>14</sup>

Kursen bedrivs på heltid under tre månader och innehåller moment av orienterande, repeterande och motivationshöjande karaktär. Upplägget är individuellt anpassat efter deltagarens önskemål, Arbetsförmedlingens bedömning, skolans profilområde och lärarnas erfarenheter. Ett kännetecken är små undervisningsgrupper med ett anpassat tempo.

Den studiemotiverande kursens främsta syfte är att motivera till fortsatta studier, i de flesta fall till att studera vidare på folkhögskolans allmänna kurs eller inom kommunal vuxenutbildning. Folkbildningsrådet uppger i återrapporteringen till regeringen (2018a) att målet att minst 25 procent av deltagarna ska motiveras att gå vidare till fortsatta studier har uppnåtts. Enligt Folkbildningsrådets uppföljningar har 40 procent av de unga vuxna som gick en studiemotiverande folkhögskolekurs under 2016 studerat vidare på allmän kurs och 3 procent på särskild kurs på folkhögskola fram till och

---

<sup>14</sup> Förordningen 2000:634 om arbetsmarknadspolitiska program.

med december 2017. Motsvarande siffra för de som fyllt 25 år är 25 procent och 3 procent. Från insatsens start till och med år 2017 har knappt 29 000 personer gått en studiemotiverande kurs.

## Yrkesutbildning inom bristyrken på folkhögskola

Yrkesutbildning inom bristyrken på folkhögskola är en insats som påbörjades 2016 och är tidsbegränsad fram till 2019. Utbildningen gäller främst deltagare inom jobb- och utvecklingsgarantin och från och med den 1 januari 2018 även deltagare i etableringsprogrammet. Deltagarna får möjlighet att ta del av utbildningar inom bristyrken i max 24 månader. Vanligast är utbildningar om 12 månader, vilket är betydligt längre än de sex månader som är huvudprincipen för arbetsmarknadsutbildningar. Under 2016 omfattade insatsen endast 74 kursplatser vid tre folkhögskolor. Under 2017 har 15 folkhögskolor bedrivit kurser, med sammanlagt 464 kursplatser.

Det lokala arbetsförmedlingskontoret beslutar om vilka individer som ska anvisas till utbildningen. Under 2017 rekvirerades 464 kursplatser av totalt 746 beviljade.

## Etableringskurs på folkhögskola

Insatsen etableringskurs på folkhögskola har pågått sedan 2014. Syftet med utbildningen har varit att deltagarna ska stärka sina möjligheter att få ett arbete. Från och med år 2018 har syftet kompletterats med att deltagaren ska ha stärkt sina möjligheter att studera inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå, eller motsvarande utbildning på folkhögskola. Kursen omfattar 130 utbildningsdagar under sex sammanhängande månader och innehåller studier i svenska, orienterande insatser och studieförberedande insatser. Kursen kan även innehålla arbetsförberedande insatser. Som för folkhögskolornas utbildningar generellt gäller att studierna anpassas efter individens förutsättningar och behov. Målgruppen är personer som deltar i etableringsprogrammet, och personer med kort utbildningsbakgrund ska prioriteras.

Under 2016 deltog 3 476 personer i etableringskurs på 106 folkhögskolor. Motsvarande siffror för 2017 var 5 352 personer på 112 folkhögskolor. Folkbildningsrådets uppföljningar visar att två år efter att

de har gått en etableringskurs har 25 procent av kvinnorna och 54 procent av männen arbete. Eftersom insatsen endast pågått sedan 2014 är det ännu svårt att utvärdera etableringskursens långsiktiga effekter.

## **8.4 Förhållandet mellan Arbetsförmedlingens utbildningsinsatser och reguljär utbildning**

I det följande avsnittet diskuteras förhållandet mellan utbildning som handhas av Arbetsförmedlingen, främst genom upphandling eller avtalssamverkan, och utbildning i det reguljära utbildningssystemet.

I kapitlets inledning beskrivs hur utbildningsbehovet hos de inskrivna hos Arbetsförmedlingen har ökat. Den svenska arbetsmarknaden ställer höga krav på kompetens, samtidigt som en stor andel av de inskrivna har kort tidigare utbildning. Utbildning på gymnasial nivå tycks vara en särskilt avgörande faktor för individens ställning på arbetsmarknaden. Det är också utbildning på gymnasial nivå som arbetsmarknadsutbildning främst liknar i avseende på utbildningsinnehåll och avsett målyrke. I följande avsnitt diskuteras därför förhållandet mellan arbetsmarknadsutbildning och i första hand utbildning på gymnasial nivå i den kommunala vuxenutbildningen och motsvarande utbildning på folkhögskola.

### **8.4.1 Arbetsmarknadsutbildningar och reguljär utbildning har olika funktion för arbetsmarknadsutbildning**

#### **Arbetsmarknadsutbildning ska lösa kortsiktig kompetensbrist**

I Sverige gäller av tradition att den långsiktiga arbetskraftsförsörjningen framför allt är ett ansvar för det reguljära utbildningsväsendet. Individens kompetensutveckling och arbetsgivares rekryteringsbehov ska huvudsakligen lösas där. Arbetsmarknadsutbildningen ska vara ett komplement för att lösa kortsiktig kompetensbrist, detta slogs bl.a. fast i budgetpropositionen för 2017 där regeringen förtydligade att den huvudsakliga yrkesutbildningen för vuxna sker inom det reguljära utbildningsväsendet medan arbetsmarknadsutbildning utgör ett viktigt komplement i de lägen det reguljära inte

möter behoven.<sup>15</sup> En situation där en bransch eller ett yrkesområde blir beroende av arbetsmarknadsutbildning för sin kompetensförsörjning är inte önskvärd. Detsamma gäller en situation där en individ får hela sin grundläggande utbildning inom ramen för en arbetsmarknadspolitisk insats.

Ett annat sätt att se på saken är att arbetsmarknadsutbildning svarar mot kortsiktiga, konkreta arbetsmarknadsbehov som kan variera med konjunkturen, medan reguljär utbildning i sin tur främst syftar till att tillgodose ett mer långsiktigt arbetsmarknadsbehov. Detta innebär att det reguljära utbildningssystemet kan ha en kontra-cyklisk funktion till skillnad mot arbetsmarknadsutbildningen som ska vara knuten till arbetsgivares rekryteringsbehov. Under lågkonjunkturer, då efterfrågan på arbetskraft är låg, kan volymerna inom det reguljära utbildningssystemet skalas upp för att individer ska kunna stärka sin kompetens i väntan på en kommande konjunkturuppgång. Utbildning inom det reguljära utbildningssystemet kan därmed vara mer lämpat att använda som stabiliseringspolitisk insats.

### **Även i den kommunala vuxenutbildningen finns yrkesutbildningar som ska leda snabbt till arbete**

Det övergripande målet för den kommunala vuxenutbildningen är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. De ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling.<sup>16</sup> Utbildning inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå ges som enstaka kurser eller som en sammanhållen utbildning mot en definierad yrkesroll. På senare år har den kommunala vuxenutbildningens funktion för arbetsmarknaden lyfts fram allt mer, både genom reformer för att öka utbildningens arbetsmarknadsrelevans och i förslag från statliga utredningar.

Ett statsbidrag för yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning infördes av regeringen 2009 som en tillfällig satsning med anledning av den pågående finanskrisen. Numera ses statsbidraget som en permanentad och stadigvarande del i utbildningssystemet. Syftet med bidraget är att den kommunala vuxenutbildningen i högre grad ska möta behov av yrkesutbildade på gymnasial nivå. Från och med

<sup>15</sup> Detta har även tidigare konstaterats i Ds 2000:38 och SOU 2007:112.

<sup>16</sup> Enligt 20 kap. 2 § skollagen.

1 januari 2017 regleras statsbidraget i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Det regionala perspektivet har stärkts genom att statsbidraget villkoras med att kommuner samverkar och ansöker gemensamt. Minst tre kommuner ska samverka om planering och genomförande av utbildningen i syfte att öka utbildningsutbudet för enskilda och tillgodose behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna. För att ytterligare stärka det regionala perspektivet ska kommunerna också samråda med den regionalt utvecklingsansvariga aktören i det eller de län som de ansökande kommunerna ligger i, samt samverka med Arbetsförmedlingen. Statsbidraget hanteras av Skolverket som vid sin fördelning av bidraget ska ta hänsyn till behoven av kompetens på arbetsmarknaden och arbetslöshetens omfattning i de samverkande kommunerna (34 §).

Som nämnts i avsnittet ovan är Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildningar korta yrkesinriktade utbildningar som snabbt ska leda till arbete. Men även i den kommunala vuxenutbildningen finns kombinationer av yrkesinriktade kurser som ska ge snabb anställningsbarhet. Dessa kurskombinationer har nu formaliserats genom de så kallade nationella yrkespaketen, som utvecklats av Skolverket på uppdrag av regeringen (Skolverket 2017c). Paketen innehåller en kombination av kurser på gymnasial nivå som ska leda till anställningsbarhet direkt efter avslutad utbildning, men kan behöva kompletteras med antingen gymnasiegemensamma ämnen eller en lärlingsperiod på arbetsplatsen för de yrken där detta krävs. Heltidsstudier inom kommunal vuxenutbildning motsvarar 800 verksamhetspoäng/år. Yrkespaketens omfattning varierar från 400 till 1 500 verksamhetspoäng beroende på avsett målyrke. För vuxna studerande ska detta räcka för att kunna hitta ett arbete inom yrket, men en individuell bedömning måste också göras om huruvida den studerande också behöver fler kurser i t.ex. svenska eller engelska.

Yrkespaketen är en standardisering av vanligt förekommande kombinationer av komvuxkurser och är framtagna i samarbete med Skolverkets programråd där bl.a. bransch-kunniga experter, representanter från Arbetsförmedlingen och Myndigheten för yrkeshögskolan medverkar. Standardiseringen ska underlätta regional samordning och kan underlätta dialog med leverantörerna, men det finns fortsatt möjligheter att göra lokala avvikelser. Paketen ska revideras



löpande, bl.a. i dialog med de bransch-kunniga i Skolverkets nationella programråd.

Komvuxutredningen (2018) konstaterade att den kommunala vuxenutbildningen blivit allt viktigare inom arbetsmarknadspolitiken. Den nuvarande inriktningen är att personer som är arbetslösa och behöver utbildning för att kunna få ett jobb i högre grad än tidigare ska beredas möjlighet till det inom reguljär utbildning. Komvuxutredningens slutsats blev att vuxenutbildningen kommer att få en mycket bredare roll framöver. Förutom den kompensatoriska rollen att ge människor en andra chans till utbildning, kan vuxenutbildningen enligt Komvuxutredningen även spela en roll i nyanländas etablering, i arbetslösas övergång till arbete samt för kompetensförsörjningen inom arbetslivet.

### **Folkbildningen kan stärka individens ställning på arbetsmarknaden**

Utbildning som motsvarar gymnasial nivå ges även inom folkbildningen. Inom folkbildningen finns allmänna kurser på grundskolenivå och gymnasienivå som kan ge behörighet till vidare studier. För deltagare på allmän kurs är studierna i de allra flesta fall en andra chans att skaffa sig en gymnasieutbildning som kan ge behörighet till vidare studier eller arbete. Det finns också särskilda kurser som är yrkesutbildningar både på gymnasienivå och på eftergymnasial nivå. För deltagare på särskild kurs kan studierna vara en mellanlandning mellan gymnasiet och högskolan, där deltagarna studerar något som intresserar dem i en lugnare studietakt. Det kan också vara ett alternativ till högskolestudier. En del deltagare läser en särskild kurs för att lära sig ett specifikt yrke, det finns exempelvis yrkesutbildning till personlig assistent, tolk, fritidsledare, behandlingspedagog eller journalist.

Samtidigt som viss utbildning inom folkbildningen inkluderas i begreppet reguljär utbildning är det viktigt att konstatera att folkbildningen är en utbildningsform utanför det formella utbildningssystemet med stor självständighet. Att stärka individens möjligheter till arbete är inte det främsta syftet för utbildning inom folkbildningen, även om en bättre position på arbetsmarknaden ofta är en konsekvens av genomgången utbildning. Syftet med statens stöd till folkbildningen är enligt förordningen att stödja verksamhet som

bidrar till att stärka och utveckla demokratin, bidra till att göra det möjligt för en ökad mångfald människor att påverka sin livssituation och skapa engagemang att delta i samhällsutvecklingen, bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället samt bidra till att bredda intresset för och öka delaktigheten i kulturlivet.

Statskontoret (2016) har i en genomgång av tankarna bakom dessa syftesformuleringar kommit fram till att folkbildningens betydelse i utbildningspolitiskt avseende är att både till form och arbets sätt utgöra ett alternativ till utbildning inom det offentliga skolväsendet och högskolan. Folkbildningen utgör därmed en väg för de individer som inte klarat eller inte velat delta i det ordinarie utbildningsväsendet och kan på så sätt motverka kunskapsklyftor i samhället. Ökad sysselsättning är en av flera möjliga konsekvenser av syftena att höja utbildningsnivån i samhället. Folkbildning kan också bidra till att förbättra individens ställning på arbetsmarknaden genom att stärka självförtroende, egenmakt och så kallade mjuka kompetenser. Exempelvis kan deltagande i studiecirkel generera socialt kapital som stärker individens deltagande i samhället och i förlängningen på arbetsmarknaden.

En jämförande studie mellan allmän kurs på folkhögskola och kommunal vuxenutbildning visade på ett svagare utfall när det gäller sysselsättning och arbetsinkomster efter studier bland studerande inom folkhögskoleutbildningen jämfört med studerande inom kommunal vuxenutbildning (Westerlund 2018). Resultatet ska dock tolkas med försiktighet då de två studerandegrupperna inte är helt jämförbara. Studerande på folkhögskola har generellt en svagare utgångsposition jämfört med studerande inom kommunal vuxenutbildning.

#### **8.4.2 Det finns risk för överlappning mellan arbetsmarknadsutbildning och reguljär utbildning...**

##### **Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning ligger särskilt nära arbetsmarknadsutbildningen**

Trots de skilda grunduppgifterna kan det i praktiken vara svårt att skilja Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildningar från yrkesutbildningar inom det reguljära utbildningsväsendet. Det förekommer uppgifter om överlappningar i form av att utbildningar med likadant

eller liknande innehåll ges både inom det reguljära utbildningssystemet och som arbetsmarknadsutbildning. Det gäller särskilt yrkesutbildningar på gymnasial nivå, men även i viss utsträckning förberedande utbildningar och utbildningar på yrkeshögskolenivå. Att utbildningarna liknar varandra är en följd av att de ofta har samma målyrke. Utbildningarna syftar till arbete inom samma yrkesområden vilket innebär att de behöver anpassas efter de kompetenskrav som ställs inom yrkena.

Utredningen har under arbetets gång fått återkommande uppgifter från kommuner, lokala arbetsförmedlingskontor och utbildningsleverantörer om att utbildningar mot samma yrkesområde, anordnade av samma leverantör på samma ort, upphandlas både som arbetsmarknadsutbildning av Arbetsförmedlingen och som kommunal vuxenutbildning av kommunen. En kartläggning som Arbetsförmedlingen genomförde i september 2018 visade att det i samtliga av Arbetsförmedlingens tio marknadsområden förekommer att utbildning som Arbetsförmedlingen upphandlat även tillhandahålls inom kommunal vuxenutbildning (Arbetsförmedlingen 2018i). Samtidigt har det varit svårt för myndigheten att ge en mer detaljerad bild av hur omfattande överlappningen är i termer av deltagare och utbildningsstarter, mycket på grund av att Arbetsförmedlingen inte har en tillräckligt tydlig bild av det tillgängliga reguljära utbildningsutbudet i respektive kommun.

Det är dock tydligt att det förekommer att Arbetsförmedlingen i sin upphandling av arbetsmarknadsutbildning har för avsikt att utbildningen ska likna den utbildning som ges inom den kommunala vuxenutbildningen. Detta eftersom arbetsgivarnas kompetenskrav i stor utsträckning ligger till grund för dessa utbildningarnas utformning. Vid annonsering av upphandling av vårdbiträdesutbildning våren 2018 framgick att arbetsmarknadsutbildningen till vårdbiträde skulle ge betyg i ett antal ämnen som ingår i gymnasieskolans vård- och omsorgsprogram, sammanlagt max 800 poäng. Detta är samma utbildningsnivå som ingår i Skolverkets nationella yrkespaket för den kommunala vuxenutbildningen med titeln *Vårdbiträde* som togs fram våren 2018 i samverkan med företrädare för arbetslivet i Skolverkets nationella programråd. Det är även värt att notera att 800 poäng motsvarar en utbildning längre än sex månaders heltidsstudier, vilket generellt ska vara gränsen för längden på en arbetsmarknadsutbildning.

Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua 2018) konstaterar att även om utbildningsformerna formellt fyller olika funktioner kan de ha liknande innehåll och fylla liknande behov för individen – att öka dennes möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Dua menar också att Skolverkets nya nationella yrkespaket har likheter med vissa arbetsmarknadsutbildningar som innebär att det kan bli svårare att skilja utbildningsformerna åt och ta ställning till vad som är mest ändamålsenligt för individen. Det kan också leda till konkurrens om lärare, lokaler och deltagare.

Även Skolverket har under längre tid uppmärksammat att likvärdig eller motsvarande utbildning tillhandahålls både av kommuner och av Arbetsförmedlingen (se t.ex. Skolverket 2016). Vissa kommunala företrädare menar enligt Skolverket också att vuxenutbildningen nu allt oftare ses som en arbetsmarknadsåtgärd och att den därmed tenderar att likna en arbetsmarknadsutbildning. Ofta anordnas utbildningen också av samma utbildningsleverantör, upphandlad av både kommunen och Arbetsförmedlingen. För en individ kan det därmed i vissa fall både vara möjligt att ansöka om att gå en yrkesutbildning inom komvux och att anvisas till en liknande arbetsmarknadsutbildning hos samma leverantör av Arbetsförmedlingen.

Även om utbildningarna liknar varandra i syfte och innehåll kan de innebära olika förutsättningar för individen. Med arbetsmarknadsutbildning kommer en möjlighet till försörjning för individen i form av aktivitetsstöd. Under kommunal vuxenutbildning kan individen försörja sig genom studiemedel som kan omfatta studielån. För kommunal vuxenutbildning utfärdas betyg, vilket inte behöver vara fallet för en arbetsmarknadsutbildning. Även arbetsmarknadsutbildning kan dock ge betyg om leverantören har betygsrätt enligt 6 kap. förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning och om utbildningen följer nationella styrdokument såsom läroplan och kurs- och ämnesplaner för vuxenutbildningen. Dessutom måste kravet ha funnits med i förfrågningsunderlaget till upphandlingen.

Hos IFAU pågår för närvarande ett forskningsprojekt som ska undersöka vilka yrkesutbildningar som givits inom kommunal vuxenutbildning under 1994–2014, vilka individer som studerat dessa utbildningar, samt hur utbildnings- och deltagarsammansättningen sett ut jämfört med arbetsmarknadsutbildningen. Projektgruppen avser också studera hur det gick för de studerande i kommunal vuxenutbildning och för deltagarna i arbetsmarknadsutbildningen

före, under och efter respektive utbildning i termer av arbetslöshet, sysselsättning och inkomster. Resultatet av dessa studier planeras dock inte publiceras förrän våren 2019, dvs. efter att utredningen har redovisat sitt uppdrag till regeringen.

Även Arbetsförmedlingens förberedande utbildningar kan likna utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen. Den vanligast förekommande på gymnasial nivå inom kommunal vuxenutbildning är orienteringskurs, som lästes av 5 procent av alla kursdeltagare under 2017 (Skolverket 2018a). En orienteringskurs ska ha ett eller flera av följande syften: medverka till väl underbyggda beslut om studie- och yrkesval, ge ökade studietekniska färdigheter, vara en introduktion till kurser inom olika kunskapsområden, ge tillfälle för validering, ge modersmålsstöd eller studiehandledning på modersmål och ge stöd i form av yrkessvenska.

### Likheter kan även finnas i andra utbildningsformer

Exempel på hur arbetsmarknadsutbildning liknar reguljär utbildning finns även inom andra utbildningsformer än den kommunala vuxenutbildningen. Det kan gälla yrkesutbildningar inom yrkeshögskolan. Det gäller bland annat en lokförarutbildning som tidigare erbjudits som yrkeshögskoleutbildning. Sedan Arbetsförmedlingen börjat erbjuda lokförarutbildning som arbetsmarknadsutbildning på samma ort, upphandlat av samma utbildningsleverantör, anser sig Myndigheten för yrkeshögskolan inte kunna bevilja yrkeshögskoleutbildning i samma utsträckning som tidigare, då arbetsmarknadsutbildningen tillgodoser det arbetskraftsbehov som yrkeshögskoleutbildningen annars skulle ha mött.<sup>17</sup>

Yrkesutbildning för vuxna kan även ges som bristyrkesutbildning på folkhögskola (se avsnitt 8.3.4). Utbildningsinriktningarna finns främst inom sociala och pedagogiska yrken, exempelvis behandlingsassistent, boendestödjare och lärar- eller elevassistent. Målet är, precis som för arbetsmarknadsutbildningen, att deltagaren efter avslutad utbildning ska ha lättare att få eller behålla ett arbete samt att motverka brist på arbetskraft inom det aktuella yrkesområdet. Arbetsförmedlingens tolkning är att detta innebär att folkhögskolorna inte kan starta en utbildning inom områden där Arbetsförmedlingen

---

<sup>17</sup> Enligt uppgift till utredningen från MYH 2017-12-19.

redan gjort en upphandling av arbetsmarknadsutbildning. Däremot har utredningen inga uppgifter om hur Arbetsförmedlingen koordinerar användningen av dessa utbildningar med utbildningsutbudet av yrkesutbildning inom den kommunala vuxenutbildningen.

Arbetsförmedlingens utbildningsinsatser liknar inte på samma sätt utbildningar på universitet och högskolor. Det finns dock möjlighet att läsa kurser inom högre utbildning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Uppdragsutbildning på eftergymnasial nivå får utnyttjas som arbetsmarknadsutbildning för personer utan erfarenhet av svenskt arbetsliv eller med begränsad sådan erfarenhet om utbildningen motsvarar längst 6 månaders heltidsstudier.<sup>18</sup> Detta är en möjlighet som främst används för de så kallade snabbspåren för nyanlända. Dessutom finns möjlighet till eftergymnasiala studier med bibehållet aktivitetsstöd för inskrivna som deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin i mer än 450 dagar.

### **Utbudet av arbetsmarknadsutbildning anpassas inte till de möjligheter som erbjuds i andra utbildningsformer**

Två organisatoriska förändringar kan sägas haft stor betydelse för hur upphandling av arbetsmarknadsutbildningen förhåller sig till utbudet inom reguljär utbildning. För det första innebar avskaffandet av länsarbetsnämnderna vid enmyndighetsreformen 2008 en minskad möjlighet till regional överblick och synkronisering mellan utbildningsutbudet inom det reguljära utbildningssystemet och den utbildning som länsarbetsnämnden handlade upp. För det andra innebar den reglering som samtidigt infördes om att all arbetsmarknadsutbildning ska vara upphandlad att utbildning inom det reguljära utbildningssystemet inte kunde nyttjas som arbetsmarknadsutbildning.

Tidigare sköttes behovsanalysen inför anordning av arbetsmarknadsutbildning av länsarbetsnämnderna. Efterfrågan på yrkesutbildad arbetskraft var den viktigaste variabeln i prioriteringen av vilka yrkesutbildningar som skulle upphandlas, även om de arbetssökandes förutsättningar också hade betydelse. Länsarbetsnämnderna kunde i behovsanalysen även ta hänsyn till övrigt utbildningsutbud i länet. Utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning konstaterade

---

<sup>18</sup> 12 § förordningen om arbetsmarknadspolitiska program.

att det vid tidpunkten fanns andra aktörer som erbjöd utbildningar för en liknande målgrupp som Länsarbetsnämnderna hade (UFA 2007). Komvux, kvalificerad yrkesutbildning (numera yrkeshögskoleutbildning), folkbildningen och högskolan bedrev ibland utbildningar som liknade de som Länsarbetsnämnderna upphandlade. Vid de tillfällen de presumtiva utbildningsdeltagarna var aktuella hos flera olika utbildningsinstanser uppkom en konkurrenssituation om målgruppen. Det fanns då möjlighet att generera skalfördelar genom att samordna dessa utbildningar.

I den utredning om arbetsmarknadsutbildningen som redovisades 2007 konstaterades att bristande samordning mellan arbetsmarknadsutbildning och yrkesutbildning i reguljär utbildning i vissa fall leder till överlappning i utbildningsutbudet mellan gymnasieskolan och komvux å ena sidan och arbetsmarknadsutbildning å andra sidan. För ett effektivare utnyttjande av samhällets resurser behövde utbudet av arbetsmarknadsutbildning anpassas till de möjligheter som erbjuds i andra utbildningsformer.

Länsarbetsnämnderna lades ner 2008 och en rikstäckande myndighet skapades med uppgift att skapa enhetlighet och kostnadseffektivitet. Utredningen 2007 konstaterade att förändringen skulle ställa betydligt högre krav på beställarna, eftersom upphandlarna sannolikt skulle vara mindre kunniga om den regionala arbetsmarknaden i en annan del av landet.

Under en tid efter enmyndighetsreformen gjordes behovsanalysen inför upphandling av arbetsmarknadsutbildning i huvudsak av branschstrategerna på huvudkontoret som sedan stämde av analysen med de nationella branschråden. Sedan dess har processen för behovsfångsten reviderats. Som beskrivits tidigare i kapitlet ansvarar Arbetsförmedlingens regioner och marknadsområden nu för att fånga upp behoven. Detta innebär att marknadsområdena behöver utveckla metoder för detta. Behovsanalysen behöver, enligt sakansvarig på huvudkontoret, ske med utgångspunkt i prognoser, arbetsgivarkontakter och i nära samarbete med branscher och arbetsmarknadens parter.<sup>19</sup> Från huvudkontoret finns inga närmare instruktioner för hur behovsinventeringen ska göras.

---

<sup>19</sup> Mer om Arbetsförmedlingens branschsamverkan finns i kapitel 8 om en samlad kompetensförsörjningspolitik.

Sakansvarig på huvudkontoret konstaterar att i vissa fall riskerar arbetsmarknadsutbildningen att överlappa med utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen, folkhögskolan och yrkeshögskolan. Ansvar för att förhindra detta ligger hos marknadsområdena som i behovsfångsten behöver ta hänsyn till redan befintligt utbildningsutbud. Ansvarig på huvudkontoret konstaterar dock att det här kan behövas tydligare styrning och ansvarsfördelning.

Det kan i analysen inför förnyelse av avtal ingå att bedöma om det kan finnas en annan aktör som bättre kan tillgodose utbildningsbehovet. Till exempel har myndigheten valt att inte på nytt upphandla arbetsmarknadsutbildning till undersköterska eftersom branschens krav innebär att utbildningen lämpligast anordnas i det reguljära utbildningssystemet. I detta fall är det alltså arbetsgivarnas kompetenskrav som varit styrande.

Samordningen mot det reguljära utbildningsväsendet kan också göras i användningen av avtalen för arbetsmarknadsutbildning. Vid initiering av en arbetsmarknadsutbildning ska marknadsområdena fylla i en blankett som underlag för beställning av arbetsmarknadsutbildning. Här ska uppgifter fyllas i om behov av utbildningen utifrån samverkan med branschråd och prognosunderlag. Ingen uppgift begärs in om huruvida hänsyn tagits till befintligt utbildningsutbud på orten. Det finns avtalsstödjare i varje marknadsområde som ska stödja användningen av avtalen, men hur dessa arbetar varierar.

### **Samma utbildningsleverantörer finns inom båda systemen**

En stor del av utbildningen för vuxna anordnas av externa leverantörer. Omkring 46 procent av de som studerade i kommunal vuxenutbildning 2017 gjorde det hos en annan anordnare än en kommun eller ett landsting (Skolverket 2018a). Många av dessa anordnare är även leverantörer av arbetsmarknadsutbildning och yrkeshögskoleutbildning.

Utredningen höll i februari 2018 en hearing med utbildningsanordnare som erbjuder både arbetsmarknadsutbildning och kommunal vuxenutbildning. Syftet var att inhämta deras perspektiv på förutsättningarna för utbildningsverksamhet inom ramen för arbetsmarknadsutbildning respektive kommunal vuxenutbildning, för- och nackdelar med de båda systemen ur ett leverantörsperspektiv, samt



vilka konsekvenser det skulle innebära om fler arbetslösa skulle gå en komvuxutbildning i stället för en arbetsmarknadsutbildning.

Under hearingen uppgav leverantörer att parallella utbud kan uppstå när Arbetsförmedlingen identifierar ett bristyrke och upphandlar arbetsmarknadsutbildning inom detta utan att ta hänsyn till den utbildning som redan finns. Det framkom också att i de fall innehållet i utbildningarna är detsamma så beror det på att det är anpassat efter branschens krav för anställningsbarhet. Ett exempel som nämndes var utbildning till byggnadsmålare, som kan läsas som arbetsmarknadsutbildning, som utbildning inom kommunal vuxenutbildning eller som yrkeshögskoleutbildning. Alla utbildningar utgår från de kvalifikationskrav branschen ställer.

I vissa fall studerar elever från olika utbildningssystem i samma klassrum. När samma leverantör har deltagare i samma klassrum där vissa själva finansierar sin studietid genom studiemedel och vissa får ersättning från arbetsmarknadspolitiken i form av aktivitetsstöd kan konflikter uppstå då det ur de studerandes synpunkt upplevs som orättvist. Olika villkor gäller också för deltagare i olika utbildningssystem. För deltagare som anvisats från Arbetsförmedlingen och studerar en arbetsmarknadsutbildning finns t.ex. närvarokrav, vilket inte gäller för deltagare i reguljär utbildning.

När det gäller vilken utbildningsform som bör användas lade leverantörerna stor vikt vid den arbetsmarknadspolitiska bedömningen. Det måste göras en skattning över individens tidigare kompetens och vad just denna person behöver för att nå det tilltänkta yrket. Detta kräver att den som anvisar kan bedöma både individens och arbetsmarknadens behov. I valet av utbildningsinsats för individen framkom det under hearingen att det viktigaste är att utgå från arbetsgivarens krav för en anställning. I vissa fall kräver arbetsgivaren gymnasiebetyg, i andra fall kan det vara viktigare med körkort. I vissa branscher räcker en kort utbildning. Olika branscher har olika krav, men dessa kan också förändras med konjunkturen. Under högkonjunktur behöver utbildning inte vara nödvändig för en anställning. En högkonjunktur kan i stället vara ett bra tillfälle att skaffa sig en referens från arbetslivet. I lågkonjunktur kan det vara ett mer lämpligt läge att investera i en utbildning om en viss utbildningsnivå behövs i yrket ur ett långsiktigt perspektiv.

Efter hearingen inkom Almega Utbildningsföretagen med en inlaga till utredningen med anledning av de frågor som diskuterades. Enligt inlagan finns det grundläggande skillnader i syfte och målgrupp mellan arbetsmarknadsutbildningen och den kommunala vuxenutbildningen. Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildning syftar till att förbereda individen för inträde på arbetsmarknaden. Målgruppen är personer som ofta står långt ifrån arbetsmarknaden och inte sällan kräver omfattande studiemotiverande insatser, något som enligt inlagan inte är möjligt inom den reguljära vuxenutbildningen. Almega Utbildningsföretagen menar att målgruppen för kommunal vuxenutbildning är personer som är motiverade nog att själva ta ansvar för sina studier och välja studieinnehåll. De framhåller även att kommunernas reguljära vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå huvudsakligen syftar till att förbereda individen för fortsatta studier. Här gör utredningen en annan bedömning. En stor del av utbildningsutbudet inom komvux är yrkesinriktade kurser med syfte att leda direkt till arbete. Det finns också stora möjligheter till individuella anpassningar även inom kommunal vuxenutbildning.

#### **8.4.3 ...men utbud, innehåll och målgrupp ser olika ut**

##### **Utbildningsutbudet inom arbetsmarknadsutbildning respektive yrkesvux har olika inriktningar**

Samtidigt som uppgifter förekommer om att yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning och arbetsmarknadsutbildningar överlappar varandra är det tydligt att utbildningsutbudet inom de respektive utbildningsformerna ser olika ut. Tabell 8.6 och figur 8.2 visar hur utbildningsutbudet efter yrkesinriktning fördelar sig inom arbetsmarknadsutbildning respektive kommunal vuxenutbildning finansierad genom statsbidraget för regionalt yrkesvux.

Tabell 8.6 Utbildningsutbud inom arbetsmarknadsutbildning respektive yrkesvux

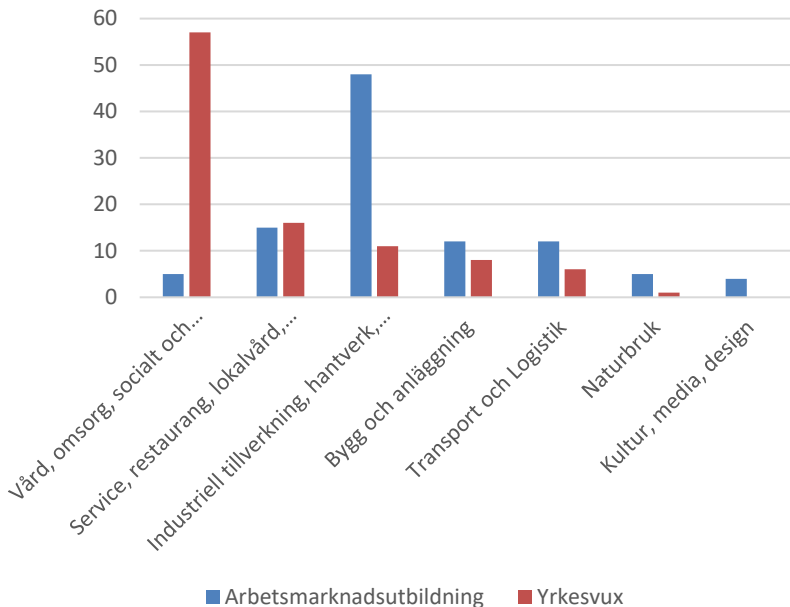
Antal deltagare per utbildningsinriktning inom arbetsmarknadsutbildning respektive yrkesvux 2017

Yrkesinriktning	*Arbetsmarknadsutbildning		**Yrkesvux	
	Deltagare	Andel av total (procent)	Deltagare	Andel av total (procent)
Vård, omsorg, socialt och pedagogiskt arbete	957	5	21 873	57
Service, restaurang, lokalvård, administration och säkerhet	3 148	15	6224	16
Industriell tillverkning, hantverk, installation, teknik och IT	10 101	48	4 131	11
Bygg och anläggning	2 572	12	3 055	8
Transport och Logistik	2 571	12	2 377	6
Naturbruk	1 003	5	533	1
Kultur, media, design	888	4	-	

*Källa:* \* Antalet nya deltagarperioder under 2017, hämtat från Arbetsförmedlingens datalager. För AUB avser deltagare antalet unika individer.

\*\* Statistik från Skolverket (2018) Uppgifter för yrkesvux avser utbildning finansierad med statsbidraget för yrkesvux, lärling och fordon och avser antalet deltagare och inte antalet unika individer.

Figur 8.2 Utbildningsutbud inom arbetsmarknadsutbildning respektive yrkesvux  
Andel deltagare per utbildningsinriktning av det totala antalet deltagare inom arbetsmarknadsutbildning respektive yrkesvux 2017



*Källa:* \* Antalet nya deltagarperioder under 2017, hämtat från Arbetsförmedlingens datalager. För AUB avser deltagare antalet unika individer.  
\*\* Skolverket (2018) Uppgifter för yrkesvux avser yrkesvux, lärling och fordon och avser antalet deltagare och inte antalet unika individer.

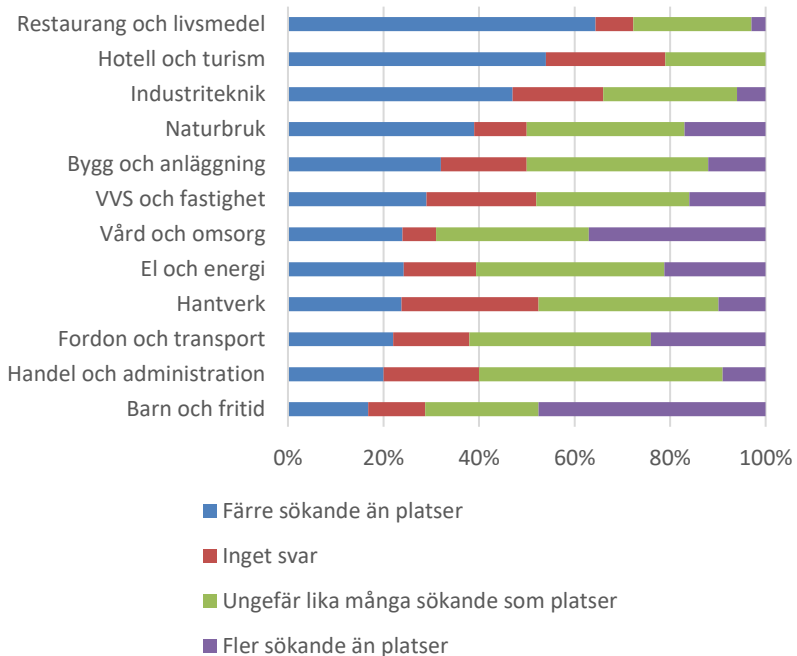
### Utbildningsutbudet inom regionalt yrkesvux motsvarar inte hela arbetsmarknadens behov

Som framgår av statistiken ovan dominerar utbudet inom regionalt yrkesvux av utbildningar inom vård, omsorg, socialt och pedagogiskt arbete. Under en längre tid har kritik framförts mot att utbildningsutbudet inom regionalt yrkesvux inte är jämnt fördelat efter hela arbetsmarknadens kompetensbehov. Kritik har bl.a. framförts av regionalt utvecklingsansvariga aktörer. Kommunala företrädare hävdar å andra sidan ofta att utbildningsutbudet är väl anpassat efter arbetsmarknadens behov i och med att utbildningarna i stor utsträckning leder till arbete.

Exempel kan hämtas från en inlaga till utredningen från Skånes kommunförbund. Det råder enligt inlagen inte samstämmighet mellan Region Skåne och kommunerna inom regionen beträffande vad som är huvudproblemet när det gäller utbud och rekrytering avseende yrkesvux. Enligt Region Skåne stämmer utbudet av utbildningar inte överens med kompetensförsörjningsbehoven i regionen. Kommunerna i regionen för däremot fram att så inte är fallet. Inom den yrkesinriktade vuxenutbildningen i Skåne erbjuds utbildningar inom nästan samtliga bristområden, och vad gäller vård- och omsorg så står och faller verksamheterna enligt kommunerna på kompetensförsörjningen genom studerande från vuxenutbildningen. Problemet, som kommunerna ser det, är i stället rekryteringen av studerande. Rekryteringsproblematiken rör sig enligt Skånes kommunförbund om en kombination av lågt intresse för befintliga utbildningar och bristande förutsättningar hos de studerande att klara utbildningarna.

Den bild som kommunerna i Skåne ger tycks representativ för kommuner i stort. I en enkät som SKL genomfört under maj–juni 2018 rangordnade 64 procent av de svarande kommunerna att ”för få sökande” är det största hindret för att kunna genomföra ett bredare utbud av yrkesutbildningar. Figur 8.3 visar hur kommuner upplever söktrycket till olika utbildningsinriktningar inom regionalt yrkesvux (SKL 2018). Värt att notera är att de utbildningsinriktningar där flest svarande uppger att det är färre sökande än utbildningsplatser också är de utbildningsinriktningar där volymerna inom arbetsmarknadsutbildning är som störst, dvs. yrkesområden inom industriell tillverkning, hantverk, installation, teknik och it-service, respektive serviceyrken som restaurang, lokalvård, administration och säkerhet.

Figur 8.3 Söktryck per utbildningsinriktning i regionalt yrkesvux  
Svar på frågan "Hur förhåller sig antalet sökande till antalet platser för respektive yrkesområde hittills i år?"\*



*Källa:* SKL 2018. Utbud, söktryck och samverkan i yrkesvux. Utredningens bearbetning.

\*Frågan har endast besvarats av kommuner som erbjuder dessa utbildningsinriktningar inom sitt samverkansområde. Ytterligare kommuner har uppgett att de inte erbjuder dessa inriktningar.

Att Arbetsförmedlingen har upphandlat arbetsmarknadsutbildningar inom samma område på orten kan bidra till att den kommunala vuxenutbildningen har få sökande till vissa utbildningsinriktningar. I Arbetsförmedlingens kartläggning av överlappningar (2018i) lyfter några marknadsområden att det finns en risk att överlappning medför en konkurrens om utbildningsdeltagare. I ett marknadsområde uppger de svarande att de uppfattar det som att det är svårare för kommunen att fylla sina utbildningar om Arbetsförmedlingen finns som ett alternativ. Skolverket har beskrivit situationer där kommuner återlämnar statsbidrag för regionalt yrkesvux med motiveringen att Arbetsförmedlingen på orten har anordnat en utbildning mot samma yrkesområden.

## Den finns en tydlig uppdelning i yrkesinriktning och därmed könsfördelning mellan arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux

Arbetsförmedlingen har ett jämställdhetsuppdrag inom arbetsmarknadspolitiken som innebär att kvinnor och män ska ha tillgång till förmedlings- och programverksamhet på samma villkor. Statistiska studier visar dock att könsfördelningen i användningen av Arbetsförmedlingens insatser är skev (Arbetsförmedlingen 2018c). Detta gäller även för utbildningsinsatserna. År 2017 var 72 procent av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning män och bara 28 procent kvinnor. Även efter en kontroll för andra faktorer som ålder, erfarenhet och tidigare utbildning kvarstår slutsatsen att arbetsmarknadsutbildning i högre utsträckning erbjuds män. Det finns också en tydlig könsskillnad mellan studerande inom regionalt yrkesvux och deltagare i arbetsmarknadsutbildning.

Tabell 8.7 Könsfördelning i arbetsmarknadsutbildning respektive yrkesvux  
Könsfördelning (andel i procent) per utbildningsform, 2017

Utbildningsform	Kvinnor	Män
Arbetsmarknadsutbildning	28	72
Yrkesvux	65	35

*Källa:* Skolverket (2018) och Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017.

Den tydliga könsuppdelningen förklaras i hög grad av att arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux har olika utbildningsutbud och att yrkesutbildningar är starkt könsuppdelade. Utbildningsutbudet inom arbetsmarknadsutbildningen är mer inriktat mot mansdominerade yrkesområden som industriell tillverkning, hantverk, installation, teknik och it, medan yrkesvux är inriktat mot kvinnodominerade yrkesområden som vård, omsorg, socialt och pedagogiskt arbete.

Den skeva könsfördelningen har kritiserats för att den innebär att män i högre grad får möjlighet till försörjning genom arbetsmarknadspolitiken under sin utbildningstid, medan kvinnor i högre utsträckning behöver försörja sig genom studiemedel som även kan omfatta studielån. Utredningen instämmer i denna kritik och ser ingen anledning till att utbildning som arbetsmarknadspolitisk insats ska vara så ojämnt fördelad mellan olika utbildningsinriktningar och därmed även mellan könen. Utredningens avsikt är att de förslag som

lämnas i detta kapitel ska bidra till att avhjälpa denna skeva fördelning.

### **Det är svårt att jämföra kostnader mellan arbetsmarknadsutbildning och reguljär utbildning**

Det är svårt att jämföra faktiska kostnader och resultat för arbetsmarknadsutbildning respektive yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning samt motsvarande utbildning på folkhögskola. De olika utbildningsformerna har historiskt styrts mot olika syften och målgrupper vilket försvårar en korrekt jämförelse. Statskontoret gjorde 2012 trots detta ett försök till en kostnadsjämförelse mellan arbetsmarknadsutbildning och kommunal vuxenutbildning (Statskontoret 2012). Kostnadsjämförelsen gjordes för fyra olika utbildningsinriktningar – utbildningar inom omvårdnad, el, svets och yrkesförare (med inriktning lastbil eller godstransport) och utgick från vad det kostar att utbilda en person på heltid under en vecka. Rapporten visade att Arbetsförmedlingens kostnader för arbetsmarknadsutbildning var betydligt högre än kommunernas kostnader för yrkesinriktad vuxenutbildning. Omvårdnadsutbildningar var i genomsnitt 50 procent dyrare, både räknat som kostnad per deltagarvecka och som kostnad per deltagare. Utbildningar inom el, svets och yrkesförare var ungefär dubbelt så dyra inom arbetsmarknadsutbildning som inom yrkesinriktad vuxenutbildning.

Statskontorets analys var att skillnaderna till stor del kunde förklaras av skillnader i målgrupp och upphandlingsförfarande. Målgruppen för arbetsmarknadsutbildning var, särskilt vid tidpunkten för granskningens genomförande, främst personer som stod relativt långt från arbetsmarknaden. Utbildning för en sådan målgrupp kan vara dyrare eftersom det sannolikt kräver mer motiverande insatser, högre lärartäthet, större anpassning av utbildningen och längre utbildningstid. Arbetsmarknadsutbildning, liksom övriga arbetsmarknadspolitiska program, ska också enligt regelverket bedrivas på heltid, vilket innebär att deltagaren ska vara närvarande 40 timmar per vecka. Distansutbildning är också mindre lämpligt för denna målgrupp. Statskontoret kunde också se indikationer på att el-, svets- och yrkesförarutbildningar inom arbetsmarknadsutbildning generellt var mer avancerade, innehöll mer praktik, mer utbildningstid på arbetsplats och ledde till större möjligheter att erhålla certifikat



enligt branschstandard än vad som var fallet inom yrkesinriktad vuxenutbildning.

Även skillnader i upphandlingsförfarandet kunde enligt Statskontoret ha stor betydelse för de skilda kostnaderna. Statskontorets undersökning visade att kommunerna generellt gav priset en större vikt i sina upphandlingar medan Arbetsförmedlingen ställde tydligare krav på kvalitet och innehåll, ofta med utgångspunkt i branschens specifika kompetenskrav. Detta medförde att kommunernas upphandlingar ledde till en större prispress.

Sedan 2012 har Arbetsförmedlingen förändrat sitt upphandlingsförfarande och utredningen erfar att även Arbetsförmedlingen numera använder sig av så kallade lägstaprisupphandlingar. Detta innebär att prisskillnaden mellan arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning kan ha minskat. Hos forskningsinstitutet IFAU pågår för närvarande en jämförande studie mellan arbetsmarknadsutbildning och yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning som även avser belysa skillnader i finansiering.

Tabell 8.8 Statens utgifter för arbetsmarknadsutbildning respektive statsbidrag för yrkesvux

Kostnad per utbildningsform i tusentals kronor, 2017

Utbildning	*Statliga utgifter	**Statligt finansierade deltagare
Arbetsmarknadsutbildning	1 415 000	26 134
Yrkesvux	803 570	38 193

*Källa:* \*Skolverket (2018) och Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017. Uppgifter för yrkesvux avser statsbidrag för yrkesvux, lärling och fordon. Kostnaden avser de medel i form av statsbidrag som kommunerna förbrukade, däremot inbegrips inte kommunernas medfinansiering. \*\* Skolverket (2018) och Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017. Uppgifter för Yrkesvux avser yrkesvux, lärling och fordon och gäller antalet deltagare och inte antalet unika individer. För AUB avser deltagare antalet unika individer. Antalet deltagare i Yrkesvux avser de deltagare som finansierades genom statsbidrag och inkluderar inte deltagare som bekostades genom kommunernas medfinansiering.

Tabellen ovan visar statliga utgifter för arbetsmarknadsutbildning respektive statsbidraget för regionalt yrkesvux. Tabellen ska tolkas med försiktighet då uppgifterna gällande yrkesvux står bara för en delmängd av de studerande inom yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning, nämligen de vars utbildning finansierats genom statsbidraget. Det totala antalet individer som läser ett yrkesämne på gymnasial nivå i den kommunala vuxenutbildningen har ökat från

ungefär 79 000 år 2016 till drygt 86 000 under 2017. Dessa elever läste under 2017 i snitt 4 kurser och den genomsnittliga mängden verksamhetspoäng inom yrkesämnena var 412 poäng, ungefär motsvarande en termins studier. (Skolverket 2018a).

### Statsbidraget för regionalt yrkesvux utnyttjas inte fullt ut

En stor del av de anslagna medlen för statsbidraget för regionalt yrkesvux kommer inte till användning. En anledning till att statsbidraget inte nyttjas fullt ut är enligt Skolverket och SKL:s undersökningar att kommunerna har svårt att hitta deltagare till utbildningarna.

Tabell 8.9 Nyttjande av statsbidrag för regionalt yrkesvux

Gäller statsbidrag för regionalt yrkesvux och yrkesvux i kombination med svenska för invandrare och svenska som andraspråk, ej lärlingsvux och yrkesförare

År	Yrkesvux	Yrkesvux med sfi och sva	Totalt
2017			
Anslag	988 000 000 kr	100 000 000 kr	1 088 000 000 kr
Beviljat i ansökan	901 350 000 kr	78 250 000 kr	979 600 000 kr
Nyttjat	803 570 000 kr	41 970 000 kr	845 540 000 kr
Inte nyttjat	184 430 000 kr	58 030 000 kr	242 460 000 kr
2016			
Anslag	423 750 000 kr	100 000 000 kr	523 750 000 kr
Beviljat	423 750 000 kr	93 655 000 kr	517 405 000 kr
Nyttjat	418 607 709 kr	42 881 164 kr	461 488 873 kr
Inte nyttjat	5 142 291 kr	57 118 836 kr	62 261 127 kr
2015			
Anslag	354 895 000 kr*		354 895 000 kr
Beviljat	354 895 000 kr		354 895 000 kr
Nyttjat	354 895 000 kr		354 895 000 kr
Inte nyttjat	0 kr		0 kr

*Källa:* Enligt uppgift från Skolverkets statsbidragsenhet 2018-01-11

\*Inklusive ytterligare medel som tillkom med vårandringsbudgeten.

En ytterligare anledning till att medel inte nyttjas fullt ut är sannolikt kravet på medfinansiering. I syfte att undvika dödviktseffekter där statsbidraget används för att finansiera utbildning som kommunerna ändå planerat att anordna med kommunala medel är statsbidraget villkorat med ett krav på kommunal medfinansiering. Från och med 2017 ska de samverkande kommunerna sammantaget finansiera utbildning av minst samma omfattning i årsstudieplatser som den utbildning som bidraget lämnas för.

## **8.5 Övergången från arbetslöshet till reguljär utbildning**

Som beskrivits tidigare i kapitlet har det sedan en tid tillbaka varit ett uttalat uppdrag för Arbetsförmedlingen att vägleda individer som har behov av en mer omfattande och heltäckande utbildning till reguljär utbildning. Övergången från arbetslöshet till reguljär utbildning är dock beroende av en rad förutsättningar, där gränser mellan politikområden och ansvarsnivåer kan utgöra hinder. Det handlar bland annat om Arbetsförmedlingens förmåga att vägleda och motivera individer att påbörja utbildning, individernas förutsättningar att tillgodogöra sig en utbildningsinsats och utbildningsanordnarnas möjlighet att tillhandahålla utbildningsinsatser anpassade efter målgruppens skiftande förutsättningar.

### **8.5.1 Arbetsförmedlingen behöver förbättra sin vägledning, bedömning och samverkan**

Arbetsförmedlingen har själva konstaterat att den beslutade strategin för matchning till jobb genom utbildning kräver en kultur- och beteendeförändring och en förflyttning i synen på vilket stöd som myndigheten ska erbjuda de arbetssökande. En svag länk som identifierats i uppföljning av strategin var myndighetens arbete med kompetenshöjande insatser för de anställda (Arbetsförmedlingen 2018d). I samband med införandet av strategin utreddes behovet av kompetensutveckling av medarbetarna. Det konstaterades att för att genomföra strategin behöver arbetsförmedlare, chefer och specialister ökad kompetens inom tre områden: vägledning, den arbetsmarknadspolitiska bedömningen och samverkan.

## Vägledning

Utredningen har behandlat Arbetsförmedlingens vägledning till studier och arbete i delbetänkandet i oktober 2017.<sup>20</sup> Där beskrivs hur yrkeskategorin vägledare togs bort hos Arbetsförmedlingen under 2000-talet, och hur specialisering mot vägledning i dag är sällsynt inom myndigheten. Bristande tillgång till kompetensutvecklingsinsatser är ett stort hinder för specialisering mot vägledning. Bristerna ligger både i tillgång på utbildningstillfällen inom interna utbildningar och bristande resurser för anskaffande av externa kompetensutvecklingsinsatser som kan möta ett behov av fördjupad vägledningskompetens. Sedan delbetänkandet publicerades har en nationell strategi för karriärvägledning tagits fram inom myndigheten (Arbetsförmedlingen 2018e). Här beskrivs bland annat behovet av ökad specialisering för att upprätthålla de kunskaper som behövs för att erbjuda en professionell karriärvägledning. Det konstateras att det inom myndigheten finns stort behov av kontinuerlig kompetensutveckling.

Det saknas även digitala kanaler där arbetssökande själva kan hitta samlad information och vägledning kring studier. Utredningen har i delbetänkandet beskrivit behovet av en sammanhållen och objektiv information om tillgängliga utbildningar inom samtliga utbildningsformer med möjlighet till interaktiva vägledningstjänster. Sådana digitala kanaler skulle även kunna användas som arbetsredskap av vägledare inom Arbetsförmedlingen. Sedan delbetänkandet publicerades har Arbetsförmedlingen på uppdrag av regeringen i samverkan med andra berörda myndigheter genomfört en förstudie kring en digital plattform för livslångt lärande. Uppdraget redovisades i augusti 2018 (Arbetsförmedlingen 2018f).

## Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen

Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen behöver stärkas, bland annat när det gäller förmågan att bedöma individens utbildningsbehov. I den enkätundersökning som utredningen gjort bland arbetsförmedlare framkommer att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ofta hjälper arbetsförmedlaren att bedöma individens behov

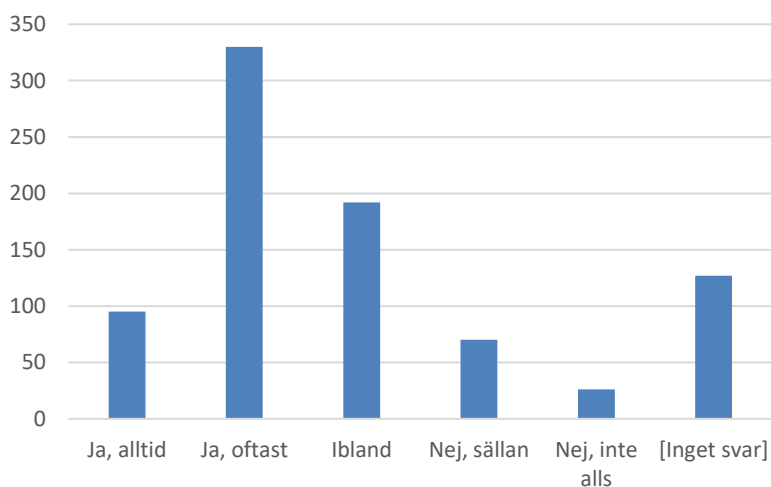
---

<sup>20</sup> SOU 2017:82.

av utbildning, både när det gäller Arbetsförmedlingens egna utbildningsinsatser och behovet av reguljär utbildning. Arbetsförmedlingen har i februari 2018 i ett så kallat förtydligande beskrivit hur arbetsförmedlare bör resonera i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen kring vilken utbildning som är aktuell för individen. Det finns dock utrymme för förbättringar.

Figur 8.4 Hjälper den arbetsmarknadspolitiska bedömningen dig att bedöma den arbetssökandes behov av utbildningsinsatser som Arbetsförmedlingen kan erbjuda (AUB/FUB)?

april–maj 2018

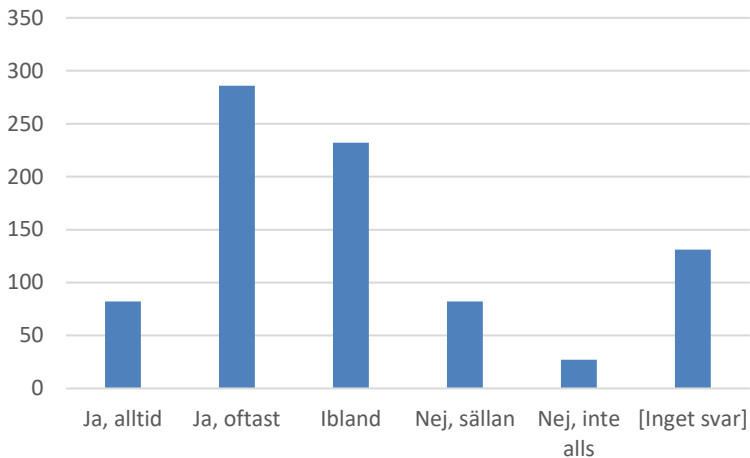


*Källa:* Enkät utskickad till arbetsförmedlare. Enkäten skickades ut i april–maj 2018 till 1 500 arbetsförmedlare. Svarsfrekvensen var 56 procent efter att tre påminnelser och förlängning av svarstiden.

En avgörande förutsättning för en bra bedömning av individens utbildningsbehov är god registerkvalitet som möjliggör en kartläggning av individens kompetenser i relation till arbetsmarknadens behov. Mer om förutsättningar för den arbetsmarknadspolitiska bedömningen och behovet av en god registerkvalitet finns i kapitel 7.

Figur 8.2 Hjälper den arbetsmarknadspolitiska bedömningen dig att vägleda individen till reguljär utbildning i de fall individen har behov av det?

april–maj 2018



*Källa:* Enkät utskickad till arbetsförmedlare. Enkäten skickades ut i april–maj 2018 till 1 500 arbetsförmedlare. Svarsfrekvensen var 56 procent efter att tre påminnelser och förlängning av svarstiden.

## Samverkan på nationell, regional och lokal nivå

Samverkan är ytterligare ett område där Arbetsförmedlingens arbete måste utvecklas för att öka övergången till studier. Detta gäller samverkan på nationell och regional nivå i syfte att säkra att det samlade utbildningsutbudet möter arbetsmarknadens behov på ett tillfredsställande sätt, men även samverkan på lokal nivå kring den enskilda individens behov och den kedja av insatser som behövs för att möta behoven.

Arbetsförmedlingen har tagit fram ett internt dialogstöd för kring hur myndigheten på lokal nivå kan samverka med kommuner och folkbildningen kring övergång till reguljär utbildning och arbetet med studiestartsstöd och utbildningsplikt.<sup>21</sup> Materialet ska utgöra ett stöd för lokal samverkan, men är inte obligatoriskt för de lokala arbetsförmedlingskontoren att använda. Det omfattar bland annat stöd för en intern nulägesanalys som arbetsförmedlingskontoret behöver göra initialt, information om det reguljära utbildningsväsendet och underlag för inbjudan till externa aktörer kring samverkan.

<sup>21</sup> Material på intranätet Vis i maj 2018.

Som stöd för lokal samverkan finns också de överenskommelser som träffats mellan Arbetsförmedlingen och kommuner med hjälp av Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua). I så gott som samtliga kommuner finns nu Dua-överenskommelser om samverkan om unga 16–24 år som varken arbetar eller studerar samt om nyanlända och individer med motsvarande behov av etablering i arbetslivet. Dua-överenskommelserna är särskilt inriktade på målgrupper som står längre från arbetsmarknaden och ofta har utbildningsbehov. Även om vuxenutbildning ofta är en del i Dua-överenskommelserna har de inte detta som sitt främsta fokus, varför Arbetsförmedlingen bedömt det motiverat att ta fram de ytterligare stöd som nämns ovan.

Ett exempel på område där lokal samverkan är avgörande är då Arbetsförmedlingen anvisar arbetssökande till studieförberedande insatser som förberedelse inför reguljär utbildning. Arbetsförmedlingen bedömer att användningen av dessa kan komma att öka med införandet av utbildningsplikten. Det kan handla om situationer där individen nekats studieplats på grund av platsbrist, att en individ nekats plats på grund av att huvudmannen bedömt att individen inte kommer kunna tillgodogöra sig utbildningen, eller då en arbetssökande inväntar besked om en studieplats eller inväntar en kursstart. I dessa fall är det viktigt att Arbetsförmedlingens planering för individen samordnas med exempelvis den individuella studieplanen inom den kommunala vuxenutbildningen.

### **8.5.2 Målgruppen behöver bättre förutsättningar vad gäller information och studiefinansiering**

Helt avgörande för övergång från arbetslöshet till reguljär utbildning är individens motivation och förutsättningar. Arbetsförmedlingen har genomfört en fokusgrupp (2017) med arbetssökande för att undersöka upplevelser av hinder för att påbörja en reguljär utbildning. Fokusgrupper hölls på tre utvalda förmedlingskontor (Malmö, Sandviken och Sala) och sammanlagt intervjuades 50 kvinnor och 62 män i åldersgruppen 24–50 år som inte fullföljt gymnasiet och som varit inskrivna på Arbetsförmedlingen i mer än tre månader.

I intervjuerna ställdes frågor om vad som påverkade den arbetslösa att påbörja en utbildning och vilket stöd Arbetsförmedlingen kunde ge för att underlätta steget. Den sammanfattande bilden av

intervjuerna var behovet av att känna egenmakt genom att få veta vilka möjligheter det finns för en själv, hjälp att se den egna potentialen, kännedom om arbetsmarknadens krav och behov, att det finns ett överblickbart system och att få kontroll över processen. Motstånd till utbildning hängde framför allt samman med frågan om studiefinansiering och en rädsla för att misslyckas. De arbetssökande angav följande exempel på hinder:

- stress och oro kring ekonomin,
- brist på motivation,
- stort jobbfokus – ser inte möjligheterna med utbildning,
- lågt inflytande och avsaknad av egenmakt,
- behov av stöd och hjälp med mål och delmål, gärna med nära koppling till arbetsmarknaden,
- svårt att hitta relevant utbildningsinformation utifrån de egna förutsättningarna – behov av stöd att navigera i informationen,
- avsaknad av kunskap om arbetsmarknaden och vilka utbildningar som leder till jobb – behov av Arbetsförmedlingen som en coach och expert på arbetsmarknaden.

Många av de hinder som nämns ovan signalerar behov av vägledning och stöd som de arbetssökande i dag saknar. Dessa behov kan förhoppningsvis mötas med utbyggd vägledning för vuxna. Kvar står dock frågan om individens finansiering under studietiden. Om övergång till reguljära studier förutsätter ansökan om studiemedel inklusive studielån kommer många personer förhålla sig tveksamma.

Det är sedan tidigare känt att det finns stora skillnader i lånebenägenhet mellan olika studerandegrupper (CSN 2018b). Detta kan ha skilda orsaker. Det kan exempelvis handla om behovet av lån i förhållande till andra inkomstkällor och till de utgifter individen har. Det kan även handla om en bedömning av framtida arbetsmarknadsutsikter och en förväntad inkomstutveckling, där möjligheten att betala tillbaka lånet kan vägas in. Även traditioner och kulturell bakgrund kan påverka benägenheten att låna.

Män tar oftare lån än kvinnor och studerande med svensk bakgrund har en högre lånebenägenhet än studerande med utländsk bakgrund. Bland de studiemedelstagare som är i åldern 25–34 år är det



en högre andel som tar lån än bland yngre och äldre studerande. Heltidsstuderande tar oftare studielån än deltidsstuderande och de som studerar på låga utbildningsnivåer tar mer sällan lån än de som studerar på eftergymnasial nivå.

Studerande med lägre inkomster lånar i högre utsträckning än de som har högre inkomster. Detta kan vara en följd av att den som har högre inkomster inte behöver ta lån. Även föräldrarnas utbildningsbakgrund och inkomstsituation kan påverka studerandes lånebeslut. Lånebenägenheten är högre bland studerande med högutbildade föräldrar än bland dem som har föräldrar med lägre utbildning. Den är även högre bland dem som har föräldrar med högre inkomster och lägre bland dem som har föräldrar med lägre inkomster. Föräldrarnas utbildningsbakgrund tycks ha större inflytande än deras inkomstsituation.

Regeringen har de senaste åren genomfört reformer som syftar till att öka de ekonomiska incitamenten för arbetslösa att påbörja studier. De tre största är införandet av utbildningskontrakt för ungdomar 20–24 år utan fullständig gymnasieutbildning, införandet av studiestartsstöd för arbetssökande i åldern 25–56 år som varit arbetslösa i 6 sammanhängande månader och har ett stort behov av utbildning för att få fäste på arbetsmarknaden, samt utbildningsplikt för deltagare i etableringsprogrammet som har kort utbildning och därför inte kan matchas till arbete utan en mer omfattande utbildningsinsats. Utöver dessa möjligheter finns även de insatser i Arbetsförmedlingens verktygslåda som beskrivs i inledningen av kapitlet. Dessa ger möjlighet att studera med aktivitetsstöd inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Insatserna är dock begränsade vad gäller målgrupp och kringgärdade med omfattande villkor i syfte att undvika dödviktseffekter i form av att möjligheterna används av personer som hade valt att studera även utan dessa mer förmånliga finansieringsmöjligheter.

### **8.5.3 Utbildningsanordnarna behöver bättre förutsättningar för individuella anpassningar**

Enligt Arbetsförmedlingens uppföljning av strategin för matchning till jobb genom utbildning kan informella behörighetskrav som kommuner sätter upp vid antagning till kommunal vuxenutbildning utgöra hinder för övergång till reguljära studier.

I dagsläget finns höga förväntningar på att den kommunala vuxenutbildningen ska bidra till att lösa stora samhällsutmaningar som arbetslöshet, integration och arbetsgivares kompetensförsörjning. En ökning av antalet studerande och att en allt större andel av dessa är utlandsfödda har länge varit två tydliga trender. De många nyanlända med varierande utbildningsbakgrund som på kort tid kommit till Sverige har prövat skolväsendets förmåga att på kort och lång sikt möta behoven och förutsättningarna hos denna grupp.

I regleringen av den kommunala vuxenutbildningen finns stora möjligheter till flexibilitet. Studier ska kunna kombineras med andra utbildningsinsatser och arbete, samt utformas efter den enskildes behov och förutsättningar. Huvudmannen och rektor har stort mandat att utforma sin organisation och verksamhet. I de fall det finns hinder för att erbjuda utbildning för de individer som vägleds eller anvisas till utbildningen från Arbetsförmedlingen förklaras detta därför snarare av resursmässiga och praktiska hinder än av försvårande reglering.

Förutsättningarna att erbjuda parallella stödinsatser och att anpassa utbildningen efter de studerandes heterogena behov ser olika ut mellan olika kommuner. En del kommuner hänvisar därför till skollagens bestämmelse om att en vuxen, för att ha rätt att delta i kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå, ska ha förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.<sup>22</sup> Det är med utgångspunkt i dessa regleringar som en del kommuner har ställt upp språkkrav för att elever ska anses vara behöriga att delta i utbildningen.

Skolverket fick 2018 i uppdrag att redovisa om det fanns hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning samt omfattningen av och orsaken till dessa eventuella hinder (Skolverket 2018b). Skolverkets genomgång visade att mer eller mindre formaliserade språkkrav fortfarande sätts upp för nyanländas deltagande i utbildning inom kommunal vuxenutbildning. En förklaring är den dåliga tillgången till personal med rätt kompetens. Även i uppföljningen av den nya utbildningsplikten lyfts behovet av anpassning av vuxenutbildning för målgruppen (Arbetsförmedlingen 2018a). Det finns behov av kompetensutveckling inom lärarkåren för att möta vuxna nyanlända med en kort utbildningsbakgrund och brister i svenska

---

<sup>22</sup> 20 kap. 11 och 20 §§ skollagen.

språket. Lärarbristen inom yrkesämnena och svenska är fortsatt en försvårande faktor.

## 8.6 Förslag och bedömningar

Den svenska arbetsmarknaden har en låg andel lågkvalificerade arbetstillfällen, och de flesta av våra bristyrken ställer höga krav på kompetens. Den pågående tekniska utvecklingen och globaliseringen tyder på att arbetsmarknaden kommer ha en snabb förändringstakt framöver, vilket även kommer medföra förändrade kompetenskrav. En kommande lågkonjunktur kommer sannolikt medföra ökade rationaliseringar och snabba på förändringstakten ytterligare. Många individer riskerar att stå utan arbete i brist på relevant kompetens.

Det huvudsakliga ansvaret för att skapa förutsättningar för att möta förändrade kompetenskrav på arbetsmarknaden ligger hos det reguljära utbildningssystemet. Det reguljära utbildningssystemet står för den huvudsakliga kompetensförsörjningen till landets arbetsgivare och har som ett av flera syften att stärka individens ställning på arbetsmarknaden. Utredningen lägger i kapitel 9 förslag om en samlad kompetensförsörjningspolitik där en ny statlig myndighet får i uppgift att samla nationella analyser och prognoser över arbetsmarknadens kompetensbehov som underlag för bättre vägledning och en mer träffsäker utbildningsdimensionering. Det är dock viktigt att även den aktiva arbetsmarknadspolitiken och dess tillgängliga åtgärder rustas inför kommande utmaningar. Arbetsförmedlingen behöver få mer ändamålsenliga möjligheter att använda utbildning som arbetsmarknadspolitisk insats.

Utbildning har historiskt varit ett viktigt verktyg i den svenska arbetsmarknadspolitiken. För att arbetsmarknadspolitiken ska vara fortsatt verksam på en arbetsmarknad med höga kompetenskrav, där avståndet mellan efterfrågan på arbetskraft och det tillgängliga arbetskraftsutbudet riskerar att glida isär ytterligare, behövs tillgång till en bred uppsättning av utbildningsinsatser. Det är utredningens slutsats att Arbetsförmedlingen behöver utökade möjligheter att använda sig av det reguljära utbildningssystemet för att tillgodose arbetssökandes utbildningsbehov. Genom en ökad användning av reguljär utbildning kan individer få sina utbildningsbehov tillgodosedda genom ett

bredare och kvalitetssäkrat utbildningsutbud, och Arbetsförmedlingen kan lättare undvika att skapa ett parallellt utbildningsutbud med sina upphandlade utbildningstjänster. Det reguljära utbildningsutbudet är också lämpligt att använda som stabiliseringspolitisk insats vid en kommande lågkonjunktur, då utbildningarna inte behöver vara lika starkt kopplade till arbetsgivares konkreta rekryteringsbehov som de utbildningstjänster som tillhandahålls av Arbetsförmedlingen. Detta var bl.a. en av avsikterna med det tidigare Kunskapslyftet 1997–2002.

Flera kommuner som utredningen har varit i kontakt med har efterfrågat möjligheter för Arbetsförmedlingen att köpa utbildningsplatser i den kommunala vuxenutbildningen. Med en sådan möjlighet skulle Arbetsförmedlingen inte behöva upphandla arbetsmarknadsutbildning som liknar den utbildning som ges inom den kommunala vuxenutbildningen. Utredningen har utrett förutsättningarna för detta och konstaterar att ett sådant förfarande inte är förenligt med gällande upphandlingslagstiftning.<sup>23</sup> I stället behöver resurser för att möta arbets sökandes utbildningsbehov finnas inom ramen för utbildningspolitiken och uppdraget att tillgodose utbildningsbehov hos personer som behöver utbildning för att förbättra sin ställning på arbetsmarknaden behöver vara tydligt fastställt i styrningen av det reguljära utbildningssystemet.

I framtiden ska Arbetsförmedlingen kunna använda utbildning inom det reguljära utbildningssystemet så som myndigheten i dag använder en upphandlad arbetsmarknadsutbildning. Det ska gälla hela det reguljära utbildningsväsendet, även om yrkesinriktad utbildning på gymnasial nivå mest liknar den arbetsmarknadsutbildning som Arbetsförmedlingen i dag upphandlar och sannolikt har högst relevans när det gäller att föra arbetslösa närmre arbetsmarknaden.

Utredningen bedömer att utbildningsutbudet inom yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning i större utsträckning kommer kunna anpassas efter arbetsmarknadens behov i takt med att det regionala perspektivet stärks i dimensionering och planering av utbildningen, samt genom att deltagarvolymen ökar då en del av de individer som i dag studerar en arbetsmarknadsutbildning i stället kan studera mot-

---

<sup>23</sup> Ett mer utförligt resonemang om Arbetsförmedlingens möjligheter att köpa tjänster från kommuner förs i kapitel 11.

svarande utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen. Pågående utveckling inom den kommunala vuxenutbildningen innebär också större möjligheter till individuella anpassningar och flexibla kursstarter. Vid behov behöver Arbetsförmedlingen dock kunna ge individen bättre förutsättningar att studera reguljär utbildning genom förberedande och parallella stödinsatser i samverkan med det reguljära utbildningssystemet.

När Arbetsförmedlingen i framtiden upphandlar eller anordnar utbildningstjänster ska detta vara i syfte att komplettera det reguljära utbildningsväsendet. Arbetsförmedlingen ska fokusera på att erbjuda kortare, kompletterande utbildningsinsatser anpassade efter arbetsgivares konkreta rekryteringsbehov, det som myndigheten i dag kallar rekryteringsutbildningar. Bara om individers utbildningsbehov inte kan tillgodoses genom det reguljära utbildningssystemet ska Arbetsförmedlingen upphandla eller anordna en utbildningstjänst som motsvarar reguljär utbildning. På sikt kommer Arbetsförmedlingens behov att erbjuda utbildningsinsatser som liknar reguljär utbildning att minska.

För att åstadkomma de önskade förändringarna i användningen av utbildningsinsatser krävs följande förflyttningar:

- Arbetsförmedlingen behöver i möjligaste mån undvika att upphandla eller anordna utbildningstjänster för behov som kan tillgodoses genom det reguljära utbildningssystemet.
- Arbetsförmedlingen behöver få tydligare möjligheter att använda reguljär utbildning som arbetsmarknadspolitisk insats för de arbetssökande där detta är motiverat.
- Det reguljära utbildningssystemet, och då särskilt den kommunala vuxenutbildningen, behöver kapacitet att möta arbetssökandes utbildningsbehov.

För att åstadkomma dessa förflyttningar lämnas i detta kapitel förslag om att det ska framgå av reglering att Arbetsförmedlingen får anvisa en enskild att ansöka till en utbildning i det reguljära utbildningssystemet, samt att Arbetsförmedlingen inte ska tillhandahålla utbildning om den enskildes utbildningsbehov kan tillgodoses genom det reguljära utbildningssystemet. Dessutom lämnas förslag om ett

nytt arbetsmarknadspolitiskt program som ska rymma de utbildningsinsatser som Arbetsförmedlingen ska kunna anvisa till, samt validering och fördjupad vägledning.

Utredningen föreslår i kapitel 5 en översyn av det gällande arbetsmarknadspolitiska regelverket, däribland regleringen av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Här lyfts också lämpliga principer för en ny reglering. I kapitel 11 föreslås att det ska framgå av författning vilka former av praktiskt stöd som Arbetsförmedlingen kan erbjuda, däribland utbildning. Om praktiskt stöd i form av utbildning ska framgå att sådan endast får tillhandahållas i det fall motsvarande utbildning inte finns att tillgå inom ramen för det reguljära utbildningssystemet. I kapitel 7 lämnas förslag för en förstärkt arbetsmarknadsbedömning. I arbetsmarknadsbedömningen ska ingå bedöma individens utbildningsbehov. Om reguljär utbildning bedöms vara en lämplig insats ska individens avstånd till arbetsmarknaden avgöra huruvida individen ska vägledas eller anvisas till reguljär utbildning.

Utredningens samlade förslag om användningen av utbildningsinsatser, i kronologisk ordning:

1. Möjligheten att anvisa till reguljär utbildning skrivs in i nuvarande förordning om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (föreslås i detta kapitel).
2. Ett program införs i förordningen om arbetsmarknadspolitiska program som närmare reglerar hur utbildningsinsatser kan användas. Ett program krävs enligt gällande regelverk för att individen ska kunna få försörjning från arbetsmarknadspolitiken under utbildningstiden (föreslås i detta kapitel).
3. Arbetsförmedlingens uppgift att bedöma individens utbildningsbehov tydliggörs (föreslås i kapitel 7).
4. En översyn av regleringen av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten görs (föreslås i kapitel 5). Av ny reglering ska framgå att Arbetsförmedlingen kan erbjuda praktiskt stöd i form av utbildning, samt att Arbetsförmedlingen bara ska erbjuda stöd i form av utbildning om utbildningsbehoven inte kan tillgodoses genom det reguljära utbildningssystemet (föreslås i kapitel 11).

5. Ett nytt regelverk för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten införs vilket, om utredningens principiella resonemang följs, innebär att detaljerad reglering av Arbetsförmedlingens insatser i form av arbetsmarknadspolitiska program tas bort (föreslås i kapitel 5). Detta innebär att Arbetsförmedlingen kommer behöva meddela föreskrifter kring användning av utbildningsinsatser. Individens ersättning bör i framtiden lösas genom separat reglering.

I kapitel 9 om en samlad kompetensförsörjningspolitik lämnas vidare förslag om att de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna ska lämna utlåtande till länets kommuner om den planering av utbildningsutbud som görs i ansökningar om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning i syfte att bredda det regionala utbildningsutbudet. De regionalt utvecklingsansvariga aktörerna ska också samverka med Arbetsförmedlingen och länets kommuner kring planering av utbudet av utbildning och validering som arbetsmarknadspolitiska insatser, oavsett om insatserna ges inom det reguljära utbildningsväsendet eller som tjänster som Arbetsförmedlingen ansvarar för. De regionalt utvecklingsansvariga aktörerna får också i uppgift att ansvara för att skapa forum för regional samverkan med arbetslivets företrädare utifrån de regionala behoven. Dessa förslag kan ytterligare säkra utbildningsutbudets arbetsmarknadsrelevans samt förebygga överlappningar och glapp mellan utbildningsinsatser som handhas av Arbetsförmedlingen respektive erbjuds i det reguljära utbildningssystemet.

### 8.6.1 Det reguljära utbildningssystemet ska användas i första hand

**Förslag:** En arbetsmarknadsbedömning kan resultera i att individen erbjuds en kortare utbildning kopplad till en arbetsgivares konkreta rekryteringsbehov. Sådana utbildningsinsatser ska kunna tillhandahållas av Arbetsförmedlingen.

En arbetsmarknadsbedömning kan även resultera i att individen erbjuds en utbildning som inte är direkt knuten till en rekryterande arbetsgivare. I första hand ska individen då vägledas

till en sådan reguljär utbildning. Men om en arbetsmarknadsbedömning visat att det är motiverat ska Arbetsförmedlingen även kunna anvisa individen att ansöka till sådan reguljär utbildning.

Reguljär utbildning ska användas i första hand för att tillgodose den enskildes utbildningsbehov. I det fall den enskildes utbildningsbehov inte kan tillgodoses genom det reguljära utbildningssystemet kan Arbetsförmedlingen tillhandahålla utbildning. Följande tillägg ska därför göras till förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten:

§ Arbetsförmedlingen får anvisa en enskild att ansöka till en utbildning i det reguljära utbildningssystemet.

Arbetsförmedlingen får meddela föreskrifter om anvisning till utbildning.

§ Arbetsförmedlingen ska inte tillhandahålla utbildning om den enskildes utbildningsbehov kan tillgodoses genom det reguljära utbildningssystemet.

Möjligheten att använda utbildning ska vidare regleras i ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program. Se avsnitt 8.6.2. Programmet gör det möjligt att studera reguljär utbildning med ersättning från arbetsmarknadspolitiken i sammanlagt motsvarande högst 6 månaders heltidsstudier.

En arbetsmarknadsutbildning som tillhandahålls av Arbetsförmedlingen ska i regel vara en matchningsinsats snarare än en insats med ett betydande kunskapsinnehåll. Den ska utformas med ett konkret rekryteringsbehov i åtanke. Den ska användas för individer som har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen och komma i arbete efter avslutad insats. Arbetsmarknadsutbildningen ska bidra till att motverka bristsituationer på arbetsmarknaden, men inte ge en hel yrkesutbildning från grunden. Det utbildningsbehov arbetsmarknadsutbildningen ska täcka kan sägas svara mot utbildningsbehov C i figur 8.1 i kapitlets inledning. Inom Arbetsförmedlingen har sådana utbildningstillfällen kommit att kallas rekryteringsutbildningar. Denna typ av kortare, gärna arbetsplatsförlagda utbildningar i nära samverkan med en eller flera rekryterande arbetsgivare ska vara den huvudsakliga



formen för de utbildningsinsatser som handhas av Arbetsförmedlingen.

I dagsläget finns dock många inskrivna arbetssökande hos Arbetsförmedlingen som har behov av mer omfattande och mer formaliserade utbildningsinsatser för att nå en varaktig ställning på arbetsmarknaden. Dessa utbildningar är inte alltid kopplade till konkreta rekryteringsbehov och är möjliga att använda som stabiliseringspolitisk insats. Så länge som inriktningen för arbetsmarknadspolitiken är att rusta personer för ökad anställningsbarhet och bidra till att möta arbetsgivares kompetensförsörjningsbehov behöver Arbetsförmedlingen kunna bidra till att även personer med dessa utbildningsbehov, motsvarande utbildningsbehov B i figur 8.1 i kapitlets inledning, får en möjlighet att möta dessa.

Med de reformer som nu genomförs inom den kommunala vuxenutbildningen finns ökande möjligheter till individanpassade och flexibla utbildningsinsatser i enlighet med individens och arbetsmarknadens behov. Med ett allt mer flexibelt och arbetsmarknadsnära utbildningsutbud inom det reguljära utbildningssystemet finns inte behov att upphandla motsvarande insatser inom ramen för arbetsmarknadspolitiken. Denna typ av utbildningsbehov ska därför i första hand tillgodoses genom vägledning till det reguljära utbildningssystemet. Men när arbetsmarknadsbedömningen visat att det är lämpligt ska Arbetsförmedlingen också kunna anvisa en individ att ansöka till reguljära studier som en arbetsmarknadspolitisk insats.

Reguljär utbildning ska alltså vara det huvudsakliga sättet att tillgodose arbetssökandes utbildningsbehov om de inte kan kopplas direkt till en rekryterande arbetsgivare. Men för att undvika glapp i utbildningsutbudet bedömer utredningen att Arbetsförmedlingens möjlighet att tillhandahålla utbildning som motsvarar den inom det reguljära utbildningssystemet behöver kvarstå under en övergångsperiod, för att vid behov komplettera det reguljära utbildningssystemet. Detta kräver dock att Arbetsförmedlingen i större utsträckning behöver ta hänsyn till det befintliga utbudet av reguljär utbildning. Kopplingen till det reguljära utbildningssystemet behöver stärkas både i anskaffningen av utbildningstjänster och i användningen av dessa. Dessutom behöver lokal samverkan kring individen stärkas i syfte att säkra kedjan av insatser mellan Arbetsförmedlingen och den aktuella utbildningsanordnaren.

Utöver detta kan Arbetsförmedlingen behöva utveckla sitt utbud av förberedande insatser, motsvarande utbildningsbehov A i figur 8.1 i kapitlets inledning, för att förbättra de inskrivnas förutsättningar att tillgodogöra sig reguljära studier. Dessa insatser bör anordnas i samverkan med det reguljära utbildningssystemet för att skapa sammanhållna kedjor av insatser med utgångspunkt i individens behov.

Givet att utvecklingen av den kommunala vuxenutbildningen fortsätter i linje med det nya Kunskapslyftets intentioner, Komvuxutredningens förslag (2018) och direktiven till den pågående utredningen av planering och dimensionering av utbildning på gymnasial nivå (Dir. 2018:17) så kommer den kommunala vuxenutbildningen framöver att bli än mer flexibel utifrån individens behov och utbildningsutbudet bättre anpassat efter arbetsmarknadens behov. Detta kommer, tillsammans med tydligare möjligheter att använda reguljär utbildning som arbetsmarknadspolitisk insats samt de förslag utredningen lämnar i kapitel 9 om en stärkt regional samordning mellan Arbetsförmedlingen och anordnare inom reguljär utbildning, medföra att det reguljära utbildningssystemets kapacitet att möta arbets sökandes utbildningsbehov stärks. Det bör leda till att Arbetsförmedlingens behov att upphandla utbildningsinsatser på sikt minskar ytterligare.

Det är viktigt att Arbetsförmedlingen säkerställer att principen att använda reguljär utbildning i första hand inte leder till att färre individer erbjuds utbildningsinsatser. Utredningens förslag syftar sammantaget till en breddning av Arbetsförmedlingens tillgängliga utbildningsinsatser, inte till en begränsning av dessa. Förändringen består i att anskaffning och anordning av utbildning i alla steg behöver ske med kännedom om, och i samverkan med, det reguljära utbildningssystemet. Utredningens linje i detta kapitel är, precis som i övriga kapitel, att samverkan underlättas av en tydlig ansvarsfördelning. I detta fall gäller att utbildning i första hand är ett ansvar för det reguljära utbildningssystemet.

I övrigt ska Arbetsförmedlingens upphandling av arbetsmarknadsutbildning följa myndighetens generella principer för användning av externa leverantörer av arbetsmarknadstjänster. Ett mer utförligt resonemang om de generella principerna för Arbetsförmedlingens arbetsmarknadstjänster förs i kapitel 11.

## Vad menas med ”om den enskildes utbildningsbehov kan tillgodoses genom det reguljära utbildningssystemet”?

Arbetsförmedlingens utbildningstjänster ska inte användas om utbildningsbehovet kan tillgodoses genom det reguljära utbildningssystemet, t.ex. den kommunala vuxenutbildningen, folkbildningen eller yrkeshögskolan. I stället ska detta befintliga utbildningsutbud användas genom att Arbetsförmedlingen vägleder eller anvisar den arbetssökande att söka till och studera utbildningen. En rimlig utgångspunkt är huruvida utbildning mot samma målyrke erbjuds på samma utbildningsort, eller inom ett rimligt pendlingsavstånd.

Det är upp till Arbetsförmedlingen att göra bedömningen huruvida utbildningsbehovet kan tillgodoses genom det reguljära utbildningssystemet. Det är viktigt att Arbetsförmedlingen här tar hänsyn till det faktum att det vanligaste hindret för ett bredare utbildningsutbud inom den kommunala vuxenutbildningen är att det är för få sökande till olika utbildningsinriktningar. Det reella utbildningsutbudet kan därmed vara bredare än de utbildningar som för tillfället anordnas.

Utredningens bedömning är att det reguljära utbildningssystemets förmåga att tillgodose arbetssökandes behov av utbildning för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden generellt sett är mycket god. Arbetsmarknadsinriktade utbildningar, både längre och kortare, finns tillgängliga i hög utsträckning inom den kommunala vuxenutbildningen. För individer som inte klarar eller inte vill delta i det ordinarie utbildningsväsendet utgör motsvarande utbildning på folkhögskola ett alternativ. Inom yrkeshögskolan finns både hela yrkesutbildningar och fristående kurser anpassade efter arbetsgivares kompetensbehov. Om den enskildes utbildningsbehov trots detta inte kan tillgodoses genom reguljär utbildning ska Arbetsförmedlingen kunna erbjuda utbildningstjänster som gör detta.

Det kan finnas olika anledningar till att en individs behov inte kan tillgodoses genom reguljär utbildning. Det kan för det första handla om individens tillgång till utbildningen. Även om en stor del av den kommunala vuxenutbildningen är rättighetsbaserad kan det förekomma situationer då rådande urvalsreglering inte helt stämmer med Arbetsförmedlingens bedömning av individens behov av eller förutsättningar för studier. Alltför få utbildningsstarter kan också medföra att individen skulle behöva vänta för länge på att påbörja en

utbildningsinsats. Individuella anpassningar, t.ex. anpassad studietakt eller parallella stödinsatser är trots en flexibel reglering inte alltid möjliga i praktiken. Utbildningarnas innehåll och utbud på orten kan också vara otillräckligt för att individen ska finna ett lämpligt arbete efter avslutad utbildning.

Utredningen menar dock att de eventuella begränsningar som listats ovan ska utgöra undantag och att det reguljära utbildningssystemet i framtiden måste kunna tillgodose utbildningsbehov hos en mycket heterogen grupp studerande. Mer om utbildningsanordnarnas förutsättningar finns i kommande avsnitt.

### **Vad menas med ”arbetsgivares konkreta rekryteringsbehov”?**

Med utbildning utformad efter arbetsgivares konkreta rekryteringsbehov menas att en eller flera arbetsgivare står som mottagare av de personer som går utbildningen. De berörda arbetsgivarna medverkar aktivt i planeringen eller genomförandet av utbildningen, exempelvis genom att vara med vid urval av deltagare eller genom att påverka innehållet i utbildningen. Dessa utbildningsinsatser kan gärna vara arbetsplatsförlagda. Denna typ av utbildningstjänst ska Arbetsförmedlingen med fördel tillhandahålla.

### **Hur ska arbetsförmedlingens praktiska stöd i form av utbildning koordineras med det reguljära utbildningssystemet?**

#### *Anskaffning av utbildningsinsatser*

Arbetsförmedlingen ska arbeta för att på sikt minimera de tillfällen då myndigheten anskaffar utbildning som motsvarar sådan som ges i det reguljära utbildningssystemet. De utbildningstjänster som Arbetsförmedlingen anskaffar genom upphandling eller bidragsgivning ska utgöra ett komplement till det reguljära utbildningssystemet. Det innebär att myndigheten innan en utbildningstjänst anskaffas ska analysera om det finns andra sätt att möta behovet, dvs. genom att vägleda eller anvisa arbetssökande att söka till reguljär utbildning.

Även om det i Arbetsförmedlingens strategi för matchning till jobb genom utbildning framgår att Arbetsförmedlingen ska använda sig av den yrkesutbildning som bäst motsvarar arbetsmarknadens

behov finns fortfarande en prioriteringsordning inom Arbetsförmedlingen som innebär att avtalad arbetsmarknadsutbildning ska användas före reguljär utbildning vid liknande utbildningsbehov (2018b). Anledningen är att myndigheten är mån om att hålla en god relation till sina leverantörer, som behöver stabila förutsättningar för sin verksamhet. Utredningens avsikt är dock att vända på denna prioriteringsordning så att reguljär utbildning blir förstahandsvalet. Så länge det inte utgår någon ersättning från Arbetsförmedlingen till t.ex. en kommunal huvudman för individens utbildning menar utredningen att det inte kan anses föreligga någon avtalsmässig konkurrens mellan reguljär utbildning och upphandlad arbetsmarknadsutbildning. Det kan till och med vara lämpligt att Arbetsförmedlingen skriver in i kommande förfrågningsunderlag och avtal att arbetsmarknadsutbildning bara kommer användas i det fall motsvarande utbildning inte kan erbjudas inom det reguljära utbildningssystemet eftersom det är en viktig förutsättning för anbudsgivare att känna till. På sikt ska dock denna konkurrenssituation inte kunna uppstå, då Arbetsförmedlingen inte ska tillhandahålla utbildning som motsvarar den inom reguljär utbildning. Utbildningsleverantörer kan i stället leverera motsvarande utbildning inom ramen för det reguljära utbildningssystemet.<sup>24</sup>

I kapitel 9 lämnas förslag om en ny myndighet för kompetensförsörjning. Arbetsförmedlingen bör i upphandlingen av arbetsmarknadsutbildning använda sig av de prognoser över arbetsmarknadens behov och de forum för branschsamverkan som den föreslagna myndigheten för kompetensförsörjning kommer att ansvara för. Detta kommer även underlätta en synkronisering mot utbudet inom det reguljära utbildningssystemet.

På sikt kommer Arbetsförmedlingens behov att upphandla utbildningsinsatser minska i takt med att det reguljära utbildningssystemet i ökad utsträckning kan fylla arbetssökandes utbildningsbehov. Under en övergångsperiod behöver dock möjligheten för Arbetsförmedlingen att upphandla och anordna arbetsmarknadsutbildning som liknar utbildningen inom det reguljära utbildningssystemet att kvarstå. Behov av att komplettera det reguljära utbildningsutbudet kan fångas upp både i anskaffning av utbildningstjänster och i användning av dessa. I behovsfångsten inför upphandling behöver analysen samordnas i de regionala forum för utbildningsdimensionering och

---

<sup>24</sup> Se avsnittet om konsekvenser för företag i slutet av kapitlet.

branschsamverkan som utredningen föreslår att de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna får ett tydligare mandat att ansvara för. Se kapitel 9.

### *Användning av utbildningsinsatser*

De befintliga avtal som finns upphandlade för arbetsmarknadsutbildning är konstruerade så att det är möjligt att möta lokala och regionala behov genom att paketera ihop de utbildningsmoduler som behövs för att möta efterfrågat behov. Detta ger bra möjligheter att se till att de utbildningar som Arbetsförmedlingen tillhandahåller kompletterar det reguljära utbildningsutbudet. Vid användning av avtal ska detta samplaneras regionalt med utbudet inom det reguljära utbildningssystemet. På så sätt säkras en överblick av det totala utbildningsutbudet i regionen och risken för överlappningar och glapp mellan utbildningsformer minskar.

Utredningen lämnar i kapitel 9 förslag om ett utökat mandat i kompetensförsörjningsfrågor för de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna. Samplanering mellan Arbetsförmedlingen och det reguljära utbildningsväsendets aktörer kan med fördel samordnas genom den regionalt utvecklingsansvariga aktörens kompetensförsörjningsarbete.

### *Lokal samverkan kring individens kedja av insatser*

Arbetsförmedlingen behöver säkerställa att rätt utbildningsinsats erbjuds till rätt individ. Utredningen lämnar i kapitel 7 förslag för förbättringar av den arbetsmarknadspolitiska bedömningen som bl.a. innebär att Arbetsförmedlingen ska bli bättre på att bedöma individens avstånd till arbetsmarknaden samt vilken eventuell insats som mest effektivt skulle bidra till att föra individen närmre arbetsmarknaden. Detta ska även omfatta individens utbildningsbehov. En mer träffsäker bedömning av den arbetssökandes utbildningsbehov bör säkra att endast personer som har förutsättningar att tillgodogöra sig och dra nytta av en utbildning anvisas till en sådan som arbetsmarknadspolitisk insats, samt att rätt utbildningsinsats erbjuds både avseende individens behov och förutsättningar samt arbetsmarknadens efterfrågan.

När det gäller övergång till reguljära studier tycks det hos lokala arbetsförmedlingskontor generellt finnas en större uppfattning om att det föreligger hinder för kommunerna att ta emot Arbetsförmedlingens målgrupper i den kommunala vuxenutbildningen jämfört med hos kommunerna själva. I en studie av hinder för övergång till reguljära studier är det mer vanligt förekommande att lokala arbetsförmedlingskontor menar att språkrav, lärarbrist och alltför få utbildningsstarter utgör hinder för övergång än att kommunerna själva bedömer detta (Arbetsförmedlingen 2018h). Detta tyder på brister i lokal samverkan kring utbildning.

För samverkan kring individens utbildning mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna har Arbetsförmedlingen tagit fram särskilda dialogstöd. Det finns även erfarenheter av samverkan kring utbildningsinsatser bl.a. från samarbetet kring utbildningsplikten samt Delegationen för unga och nyanländas lokala överenskommelser och så kallade lokala jobbspår. Dessa erfarenheter bör tas till vara och implementeras i långsiktiga samverkansstrukturer för att bli mindre person- och projektbundna.

### Arbetsförmedlingen bör fortsatt stärka vägledning och motivering till studier

**Bedömning:** Arbetsförmedlingen bör intensifiera sitt arbete med att utveckla och förstärka myndighetens vägledning. Specialisering och kompetensutveckling för arbetsförmedlare som ska arbeta med vägledning kan vara en möjlig väg.<sup>25</sup>

Regeringen bör nära följa myndighetens arbete enligt den strategi som beslutats för matchning till jobb genom utbildning samt den nationella strategin för karriärvägledning.

**Bedömning:** Arbetsförmedlingen bör utveckla utbudet av förberedande insatser för att dessa i större utsträckning ska kunna förbereda inför reguljära studier i en sammanhållen kedja av insatser, samt överväga att utveckla parallella stödinsatser för in-skrivna som studerar i det reguljära utbildningssystemet.

<sup>25</sup> Se bedömningar i utredningens delbetänkande SOU 2017:82.

Arbetsförmedlingen måste förbättra sin förmåga att identifiera individers utbildningsbehov och vägleda dem till rätt utbildningsinsats eller vidare vägledning inom utbildningssystemet. I delbetänkandet har utredningen beskrivit hur Arbetsförmedlingen bör stärka sin vägledning och sin samverkan med andra aktörer som bedriver vägledning. Regeringen bör följa det arbete som Arbetsförmedlingen bedriver för att förbättra myndighetens vägledningskompetens. Detta gäller även utvecklingen av samverkan med andra aktörer som bedriver vägledning, särskilt lokalt. Arbetsförmedlingsenheter och kommuner är överens om att bristen på vägledningsresurser har en påverkan på övergångarna till utbildning (Arbetsförmedlingen 2018h). Samverkan med den studie- och yrkesvägledning som erbjuds inom kommunens vuxenutbildning och folkbildningen är nödvändig för att undvika onödigt mer- och dubbelarbete.

Det kan vara en utmaning att motivera en arbetssökande att vilja börja studera, särskilt om tidigare erfarenheter av studier varit negativa. Vägledning kan därför behöva kombineras med motiverande och förberedande insatser. Arbetsförmedlingen bör arbeta för att vidareutveckla användningen av de förberedande och studiemotiverande insatser myndigheten upphandlar av externa leverantörer respektive erbjuder genom avtalssamverkan med folkbildningen. Syftet med dessa insatser är att förbereda inför vidare insatser, bl.a. att underlätta för deltagarna att påbörja eller återgå till reguljära studier.

När det gäller Arbetsförmedlingens förberedande insatser finns få effektstudier gjorda. En förklaring är att effekten kan vara svårare att mäta när syftet är progression snarare än övergång till arbete. En av få granskningar gjordes av Riksrevisionen (2017) som granskade effekterna av förberedande och orienterande utbildning mellan 2006–2011. Enligt granskningen fick personer som tagit del av insatsen lägre arbetsinkomster i jämförelse med om de i stället varit öppet arbetslösa eller deltagit i insatsen arbetspraktik. Dessa resultat har dock inte kontrollerats för huruvida de individer som inte deltagit i Arbetsförmedlingens insatser fått insatser från en annan aktör, exempelvis kommunen. Arbetsförmedlingen anser trots detta att det finns ett behov av vidare utveckla kunskaperna om hur effekterna av förberedande utbildning ser ut. En prioritering framöver är att skapa förutsättningar för ett ändamålsenligt nyttjande av insatsen med tydligare fokus på individens slutmål (enligt årsredovisningen 2017).



Riksrevisionen lyfte i sin granskning behovet av att Arbetsförmedlingen ser över hur insatsen används samt hur bättre förutsättningar kan skapas för att utvärdera olika inriktningar av insatsen. Utredningen delar denna uppfattning och menar att utvecklingsarbetet även bör inkludera de insatser som erbjuds i samverkan med folkbildningen. Arbetsförmedlingen bör också, i linje med den huvudsakliga principen om att använda reguljär utbildning i första hand, se över hur de förberedande insatser som handhas av Arbetsförmedlingen förhåller sig till orienteringskurser i den kommunala vuxenutbildningen. En orienteringskurs ska ha ett eller flera av följande syften: medverka till väl underbyggda beslut om studie- och yrkesval, ge ökade studietekniska färdigheter, vara en introduktion till kurser inom olika kunskapsområden, ge tillfälle för validering, ge modersmålsstöd eller studiehandledning på modersmål och ge stöd i form av yrkessvenska.

Utredningen menar att Arbetsförmedlingen även bör se över möjligheten att tillhandahålla parallella stödinsatser för individer som studerar reguljära studier som arbetsmarknadspolitisk insats. Generellt är det en uppgift för det reguljära utbildningsväsendet, exempelvis den kommunala vuxenutbildningen och folkbildningen, att anpassa utbildningen och efter individens behov och möta eventuella stödbehov. Men då utredningen erfar att det förekommer att reguljär utbildning ännu har svårt att möta behoven hos en allt mer heterogen grupp studerande kan en möjlig väg vara att Arbetsförmedlingen bidrar för att ge de inskrivna bättre möjligheter att genomföra den anvisade insatsen. Dessa stödinsatser måste i så fall planeras och genomföras i nära samarbete med utbildningsaktören och utgå från en gemensam målbild för insatsen.

### **8.6.2 Utbildningsinsatser ska samlas i ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program för vägledning, validering och utbildning**

**Förslag:** Ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program inrättas i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program för arbetssökande i behov av fördjupad vägledning, validering och utbildning. Programmet ersätter de nuvarande programmen *Arbetsmarknadsutbildning* och *Validering*.

Genom det nya programmet får Arbetsförmedlingen följande möjligheter att erbjuda utbildningsinsatser inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program:

- Arbetsmarknadsutbildning får erbjudas en arbetssökande för att underlätta för den enskilde att få eller behålla ett arbete och för att lösa arbetsgivares konkreta rekryteringsbehov.
- Utbildning som handhas av Arbetsförmedlingen och som motsvarar reguljär utbildning får erbjudas om individens utbildningsbehov inte kan tillgodoses genom reguljär utbildning.
- Uppdragsutbildning<sup>26</sup> och reguljär utbildning får utnyttjas om utbildningen motsvarar längst 6 månaders heltidsstudier.

Programmet omfattar även fördjupad vägledning och validering för att understryka möjligheten att utforma en kedja av insatser för att synliggöra och komplettera den arbetssökandes befintliga kompetens. Detta innebär att det befintliga arbetsmarknadspolitiska programmet *Validering* och regleringen av detta införlivas i det nya programmet. Möjlighet att erbjuda fördjupad vägledning tillförs genom formuleringen:

- Fördjupad vägledning får erbjudas en arbetssökande som stöd för att den enskilde ska kunna göra ett övervägt val av arbete och utbildning.

**Bedömning:** På sikt anser utredningen att utbudet av arbetsmarknadspolitiska insatser inte bör regleras i form av arbetsmarknadspolitiska program. De tjänster Arbetsförmedlingen kan erbjuda de inskrivna bör kunna användas mer fritt med utgångspunkt i en kvalificerad och systematisk arbetsmarknadsbedömning, och individens ekonomiska ersättning bör regleras frikopplat från det praktiska stödet. Till dess denna mer genomgripande förändring är gjord bör dock det arbetsmarknadspolitiska program som föreslås här inrättas.

---

<sup>26</sup> Vid uppdragsutbildning kan beställaren vara Arbetsförmedlingen eller en annan aktör. Denna möjlighet används i dag främst för de så kallade snabbspåren för nyanlända som innefattar uppdragsutbildning på eftergymnasial nivå.

Om utredningens förslag om en översyn av gällande arbetsmarknadspolitiska regelverk inte förverkligas bör följdändringar göras i förordningen om arbetsmarknadspolitiska program som innebär att övriga möjligheter till reguljär utbildning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program (se tabell 8.1) tas bort. Dessa möjligheter kommer att vara överflödiga med det nya program som föreslås här.

Genom det nya programmet blir det möjligt för Arbetsförmedlingen att anvisa inskrivna att ansöka och studera reguljär utbildning med möjlighet till ersättning från arbetsmarknadspolitiken under högst 6 månader. Programmet är inte riktat till en specifik målgrupp, utan kan erbjudas de individer för vilka en eller flera av dessa insatser bedöms vara motiverade efter en arbetsmarknadsbedömning.

En tydligare tillgång till reguljär utbildning som arbetsmarknadspolitisk insats innebär bättre möjligheter att erbjuda detta till de individer som har behov av en mer formaliserad och påbyggnadsbar utbildning. Det underlättar också för Arbetsförmedlingen att undvika risken för överlappningar mellan upphandlade utbildningstjänster och utbildningar inom det reguljära utbildningssystemet. Dessutom ökar flexibiliteten i användningen av utbildningsinsatser i arbetsmarknadspolitiken genom tillgång till befintliga utbildningsinsatser inom det reguljära utbildningssystemet.

Ur ett kompetensförsörjningsperspektiv ger det ett mer robust och överblickbart system som skapar bättre förutsättningar för såväl kvalitetssäkrat utbildningsinnehåll och dimensionering i enlighet med arbetsmarknadens behov som för vägledning till individer kring möjliga utbildningsalternativ. För utbildningsleverantörer kan förändringen innebära mer långsiktiga förutsättningar då yrkesinriktad vuxenutbildning i högre utsträckning kommer ges inom samma system som genom större volymer kan bli mindre känsligt för fluktuationer.

Möjligheten för Arbetsförmedlingen att anvisa en deltagare till utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet med försörjning från arbetsmarknadspolitiken är i dag avgränsad till vissa målgrupper. Inom etableringsprogrammet gäller sedan 1 januari 2018 den så kallade utbildningsplikten. Utbildningsplikten innebär att alla nyanlända som tar del av Arbetsförmedlingens etableringsinsatser, och som bedöms vara i behov av utbildning för att kunna komma i arbete, kan anvisas att söka och ta del av utbildning. Den som inte

söker en anvisad utbildning, avvisar en utbildning eller som inte deltar i sådan utbildning kan varnas eller stängas av från etableringsersättning. Reguljär utbildning kan ingå som förberedande insats för den som är långtidsinskriven invandrare eller har en funktionsnedsättning, eller deltar i Arbetsförmedlingens jobb- och utvecklingsgaranti. Sedan 2016 finns också en möjlighet för deltagare jobb- och utvecklingsgarantin att studera på heltid i sammanlagt 12 månader inom komvux på både grundläggande och gymnasial nivå eller motsvarande utbildning på folkhögskola med bibehållet aktivitetsstöd. I jobb- och utvecklingsgarantin finns även en möjlighet att kombinera deltagande i garantin på deltid med studier på deltid i max sex månader. För deltagare i jobbgarantin för unga finns också möjlighet att läsa en kortare yrkesinriktad eller teoretisk vuxenutbildning med aktivitetsstöd.

Utredningen erfar efter dialog med Arbetsförmedlingen att en anledning till att de olika möjligheter som finns att anvisa deltagare till reguljär utbildning utnyttjas i låg utsträckning kan vara att regleringen är svårtolkad. Det saknas en konsekvent linje i styrningen av myndighetens användning av utbildningsinsatser. Även Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua 2018) har uppfattat att det finns en utbredd osäkerhet både lokalt och centralt på Arbetsförmedlingen kring i vilken mån arbetssökande kan delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program, samt hur olika typer av utbildning kan kombineras med varandra eller med andra aktiviteter. Det är utredningens bedömning att dessa möjligheter behöver tydliggöras och att antalet sårlosningar för olika målgrupper behöver minska. Reguljär utbildning som arbetsmarknadsåtgärd behöver kunna erbjudas individer som inte bedöms få en varaktig ställning på arbetsmarknaden utan sådan utbildning, oavsett individens ålder, ursprung eller tid i arbetslöshet. Det nuvarande arbetsmarknadspolitiska programmet arbetsmarknadsutbildning är även möjligt att använda innan individen blivit långvarigt arbetslös. För att reguljär utbildning ska kunna fylla samma funktion som arbetsmarknadsutbildningen behöver detta även gälla för möjligheterna att studera reguljär utbildning som arbetsmarknadspolitisk insats. Ett sådant program som kan användas för personer i behov av tidiga insatser ska också omfatta fördjupad vägledning och validering för att understryka möjligheten att skapa en kedja av insatser i syfte att uppnå stärkt kompetens.

Det är viktigt att reguljär utbildning som arbetsmarknadspolitisk insats används på ett effektivt och legitimt sätt. Som för Arbetsförmedlingens verksamhet i stort gäller att myndigheten ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden. Det är avgörande att Arbetsförmedlingen i användningen av möjligheten att anvisa inskrivna till att ansöka till och genomföra reguljär utbildning bevakar risken att möjligheten används av personer som har en relativt god ställning på arbetsmarknaden även utan utbildning. Reguljär utbildning som arbetsmarknadsåtgärd ska bara erbjudas individer som inte bedöms få en varaktig etablering på arbetsmarknaden utan sådan utbildning.

Av förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår att en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad och endast får göras om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. En stor vikt vilar på att arbetsmarknadsbedömningen görs utifrån uppdaterad kunskap om arbetsmarknadens kompetenskrav och vilka arbetsmarknadspolitiska insatser som ger bäst resultat utifrån individens egenskaper. Bedömningen av huruvida en utbildning är lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv är avgörande för att upprätthålla förtroendet för systemet.

### **Fördelen med ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program**

Det är tydligt att regelverken runt de ekonomiska stöden i hög grad påverkar antalet övergångar till reguljär utbildning (Arbetsförmedlingen 2018h). Stöden kan inverka på den samlade ekonomin för enskilda eller deras familjer och avgöra om de väljer att påbörja en utbildning. Ett arbetsmarknadspolitiskt program är i dag nödvändigt för att Arbetsförmedlingen ska kunna anvisa en person till en insats och besluta om aktivitetsstöd under insatsens pågående för att säkerställa individens förutsättningar att delta. Med dagens reglering blir ett arbetsmarknadspolitiskt program därför nödvändigt.

På sikt anser utredningen att utformningen av arbetsmarknads- politiska insatser bör delegeras till Arbetsförmedlingen som utifrån sin expertroll bäst bör kunna avgöra vilket praktiskt stöd myndig- heten ska kunna erbjuda för att stötta inskrivna arbetssökande. Insatserna bör också i möjligaste mån inte vara målgruppsbestämda. Vilken individ som får tillgång till en insats ska i stället avgöras av en förstärkt arbetsmarknadsbedömning. Mer om behovet av en översyn av gällande arbetsmarknadspolitiska regelverk finns att läsa i kapi- tel 5. Till dess ett nytt regelverk kommit på plats drar utredningen slutsatsen att en förändring i programförordningen är den lämpligaste lösningen för att tydliggöra Arbetsförmedlingens möjlighet att an- vända reguljär utbildning som arbetsmarknadspolitisk insats. I fram- tiden kan detta styras genom att myndigheten meddelar föreskrifter. Frågan om individens ersättning bör då lösas i separat reglering.

Ett arbetsmarknadspolitiskt program innebär både ett erbjud- ande och en sanktionsmöjlighet. Ett erbjudande om reguljära studier med ersättning från arbetsmarknadspolitiken innebär samtidigt en möjlighet för Arbetsförmedlingen att sanktionera en individ som inte ansöker till eller deltar i anvisad reguljär utbildning, på samma sätt som gäller för arbetsmarknadsutbildning i dag. Detta behövs då många i målgruppen hos Arbetsförmedlingen åtminstone inlednings- vis saknar egen motivation till studier. De studerande kan inled- ningsvis sakna motivationen att gå en utbildning men efter en anvis- ning till utbildning efter hand upptäcka att de är mer positivt inställda till insatsen än de inledningsvis trodde.

För arbetsmarknadspolitiska program som omfattar reguljär utbild- ning gäller att den arbetssökande själv ansöker till utbildningen genom utbildningsanordnarens ordinarie ansökningssystem. Dagens aktivi- tetskontroll vid reguljära studier inom arbetsmarknadspolitiska program innebär att det inte sker en särskild aktivitetsrapportering efter genomförd utbildning. Aktivitetsrapporten fångar inte auto- matiskt upp huruvida den arbetssökande har uppnått de kunskaps- mål eller exempelvis de gymnasiepoäng som varit syftet med studierna. Utredningens slutsats är att det är rimligt att bevisbördan i aktivi- tetskontrollen i framtiden i högre utsträckning ligger på individen. Den kontrollerande aktören behöver utarbeta lämpliga förhållnings- regler för vad som kan betraktas som rimlig aktivitetsnivå vid reguljära studier som arbetsmarknadspolitisk insats. Mer om kontroll- uppdraget och hur detta bör utföras framöver finns i kapitel 6.

Även Dua (2018) har rekommenderat regeringen att överväga att förenkla möjligheterna för arbetssökande att, efter en arbetsmarknadspolitisk bedömning, delta i exempelvis kommunal vuxenutbildning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. En förutsättning bör enligt Dua vara att det finns en lokal överenskommelse om samverkan samt att Arbetsförmedlingen och kommunen är överens om insatsens innehåll. Arbetsmarknadsutredningen delar bedömningen att lokal samverkan kring individens kedja av insatser är helt nödvändig i de fall en individ både tar del av Arbetsförmedlingens och kommunens insatser.

### Förbättra utbildningsanordnarnas förutsättningar att anordna utbildning för målgruppens behov

**Bedömning:** Regeringen behöver säkerställa att det reguljära utbildningssystemet har en tydlig uppgift och förutsättningar för att anordna utbildningar som möter behoven hos arbetssökande som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Utredningen rekommenderar därför att regeringen förverkligar Komvuxutredningens förslag om ett förtydligande av målen för vuxenutbildningen så att det tydligt framgår att arbetslivets behov av kompetensförsörjning ska beaktas i vuxenutbildningen.<sup>27</sup> Utredningen stödjer även Komvuxutredningens förslag om en ny prioriteringsprincip i skollagen, samt nya urvalsgrunder för komvux och regionalt yrkesvux. Sammantaget skulle dessa förändringar ge kommunerna bättre förutsättningar att erbjuda utbildning för personer som bedöms behöva detta för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden.

**Bedömning:** Det utökade regionala mandatet för kompetensförsörjningsfrågor som utredningen föreslår i kapitel 9 kommer möjliggöra en bättre regional överblick och säkring av utbildningsutbudet utifrån arbetsmarknadens behov. Det kommer även skapa bättre strukturer för samverkan med företrädare för arbetslivet på regional nivå för kvalitetssäkring av utbildningen.

<sup>27</sup> SOU 2018:71.

Utredningens huvudlinje är att arbetssökandes utbildningsbehov i första hand ska mötas av det reguljära utbildningsväsendet. Men även om Arbetsförmedlingen anvisar en individ att söka till och delta i reguljär utbildning kan myndigheten inte säkerställa att individen får en utbildningsplats eller vilken typ av utbildning individen tar del av. För detta måste det reguljära utbildningssystemet ansvara. Det reguljära utbildningssystemet måste ha en tydlig uppgift, såväl som förutsättningar för, att anordna utbildningar som möter behoven hos arbetssökande som behöver utbildning för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden. Dessa behov kan variera mycket och ställer därmed stora krav på individanpassning och flexibilitet. Förutsättningar som måste säkras inkluderar:

- individens tillgång till utbildningen,
- kontinuerlig antagning under året så att individen inte behöver vänta för länge på att påbörja en utbildningsinsats,
- möjligheter till individuella anpassningar, t.ex. anpassad studietakt eller parallella stödinsatser,
- ett utbildningsinnehåll som svarar mot arbetsmarknadens kompetensbehov så att individen kan finna ett arbete efter avslutad utbildning, och
- dimensionering av utbildningen som motsvarar hela arbetsmarknadens behov på en arbetsmarknad större än den lokala.

Utredningens slutsats är att det reguljära utbildningssystemet redan i dag har kapacitet att uppfylla dessa förutsättningar men att pågående utveckling, Komvuxutredningens redovisade förslag och de övriga förslag som Arbetsmarknadsutredningen lämnar skulle stärka denna kapacitet ytterligare. Resonemanget utvecklas nedan.

### *Tillgång till utbildningen*

En stor del av den kommunala vuxenutbildningen är rättighetsbaserad och de flesta studerande inom komvux i dag omfattas av någon form av rätt till utbildningen. Det finns ändå anledning att se



över regleringen för att ge bättre förutsättningar att erbjuda utbildning för personer som bedöms behöva detta för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden.

Varje kommunmedborgare har rätt att delta i komvux på grundläggande nivå från och med andra kalenderhalvåret det år personen fyller 20 år om personen saknar sådana kunskaper som uppnås i grundskolan. Varje kommun ska aktivt verka för att nå de vuxna i kommunen som har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå och motivera dem att delta i sådan utbildning.<sup>28</sup> Varje kommun ska också informera om möjligheterna till utbildning på gymnasial nivå och aktivt verka för att vuxna i kommunen deltar i sådan utbildning.<sup>29</sup> När det gäller komvux på gymnasial nivå ska kommunerna sträva efter att anordna utbildning som svarar mot kommunmedborgarnas efterfrågan och behov. I vissa fall är även komvux på gymnasial nivå en rättighet för individen. Sedan 1 januari 2017 har en individ rätt att studera komvux på gymnasial nivå i syfte att läsa in grundläggande och särskild behörighet till högskola eller yrkeshögskola.<sup>30</sup> Det finns ingen begränsning av hur många särskilda behörigheter eller kunskaper en individ kan läsa, men man har endast rätt att läsa in en särskild behörighet eller kunskap åt gången.

Urval av sökande ska inte göras till sådan kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå som en sökande har rätt att delta i. Rätt till komvux gäller dock inte all utbildning på gymnasial nivå. Om det finns fler behöriga sökande till en gymnasial utbildning på komvux än vad det finns platser ska ett urval göras. Den generella principen är att de som fått minst utbildning då prioriteras (20 kap. 2 § skollagen). Närmare bestämmelser om urval för komvux på gymnasial nivå finns i 3 kap. 7–8 §§ vuxenutbildningsförordningen. Här anges att sökande som har kort tidigare utbildning ska ges företräde vid antagningen till sådan utbildning.

För platser som finansieras av statsbidrag för regionalt yrkesvux finns möjlighet att också beakta den sökandes ställning på arbetsmarknaden. Enligt förordningen om statsbidrag för regionalt yrkesvux ska den prioriteras som har kort tidigare utbildning och svag ställning på arbetsmarknaden. Bestämmelserna i skollagen gäller dock

---

<sup>28</sup> 20 kap. 10 § skollagen SFS 2010:800.

<sup>29</sup> 20 kap. 17 § skollagen SFS 2010:800.

<sup>30</sup> 20 kap. 16, 19–19 a–e §§ skollagen.

även kommunal vuxenutbildning som finansieras genom det särskilda statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Det innebär att möjligheten att beakta en svag ställning på arbetsmarknaden i urvalet till utbildningen är svårtolkad för kommunerna. Samtidigt kan en kommun påverka behovet av urval genom dimensioneringen av antalet platser till kurser som har stor efterfrågan.

Eftersom urval endast kan tillämpas för utbildningar där den sökande inte har rätt till komvux kvarstår i huvudsak två typer av utbildningar där frågan om urval kan bli aktuell. Den första – och volymmässigt största – är yrkesutbildningar inom komvux. Den andra är teoretiska utbildningar där målet inte är att få behörigheter till högskola eller särskilda kunskaper för studier inom yrkeshögskolan. Om det finns fler sökande än utbildningsplatser så får sökande med kort tidigare utbildning alltså företräde. Ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv kan därmed en målkonflikt uppstå i de fall då personer med längre utbildningsbakgrund ändå har en svag ställning på arbetsmarknaden och behov av yrkesinriktad utbildning.

Komvuxutredningen som redovisade sitt slutbetänkande i augusti 2018 hade bl.a. i uppdrag att analysera och ta ställning till om det i vissa fall bör kunna göras undantag från skollagens bestämmelser om att de som har fått minst utbildning ska prioriteras när det gäller antagning till komvux på gymnasial nivå och i så fall föreslå möjligheter till sådana undantag. Komvuxutredningen (2018) konstaterade att i takt med att vuxenutbildningen fått en allt bredare roll i samhället har det under senare år visat sig att den nuvarande prioriteringsordningen fungerar mindre väl och ibland leder till att vissa grupper aldrig får tillgång till komvux, även om de har stora behov av en viss utbildning. I takt med att yrkesutbildningar inom komvux har kommit att efterfrågas mer och mer av individer som redan har en högskoleförberedande gymnasieexamen, men inte har för avsikt att studera vidare vid högskola eller yrkeshögskola har denna tolkning från kommunerna kommit att bli en spärr för dessa sökande. Detsamma gäller sökande med högre utbildning från ett annat land, även om deras tidigare utbildning inte ger tillräckliga kvalifikationer för anställning i Sverige. Folkbildningsrådet (2018b) har även uppmärksammat att övergången från folkbildning till yrkesvux förhindras av att individer som läst allmän kurs på folkhögskola inte räknas som kortutbildade och därmed prioriteras ned vid ett urval.

Komvuxutredningen föreslog därför en ny prioriteringsprincip i skollagen, samt nya urvalsgrunder för komvux och regionalt yrkesvux. Dagens prioriteringsregel i skollagens 20 kap. 2 § som anger att den som fått *minst utbildning* ska prioriteras, ändras till att den med *störst behov av utbildning* ska prioriteras. Urvalsreglerna i komvuxförordningens 3 kap. 7 § föreslogs ändras så att hänsyn ska tas till den sökandes behov av utbildningen för:

- att etablera sig på arbetsmarknaden,
- pågående yrkesverksamhet,
- planerat yrkesval.

Förtur ska dock ges till en sökande som önskar fullfölja studier som den sökande har påbörjat enligt en individuell studieplan. Utredningens bedömning är att den föreslagna regleringen skulle innebära att det är mycket sannolikt att de individer som Arbetsförmedlingen efter en arbetsmarknadspolitisk bedömning bedömer är i behov av utbildning som arbetsmarknadspolitisk insats, även är de individer som kommunen bedömer ska prioriteras vid behov av urval. Utredningen rekommenderar därför regeringen att förverkliga Komvuxutredningens förslag.

Så länge som det kommunala huvudmannaskapet för vuxenutbildningen kvarstår är det dock upp till kommunen att besluta om urval till utbildningen i de fall utbildningen inte är rättighetsbaserad och det finns fler sökande än tillgängliga utbildningsplatser. Samtidigt är det Arbetsförmedlingens uppgift att ansvara för att den inskrivna individen får tillgång till insatser som kan bidra till att stärka individens ställning på arbetsmarknaden. En väl utvecklad lokal samverkan är därför nödvändig för att skapa förståelse för respektive aktörs perspektiv och prioriteringar. Erfarenheter från arbetet med utbildningsplikten är att det finns en utvecklingspotential när det gäller Arbetsförmedlingens samverkan med kommunernas utbildningsförvaltning.

### *Flexibilitet och individuella anpassningar*

Inom kommunal vuxenutbildning ska kommunerna tillhandhålla utbildning på grundläggande och gymnasial nivå samt utbildning i svenska för invandrare (sfi). Utgångspunkten ska vara den enskildes

behov och förutsättningar, och utformningen av innehållet i utbildningen ska anpassas därefter. Den kommunala vuxenutbildningens uppgift är enligt styrdokumentet att vara flexibelt i tid och rum, ha kontinuerlig antagning och på andra sätt anpassa utbildningen efter individers unika behov. Kraven på flexibilitet fordrar att kommunerna antar elever till utbildning under hela året. I praktiken fördelas cirka 4–5 antagningstillfällen över ett kalenderår, för att kommunen ska ha en chans att för varje antagningstillfälle samla ihop tillräckligt många elever för att starta en studiegrupp (Komvuxutredningen 2018).

Den kommunala vuxenutbildningen har trots den generösa regleringen inte alltid förutsättningar att ta emot en mer heterogen målgrupp studerande. Det är inte främst de ekonomiska resurserna som utgör hinder för att erbjuda kommunal vuxenutbildning till arbetslösa som har behov av detta. Det har de senaste åren funnits mer ekonomiska medel till vuxenutbildning än vad kommunerna förbrukat. Resurstilldelningen har ökat, men resursanvändningen har inte ökat i samma utsträckning. Det är således andra faktorer än de ekonomiska som bromsar utbyggnaden av vuxenutbildning. En tydligt begränsande faktor är bristen på behöriga lärare. Mycket tyder på att lärartillgången kommer att vara en återhållande faktor när det gäller utbyggnaden av vuxenutbildningen framöver.

Andra hinder har identifierats efter arbetet med den så kallade utbildningsplikten. Införandet av utbildningsplikten den 1 januari 2018 underströk nödvändigheten av att arbeta aktivt med att anpassa och utveckla utbildningen och undervisningen inom komvux för att möta utbildningsbehoven hos nyanlända med kort utbildningsbakgrund. Skolverket har i en utvärdering av utbildningsplikten beskrivit svårigheten för utbildningsanordnare att ta emot de individer som anvisas att söka utbildning inom ramen för utbildningsplikten (Skolverket 2018c). Enligt Skolverkets utvärdering av kommunernas arbete är flexibilitet och möjligheter att anpassa utbildningen och undervisningen viktiga framgångsfaktorer för att möta målgruppens utbildningsbehov. Hur undervisningen organiseras och vilket stöd som erbjuds varierar tydligt mellan kommunerna. Vissa kommuner arbetar med språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt och med studiehandledning och undervisning på modersmål medan detta är mindre vanligt eller nästan inte alls förekommer i andra kommuner.

Regeringen har gett Skolverket flera uppdrag för att stödja kommunerna i arbetet med att erbjuda utbildning för personer med kort tidigare utbildning. Skolverket har bl.a. tagit fram ett stödmaterial som ska underlätta för kommunerna att kombinera sfi med andra delar av komvux till en utbildning främst anpassad för målgruppen, så att utbildning ska kunna bedrivas under hela dagar, fem dagar i veckan (Skolverket 2017b). Skolverket har också sett över om innehållet i kursplanerna och kursutbudet inom komvux på grundläggande nivå motsvarar de behov och de förutsättningar som finns hos gruppen och lämnat förslag på ändringar (Skolverket 2016b). I augusti 2018 tillsatte regeringen även en utredning som ska se över hur sfi behöver förändras för att förbättra genomströmningen och underlätta övergång till och kombination med annan vuxenutbildning (Dir. 2018:73).

Det finns en uppfattning hos Arbetsförmedlingens lokala kontor att individernas språkkunskaper kan vara ett stort hinder för att påbörja reguljära studier. Arbetsförmedlingens bild är att kommuner gör olika bedömningar rörande kunskapskraven på utbildningsdeltagarna när de ska påbörja en vuxenutbildning (Arbetsförmedlingen 2018h). Det finns enligt Arbetsförmedlingen ett fortsatt utrymme för kommunerna att hitta lösningar för att anordna fler utbildningar med språkstöd. Den pågående sfi-utredningen kommer sannolikt bidra till detta. Men utöver detta ser utredningen också möjlighet för Arbetsförmedlingen att bidra ytterligare till att förbereda individer inför reguljär utbildning. Utredningen bedömer att Arbetsförmedlingen bör utveckla myndighetens förberedande insatser i syfte att stärka deltagarnas förutsättningar att tillgodogöra sig reguljära studier.

### *Utbildningsutbud och innehåll anpassat efter arbetsmarknadens behov*

En viktig förutsättning för användning av reguljär utbildning i arbetsmarknadspolitiskt syfte är att utbildningsutbudet motsvarar arbetsmarknadens behov så att individen kan hitta ett arbete efter avslutad utbildning. För detta krävs både en ändamålsenlig dimensionering av utbildningsutbudet och kvalitetssäkring av utbildningens innehåll.

Utredningen föreslår i kapitel 9 att de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna får en mer tydlig roll för kompetensförsörjningsfrågorna på regional nivå. I uppgiften föreslås ingå att genomföra analyser och prognoser över kompetensförsörjningsbehov i privat och offentlig sektor i länet på kort och lång sikt. Med stöd av dessa analyser och prognoser ska de regionala aktörerna bidra med analyser inför utbildningsdimensionering inom olika utbildningsformer i länet. De regionala aktörerna ska också få ett tydligare inflytande i den utbildningsplanering som kommunerna gör i ansökan om statsbidrag för regionalt yrkesvux. Genom dessa förändringar kan det regionala utbildningsutbudet anpassas bättre efter den regionala arbetsmarknadens kompetensbehov.

Utredningen föreslår vidare i kapitel 9 att de regionala aktörerna ska skapa förutsättningar för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och det reguljära utbildningssystemet kring planering av utbudet av utbildning som arbetsmarknadspolitiska insatser, oavsett om dessa handhas av Arbetsförmedlingen eller anordnas i det reguljära utbildningssystemet. På så sätt kan Arbetsförmedlingen få bättre överblick över det reguljära utbildningsutbudet och undvika att skapa ett parallellt utbud med upphandlade tjänster. Dessutom ökar flexibiliteten i användningen av utbildningsinsatser i arbetsmarknadspolitiken genom tillgång till befintliga utbildningsinsatser inom det reguljära utbildningssystemet.

Branschsamverkan kring utbildningens utformning och täta arbetsgivarkontakter under utbildningstiden är avgörande för kvaliteten i all form av ykesinriktad utbildning. Utredningen föreslår i kapitel 9 att de regionala aktörerna ska samordna samverkan kring kompetensförsörjningsfrågor med företrädare för arbetslivet utifrån behoven av detta i länet. Detta innebär att branschsamverkan kring yrkesinriktad utbildning, oavsett om denna handhas av Arbetsförmedlingen eller inom det reguljära utbildningssystemet, med fördel kan samlas i detta regionala forum utifrån de regionala aktörernas uppdrag.

## 8.7 Konsekvensanalyser

Utredningens slutsats är att en förändrad arbetslöshetssammansättning, från en i huvudsak konjunkturell arbetslöshet till en arbetslöshet som i högre grad kan beskrivas som strukturell, föranleder

behov av nya arbetsmarknadspolitiska verktyg för att möta individens utbildningsbehov. Den utbildning som erbjuds i det reguljära utbildningssystemet måste i större utsträckning kunna användas som arbetsmarknadspolitisk insats. Utredningens förslag kommer i sig dock varken leda till att fler eller färre arbetssökande erbjuds utbildningsinsatser. I vilken mån den arbetsmarknadspolitiska bedömningen kommer leda fram till ett beslut om vägledning eller anvisning till en utbildningsinsats kommer även fortsatt att bero på den politiska och ekonomiska styrningen av arbetsmarknadspolitiken. Utredningens förslag innebär i sig varken utökade eller minskade kostnader för staten. De ekonomiska konsekvenserna beror på hur verktygen kommer att användas.

Samlade kostnader och finansiella konsekvenser av utredningens förslag redovisas i kapitel 14.

### Ekonomiska konsekvenser

I takt med att Arbetsförmedlingens användning av reguljär utbildning som arbetsmarknadspolitisk insats ökar, bör medel överföras från anslaget för arbetsmarknadspolitiska program till det reguljära utbildningssystemet. Regeringen bör besluta om lämplig fördelning av medlen inom det reguljära utbildningssystemet. En möjlighet kan vara att minska kommunernas medfinansieringskrav för statsbidraget för regionalt yrkesvux.

Den kommunala vuxenutbildningen finansieras i huvudsak med kommunala medel. Genom åren har det dock funnits olika statliga satsningar på kommunal vuxenutbildning. Under åren 1993–1997 satsade regeringen särskilt på vidareutbildning för arbetslösa genom att betala ut ett extra statsbidrag till kommuner som erbjöd vuxenutbildning. Det efterföljdes av det så kallade Kunskapslyftet, en femårig satsning på utbildning för arbetslösa och kortutbildade under åren 1997–2002 som innebar att ett statsbidrag utgick för utbildning som motsvarade cirka 100 000 årsstudieplatser. År 2003 infördes ett nytt riktat bidrag för kommunernas utbildning för vuxna. Under 2007 och 2008 utgick inget riktat statligt stöd för utbildning av vuxna. I stället för det riktade stödet utgick ett reducerat generellt bidrag som lagts in i det kommunala utjämningsbidraget.

Sedan år 2009 har kommunerna genom riktade statsbidrag fått möjlighet att i utökad omfattning anordna yrkesutbildningsinsatser för vuxna på gymnasial nivå, så kallat yrkesvux. Detta har inneburit att kommunerna kunnat erbjuda ett större utbildningsutbud och mer kostnadskrävande yrkesutbildning än vad som varit möjligt inom ramen för kommunernas egen budget. Den 1 januari 2017 trädde en ny förordning om statsbidrag för yrkesvux i kraft med en modell för en regionaliserad yrkesutbildning för vuxna. Statsbidraget regleras i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning och hanteras av Skolverket som vid sin fördelning av bidraget ska ta hänsyn till behoven av kompetens på arbetsmarknaden och arbetslöshetens omfattning i de samverkande kommunerna (34 §).

Statsbidraget villkoras med att kommuner samverkar och ansöker gemensamt. Minst tre kommuner ska samverka om planering och genomförande av utbildningen i syfte att öka utbildningsutbudet för enskilda och tillgodose behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna. Syftet med den regionala modellen är att i högre grad än tidigare möta den regionala arbetsmarknadens behov av yrkesutbildning på gymnasial nivå.

För att ytterligare stärka det regionala perspektivet ska de samverkande kommunerna också samråda med den regionalt utvecklingsansvariga aktören i det eller de länen som de ansökande kommunerna ligger i. Statsbidragsförordningen ställer också krav på att de samverkande kommunerna samverkar med Arbetsförmedlingen.

Hur kommunerna möter dessa villkor om samverkan varierar. På många håll har grupper av kommuner en lång bakgrund av samverkan kring planering och dimensionering av utbildningarna i regionen. I vissa fall tar den regionalt utvecklingsansvariga aktören ett stort ansvar för koordinering de sökande kommunerna emellan. I andra fall ses samverkan mer som ett administrativt krav för att uppfylla villkoren för statsbidraget. I samtliga fall gäller dock att kommunerna gör sin egen behovsanalys och motiverar behovet av statsbidrag utifrån denna. Skolverket ifrågasätter inte behovsanalysen och de prioriteringar som görs av de sökande kommunerna. Man kontrollerar inte heller att samverkan kring utbildningsutbudet med regionalt utvecklingsansvarig aktör och Arbetsförmedlingen verkligen ägt rum.

Skolverket fick 2016 i uppdrag av regeringen att förbereda inför införandet av den nya statsbidragsförordningen. En del av uppdraget var att i samverkan med Arbetsförmedlingen och Myndigheten för



yrkeshögskolan utarbeta en fördelningsmodell som kan användas vid beslut om fördelning av statsbidrag för regional yrkesutbildning för vuxna och då ta hänsyn till behoven av kompetens på arbetsmarknaden och arbetslöshetens omfattning i de berörda kommunerna (Skolverket 2017a). Från och med 2018 kommer kommunerna att fritt kunna ansöka om det antal platser de har behov av utifrån de genomförda behovsanalyserna. I det fall det totala antalet sökta platser överstiger tillgänglig budget för statsbidraget kommer beräkningar utifrån denna fördelningsmodell avgöra slutlig tilldelning av årsstudieplatser. Skolverket har ingen egen verksamhet för arbetsmarknadsprognoser. Fördelningsmodellen bygger därför på nationell statistik över arbetslösheten i landet.

De anslagna medlen för statsbidraget har ökat de senaste åren. En stor del av medlen kommer dock inte till användning (se tabell 8.9). En anledning till att statsbidraget inte nyttjas fullt ut är enligt Skolverket att kommunerna har svårt att hitta deltagare till utbildningarna. Det kan bero på att Arbetsförmedlingen har upphandlat arbetsmarknadsutbildningar inom samma område på orten. En annan anledning kan vara att Arbetsförmedlingen och kommunen inte vägleder och motiverar inskrivna till reguljär utbildning i tillräcklig omfattning, och att den lokala samverkan kring övergång från arbetslöshet till reguljär utbildning inte fungerar.

En ytterligare anledning till att medel inte nyttjas är kravet på medfinansiering. För att undvika dödviktseffekter där statsbidraget används för att finansiera utbildning som kommunerna ändå planerat att anordna med kommunala medel är statsbidraget villkorat med ett krav på kommunal medfinansiering. De samverkande kommunerna ska sammantaget finansiera utbildning som motsvarar den statsbidragsfinansierade utbildningen av minst samma omfattning i årsstudieplatser som den utbildning som bidraget lämnas för. Medfinansieringen är enligt Skolverket ett hinder för kommuner oavsett storlek. Det är svårt att redovisa och försvåra samverkan kommuner emellan. Många kommuner anger att kravet på medfinansiering i stor eller ganska stor utsträckning har begränsat hur många platser de erbjuder inom regionalt yrkesvux (SKL 2018).

Med hjälp av den nya fördelningsnyckeln ska Skolverket kunna tilldela kommunerna en bidragsram av vilken det framgår hur många utbildningsplatser en kommun har rätt till. På så sätt ges kommun-

erna bättre planeringsförutsättningar för det kommunala budgetarbetet, vilket underlättar kommunernas möjligheter att möta de medfinansieringskrav som statsbidraget ställer. Utredningens bedömning är att för att ytterligare stärka styrningen mot att Arbetsförmedlingen i större utsträckning ska använda sig av det reguljära utbildningsystemet för att tillgodose arbetssökandes utbildningsbehov så bör medel föras över från anslaget för arbetsmarknadspolitiska program till utbildningspolitiken. Hur medlen fördelas blir en fråga för regeringen att avgöra. En möjlig väg är att se över kraven på medfinansiering i statbidragsförordningen för regionalt yrkesvux, då detta tycks utgöra ett hinder för att anslagna medel ska nyttjas fullt ut.

Även Kostnadsutjämningsutredningen (2018) konstaterar att komvux i framtiden kommer fylla en viktig funktion i förhållande till sysselsättningen. Kostnadsutjämnningen mellan kommuner och lands-ting syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla invånarna service oberoende av opåverkbara, strukturella förhållanden som befolkningens sammansättning, gleshet och produktionsförutsättningar. Kostnadsutjämningsutredningen föreslår bland annat en ny delmodell avseende komvux inklusive SFI som speglar skillnader mellan kommunerna i socioekonomi och inte minst flyktingmottagande. En variabel för utjämnningen ska enligt förslaget baseras på det förväntade utbildningsbehovet i kommunerna. Utbildningsbehovet baseras på komvux potentiella målgrupp i kommunen, för riket genomsnittlig inskrivningsgrad i komvux samt en korrigering för skillnader i förvärvsfrekvens. Kommuner med låg sysselsättning får ett större förväntat utbildningsbehov än kommuner med en hög sysselsättning, och därmed mer resurser i utjämningsmodellen.

Arbetsmarknadsutredningens förslag kan inte ge garantier för att anslagna resurser för regionalt yrkesvux fortsatt kommer att ligga på samma nivå i framtiden. Framtida politiska prioriteringar kan leda till minskade statliga medel för yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning. Detsamma gäller dock de statliga medel som anslås för arbetsmarknadspolitiska program, där finansieringen av upphandling av arbetsmarknadsutbildningen ingår. Policyförslag kan inte förhindra förändrade politiska prioriteringar med mindre än att ny rättighetslagstiftning införs. Huvudlinjen för arbetsmarknadspolitiken är dock att dess insatser är behovsprövade, inte rättighetsbaserade, och

hur behoven bedöms varierar med konjunkturen, med demografiska faktorer och efter politiska prioriteringar.

### **Konsekvenser för det kommunala självstyret**

Det är kommunerna som är huvudmän för den kommunala vuxenutbildningen. Så länge som det kommunala huvudmannskapet för vuxenutbildningen kvarstår är det upp till kommunen att besluta om urval till utbildningen i de fall utbildningen inte är rättighetsbaserad och det finns fler sökande än tillgängliga utbildningsplatser. Komvuxutredningens förslag (2018) kan, i det fall regeringen förverkligar förslagen, förtydliga målen för vuxenutbildningen så att det tydligt framgår att arbetslivets behov av kompetensförsörjning ska beaktas i vuxenutbildningen samt ge kommunerna bättre förutsättningar att erbjuda utbildning för personer som bedöms behöva detta för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsutredningen rekommenderar regeringen att besluta i linje med Komvuxutredningens förslag men lämnar inga egna förslag som påverkar kommunerna i detta avseende.

Kommunerna beslutar även över utbildningsutbudet inom den yrkesinriktade vuxenutbildningen. Den pågående utredningen om planering och dimensionering av gymnasial utbildning (Dir 2018:17) ska bl.a. föreslå hur utbildning inom komvux bättre kan planeras och dimensioneras utifrån regionala och nationella kompetensbehov. Ett bättre anpassat utbildningsutbud underlättar användningen av reguljär utbildning som arbetsmarknadspolitisk insats. I kapitel 9 om en nationell kompetensförsörjningspolitik lämnar utredningen förslag om att de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna ska bidra till kommunernas ansökningar om statsbidrag för regionalt yrkesvux för ett bredare regionalt utbildningsutbud, samt att de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna ska skapa en plattform för Arbetsförmedlingen för att samverka med regionens utbildningsanordnare kring planering av utbudet av utbildning och validering som arbetsmarknadspolitiska insatser, oavsett om insatserna ges inom det reguljära utbildningsväsendet eller som tjänster upphandlade av Arbetsförmedlingen. Konsekvenser av dessa förslag diskuteras i kapitel 9.

## **Konsekvenser för jämställdheten och möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen**

Med tydligare möjligheter att använda reguljär utbildning som arbetsmarknadspolitisk insats får Arbetsförmedlingen ett bredare utbud av utbildningsinsatser att erbjuda arbetssökande som har behov av detta. Det innebär bland annat att nyanländas heterogena utbildningsbehov lättare kan tillgodoses. Oavsett om en person som är ny i Sverige behöver en yrkesutbildning från grunden eller en kompletterande utbildning på högskola för att nå en varaktig ställning på arbetsmarknaden så ska arbetsmarknadspolitiken kunna bidra till att personen påbörjar sådan utbildning.

Förslagen kan även bidra till att rätta till den skeva könsmässiga fördelningen av vilka som tar del av utbildning som arbetsmarknadspolitisk insats. Könsfördelningen bland deltagare i arbetsmarknadsutbildning under år 2017 var 28 procent kvinnor och 72 procent män. Det nuvarande utbudet av arbetsmarknadsutbildningar har en slagsida åt mansdominerade yrken och en av de tidigare mest kvinnodominerade arbetsmarknadsutbildningarna, den mot undersköterska, upphandlas inte längre eftersom kompetenskraven i yrket anses vara för höga för att rymmas inom en arbetsmarknadsutbildning. Med en stärkt möjlighet att anvisa arbetssökande t.ex. till undersköterskeutbildning i det reguljära utbildningsväsendet kan den ojämnställda fördelningen av utbildning som arbetsmarknadspolitisk insats motverkas.

## **Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i hela landet**

Utredningens förslag innebär ett bredare och mer flexibelt utbud av arbetsmarknadspolitiska utbildningsinsatser i hela landet. Alla kommuner ska tillhandahålla sådan vuxenutbildning som är rättighetsbaserad, och statsbidraget för regionalt yrkesvux möjliggör ett bredare utbud av yrkesutbildningar än vad kommunerna själva finansierar. Utbildningsutbudet kan breddas ytterligare genom det stärkta regionala perspektiv som utredningen föreslår i kapitel 9.

Arbetsförmedlingen kommer kunna erbjuda alla dessa utbildningar som arbetsmarknadspolitisk insats och har samtidigt möjlighet att täcka upp där det reguljära utbildningsutbudet inte tillgodoser alla individers eller hela arbetsmarknadens behov. Detta ger sammantaget ett mer robust system som varken är begränsat till Arbetsförmedlingens leverantörer eller dimensioneringen inom det reguljära utbildningssystemet.

### **Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags**

Arbetsförmedlingen ska enligt utredningens förslag inte upphandla utbildningar som motsvarar de som ges inom det reguljära utbildningssystemet om individens behov kan tillgodoses där. Det reguljära utbildningssystemet ska användas i första hand. Även om det är svårt att uppskatta hur stor andel av utbildningsinsatserna som i stället kan erbjudas i form av reguljär utbildning så kommer detta innebära att en del av de utbildningstjänster som Arbetsförmedlingen tidigare upphandlat inte längre kommer behöva upphandlas. De utbildningsleverantörer som Arbetsförmedlingen i dag har avtal med är ofta också leverantörer av reguljär utbildning. Dessa skulle därmed leverera mindre utbildning till Arbetsförmedlingen och mer till exempelvis kommuner. Samtidigt ställs högre krav på utbildningsleverantörer i det reguljära utbildningssystemet, bl.a. när det gäller lärarbehörighet. Detta innebär att alla leverantörer som levererar arbetsmarknadsutbildning kanske inte kan leverera liknande utbildning i det reguljära utbildningssystemet. Dessa leverantörer kan dock fortfarande leverera arbetsgivarnära utbildning, så kallad rekryteringsutbildning, till Arbetsförmedlingen.

Mindre upphandlingar möjliggör också för mindre utbildningsföretag att bli leverantörer jämfört med Arbetsförmedlingens stora, nationella upphandlingar. Detta kan innebära att marknaden breddas och öppnas upp för mindre leverantörer. Men med mindre upphandlingar följer också en risk att upphandlingsförfarandet blir mer splittrat och utfört med lägre kompetens jämfört med Arbetsförmedlingens nationella upphandlingar. Under den fokusgrupp utredningen genomfört med utbildningsleverantörer nämndes beställarens

upphandlingskompetens som en betydande skillnad mellan att leverera arbetsmarknadsutbildningar och utbildning inom kommunal vuxenutbildning. I kommunal vuxenutbildning är det många olika inköpare där alla har olika villkor och krav, medan Arbetsförmedlingens upphandling är nationell och ger samma förutsättningar över hela landet. Kommunernas förmåga att förutse arbetsmarknadsbehov bedömdes också som sämre eftersom de saknar överblick över en arbetsmarknad större än den lokala. Utredningen bedömer att ett starkare regionalt samarbete bland mindre huvudmän kan motverka denna risk.

## **8.8 Alternativa förslag**

### **8.8.1 Alternativ till ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program**

Utredningen har även övervägt andra möjliga lösningar än det föreslagna arbetsmarknadspolitiska programmet. Dessa beskrivs kort nedan.

#### **Bredda definitionen av arbetsmarknadsutbildning**

Arbetsmarknadsutbildning är ett arbetsmarknadspolitiskt program och definieras i nuläget i 11 och 12 § förordningen om arbetsmarknadspolitiska program enligt nedan:

11 § Med arbetsmarknadsutbildning avses yrkesinriktad utbildning som syftar till att underlätta för den enskilde att få eller behålla ett arbete och som motverkar att brist på arbetskraft uppstår på arbetsmarknaden.

12 § Uppdragsutbildning på eftergymnasial nivå får utnyttjas som arbetsmarknadsutbildning för personer utan erfarenhet av svenskt arbetsliv eller med begränsad sådan erfarenhet om utbildningen motsvarar längst 6 månaders heltidsstudier. Förordning (2015:947).

Som beskrivits tidigare i kapitlet finns inga formella hinder för att Arbetsförmedlingen skulle kunna anvisa en person att söka till och studera en reguljär yrkesinriktad utbildning inom ramen för programmet arbetsmarknadsutbildning. Det enda som föreskrivs om utbildningens anordning är att den ska vara yrkesinriktad, underlätta för den enskilde att få eller behålla ett arbete och motverkar arbetskraftsbrist. En möjlig alternativ lösning skulle därmed kunna vara att

tydliggöra de möjligheter som finns inom ramen för det befintliga programmet och understryka att arbetsmarknadsutbildning även kan utgöras av yrkesinriktad reguljär utbildning i de fall individen är i behov av sådan för en varaktig etablering på arbetsmarknaden.

Det som talar emot denna lösning är den begreppsförvirring som uppstår när både tjänster som levereras enligt avtal med Arbetsförmedlingen och utbildningar som styrs av utbildningssystemets reglering kallas arbetsmarknadsutbildning. Det skulle knappast bidra till att förenkla för den enskilda arbetsförmedlaren som ska anvisa individen till lämplig insats. Arbetsförmedlingen skulle också av uppföljningsskäl i sina register ändå behöva skilja på upphandlad arbetsmarknadsutbildning och utbildning som ges inom det reguljära utbildningssystemet.

### Förenkla användningen av förberedande insatser

En förenkling av innehållet i programmet förberedande insatser enligt 30 § förordningen om arbetsmarknadspolitiska program, kan vara en alternativ lösning. Enligt punkt 4–7 i paragrafen för förberedande insatser kan insatserna bestå av

4. kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800),
5. utbildning inom skolväsendet på grundläggande eller gymnasial nivå för den som är långtidsinskriven invandrare eller har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga,
6. utbildning på heltid inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå eller motsvarande utbildning inom folkhögskolan, som motsvarar sammanlagt längst ett års heltidsstudier, för den som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin, och
7. utbildning på heltid vid universitet eller högskola, inom yrkeshögskolan eller på eftergymnasial nivå inom folkhögskolan, som motsvarar sammanlagt längst ett års heltidsstudier, för den som har deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin i 450 dagar som det kan lämnas ersättning för.

Som framgår av formuleringarna är möjligheterna till reguljär utbildning inom ramen för programmet fortfarande avgränsade till utpekade målgrupper. En möjlig alternativ lösning skulle kunna vara att slå

ihop dessa punkter i en förenklad formulering som medger en mer förutsättningslös behovsprövning.

En nackdel med denna lösning är dock att insatserna fortfarande definieras som ”förberedande”. När utbildning inom det reguljära utbildningssystemet används som arbetsmarknadspolitisk insats kommer detta sannolikt i många fall ha för avsikt att leda direkt till arbete och inte vidare till andra insatser. Det är därför inte lämpligt att kalla det en förberedande insats.

### Bredda målgruppen för jobb- och utvecklingsgarantin

I augusti 2016 infördes en möjlighet för arbetslösa inom Arbetsförmedlingens jobb- och utvecklingsgaranti att studera med aktivitetsstöd. Deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin har sedan dess möjlighet att vid behov studera på heltid i sammanlagt 12 månader inom komvux på både grundläggande och gymnasial nivå eller motsvarande utbildning på folkhögskola med bibehållet aktivitetsstöd. Detta regleras i förordningen om arbetsmarknadspolitiska program som en förberedande insats reserverad för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin (30 § punkt 6 och 7). Denna insats ska enligt nuvarande beslut finnas kvar t.o.m. den 30 september 2019.<sup>31</sup> Som deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin finns även möjlighet att gå en yrkesinriktad utbildning på folkhögskola.

En möjlig lösning för att bredda möjligheterna för Arbetsförmedlingen att använda reguljär utbildning för att möta arbets sökandes utbildningsbehov är att bredda målgruppen för jobb- och utvecklingsgarantin. Vem som får anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin regleras i 5 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin. Här framkommer att en individ kan anvisas till garantin utifrån olika bevekelsegrunder, men att samtliga rymmer en tidsaspekt. Garantin är avsedd för personer som varit arbetslösa en längre tid, men gränsen för vad som räknas som en längre tid kan variera med individuella förutsättningar. Att öppna upp för en möjlighet att anvisa till garantin som tidig insats skulle förta hela syftet med garantin och i så fall kräva en mer genomgripande översyn av

---

<sup>31</sup> Enligt pressmeddelande från Arbetsmarknadsdepartementet den 25 maj 2018.



hela utbudet av arbetsmarknadspolitiska program. Även om utredningen ser ett behov av en sådan översyn har det inte kunnat rymmas inom ramen för denna utredning. Se vidare kapitel 5.

### **Skapa en möjlighet till ersättning utanför aktiviteterna**

Enligt 1 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser får aktivitetsstöd lämnas till den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program enligt:

1. förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program,
2. förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, eller
3. förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

Ett alternativt sätt att möjliggöra reguljära studier med ersättning från arbetsmarknadspolitiken är att frikoppla individens ersättning från de arbetsmarknadspolitiska programmen. Individen skulle efter en arbetsmarknadspolitisk bedömning kunna berättigas aktivitetsstöd även utan anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program, t.ex. för att under en begränsad period studera inom det reguljära utbildningssystemet. Emot denna lösning talar att det grundläggande syftet för aktivitetsstödet, så som det är reglerat i dag, är att möjliggöra en specifik arbetsmarknadspolitisk aktivitet. Att frikoppla individens ersättning från insatserna är ett relativt stort ingrepp i principerna för den aktiva arbetsmarknadspolitiken och skulle kräva en mer omfattande utredning. Även om utredningen ser ett behov av en sådan mer genomgripande förändring har det inte kunnat rymmas inom ramen för denna utredning.

### **Bredda målgruppen för studiestartsstödet**

Det finns argument för att individens ersättning under reguljära studier bör hållas inom ramen för studiemedelssystemet. Studiestartsstödet är ett studiebidrag från CSN utan lånedel som syftar till att bidra till att personer som annars inte skulle ha studerat ska påbörja utbildning. En alternativ lösning skulle kunna vara att utvidga målgruppen för studiestartsstödet till att omfatta anvisade från Arbetsförmedlingen.

Ett hinder för detta är att det är kommunen som har det huvudsakliga ansvaret för att bedöma individens behov av studiestartsstöd. Detta kan innebära en oklar ansvarsfördelning då Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsbedömning inte avgör om individen har rätt till ersättning. En annan nackdel med att använda det ordinarie studiemedelssystemet är att villkoren för studiemedel kan försvåra individuella anpassningar som exempelvis en anpassad studietakt. Det argument som utredningen bedömer väger tyngst mot alternativet att bredda målgruppen för studiestartsstödet är emellertid att studiestartsstödet inte är inkomstrelaterat. För en individ som tidigare varit etablerad på arbetsmarknaden innebär studiestartsstödet en betydligt lägre ersättningsnivå än arbetslöshetsförsäkringen vilket sannolikt minskar motivationen att påbörja studier. Aktivitetsstödet är inkomstrelaterat om individen är medlem i en a-kassa. Precis som för övriga arbetsmarknadspolitiska insatser bör ersättningen vid arbetsmarknadspolitiskt motiverade studier vara inkomstrelaterad.

## Referenser

- Arbetsförmedlingen (2017). *Växthus – Matchning till jobb genom utbildning*. Publicerat 2017-03-31.
- Arbetsförmedlingen. (2018a). *Återrapportering av arbetet med utbildningsplikten*. Dnr: Af-2018/0006 5978.
- Arbetsförmedlingen (2018b). *Upphandlad arbetsmarknadsutbildning och yrkesutbildning inom den kommunala vuxenutbildningen – ett förtydligande*. Publicerat 2018-02-05. Dnr: Af-2018/0009 2974.
- Arbetsförmedlingen (2018c). *Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknadsetablering? En studie av Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet och insatser ur ett jämställdhetsperspektiv*. Working paper 2018:2. Dnr Af-2018/0005 3281.
- Arbetsförmedlingen (2018d). *Uppföljning av införande och resultat – Matchning till jobb genom utbildning – Februari 2018*. Med bilagor 1, 2 och 3. Dnr: Af-2018/0009 2974.
- Arbetsförmedlingen (2018e). *Arbetsförmedlingens nationella strategi för karriärvägledning*. Af-2018/0017 8563.
- Arbetsförmedlingen (2018f). *Redovisning av uppdraget om digital plattform*. Dnr: Af-2018/0019 2596.
- Arbetsförmedlingen (2018g). *Utbildningsplikt för deltagare med kort utbildning i etableringsprogrammet*. Återrapport 31 maj 2018. Dnr: Af-2018/0006 5978.
- Arbetsförmedlingen (2018h). *Flaskhalsar vid övergång till reguljär utbildning*. Arbetsförmedlingen analys 2018:6. Dnr: Af-2018/0038 4714.
- Arbetsförmedlingen (2018i). *Behov av utveckling för att motverka oönskad överlappning mellan arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux*. Dnr: Af-2018/0039 5057.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2000). *En effektivare arbetsmarknadsutbildning*. Ds 2000:38.
- CSN (2018a). *Studiestartsstöd Delrapport*. Rapport 2008:1. Dnr: 2017-100-9150.
- CSN (2018b). *Lånebenägenhet bland studerande med studiemedel*. Rapport 2017:4. Dnr: 2017-219-5265.

- Dua (2018). *Uppdrag: Samverkan 2018 – Många utmaningar återstår*. Betänkande av Delegationen för unga och nyanlända till arbete. SOU 2018:12.
- Dir. 2016:56. *Det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag*. Kommittédirektiv beslutat vid regeringssammanträde den 22 juni 2016.
- Dir. 2017:71. *Tilläggsdirektiv till Arbetsmarknadsutredningen (A 2016:03)*. Kommittédirektiv beslutat vid regeringssammanträde den 22 juni 2017.
- Dir. 2018:73. *En sfi och vuxenutbildning av högre kvalitet*. Kommittédirektiv beslutat vid regeringssammanträde den 26 juli 2018.
- Folkbildningsrådet (2018a). Åtterrapporering till regeringen om folkhögskoleutbildning i studiemotiverande syfte. Dnr: 1, 2018, 091.
- Folkbildningsrådet (2018b). *Yttrande angående En andra och en annan chans – ett komvux i tiden* (SOU 2018:71). Diariernr 355, 2018,07.
- Håkansson, Peter och Nilsson, Anders. (2018). *Getting a job when times are bad: recruitment practices in Sweden before, during and after the Great Recession*. Scandinavian Journal of Economic History. Publicerad 22-11-2018.
- Komvuxutredningen (2018). *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*. Slutbetänkande av Komvuxutredningen. SOU 2018:71.
- Konjunkturinstitutet (2018). *Konjunkturläget december 2018*. Dnr: 2018-202.
- Kostnadsutjämningsutredningen (2017). *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting*. Betänkande av Kostnadsutjämningsutredningen. SOU 2018:74.
- Kullander, Mats och Wadensjö, Eskil. (2015). *Arbetsmarknadsutbildning i Norden: Studie om de nordiska systemen för arbetsmarknadsutbildning för arbetslösa*. Rapport från Nordiska ministerrådet. Tema Nord 2015:531. Oxford Research AB.
- Liljeberg, Linus. (2016). *Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen*. IFAU Rapport 2016:20.
- Riksrevisionen (2017). *Effekter av Arbetsförmedlingens Förberedande och orienterande utbildning*. Dnr: RIR 2017:20.
- SKL 2018. *Utbud, söktryck och samverkan i yrkesvux*. Kommunenkät om regionalt yrkesvux 2018. Sveriges kommuner och landsting.

- Skolverket (2016a). *Samlad redovisning och analys inom yrkesutbildningsområdet*. Rapport 442.
- Skolverket (2016b). *Redovisning av uppdrag (Dnr U2015/2596/s) att föreslå hur kursplanen för utbildning i svenska för invandrare (sfi) kan förändras så att studievägarna i sfi målgruppsanpassas och blir sammanhållna*. Dnr: 2016: 01631.
- Skolverket (2017a). *Fördelningsmodell inom regional yrkesinriktad vuxenutbildning*. Dnr: 2017:01233.
- Skolverket (2017b). *Redovisning av uppdrag om sammanhållna yrkesutbildningar samt stödinsatser under införandet av regionalt yrkesvux*. Dnr 2016:1694 Dnr 2017:702.
- Skolverket (2018a). *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2017*. Dnr 2018:01008.
- Skolverket (2018b). *Redovisning av uppdrag om hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning*. Dnr 5.1.3-2018:626.
- Skolverket (2018c). *Utbildningsplikten – kommuners förberedelser och arbete*. Dnr 5.1.3-2018:840.
- Skolverket (2018d). *Delredovisning av regeringsuppdrag om utbildning för nyanlända med kort utbildning – utveckling av vuxenutbildning, U2017/04486/GV*. Dnr 6.1.1-2017:01146.
- Statskontoret (2012). *Kostnader för arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux – en jämförelse*. Dnr: 2012-10-15 2012/54-5.
- Statskontoret (2016). *Folkbildningen. En utvärdering utifrån syftena med statsbidraget*. Delrapport 2016:10, bilaga 2. Dnr: 2014/199-5.
- UFA (2007) *Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning*. Slutbetänkande av Utredningen om en flexibla arbetsmarknadsutbildning, UFA. SOU 2007:112.
- Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning. (2017). *Uppföljningssamtal med personer som studerar med studiestartsstöd*. Promemoria från Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning (U 2017:10). Stockholm mars 2018. Utbildningsdepartementet.
- Vikström, Johan och van den Berg, Gerard J. (2017). *Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning*. IFAU 2017:17.

Westerlund, Olle. (2018). *Folkhögskoleutbildning på gymnasial nivå – Arbetsmarknadssituation och övergång till eftergymnasiala studier bland deltagare på allmän kurs inom folkhögskoleutbildningen*. Konsultrapport till Statskontoret. Handelshögskolan vid Umeå universitet – Nationalekonomi.

## 9 En samlad kompetensförsörjningspolitik

Den svenska arbetsmarknaden kännetecknas av arbetskraftsbrist inom ett flertal sektorer. Arbetsgivare uppger att rekryteringar misslyckas eller uteblir på grund av svårigheten att hitta kandidater med rätt utbildning eller arbetslivserfarenhet. Samtidigt står en grupp arbetssökande långvarigt utan arbete, delvis på grund av brist på sådan utbildning och erfarenhet. Detta kan inte enbart förklaras av ett ökat inflöde till arbetskraften genom migration eller det rådande konjunkturläget. Det är en följd av att samhällsinstitutionerna sedan en längre tid inte tycks stötta utvecklingen av relevant kompetens i den utsträckning som efterfrågas. Resultatet blir att arbetsgivare inte kan hitta den kompetens som krävs för att säkra konkurrenskraft i den privata sektorn och kvalitet i den offentliga. Det innebär också en ökad tudelning på arbetsmarknaden där en grupp arbetssökande inte lyckas nå en varaktig etablering på arbetsmarknaden och riskerar att fastna i långvarig arbetslöshet.

För att möta framtida möjligheter och utmaningar till följd av snabb ekonomisk omställning och demografiska förändringar krävs en dynamisk arbetsmarknad. Utan att minska individens trygghet på arbetsmarknaden behövs möjligheter till en ökad rörlighet och omställning i takt med att arbetsmarknaden förändras. Ansvaret för detta delar det offentliga med arbetsmarknadens parter. I det statliga åtagandet bör ingå att skapa robusta och långsiktiga system för kompetensförsörjningen som samtidigt medger en stor flexibilitet och öppnar för samverkan. Dessa utmaningar kan inte hanteras enbart inom ramen för arbetsmarknadspolitiken. Kompetensförsörjning är en fråga som rör sig över flera politikområden och olika organisatoriska nivåer samt kräver samverkan mellan många olika

aktörer. I dag är målsättningen och ansvarsfördelningen för kompetensförsörjningsfrågorna inte tydlig, vilket gör att myndigheter utför insatser i organisatoriska stuprör och bygger upp parallella strukturer. Samtidigt riskerar frågor som saknar en utpekad ansvarig aktör, som den om individers livslånga lärande och näringslivets och offentlig sektors strategiska kompetensförsörjning, att falla mellan stolarna.

Individers och verksamheters kompetens är en avgörande framtidsfråga. Det finns därför ett stort behov av att öka den nationella samordningen och samsynen inom det strategiska kompetensförsörjningsarbetet samt av att ytterligare förstärka det regionala mandatet. På nationell nivå behövs en samlad problembild och nationella målsättningar som ger möjligheter att hantera strukturella förändringar t.ex. till följd av teknisk utveckling, en åldrande befolkning, globalisering och migration. På regional nivå behövs en stabil struktur för det regionala kompetensförsörjningsarbetet samt en långsiktig samverkan mellan berörda aktörer som ger bättre förutsättningar att hantera regionala förändringar som mottagande av nyanlända och insatser för att underlätta omställning efter större varsel eller nedläggningar.

Erfarenheter från finanskrisen 2008–2009 visar att den regionala nivån har en stor strategisk betydelse i arbetet att koordinera insatser för att dämpa den ekonomiska krisens effekter på arbetsmarknaden (Statskontoret 2011). De visar också att det regionala arbetet även i kristider bör utgå från befintliga strukturer och etablerade nätverk. Med en ekonomisk nedgång och sannolik lågkonjunktur på väg, med potentiellt stora konsekvenser för arbetsmarknaden, är det nu hög tid att rusta dessa strukturer inför kommande utmaningar.

Utredningen ska lämna förslag om hur den statliga arbetsmarknadspolitikerna ska samverka med relevanta aktörer på regional och nationell nivå i syfte att stärka kompetensförsörjningen. I detta kapitel lämnas därför förslag för en samlad kompetensförsörjningspolitik. Med kompetensförsörjningspolitik avser utredningen insatser med syfte att bidra till att individer och verksamheter i hela landet har kompetenser som ger ett konkurrenskraftigt näringsliv, en effektiv offentlig sektor och gör att så få som möjligt står utanför arbetslivet.



Utredningens slutsats är att kompetensförsörjningsarbetet måste stärkas både på nationell och regional nivå och föreslår därför att:

- En ny nationell myndighet får ett samlat ansvar för kompetensförsörjningspolitiken
- De regionalt utvecklingsansvariga aktörerna får ett tydligare mandat för det regionala kompetensförsörjningsarbetet.

I kapitel 8 föreslår utredningen att Arbetsförmedlingen får möjlighet till en mer ändamålsenlig användning av arbetsmarknadspolitiskt motiverade utbildningsinsatser. Målgruppen för dessa insatser är arbetssökande inskrivna hos arbetsförmedlingen som bedöms behöva utbildning för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden. Men för en mer dynamisk arbetsmarknad och en mer aktiv kompetensförsörjningspolitik behövs även förbättrade möjligheter till livslångt lärande för redan yrkesverksamma. Därför föreslår utredningen i detta kapitel även att frågan om individers försörjning under utbildning för omställning utreds vidare.

Det följande kapitlet inleds med en beskrivning av utredningens uppdrag och arbete samt avgränsningar och definitioner av centrala begrepp. Därefter ges en beskrivning av Arbetsförmedlingens samverkan för kompetensförsörjning så som den ser ut i dag. Efter detta följer ett analysavsnitt om behovet av en samlad kompetensförsörjningspolitik på nationell och regional nivå, inklusive tidigare förslag på området. Avslutningsvis presenteras utredningens förslag med konsekvensanalyser. Ekonomiska konsekvenser av utredningens samlade förslag redovisas i kapitel 13 om förslagets kostnader och finansiella konsekvenser.

## **9.1 Utredningens uppdrag och arbete**

### **9.1.1 Uppdrag enligt direktiven**

I utredningens tilläggsdirektiv beskrivs hur arbetsgivares behov och den långsiktiga kompetensförsörjningen inom branscher måste vara underlag för Arbetsförmedlingens strategiska planering (Dir. 2017:71). Vidare beskrivs hur Arbetsförmedlingens arbetsgivarkontakter i dag till stor del finns på lokal nivå, medan många branscher främst agerar nationellt och regionalt. Det behövs bättre former för samverkan för

kompetensförsörjning. Utredningen ska därför lämna förslag om hur den statliga arbetsmarknadspolitiken i större utsträckning ska samverka med relevanta aktörer som arbetsgivare, branschorganisationer, arbetsmarknadens parter, aktörer med regionalt utvecklingsansvar och relevanta utbildningsaktörer på regional och nationell nivå i syfte att stärka kompetensförsörjningen utifrån funktionella arbetsmarknadsregioner.

Utredningen har närmast sig frågan om stärkt kompetensförsörjning ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. Vi har dock tidigt konstaterat att frågan om kompetensförsörjning är tvärsektorieell och överskrider gränser mellan ett flertal olika politikområden. Ett exempel är att arbetsmarknadspolitiken bidrar till arbetsgivares kompetensförsörjning på grund av en påtaglig problematik med skillnader mellan arbetssökandes kompetenser och arbetsgivares kompetenskrav till stor del behöver genomföras genom utbildningspolitiken. Utredningen har därför valt att ta ett bredare grepp om kompetensförsörjningsfrågorna. De förslag som läggs har därmed utöver arbetsmarknadspolitiken även bäring på utbildnings-, närings- och den regionala tillväxtpolitiken.

Utredningen har i arbetet med denna del av uppdraget varit i kontakt med många aktörer med intresse i kompetensförsörjningsfrågor. Dialogmöten har hållits med ansvariga för frågor om kompetensförsörjning i arbetsmarknadsparternas branschorganisationer. Möten har genomförts med medlemsorganisationer i Svenskt Näringsliv och SKL som representanter för arbetsgivare, samt med medlemsorganisationer i LO, TCO och Saco som representanter för arbetstagare. Inlagor om samverkan kring kompetensförsörjningsfrågor har även inhämtats från representanter för arbetsmarknadens parter i utredningens referensgrupp.

För diskussioner kring de regionalt utvecklingsansvariga aktörernas uppdrag har utredningen haft dialog med SKL:s nätverk för regionernas utvecklingsdirektörer samt med enskilda regionala aktörer. Inlagor om ett möjligt utökat regionalt mandat har inkommit från Regionsamverkan Sydsverige och Västra Götalandsregionen. Ett studiebesök till Norge genomfördes den 7 februari 2018 i samarbete med Tillväxtverket för att lära mer om den norska organisationen av kompetensförsörjningspolitiken. I samarbete med SKL har utredningen också gjort en jämförelse mellan kompetensförsörjningspolitiken och andra svenska politikområden som kräver

flernivåstyrning och samverkan samt ett väletablerat samspel mellan nationell och regional nivå – kulturpolitiken och infrastrukturpolitiken.

### 9.1.2 Centrala begrepp

#### Kompetensförsörjningspolitik

Insatser för stärkt kompetensförsörjning syftar till att arbetsgivare i hela landet får tillgång till den kompetens de behöver samtidigt som individer får möjlighet att utveckla kompetenser som ger dem en trygg ställning på arbetsmarknaden. En väl fungerande kompetensförsörjning till både näringsliv och offentlig sektor är en förutsättning såväl för tillväxt och utveckling som för ett inkluderande samhälle.

I dag höjs kompetenskraven i alla branscher som följd av teknologisk utveckling och internationell konkurrens. Kraven för etablering på arbetsmarknaden är högre än tidigare och den snabba utvecklingen på arbetsmarknaden kräver att befintliga kunskaper fylls på och uppdateras löpande. Samtidigt finns en stor grupp arbetslösa med svag ställning på arbetsmarknaden, bland annat på grund av brist på relevant kompetens. Arbetsmarknaden har blivit allt mer tudelad, där en del av arbetskraften har svårt att hitta ett arbete trots en stark konjunktur. Utbildningsinsatser är ett sätt för arbetsmarknadspolitiken att både avhjälpa arbetskraftsbristen och förhindra arbetsmarknaden från att ytterligare glida isär.

Målet för den samlade kompetensförsörjningspolitiken är att säkra och höja kompetensnivån både för människor och verksamheter för att kunna möta framtida omställningsbehov. Detta kräver ett samordnat strategiskt arbete för kompetensförsörjning där samverkan måste fungera mellan olika politikområden, institutionella nivåer och relevanta aktörer.

#### *Kompetensförsörjning respektive matchning*

Att sammanföra personer som söker arbete med arbetsgivare som söker arbetskraft måste göras både på kort och lång sikt. Utredningen använder i det här kapitlet en snäv definition av begreppet

*matchning* i kontrast till begreppet *kompetensförsörjning* för att beskriva dessa olika tidshorisonter. Begreppet *matchning* används för att beskriva ett operativt arbete med att sammanföra arbetsökande och arbetsgivare i huvudsak utifrån befintliga kompetenser. Begreppet *kompetensförsörjning* används i sin tur för att beskriva målet för det långsiktiga och strategiska arbete som bedrivs för att analysera och prognosticera kompetensbehov på arbetsmarknaden, samt det samlade arbetet för att individer ska kunna utveckla, synliggöra och använda de kompetenser som möter dessa behov.

### *Att mäta kompetensförsörjning*

Förändringar i den långsiktiga kompetensförsörjningen kan ha många olika orsaker. Det kan exempelvis handla om förändringar i utbildningssystemet som påverkar vilken kompetens individer tillägnar sig eller demografiska faktorer som födelsetal, pensionsavgångar och migration som ger upphov till förändrat utbud av kompetens. Det kan också handla om teknologisk utveckling som ger förändrade kompetenskrav på arbetsplatserna, förändringar på världsmarknaden som ger upphov till förändrad efterfrågan på kompetens i Sverige eller andra makroekonomiska faktorer.

Med så komplexa orsakssamband är det svårt att belägga huruvida insatser för stärkt kompetensförsörjning får effekt. Varken den för *matchning* etablerade beveridgekurvan eller Arbetsförmedlingens *matchningsfunktion* kan användas för att beskriva hur kompetensförsörjningen i samhället utvecklas. I svensk statistik och utvärdering används olika mått för olika perspektiv. Situationen beskrivs antingen för olika branscher, så som i Konjunkturinstitutets Konjunkturbarometer, eller för olika utbildningskategorier som i SCB:s Arbetskraftsbarometern och *Trender och prognoser*, eller för olika yrkeskategorier som i Arbetsförmedlingens *Yrkeskompassen*. Inom den regionala tillväxtpolitiken används *förvärvsintensiteten*, dvs. antalet förvärvsarbetande relativt befolkningen i åldersgruppen 20–64 år, som huvudindikator för att följa kompetensförsörjningen.<sup>1</sup> I dag saknas en vedertagen metod för att sammanställa dessa perspektiv till ett gemensamt mått och rensa detta mått för att bedöma huruvida

---

<sup>1</sup> Prop. 2017/18:1 Utgiftsområde 19, s. 17.

förändringar beror på aktiv kompetensförsörjningspolitik eller på andra faktorer. Sådana metoder skulle behöva utvecklas.

## Regioner

Begreppet *region* är mångtydigt. I en svensk kontext kännetecknar det i regel ett geografiskt område som är mindre än landet i sin helhet men större än en enskild kommun. Beroende av vad indelningen ska användas till finns olika sätt att definiera detta geografiska område. Det kan finnas anledning att skilja mellan *administrativa* och *funktionella* regionindelningar.

En administrativ region är en indelning baserad på beslut tagna av politiker och tjänstemän, exempelvis dagens län. Funktionella regioner är i sin tur geografiska områden definierade utifrån egenskaper som exempelvis befolkningsdensitet, miljöpåverkan, växtzoner, arbetspendling, etc. Funktionella regioner tar i allmänhet inte hänsyn till administrativa gränsdragningar och överlappar därmed ofta de administrativa regionerna.

I arbetsmarknadspolitiken är den regionala nivån ofta den mest lämpliga analysnivån eftersom den bäst avspeglar hur människor beter sig på arbetsmarknaden. En individ har ofta en större arbetsmarknad än hemkommunen, men utan att hela landet utgör en reell arbetsmarknad. Detsamma gäller utbildningsutbud och pendling för studier. Funktionella arbetsmarknadsregioner är därför den bäst lämpade indelningen när arbetsmarknaden och kompetensförsörjningen ska analyseras. Men även om funktionella arbetsmarknadsregioner är den analysram som kompetensförsörjningspolitiken bör förhålla sig till krävs administrativa regioner för politikens genomförande. Utredningen använder sig därför både av funktionella och administrativa regioner i det följande kapitlet. Skillnaden beskrivs närmre nedan.

### *Funktionella regioner*

Utredningen har i uppdrag att lämna förslag som kan stärka kompetensförsörjningen utifrån *funktionella arbetsmarknadsregioner*. Detta för att den administrativa geografiska indelning som görs exempelvis genom indelningen av Sverige i 21 län eller i statliga myndigheters

regionala verksamhetsområden inte alltid motsvarar hur människor lever och arbetar. Individer rör sig över formella kommun- och länsgränser för att studera och arbeta. De funktionella regionerna blir större och färre i takt med att infrastrukturen byggs ut och möjligheterna att arbetspendla därmed förbättras.

Det finns olika sätt att definiera Sveriges funktionella arbetsmarknadsregioner. De två regionindelningarna *funktionella analysregioner* (FA-regioner) och *lokala arbetsmarknader* (LA-regioner) är båda funktionella indelningar. Statistik om arbetspendling över kommungränser ligger till grund för båda.

Statistiska centralbyrån gör sedan tidigt 90-tal en statistisk indelning i LA-regioner för att möjliggöra analyser av arbetsmarknaders funktion. LA-regionerna baseras på pendlingsströmmar mellan kommunerna och revideras årligen. Antalet LA-regioner har minskat kontinuerligt genom åren i takt med att arbetspendling över kommungränser blivit vanligare. Vid den första indelningen 1991 bestod Sverige av 111 LA-regioner. Under senare år har antalet legat på runt 75.

Tillväxtverket ansvarar numera för indelningen av FA-regioner. Indelningen skapades år 2005 med avsikten att kunna beskriva både aktuella och framtida samband för hur befolkning, arbetsmarknad och ekonomi fungerar och kan komma att utvecklas. En FA-region består av en eller flera kommuner och baseras på uppgifter om arbetspendling över kommungränser. Den baseras även på ett antal antaganden som härleds från historisk utveckling och framtidsprognoser. Vid den senaste indelningen, som gjordes 2015, delas Sverige in i 60 funktionella analysregioner (Tillväxtanalys 2015). Arbetsmarknadsutredningen använder sig av Tillväxtverkets indelning i FA-regioner när funktionella arbetsmarknadsregioner avses.

### *Administrativa regioner*

Den svenska förvaltningen är organiserad på tre nivåer – central, regional och lokal. På lokal nivå är Sverige indelat i 290 kommuner. På regional nivå är landet indelat i 21 län med en statlig myndighet (länsstyrelse) i varje län och 20 landsting med direktvalda fullmäktige.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> I Gotlands län ansvarar Gotlands kommun för de frågor som normalt hör till landstingen.

Statliga myndigheter kan ha olika regional indelning. För vissa statliga myndigheter är den geografiska organisationen helt eller delvis reglerad av riksdag och regering. Flertalet myndigheter, exempelvis Arbetsförmedlingen, bestämmer dock själva sin regionala indelning. Den av regeringen tillsatta Indelningskommittén (2018) har föreslagit en samordnad regional indelning för de statliga myndigheter för vilka en geografisk samordning är relevant, däribland Arbetsförmedlingen. Syftet är att stärka helhetsperspektivet inom statsförvaltningen och främja samverkan myndigheter emellan och med kommuner och landsting. Indelningskommittén föreslog en indelning i sex geografiska områden som inte bryter läns- och lands­tingsgränser:

1. Jämtland, Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland
2. Dalarna, Gävleborg, Södermanland, Uppsala, Värmland, Västmanland, Örebro
3. Gotland, Stockholm
4. Jönköping, Kalmar, Östergötland
5. Halland, Västra Götaland
6. Blekinge, Kronoberg, Skåne.

Förslaget remitterades i mars 2018.

I sammanhanget bör också NUTS-regioner nämnas. NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) är EU:s hierarkiska regionindelning. Den introducerades 1988 av Europeiska kommissionens generaldirektorat Eurostat för att skapa jämförbara områden för exempelvis yta och befolkningsstorlek i EU:s olika medlemsländer. NUTS används bland annat för statistiskredovisning och i EU:s regionalpolitik. NUTS-regionerna finns i tre hierarkiska nivåer – NUTS 1, NUTS 2 och NUTS 3. I Sverige utgörs NUTS 1 av tre landsdelar, NUTS 2 av riksområden och NUTS 3 av län.

Tabell 9.1 NUTS-regioner i Sverige

Nivå	Indelning	Antal
NUTS 1	Landsdelar	3
NUTS 2	Riksområden	8
NUTS 3	Län	21

Europeiska socialfondsprogrammet i Sverige och svenska ESF-rådets regionala indelning följer indelningen i åtta regioner enligt NUTS 2: Övre Norrland, Mellersta Norrland, Norra Mellansverige, Västsverige, Östra Mellansverige, Stockholm, Småland och Öarna samt Sydsverige.

## 9.2 Arbetsförmedlingens samverkan för kompetensförsörjning

För att myndighetens verksamhet ska bidra till den nationella och regionala kompetensförsörjningen behöver Arbetsförmedlingen samverka med branschorganisationer och andra företrädare för arbetslivet. Arbetslivets bidrag behövs både för att fastställa vilka kompetenser som eftersöks och hur individer kan matchas mot dessa, eller tillgodogöra sig det som saknas.

Hur Arbetsförmedlingen ska samverka med andra aktörer bestämmer myndigheten i stor utsträckning själv. Det framgår av myndighetens instruktion (19 §) att Arbetsförmedlingen ska ha ett nationellt partsråd.<sup>3</sup> I övrigt ska Arbetsförmedlingen inrätta de rådgivande organ med andra aktörer på nationell, regional eller lokal nivå som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter (20 §). Formerna för denna samverkan genomgår nu ett förändringsarbete, vilket beskrivs nedan.

### 9.2.1 Övergripande strategier och utvecklingsarbete

På Arbetsförmedlingens huvudkontor ser man nu över och reviderar inaktuella strategier och överenskommelser för samverkan. En ny arbetsgivarstrategi beslutades av Arbetsförmedlingen i april 2017

<sup>3</sup> Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.



(Arbetsförmedlingen 2017a). Strategin omfattar fyra områden. Det första är av övergripande karaktär och berör Arbetsförmedlingen som samarbetspartner. De tre övriga områdena följer myndighetens så kallade erbjudande till arbetsgivare; att underlätta för arbetsgivare vid rekrytering, stödja arbetsgivare vid omställning och få arbetsgivare att bredda sina rekryteringar. Strategin beskriver hur Arbetsförmedlingen ska arbeta strategiskt för att nå operativa mål. Den beskriver arbetet med arbetsgivare i det konkreta rekryteringsarbetet. Däremot saknas beskrivning av strategiska mål och hur samverkan med branschorganisationer används för att Arbetsförmedlingens verksamhet ska bidra till stärkt kompetensförsörjning på längre sikt.

Utöver arbetsgivarstrategin har myndigheten en strategi för Arbetsförmedlingens externa samverkan som beslutades 2015 (Arbetsförmedlingen 2015). Här anges att Arbetsförmedlingen ska samverka med myndigheter, kommuner, arbetsmarknadens parter, trygghetsorganisationer, och andra som bidrar till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Varje chef ska inom sitt ansvarsområde verka för att myndigheten har en etablerad samverkan med relevanta samverkansparter som är ändamålsenlig, väl utvecklad och bedrivs i linje med strategin. Regiondirektörerna ansvarar för att ta fram och följa upp regionalt anpassade strategier.

Mycket av arbetet med att utveckla med branschorganisationer har enligt uppgifter till utredningen legat vilande i väntan på myndighetens nya organisation och rekryteringen av en direktör för arbetsgivararbetet. Det framgår dock av utredningens kontakter med sakansvariga på huvudkontoret att myndighetens branschsamverkan i framtiden ska vara mer behovsstyrd. Branschråd ska inrättas där dessa fyller ett syfte utifrån arbetsmarknadens sammansättning, och då främst på regional och lokal nivå. Det kommer bli upp till direktören för arbetsgivararbetet att avgöra hur samverkan konkret ska se ut.

Även om branschsamverkan på nationell nivå i viss mån är vilande så pågår samverkan på regional och lokal nivå. Här finns olika former av branschråd och branschnätverk som fungerar som mötesplattformar med arbetsgivarorganisationer, arbetstagarorganisationer och utbildningsanordnare. Varje marknadsområdeschef organiserar sin egen verksamhet inom marknadsområdet, där inberäknat samverkan

med andra aktörer. Det innebär att Arbetsförmedlingens branschsamverkan ser olika ut i olika marknadsområden.

### **9.2.2 Arbetsförmedlingens samverkan på nationell nivå**

Arbetsförmedlingens branschsamverkan på nationell nivå sker både genom mer formaliserade branschråd och genom samverkan vid behov kring konkreta utvecklingsprojekt. Syftet med formaliserade branschråd är att träffa företrädare för olika branscher för att få kunskap om de kompetensbehov som finns och vilka utbildningsnivåer som krävs för vissa yrken. Denna information kan bland annat få betydelse vid upphandling av arbetsmarknadsutbildning. I branschråden ingår vanligtvis Arbetsförmedlingen, andra myndigheter, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.

### **Partsrådet och Sektorsrådet för samhällsbyggnad**

På nationell nivå finns i dag det övergripande partsrådet. Kopplat till generaldirektören finns ett partsråd vars ledamöter representerar arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. I partsrådet diskuteras frågor som rör Arbetsförmedlingens organisation, verksamhet och riktlinjer för dess fortsatta utveckling.

Myndighetens framtida organisation kommer, enligt uppgifter från sakansvariga på huvudkontoret, ta ställning till vilka branschråd som ska finnas på nationell nivå. I dag finns endast ett sådant råd, det så kallade Sektorsrådet för samhällsbyggnad. Rådet startade som en försöksverksamhet under hösten 2016 för att pröva att utveckla struktur och metod för nationella branschkontakter och plattform för att dela kunskap och utbyta perspektiv. Rådet träffas en gång om året och omfattar representanter från byggbranschen, fastighetsbranschen, vvs-branschen och järnvägsbranschen. Det senaste mötet hölls i september 2017. Arbetsförmedlingen har inte i dagsläget en tydlig bild om huruvida sektorsråd är det sätt som myndigheten vill möta branscher i framtiden. Branschråd inom övriga branscher är vilande. Hållningen från huvudkontoret är att branschråd bara ska initieras om man ser ett behov av detta.

## Specifika förmedlingar för Sjöfart, Kultur Media respektive Gruvnäring

För sjöfartsbranschen, kultur och media respektive gruvnäring finns specifika rikstäckande förmedlingar inom Arbetsförmedlingen. Till dessa finns även branschsamverkan kopplad.

Marknadsområde Göteborg Halland ansvarar för Arbetsförmedlingen Sjöfart. Kopplat till denna finns ett nationellt branschråd inom sjöfart som träffas tre till fyra gånger per år. Ordförandeposten och posten som sekreterare samt sammankallande innehas av Arbetsförmedlingen Sjöfarts chef och utsedd arbetsförmedlare. Övriga deltagande parter är Transportstyrelsen, Skolverket, företrädare från arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer samt vid behov andra aktörer. Agendan är i huvudsak informationsutbyte i aktuella frågor.

Marknadsområde Nationell service ansvarar för Arbetsförmedlingen Kultur Media. Även här finns det en sedan många år inarbetad struktur kring branschråd med företrädare för kulturarbetsmarknaden. Nationella branschråd finns inom områdena bild och form, film, ord och media samt scen och ton.

Ett ytterligare exempel på samverkan med utgångspunkt i regional kompetensförsörjning men som agerar nationellt är den specialiserade Arbetsförmedlingen Gruvnäring som arbetar i nära samarbete med gruvnäringen regionalt och lokalt i Kiruna, men även har nationellt ansvar.

## Samverkan med övriga branscher

Utöver Sektorsrådet för samhällsbyggnad och förmedlingen för sjöfart respektive kultur och media finns ett antal nationella branschråd som beskrivs som inaktiva. Det är branschråden för transport, bygg- och anläggning, skog, vård och omsorg, verkstadsindustrin och besöksnäringen. De har enligt uppgift från huvudkontoret varit vilande i åtminstone två år. Det finns därmed i dag inga fasta samverkansorgan på nationell nivå mellan Arbetsförmedlingen och branschorganisationer inom dessa branscher. Samverkan sker i stället vid behov, bland annat inom ramen för arbetet med snabbspår, validering och upphandlade arbetsförmedlingstjänster.

Workshops har hållits med branschorganisationer under 2016 och 2017 för att diskutera hur samverkan ska fungera i framtiden, men ännu har inga beslut tagits. Utvecklingen av myndighetens branschsamverkan på nationell nivå avvaktar myndighetens omorganisation. Utredningen har även fått uppgifter från sakansvariga på huvudkontoret om att det är Arbetsförmedlingens linje att i så stor utsträckning som möjligt ingå i befintliga samverkansorgan i stället för att skapa egna. Ett exempel på detta förhållningssätt är att Arbetsförmedlingen har representanter i Skolverkets nationella programråd som finns för varje nationellt yrkesprogram i gymnasieskolan. Här diskuteras frågor om respektive branschs kompetensbehov och synpunkter vad gäller behov av justeringar av innehållet i de nationella yrkesprogrammen i gymnasieskolan eller yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Från Arbetsförmedlingen deltar medarbetare som jobbar med att beställa eller utveckla myndighetens avtal inom yrkesområdena som omfattas av de specifika programråden. Deltagandet i de nationella programråden initierades 2016 efter att Skolverket uppmanat Arbetsförmedlingen att nominera representanter till råden. Skolverket önskade få in Arbetsförmedlingens perspektiv i diskussionen om den gymnasiala yrkesutbildningen. Arbetsförmedlingen gjorde bedömningen att det var av strategisk vikt att Arbetsförmedlingen knöt ett närmare band med utvecklingen av yrkesutbildningen. Deltagandet ger Arbetsförmedlingens representanter kunskap om hur branschorganisationer och skolväsendet resonerar kring olika programinriktningar, vilket gör att de får en bättre bild av behov av kompletterande arbetsmarknadsutbildning. I råden kan Arbetsförmedlingens representanter också bidra med kunskap om arbetsmarknadens behov inom de branscher som programråden spänner över utifrån myndighetens interna behovsfångst och prognoser.

### 9.2.3 Arbetsförmedlingens samverkan på regional nivå

Arbetsförmedlingen ska enligt myndighetens instruktion utforma sin verksamhet så att den anpassas till de förutsättningar och behov som finns i olika delar av landet.<sup>4</sup> Myndigheten har i dagsläget delat

---

<sup>4</sup> Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

in landet i 10 geografiska marknadsområden med varsin marknadschef. Marknadschefen ansvarar för de eventuella regionala branschråd som finns inom marknadsområdet och bereder frågor om inrättande av nya regionala branschråd.

Myndighetens regionala organisering och samverkan på regional nivå har genomgått förändringar de senaste åren. Från sakansvariga på huvudkontoret uppges att mycket branschsamverkan pågår ute i regionerna och att det inte finns något nationellt direktiv om hur man skall arbeta med samverkan regionalt och lokalt. Nedan ges en kort historik över den regionala samverkan.

### Länsarbetsnämnderna avskaffades

Länsarbetsnämnderna ingick fram till 2008 i Arbetsmarknadsverket och lydde under Arbetsmarknadsstyrelsen. Det fanns en länsarbetsnämnd i varje län utom på Gotland där motsvarande funktion återfanns som en enhet på Länsstyrelsen. Länsarbetsnämnderna hade bland annat ansvar för samordning av kontakter med arbetsmarknadsparterna, kommuner och andra myndigheter.

Den 1 januari 2008 avvecklades länsarbetsnämnderna och Arbetsmarknadsstyrelsen.<sup>5</sup> Samtidigt ombildades Arbetsmarknadsverket till en enhetlig myndighetsorganisation som fick namnet Arbetsförmedlingen. Förändringen föregicks av en rapport från Statskontoret där det konstaterades att styrningen av arbetsmarknadspolitiken försvårades av att Arbetsmarknadsverket bestod av 21 skilda myndigheter (Statskontoret 2004). En sammanslagning skulle enligt Statskontoret förbättra förutsättningarna för en nationellt enhetlig och effektiv verksamhet som samtidigt skulle kunna anpassas efter regionala förutsättningar på arbetsmarknaden.

Den nya enhetliga myndighetsorganisationen syftade till att effektivisera arbetsmarknadspolitiken. Myndigheten ansågs behöva en mer professionell ledning. Det var också regeringens bedömning att flexibiliteten på arbetsmarknaden och anpassningen till lokala och regionala behov skulle förbättras om arbetsmarknadspolitiken byggdes upp kring lokala och regionala arbetsmarknader i stället för att begränsas till indelningen i län.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Prop. 2006/2007:01.

<sup>6</sup> Ibid.

Länsarbetsnämndernas arbetsuppgifter övertogs av den nybildade myndigheten Arbetsförmedlingen. Det gällde även ansvaret för samverkan med arbetsmarknadens parter och deras branschorganisationer. Regionala arbetsmarknadsråd inrättades.

### **De regionala arbetsmarknadsråden har fasats ut**

I regeringsuppdraget till dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen att bilda en ny myndighet, Arbetsförmedlingen, uppdrogs också att inrätta lokala samverkansorgan. Detta ledde till inrättande av så kallade arbetsmarknadsråd i alla 68 arbetsmarknadsområdena, med start den 1 januari 2008.

Den nationella arbetsmarknadspolitiken skulle uppnås genom att skapa former för samverkan inom fyra huvudområden: mobilisering av arbetskraftsutbudet, säkra kompetensförsörjningen, understödja en god sysselsättningsutveckling och samverkan när det gäller integritets- och jämställdhetsfrågor. Arbetsmarknadsråden skulle fungera som forum för informationsutbyte och samordning för detta. Rådens sammansättning varierade, men bestod vanligen av representanter från arbetsmarknadsområdets kommuner, näringsliv, fackliga organisationer och Försäkringskassan.

Arbetsmarknadsråden avskaffades inte genom ett aktivt beslut. De fasades ut successivt och kom senare att ersättas av de regionala kompetensplattformarna (se avsnitt 9.3.2).

### **Regionala och lokala branschråd finns nu där initiativ tagits**

Regionerna inom Arbetsförmedlingen har stort inflytande över hur branschsamverkan på regional nivå ska organiseras, däribland vilka branschråd som ska inrättas. Den lokala och regionala näringsstrukturen styr vilka branschråd som finns och vilka geografiska områden de omfattar. I dag finns många exempel på branschråd och branschnätverk på regional nivå med syfte att förbättra matchningen inom en specifik bransch. De bildas generellt inom branscher eller yrkesområden där Arbetsförmedlingens insatser kan förväntas ha stor betydelse och där det finns behov av samverkan för att förbättra matchningen. Utgångspunkter kan vara branscher med bristyrken eller branscher med stora volymer lediga tjänster och arbetssökande.

I branschråden finns vanligtvis, förutom Arbetsförmedlingen, representanter för arbetsgivare och fackförbund inom en viss bransch.

En kartläggning från huvudkontoret ger en ögonblicksbild av hur förekomsten av regionala branschråd såg ut i mars 2018. I Region Nord fanns regionala branschråd inom transport- och skogsnäringarna. Det fanns tre regionala branschråd inom transport (i Norrbotten, Västerbotten och Västernorrland/Jämtland) och ett regionalt branschråd inom skog (i hela Norrland). Inom vård och omsorg, teknik och tillverkning, samt besöksnäringen fanns det egna forum som fyllde funktionen av ett regionalt branschråd, exempelvis regionalt teknikcollege eller regionalt vård- och omsorgscollege.

I Region Mitt fanns regionala branschråd inom transport, bygg och fastighet, besöksnäringen, vård och omsorg, handeln, pedagogik, service, it/telecom, verkstad, industri och teknik samt gröna näringar. Dessutom fanns ett branschråd med större arbetsgivare verksamma på och i anslutning till Arlanda flygplats.

I Region Syd fanns regionala branschråd främst inom transport, bygg, gröna näringar och industrin. Även här använder Arbetsförmedlingen sig av befintliga samverkansmodeller för kompetensförsörjning som de collegemodeller som skapats för gymnasieskolans yrkesprogram.

## Branschstrategier ska finnas

Enligt sakansvariga på huvudkontoret ska branschstrategier finnas inom myndighetens alla marknadsområden. Deras uppdrag är att höja Arbetsförmedlingens branschkunskaper och förbättra matchningen. I dag finns 16 stycken tillsatta branschstrategier inom myndigheten – två på nationell nivå och fjorton på regional nivå. De är inte jämnt utspridda över landet och det finns vakanser. De två nationella branschstrategerna arbetar främst med Sektorsrådet för samhällsbyggnad (se tidigare beskrivning). På den regionala nivån är branschstrategerna fördelade över dessa marknadsområden; Stockholm Gotland (3), Norra Mälardalen (1), Södermanland Östergötland (1), Nordvästra Götaland (1), Västra Svealand (1), Skåne (2), Småland Blekinge (1), Södra Norrland (2), Norra Norrland (1), Nationell Service (1).

Branschstrategier kan ha olika arbetsuppgifter. Det är upp till varje marknadsområde att besluta över rollens innehåll. De kan ansvara för branschkontakter, branschutbildning och andra aktiviteter som medverkar till att höja Arbetsförmedlingens bransch-kunnande. I rollen kan också ingå att delta som Arbetsförmedlingens representant i regionala branschråd och andra forum där myndigheten möter branschrepresentanter.

### **Behovssamordnare finns på huvudkontoret**

Behovssamordnare är en funktion på Arbetsförmedlingens huvudkontor. Det finns i dag sex stycken nationellt anställda behovssamordnare med den geografiska spridningen; två för Region nord, två för Region mitt samt två för Region syd. Behovssamordnarna bevakar regionernas respektive behov men tillhör huvudkontoret. De har i viss mån ett regionalt perspektiv, men också ett nationellt ansvar för en viss bransch.

Arbetet som behovssamordnare består bland annat av att samordna hanteringen när tjänsteavtal gällande arbetsmarknadsutbildningar löper ut och behöver förlängas eller handlas upp på nytt. Behovssamordnarna ska även fånga in nya utbildningsbehov från arbetsgivare och branscher som har lyfts från marknadsområdena till nationell nivå i den så kallade behovsfångsten (se vidare kapitel 8 om upphandling av arbetsmarknadsutbildning). Behovssamordnarna representerar Arbetsförmedlingen i Skolverkets nationella programråd och i vissa fall i de regionalt utvecklingsansvariga aktörernas samverkansorgan (de regionala kompetensplattformarna).

## **9.3 Behovet av en samlad kompetensförsörjningspolitik**

Som framgår av föregående avsnitt är Arbetsförmedlingens linje att myndigheten i framtiden huvudsakligen ska använda sig av befintliga samverkansorgan för kompetensförsörjningsfrågor framför att skapa egna. Även utredningens bedömning är att kompetensförsörjningsfrågor bör diskuteras i gemensamma forum för att motverka



organisatoriska stuprör och organisatoriska hinder. Dessa gemensamma forum saknas dock i stor utsträckning i dag. Långsiktigt stabila strukturer behövs, både på nationell och regional nivå.

Vissa kompetensförsörjningsfrågor har en nationell logik och hanteras lämpligast på nationell nivå. Det gäller t.ex. nationella arbetsmarknadsprognoser över hela den svenska arbetsmarknaden men även branschspecifika nationella analyser, yrkeskvalifikationer och de läroplaner och valideringsmodeller som följer av dessa samt digital information och vägledning till enskilda om arbetsmarknadens kompetensbehov.

Andra frågor har en regional logik då de är relaterade till en geografisk plats och de specifika förutsättningar som råder där. Det gäller t.ex. regionala arbetsmarknadsprognoser, utbildningsdimensionering inom olika utbildningsformer grundad i dessa prognoser, vägledning utifrån det regionala arbets- och utbildningsutbudet, men även snabbfotade insatser till följd av plötsliga förändringar på arbetsmarknaden. Dessa behov utvecklas nedan.

### **9.3.1 Brist på överblick och koordinering på nationell nivå**

Kompetensförsörjning är ett tvärsektoriellt politikområde. Det är en kombination av målsättningar som återfinns inom flera olika politikområden, främst arbetsmarknads-, utbildnings-, och näringspolitiken samt den regionala tillväxtpolitiken. Detta innebär att effektiva insatser kräver en koordinering mellan olika sakområden och mellan aktörer som ofta har skilda målsättningar och perspektiv. Det medför samtidigt en risk att frågor hamnar mellan stolarna då ingen enskild aktör har ett utpekat ansvar för att driva och förvalta det strategiska kompetensförsörjningsarbetet.

Arbetsmarknadspolitikens huvudsakliga mål är öka sysselsättningen och minska arbetslösheten. För detta görs insatser för att sammanföra arbetssökande med rekryterande arbetsgivare. Utbildning och andra rustande insatser är ett av de verktyg som står till arbetsmarknadspolitikens förfogande i detta arbete. Att medverka till en stärkt kompetensförsörjning är dock snarare att betrakta som ett medel än ett mål för att nå arbetsmarknadspolitikens huvudsakliga syften.

Det huvudsakliga målet för utbildningspolitiken är att barn, ungdomar och vuxna utifrån sina olika förutsättningar och behov ska få utbildning för sin personliga utveckling och delaktighet i samhället. Utbildningspolitiken bidrar till kompetensförsörjningen genom att utbildningssystemet tillhandahåller den kompetens som samhället är i behov av på kort och lång sikt. Att bidra till kompetensförsörjningen och underlätta individers arbetsmarknadsetablering är dock bara ett av flera syften för utbildningspolitiken.

Målet för näringspolitiken är att stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler och växande företag. Då kompetensbrist är ett av de största tillväxthindren är det ur näringspolitiskt perspektiv avgörande att säkra att företagen har tillgång till rätt kompetenser i förhållande till hur marknaden utvecklas och förändras. Men för detta äger näringspolitiken få egna verktyg.

Inom den regionala tillväxtpolitiken är det huvudsakliga målet att bidra till utvecklingskraft i alla delar av landet genom stärkt lokal och regional konkurrenskraft. Kompetensförsörjning är ett av fyra prioriterade områden i den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020.

Utgifter inom ett politikområde kan ge vinster inom ett annat. Inom utbildningspolitiken kan det exempelvis finnas lågt incitament för att utveckla valideringsmodeller och systemstöd för att formulera yrkeskvalifikationer eftersom utbildningssystemet i sig inte har stora vinster av dessa verktyg. Vinster finns snarare inom arbetsmarknads- och näringspolitikens ansvarsområden. Rörelsefrämjande verktyg med bred användbarhet kan fungera som en brygga mellan politikområden, men sådana satsningar riskerar alltså att bli underfinansierade vid ekonomiska prioriteringar eftersom det inte är självklart att användningen inom ett enskilt område ger tillräckligt värde för att täcka kostnaderna. Det kan också vara svårt att belägga kopplingen mellan sådana verktyg och den ökade sysselsättning, näringslivsutveckling och tillväxt som de möjliggör.

Mycket av utvecklingsarbetet och genomförandet av kompetensförsörjningsarbetet måste göras av arbetslivet och arbetsmarknadsparternas branschorganisationer. De har dock inte alltid resurser att möta de förväntningar på samverkan, metodutveckling och kvalitetssäkring som ställs. Staten nöter mycket på samma aktörer i

arbetslivet och närmar sig samma personer från olika politikområden. Utredningens slutsats är att staten måste vara villig att investera i de politikområdesöverskridande strukturerna om man vill ha det bidrag som krävs från arbetslivets företrädare när det gäller bl.a. kvalitetssäkring av yrkesutbildning, utveckling av snabbspår för nyanlända, validering, vägledning och matchning av kompetenser med aktuella kompetenskrav.

Ansvaret för det offentliga åtagandet för kompetensförsörjningen är i dag spritt såväl mellan olika politikområden som mellan olika offentliga aktörer. Flera olika statliga myndigheter arbetar med kompetensförsörjningsfrågor, men arbetet sker utifrån respektive myndighets ansvars- och verksamhetsområde. En systematisk och långsiktig samverkan saknas. Det görs ingen samlad analys varken av kompetensförsörjningsbehoven eller av hur väl det reguljära utbildningsväsendet, arbetsmarknadsåtgärder och andra insatser möter dessa behov. Det finns inte heller tillräckliga samverkansorgan för att behandla kompetensförsörjningsfrågor över gränser för politikområden och myndigheters ansvarsområden. Detta gör att tillfälliga regeringsuppdrag och tidsbegränsade projekt inom enskilda politikområden initieras för att lösa frågor som egentligen skulle behöva en enhetlig långsiktig struktur. Exempel på detta är bl.a. Valideringsdelegationen (U 2015:10) och YA-delegationen (U 2014:07) – två tidsbegränsade delegationer vars ansvarsområden inte har en naturlig hemvist efter avslutat uppdrag. Ett annat exempel är regeringsuppdraget Framtidens vårdkompetens där Socialstyrelsen och Universitetskanslersämbetet tillsammans har fått i uppdrag att analysera och föreslå hur utbildningsväsendet och vården ska samverka för att långsiktigt trygga kompetensförsörjningen inom hälso- och sjukvården (Socialdepartementet 2016). I uppdraget ingår att föreslå hur samverkansarenor kan utvecklas på nationell och regional nivå mellan aktörer med ansvar för kompetensförsörjningen inom hälso- och sjukvården. Behovet av sådana tillfälliga delegationer och särskilda uppdrag skulle minska med en stabil struktur för samverkan kring kompetensförsörjningsfrågor på nationell och regional nivå.

Utifrån kontakter med ansvariga statliga myndigheter, regionalt utvecklingsansvariga aktörer, branschorganisationer och andra aktörer samt tidigare utredningar på området är utredningens slutsats att brist på fasta strukturer för samverkan över organisatoriska gränser är ett hinder för att möta utmaningarna för den nationella kompetensförsörjningen.

Tabell 9.2 Myndigheter med uppgifter som rör kompetensförsörjning

Ansvarigt departement	Myndighet	Uppgifter
Arbetsmarknads- departementet	Arbetsförmedlingen	Kartläggning av kompetensbehov på arbetsmarknaden Dimensionering av utbildning utifrån arbetsmarknadens behov Vägledning till arbete och studier Validering
	ESF-rådet	Utvecklingsmedel inom Socialfonden
Utbildningsdepartementet	Skolverket	Kartläggning av kompetensbehov på arbetsmarknaden Fördelning av statsbidrag utifrån arbetsmarknadens behov Studie- och yrkesvägledning Validering
	ESF-rådet	Utvecklingsmedel inom Socialfonden
	Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH)	Kartläggning av kompetensbehov på arbetsmarknaden
	UHR	Yrkeskvalifikationsdirektivet
	UKÄ	Analyser inför lärosätens utbildningsdimensionering utifrån arbetsmarknadens behov
	Valideringsdelegationen	Validering
	YA-delegationen	Främja yrkesintroduktionsanställningar
Näringsdepartementet	Tillväxtverket	Stöd till regionalt kompetensförsörjningsarbete Insatser som stärker näringslivets kompetensförsörjning
Finansdepartementet	Statistiska centralbyrån (SCB)	Kartläggning av kompetensbehov på arbetsmarknaden

## Tidigare förslag om nationell samordning av kompetensförsörjningsfrågor

Flera aktörer har uppmärksammat bristen på stabil och långsiktig samordning av de statliga insatserna för stärkt kompetensförsörjning. Behovet av en samlande aktör på nationell nivå har konstaterats såväl inom arbetsmarknads- och utbildningspolitiken som inom näringspolitiken och den regionala tillväxtpolitiken. Många förslag har också utarbetats för hur sådana strukturer skulle kunna etableras.

### *Förslag från statliga utredningar och myndigheter*

I sin delredovisning av uppdraget att förstärka och vidareutveckla de regionala kompetensplattformarna lämnade Tillväxtverket förslag till regeringen kring hur kompetensförsörjningsarbetet kan förbättras (Tillväxtverket 2016a). Myndigheten föreslog att ett nationellt kompetensförsörjningsråd inrättas. Detta förslag har myndigheten även lämnat i senare redovisningar. Rådets uppgift föreslås vara att

- skapa en gemensam kunskapsbild över främst näringslivets efterfrågan och kompetensförsörjningsbehov,
- bidra till en gemensam struktur för hur analyser och kunskapsunderlag om kompetensförsörjningsbehoven tas fram till gagn för nationell och regional nivå,
- identifiera var synergier finns och när det behövs nära samarbeten eller kompletterande insatser inom kompetensförsörjningsområdet, samt
- vara rådgivande till regeringen i kommande satsningar för att, i möjligaste mån, bidra till ett ökat samspel inom kompetensförsörjningsområdet och stärka flernivåsamverkan.

Tillväxtverket menar vidare att rådet bör bestå av representanter från relevanta myndigheter, näringsliv, forskare och arbetstagarorganisationer. Tillväxtverket föreslås ha en samordnande roll i rådet. Rådet föreslås mötas 2–3 gånger per år, exempelvis i anslutning till inspel till budgetpropositioner, fördelning av myndighetsuppdrag, villkorsbeslut och regleringsbrev m.m.

Arbetsförmedlingen har i sin strategi för matchning till jobb genom utbildning (2017b) uttryckt en avsikt att initiera och ansvara för ett myndighetsövergripande strategiskt råd för utbildningsfrågor för arbetslösa. Syftet skulle vara att stärka och effektivisera den nationella samverkan om kompetensförsörjning och utbildning för arbetslösa. Myndigheten konstaterar i en statusrapport för strategins införande att

För att få fler arbetslösa att övergå till reguljära studier och att fler arbetsgivare hittar den kompetens de söker krävs att flera delar av samhället arbetar tillsammans. Utan en tydlig struktur med mandat att agera på de behov som uppstår riskerar arbetet bli ineffektivt. En sammanhållen nationell samverkan är därför viktigt för att stödja det regionala och lokala arbetet.

Efter en kartläggning av pågående utvecklingsarbeten i syfte att förbättra samverkan mellan arbetsmarknads-, utbildnings- och näringspolitiska myndigheter och andra aktörer bestämde Arbetsförmedlingen sig dock för att avvakta från att bjuda in till ett sådant råd (Arbetsförmedlingen 2017c).

Yrkesprogramsutredningen (2015) lade i sitt slutbetänkande 2015 förslag om ett nationellt råd för samråd mellan arbetsmarknadens parter och myndigheter. Rådet föreslogs samråda kring strategiska frågor om utveckling av yrkesutbildning och andra kompetensförsörjningsåtgärder som är relevanta för den långsiktiga nationella kompetensförsörjningen. Skolverket föreslogs ansvara för det nationella rådet, som även skulle kunna utgöra ett rådgivande organ till regeringen och relevanta myndigheter. Förslaget tillkom efter att Yrkesprogramsutredningen konstaterat att Skolverkets befintliga samverkansstrukturer kring yrkesutbildning inte har mandat att hantera frågor som helt eller delvis berör andra myndigheters ansvarsområden. Utredningen konstaterade att arbetsmarknadens parter efterfrågade ett forum för en samlad diskussion om de olika vägar in i yrkeslivet som omfattas av gymnasieskolans yrkesprogram, yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning, yrkeshögskoleutbildning och Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildningar. För de branschrepresentanter som är engagerade i yrkesutbildningsfrågor ses alla dessa delar av utbildningssystemet som viktiga förutsättningar för branschens kompetensförsörjning, vilket gör att de behöver kunna diskuteras som en helhet. Ett nationellt råd skulle kunna hantera gränsdragningar mellan olika skolformer och olika vägar in på

arbetsmarknaden. Ett exempel är hur Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildningar och den yrkesinriktade kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå kan komplettera varandra. Råden skulle även kunna hantera frågor som rör olika arbetsmarknadspolitiska insatser med yrkesutbildningsinnehåll och hur dessa insatser förhåller sig till varandra. Behovet av en övergripande, strategisk nivå med långsiktigt perspektiv på yrkesutbildning har även påpekats av tidigare utredningar som Nationella lärlingskommittén (2011) och Gymnasieutredningen (2008).

I det pågående regeringsuppdraget Framtidens vårdkompetens har Socialstyrelsen och Universitetskanslersämbetet tillsammans fått i uppdrag att analysera och föreslå hur samverkansarenor på nationell och regional nivå mellan aktörer med ansvar för kompetensförsörjningen inom hälso- och sjukvården kan utvecklas långsiktigt.<sup>7</sup> Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2019, men ett diskussionsunderlag har redan publicerats (2018) där en möjlig lösning som beskrivs är:

1. Ett nytt rådgivande och beredande nationellt samverkansorgan som staten ansvarar för, placerat vid Socialstyrelsen. Rådet ska samordna samverkan kring såväl operativa som strategiska frågor om hälso- och sjukvårdens kompetensförsörjning utifrån ett nationellt helhetsperspektiv. Till rådet föreslås ett kansli finnas kopplat som bl.a. ska stötta uppbyggnaden av de regionala råden.
2. En utvecklad regional samverkan i sjukvårdsregionerna som landsting och regioner ansvarar för, i nära samarbete med universitet och högskolor. Sex regionala råd för kompetensförsörjning inom hälso- och sjukvård inrättas, ett i respektive sjukvårdsregion.

Utredningen om styrning för starka och ansvarfulla lärosäten har ännu inte avslutat sitt utredningsuppdrag men har publicerat (2018a) ett övergripande modellförslag för en framtida styrning av universitet och högskolor. Förslaget är tänkt att ses som en grund för en fortsatt diskussion om de mest centrala delarna i styrningen. Utredningen pekar i förslaget på att dialogen mellan olika intressenter kring dimensionering av högskolornas utbildningsutbud behöver förbättras, liksom samordningen på regional och nationell nivå.

---

<sup>7</sup> S2016/04992/FS.

Lärosätenas arbete med kompetensförsörjning, inte minst inom bristområden som skola och vård, kräver ofta regional samverkan med arbetslivet. Inom vissa områden kan det också behövas en nationell samordning för att få till stånd en arbetsfördelning mellan lärosätena, exempelvis gällande hälso- och sjukvårdsutbildningar, inriktningar på ämneslärarutbildningen samt små språk. Utredningen pekar i förslaget på behovet av någon form av intermediär funktion för den här dialogen, särskilt mellan regeringen och lärosätena. Den intermediära funktionen bör bland annat kunna bidra med analysunderlag inför diskussioner om dimensionering av utbildningsutbud.

### *Förslag från arbetsmarknadens parter*

LO har utformat ett förslag om en nationell styrgrupp ledd av Arbetsmarknadsdepartementet eller Arbetsförmedlingen, och som är sammansatt av arbetsmarknadens parter, representanter från övriga berörda myndigheter, representanter från utbildningsväsendet och parternas omställningsorganisationer. Den nationella styrgruppen föreslås få sitt mandat genom ett regleringsbrev från regeringen till Arbetsförmedlingen och på sikt regleras i förordning.<sup>8</sup>

### **9.3.2 Brist på mandat och styrkraft på regional nivå**

På regional nivå finns en möjlighet att samla målsättningar inom olika politikområden och koordinera dem efter regionala förutsättningar, behov och prioriteringar. Den regionala nivån är den mest lämpliga analysnivån för frågor som rör människors studier och arbete, eftersom arbetsmarknader i allmänhet är regionala. En individ har ofta en större arbetsmarknad än hemkommunen, men utan att hela landet är en relevant arbetsmarknad. Detsamma gäller utbildningsutbud och pendlning till studier.

Mandatet för frågor som rör kompetensförsörjning är i dag dock svagt på regional nivå. Kompetensförsörjning har koppling till ett flertal politikområden där mandat återfinns främst på nationell och kommunal nivå. De mest kraftfulla mandaten ligger inom det kommunala självstyret eller hos enskilda statliga myndigheter. Det

---

<sup>8</sup> Enligt internt arbetsmaterial som utredningen tagit del av.



saknas också nödvändig långsiktighet i det regionala arbetet. En stor del av det regionala arbetet genomförs t.ex. inom ramen för tillfälliga ESF-projekt. Erfarenheter från dessa projekt kan vara svåra att ta vara på utan en löpande linjeverksamhet. Ett visst regionalt mandat för kompetensförsörjningsfrågor har dock byggts upp med utgångspunkt i den regionala tillväxtpolitiken. Detta beskrivs nedan.

### **Regionalt utvecklingsansvariga aktörer saknar tillräckligt mandat i kompetensförsörjningsfrågor**

Målet för den regionala tillväxtpolitiken är utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft. En väl fungerande kompetensförsörjning är en central fråga för att stärka den regionala konkurrenskraften och bidra till hållbar regional tillväxt genom att privat och offentlig sektor får tillgång till rätt kompetens, på rätt plats och i rätt tid. Kompetensförsörjning är därför ett utpekat prioriterat område i den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft.<sup>9</sup> I varje län har en aktör ansvar för genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken – den regionalt utvecklingsansvariga aktören.

En region är i detta sammanhang benämningen på ett landsting som har tagit över det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelsen. Från och med den 1 januari 2019 har alla landsting bildat region och tagit över det regionala utvecklingsansvaret.<sup>10</sup> Det innebär att ansvaret nu är underställt ett direktvalt regionalt fullmäktige i alla 21 län i Sverige. I sju regioner har detta inneburit att ansvaret 2019 har övergått till en ny organisation.

De regionalt utvecklingsansvariga aktörerna arbetar i dag med kompetensförsörjningsfrågor i olika omfattning med ursprung i ett uppdrag från staten 2010 att etablera regionala kompetensplattformar. Bakgrunden till uppdraget att etablera kompetensplattformar var erfarenheterna från finanskrisen 2008–2009 och den snabba omställning som då pågick på arbetsmarknaden till följd av stora varsel och nedläggningar. Den ekonomiska krisen skapade ett tydligt behov av en regional koordinering av insatser för att lindra krisens effekter och bekämpa den. Regeringen hyste i sin strategi för att bekämpa krisen en stor tilltro till den lokala och regionala nivån, som

<sup>9</sup> En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020.

<sup>10</sup> Enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar.

förväntades samla aktörer för att försöka lindra effekterna av och hitta lösningar på de problem som uppstod (Statskontoret 2011). En slutsats som drogs efter detta var dock att det saknades en utpekad regional aktör med översyn över utbud av och efterfrågan på kompetens. Regeringen gav därför i mål- och villkorsbeslut samt regleringsbrev aktörer med regionalt utvecklingsansvar i uppdrag att etablera regionala kompetensplattformar för samverkan inom kompetensförsörjning och utbildningsplanering på kort och lång sikt.<sup>11</sup> Syftet med kompetensplattformarna var att bidra till:

- ökad kunskap och översikt inom kompetensförsörjnings- och utbildningsområdet, samordning av behovsanalyser inom kompetensförsörjnings- och utbildningsområdet,
- ökad samverkan kring kompetensförsörjning och utbildningsplanering,
- ökad kunskap om utbud och efterfrågan av utbildningsformer, med utgångspunkt i de olika utbildningsformernas nationella mål samt myndigheternas ansvar.

Från och med 2018 använder regeringen inte längre begreppet kompetensplattformar utan enbart begreppet regionalt kompetensförsörjningsarbete. Kompetensförsörjningsfrågorna är i dag i större eller mindre omfattning en integrerad del i regionala utvecklingsstrategier och i tillväxtstrategier.

Det regionala utvecklingsansvaret regleras främst genom lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar och förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete. Utöver de uppgifter som regleras i lag och förordning styrs det regionala kompetensförsörjningsarbetet genom erbjudanden till regionerna i form av de ettåriga villkorsbesluten. Erbjudandena grundar sig i den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och konkurrenskraft 2015–2020. I villkorsbesluten erbjuds de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna att anta uppdraget om regionalt kompetensförsörjningsarbete mot ersättning från staten. I villkorsbeslutet för budgetåret 2018 erbjuds aktörerna att<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> N2009/9378/RT.

<sup>12</sup> N2017/07699/RTS.

- utifrån de prioriteringar som görs i den regionala utvecklingsstrategin organisera och fastställa målsättningar för regionalt kompetensförsörjningsarbete i samverkan med bl.a. kommuner, arbetsliv, utbildningsaktörer, statliga myndigheter samt övriga berörda aktörer i länet, och
- tillhandahålla analyser och prognoser av privat och offentlig sektors behov av kompetens på kort och lång sikt, föra dialog med berörda aktörer om de behov som där identifieras samt ge förslag på insatser utifrån dessa, bl.a. i syfte att fler ska påbörja reguljära studier.

Aktörerna erbjuds vidare att under 2018 stödja och främja insatser inom tre utpekade fokusområden:

- bidra till att etablera effektiva strukturer för validering på regional nivå,
- medverka i planeringen av utbud och inriktning för regionalt yrkesvux inom kommunal vuxenutbildning, och
- bidra till etableringen av lärcentrum.

Samtliga regionalt utvecklingsansvariga aktörer har antagit erbjudandet, vilket innebär en möjlighet att söka medel för att genomföra dessa insatser. Tillväxtverket är ansvarig myndighet för att fördela dessa medel under åren 2018–2020. För detta får Tillväxtverket använda 40 miljoner kronor 2018 och 20 miljoner kronor per år under åren 2019 och 2020.

Det regionala kompetensförsörjningsarbetet är ett viktigt verktyg för samordning av aktörer och insatser på regional nivå. De regionalt utvecklingsansvariga aktörernas mandat är dock fortfarande relativt svagt inom kompetensförsörjningsområdet vilket försvårar arbetet med att skapa en effektiv och ändamålsenlig samordning. Denna avsaknad av en etablerad regional aktör har gjort att många förslag om regionala funktioner har formulerats. Några av dessa presenteras nedan.

## Tidigare förslag om regionala funktioner för samordning av kompetensförsörjningsarbetet

### *Förslag från statliga utredningar och myndigheter*

I en departementsintern översyn av stödet för yrkesintroduktionsanställningar konstateras att arbetsgivare uppfattar de många kompetensförsörjningssatsningarna från offentligt håll som svåröverskådliga (Arbetsmarknadsdepartementet 2017). Stödet för yrkesintroduktionsanställningar är bara en av en mängd olika insatser som syftar till att främja lärande i arbetslivet och övergången från skola till arbetsliv. Enligt översynen är det i dag svårt för arbetsgivare att se hur insatserna förhåller sig till varandra och hur de olika delarna kan komplettera varandra. I översynen konstateras att det finns behov av en ökad samordning mellan myndigheter, branschorganisationer, skolhuvudmän och arbetsmarknadsparter vad gäller dessa utvecklingsinsatser. Man efterfrågar en samordnande mellanhand mellan arbetsgivarna och de ansvariga myndigheterna. I översynen resoneras kring huruvida de regionala kompetensplattformarna skulle kunna fylla denna samordnande funktion. Man konstaterar dock att plattformarna är för olika sinsemellan och saknar en enhetlig struktur. I väntan på att en mer enhetlig struktur finns på plats för de regionala kompetensplattformarnas arbete och funktion föreslås att uppgiften skulle kunna skötas av en ny sorts regionala kompetenscentra. Dessa centra skulle kunna ha en övergripande bild av vilka rekryterings- och utbildningsbehov som finns inom regionen, ansvara för vägledning, hjälpa arbetsgivare som söker personal och individer som söker lärlingsplats att hitta varandra, fungera som stöd för arbetsgivare vid handledning, etc.

Gymnasieutredningen (2016) och Yrkesprogramsutredningen (2015) har pekat på svårigheterna att erbjuda ett brett utbud av gymnasieutbildningar i varje kommun. Litet elevunderlag, svårigheter att rekrytera yrkeslärare och brist på arbetsplatser för arbetsplatsförlagt lärande kan medföra att yrkesutbildningar inte anordnas i kommunen, trots en tydlig arbetsmarknadsefterfrågan. Ett smalt utbildningsutbud kan således ge negativa konsekvenser både för elevers tillgång till utbildningar och för arbetsmarknadens kompetensförsörjning. Regional samverkan mellan kommuner framhålls som ett sätt att upprätthålla ett brett utbud. Gymnasieutredningen (2016) har föreslagit att staten bör ge stöd till regional samverkan

kring gymnasieskolans utbildningsutbud. Förslaget fick stöd från Skolkommissionen (2017) som föreslog att en statlig skolmyndighet ska ha regional närvaro genom myndighetskontor i olika delar av landet. Regionkontoren föreslås kunna erbjuda stödinsatser i form av expertis eller finansiellt stöd i arbetet med regionala planeringsunderlag för utbud och dimensionering eller med att utforma bra samverkansavtal, stöd till utvecklingsprojekt och till arbetet med att synliggöra ett gemensamt utbildningsutbud, etc. Kommissionen lyfter också att samverkan med det regionala och lokala arbetslivet är av stor betydelse för gymnasieskolans planering.

I mars 2018 beslutades direktiv till en utredning om planering och dimensionering av gymnasial utbildning (Dir. 2018:17). En särskild utredare ska föreslå hur utbildning inom gymnasieskolan, gymnasie-särskolan, komvux och särvox bättre kan planeras och dimensioneras utifrån regionala och nationella kompetensbehov. Utredaren ska föreslå hur en regionalt baserad modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning kan utformas och hur den kan finansieras. Syftet med utredningen är bl.a. att trygga den regionala och nationella kompetensförsörjningen, effektivisera resursutnyttjandet och förbättra tillgången till ett allsidigt brett utbud av utbildningar av hög kvalitet. Uppdraget ska redovisas senast den 3 februari 2020.

Indelningskommittén har haft i uppdrag att föreslå en samordnad regional indelning för de statliga myndigheter för vilka en geografisk samordning är relevant. Av kommitténs slutbetänkande (2018) framgår att man delar Ansvarskommitténs och flera andra utredningars bedömning av att det finns ett stort behov av att ”återsamla staten” på regional nivå. Frågor som rör regional utveckling är ett område som anses motivera en statlig samordning på regional nivå och Arbetsförmedlingen är en av de myndigheter som anses vara mest relevant för en samordnad regional indelning. Den bilden får också stöd i de enkäter och intervjuer kommittén genomfört med såväl myndigheter som kommunala företrädare. Detta grundas bland annat i myndighetens roll för samverkan kring kompetensförsörjningsfrågor.

*Förslag från regionala aktörer*

De regionalt utvecklingsansvariga aktörerna arbetar i dag med kompetensförsörjningsfrågor i olika omfattning, bland annat genom det tidigare uppdraget från regeringen att etablera regionala kompetensplattformar (se tidigare avsnitt). Men flera regionala aktörer som utredningen har varit i kontakt med vill ta arbetet ett steg längre.

Regionsamverkan Sydsverige, som samlar Sveriges sex sydligaste regioner, menar att det i dag saknas ett relevant verktyg för att skapa större genomförandekraft, nämligen möjligheten att få ökat styrning av arbetsmarknadsinsatser för de arbetslösa personer som står nära arbetsmarknaden. Här ser organisationen ett behov av en regionaliserad struktur för dimensionering och inriktning inom flera gymnasiala och eftergymnasiala utbildningar och att det regionala uppdraget och mandatet här blir tydligt.

Regionsamverkan Sydsverige har initierat ett utvecklingsarbete för att hitta en modell för att snabbare nå regeringens nationella sysselsättningsmål genom samarbete mellan den nationella politiska nivån och den regionala politiska nivån. Målet har varit att ta fram en modell där den regionala politiska nivån ges ett uppdrag att föreslå insatser och prioriteringar för att möta nationella mål på liknande sätt som görs inom den regionala infrastrukturplaneringen.

I en skrivelse till utredningen efterfrågar regionutvecklingsnämnden i Västra Götalandsregionen (VGR) ett ökat regionalt mandat.<sup>13</sup> Enligt skrivelsen förhindras effektiv matchning av att utbildningsinsatser är feldimensionerade och inte tillräckligt anpassade för den regionala arbetsmarknaden. Den regionala kompetensplattformen har hittills bedrivit ett framgångsrikt arbete inom områden som statistik och analys. Men på andra områden har en brist på mandat och inflytande på den regionala och lokala nivån varit ett hinder för mer verkningsfulla åtgärder. Med ett utökat regionalt mandat menar VGR att insatser bättre skulle kunna anpassas och dimensioneras efter behoven på den lokala och regionala arbetsmarknaden. Den regionala nivån bör styra inriktningen på statliga utbildningsinsatser som syftar till snabbare inträde och bättre matchning på arbetsmarknaden. VGR pekar särskilt ut yrkeshögskoleutbildning och regionalt yrkesvux som utbildningsformer som VGR tillsammans med sina samarbetspartners skulle kunna ta ett ökat ansvar för. Även

---

<sup>13</sup> Enligt inlägga till utredningen 2018-01-31.

arbetsmarknadsutbildningar skulle kunna spela en betydligt viktigare roll lokalt och regionalt än de gör i dag. Den regionala styrningen kan också omfatta regional styrning av statliga bidrag för att genomföra validering.

VGR vill leverera en behovsbild när det gäller utbildningar inom dessa skolformer till ansvariga myndigheter. En behovsbild som baseras på arbetsmarknadens behov, tillgängliga utbildningsresurser samt bedömningar om volym av tillgängliga elever för genomförande av utbildningar. Det innebär att regionen skulle få det samlade ansvaret att sammanföra behovsbedömningar från branscherna, tillgängliga utbildningsresurser samt uppskattningar av elevernas efterfrågan på utbildningsplatser. Den samlade behovsbilden skulle tas fram tillsammans med kommunerna, utbildningsanordnare, branscherna och övriga intressenter med målet att öka träffsäkerheten i de statliga satsningarna. Dessa bedömningar skulle ge en behovsbild när det gäller tillgång till statliga resurser för de aktuella utbildningsformerna, vilken inriktning utbildningarna bör ha samt i vilket geografiskt område utbildningarna borde anordnas. VGR ser det också som en viktig uppgift för det regionala samarbetet att stötta och stimulera studie- och yrkesvägledning och att aktivt informera om och marknadsföra utbildningar och branscher.

VGR menar också att ett fördjupat regionalt engagemang i kompetensförsörjningen med fokus på yrkesutbildning för vuxna och validering skulle leda till att VGR och övriga aktörer även kan förstärka samarbetet på andra områden som är betydelsefulla för kompetensförsörjningen. Det gäller till exempel yrkesutbildning för ungdomar på gymnasienivå, samverkan för att öka och effektivisera fortbildning på arbetsplatser samt insatser för att underlätta sysselsättning för utsatta grupper som står långt från arbetsmarknaden.

### *Förslag från arbetsmarknadens parter*

LO menar (i ett internt arbetsmaterial som överlämnats till utredningen) att arbetsmarknadspolitiken i och med nedläggningen av länsarbetsnämnderna förlorade fotfästet på regional nivå, och att de regionala kompetensplattformarna inte lyckats fylla detta tomrum.<sup>14</sup> Det saknas i dag en stödjande struktur som kan fungera som en

---

<sup>14</sup> Enligt ett internt arbetsmaterial som överlämnats till utredningen.

initiativkraft för att möta regionala arbetsmarknadsbehov kopplade till kompetensförsörjning, effektiv omställning och matchning. Med anledning av detta har LO utformat ett förslag om regionala stödstrukturer för samverkan.

En fungerande regional samverkan i arbetsmarknadsfrågor skulle enligt LO kunna samla olika aktörer i ett gemensamt, snarare än parallellt, arbete för effektiv omställning och matchning och kompetensförsörjning. Idén är att skapa ”regionala kompetenscentrum” som helt eller delvis ägs och förvaltas av arbetsmarknadens parter tillsammans med Arbetsförmedlingen. Dessa skulle stödjas av den nationella styrgruppen som beskrivits ovan.

TCO menar att det finns skäl att fundera på hur Arbetsförmedlingens regionala samverkan med fackförbund, arbetsgivare och andra relevanta aktörer kan utvecklas på ett bättre sätt.<sup>15</sup> En väl fungerande samverkan skulle kunna fungera som ett forum för diskussion kring bland annat prognoser över kompetenskrav, och därmed ligga till grund för en gemensam syn eller lägesbeskrivning hos berörda parter. Utifrån en gemensam bild av läget kan ett regionalt forum eventuellt också ha förutsättningar att bedöma dimensioneringen av olika utbildningsformer. TCO:s medlemsförbund har god insikt i denna typ av frågor, bl.a. genom representation på företags- och arbetsplatsnivå via fackliga klubbar och regionala ombudsmän.

Saco-förbunden anser att det saknas en välfungerande och heltäckande struktur för att säkra samverkan om kompetensförsörjningen för akademiker.<sup>16</sup> I dag är många bristyrken akademikeryrken, samtidigt som såväl branschråd som kompetensplattformar inte upplevs rikta sig till akademikeryrken. Olika samverkansformer nationellt, regionalt och lokalt måste enligt Saco i större utsträckning fokusera på akademikeryrken, och då inte bara på vissa bristyrken. Det är även nödvändigt att samverkansformer i huvudsak tar en nationell utgångspunkt. Avsaknaden av stabila strukturer för samverkan för akademikeryrken anser Saco är en bidragande orsak till den akuta akademikerbrist vi har i Sverige i dag. Saco föreslår att Statskontoret, eller någon annan relevant myndighet, får i uppdrag att föreslå formaliserade samverkansformer mellan olika statliga myndigheter och mellan lärosäten, arbetsmarknadsparter och andra

---

<sup>15</sup> Enligt inlägga till utredningen.

<sup>16</sup> Enligt inlägga till utredningen.



intressenter för att säkerställa att systematisk och heltäckande samverkan kommer till stånd med syftet att skapa en bättre kompetensförsörjning i hela landet av alla yrken, inte minst akademikeryrken.

### **9.3.3 Branschsamverkan är avgörande men fragmentarisk**

Arbetslivets deltagande är avgörande för alla delar av kompetensförsörjningsarbetet. Arbetslivet och arbetsmarknadsparternas organisationer behöver medverka i analyser och prognoser över arbetsmarknadens kompetenskrav, i utvecklingen av yrkeskvalifikationer, valideringsmodeller och andra rörelsefrämjande verktyg, i kvalitets-säkring av yrkesinriktad utbildning och arbetsplatsförlagda insatser, m.m. Myndigheter, utbildningsanordnare och andra offentliga aktörer inom kompetensförsörjningsområdet är beroende av samverkan med företrädare för arbetslivet både för strategisk planering och för att det praktiska genomförandet av såväl den löpande verksamheten som tillfälliga projekt och insatser inom kompetensförsörjningsområdet.

Samverkan mellan arbetsmarknadsparternas branschorganisationer och offentliga aktörer kring frågor som rör kompetensförsörjning sker i dag i många olika kanaler. Med hjälp av utredningens branschkontakter listas de huvudsakliga nedan. Detta är dock inte att betrakta som en komplett lista.

Tabell 9.3 Samverkan med företrädare för arbetslivet kring kompetensförsörjningsfrågor

Ansvarig aktör	Samverkansorgan
Statliga myndigheter med fasta samverkansorgan	Arbetsförmedlingen. På nationell nivå finns ett övergripande partsråd och ett branschspecifikt råd för samhällsbyggnadssektorn. Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH). MYH har ett övergripande branschråd för myndighetens verksamhet. MYH har även ett råd för den nationella referensramen SeQF. Skolverket. För varje nationellt yrkesprogram i gymnasieskolan finns ett nationellt programråd. Europeiska socialfonden. Europeiska socialfonden har en övervakningskommitté, ett arbetsutskott och en högnivågrupp samt strukturfondspartnerskap
Statliga myndigheter med samverkan vid behov	Universitetskanslersämbetet (UKÄ) Universitets- och högskolerådet (UHR) Försvarsmakten Tillväxtverket Vinnova Enskilda lärosäten Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)
Tidsbegränsade delegationer	Valideringsdelegationen YA-delegationen
Regionala och lokala offentliga aktörer	Regionalt utvecklingsansvariga aktörer (kallades tidigare de regionala kompetensplattformarna) Lokala programråd inom gymnasieskolan, yrkesråd för regionalt yrkesvux och college-modeller för gymnasieskolan och vuxenutbildningen i samverkan med kommuner Kommuners arbetsmarknadsenheter och näringslivsenheter Yrkeshögskoleutbildningars ledningsgrupper

Utredningen har genom fokusgrupper och löpande dialog med arbetsmarknadsparternas branschorganisationer inhämtat synpunkter om de offentliga aktörers samverkan med företrädare för arbetslivet kring kompetensförsörjningsfrågor. Nedan presenteras utredningens bearbetning av de diskussioner som hållits med Svenskt Näringslivs medlemsorganisationer, SKL:s avdelning för arbetsgivarpolitik samt nätverk för kommuners personalchefer, LO:s medlemsförbund, TCO:s medlemsförbund samt Sacos medlemsförbund. Utredningens referensgrupp har även omfattat representanter från Arbetsgivarverket, Arbetsgivaralliansen och KFO, Företagarna, PTK, Offentliganställdas förhandlingsråd och Ledarna.

### **Samverkan på nationell nivå behöver samordnas över myndighetsgränser och bli mer strategisk**

Branschsamverkan med nationella myndigheter har enligt utredningens branschkontakter stor utvecklingspotential. Det finns ingen naturlig motpart för branschorganisationernas frågor rörande kompetensförsörjning. Branscherna måste i dag samverka med många olika myndigheter och departement kring frågor om branschens kompetensförsörjning. De samverkansorgan som finns hos nationella myndigheter i dag har inte i uppdrag att hantera övergripande kompetensförsörjningsfrågor. I Skolverkets nationella programråd förs branschvisa diskussioner om utbildning på gymnasial nivå, men det är svårt att hitta ett sammanhang för en mer holistisk diskussion om olika vägar in i ett yrke och hur de förhåller sig till varandra. Exempel som har tagits upp är att det saknas samlad nationell uppföljning av arbetsmarknadsetablering efter avslutad utbildning i olika utbildningsformer, samt att inget politikområde tar riktigt ansvar för omställningsfrågan. Tillfälliga delegationer som YA-delegationen och Valideringsdelegationen tillsätts för att hantera tvärssektoriella frågor, men när dessa avslutar sina uppdrag finns ingen tydlig ansvarig aktör för att driva frågorna vidare.

Frågan om vad som behövs på arbetsmarknaden upplevs hamna mellan Näringsdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet och Utbildningsdepartementet. Under utredningens hearing med kompetensförsörjningsansvariga hos Svenskt Näringslivs medlemsorga-

nisationer framkom önskemål om en tydligare styrning av de departementsöverskridande frågorna, t.ex. i form av ett ”kompetensförsörjningsdepartement”.

### Regionala samverkansstrukturer saknas i stor utsträckning

Den dominerande åsikten i utredningens branschkontakter är att den regionala nivån för kompetensförsörjningsfrågor inte är tillräckligt utvecklad. Många branschorganisationer som utredningen har haft dialog med har inte hört talas om regionalt kompetensförsörjningsarbete eller de regionala kompetensplattformarna. Däremot finns en uppfattning om att om den regionala nivån definieras tydligare och ges ett tydligare mandat så kommer branschorganisationerna att möta upp mot detta. En viktig fråga att lösa är hur den geografiska indelningen borde se ut. LO menar att 7–8 regioner är rimligt, men att det viktigaste är att strukturerna för det offentliga åtagandet matchar varandra, inte hur många geografiska delar de består av.

Bland TCO:s medlemsförbund finns uppfattningen att det ser väldigt olika ut över landet gällande möjligheten för arbetsmarknadens parter att delta i diskussioner kring regional kompetensförsörjning. I vissa regioner är det svårt för förbund att komma i kontakt med exempelvis Arbetsförmedlingen, och TCO:s medlemsförbund tycks inte heller alltid bli inbjudna till möten då kompetensförsörjning diskuteras (enligt inlägga till utredningen). Enligt TCO-rådet i Stockholm har kontaktytorna kring kompetensförsörjning minskat över tid regionalt sett. Förr fanns länsarbetsnämnder och arbetsmarknadsråd, men i dag är kontaktytorna färre. Regionala branschråd finns på vissa håll inom Arbetsförmedlingen, men de har enligt Svenskt Näringsliv inget beslutsmandat.

För akademikeryrken har kompetensförsörjningsfrågorna ofta en mer nationell utgångspunkt. Inget Sacoförbund har enligt Saco något löpande samarbete med kompetensplattformar regionalt (enligt inlägga till utredningen). Det kan, enligt Saco, visa på att strukturer saknas för att bättre svara emot kompetensförsörjningen av akademiker i hela landet. Högskoleutbildning styrs mer efter individens kunskapssökande och lärosätena har stor autonomi. Men samtidigt finns bilden att utbildningarna skulle kunna matcha bättre mot

arbetslivets efterfrågan. Det finns också smala yrkesområden på högskolenivå som kan behöva värnas på ett mer strategiskt sätt.

### Arbetsmarknadsprognoser och statistik behöver förbättras

Det görs många olika analyser och prognoser över arbetsmarknadens kompetensbehov. Det finns dock ingen aktör som ansvarar för att samla olika prognoser och det är enligt branschorganisationerna ibland svårt att förstå hur de förhåller sig till varandra.

Lärarnas riksförbund har pekat på att det är många olika aktörer som gör prognoser över rekryteringsbehoven av lärare. Prognoserna ser olika ut och har olika tidshorisonter, men alla har en statlig myndighet som avsändare. Det är inte tydligt hur olika prognoser förhåller sig till varandra. En ytterligare fråga är i vilken utsträckning lärosätena använder sig av dessa prognoser vid dimensionering av sin lärarutbildning.

Olika myndigheter är olika framgångsrika när det gäller att göra prognoser utifrån både kort och lång sikt. Vissa branschorganisationer menar att analyserna inte fångar snabba förändringar i kompetensbehoven medan andra menar att även detta fångas i analyser. Fackförbundet Kommunal har lyft att prognoserna behöver ta bättre hänsyn till skillnaden mellan vilken kompetens arbetsgivare önskar rekrytera och vilken kompetens man i praktiken rekryterar. Ett exempel är yrkesgruppen barnskötare. Arbetsgivare har för avsikt att rekrytera förskollärare framför barnskötare, men då dessa inte finns tillgängliga i tillräckligt antal rekryterar man i stället barnskötare. Arbetsmarknaden för utbildade barnskötare är därmed bättre än vad prognoserna ger vid hand.

Även branscher utan volymmässigt stora rekryteringsbehov kan ha stort behov av utbildad kompetens. Det gäller exempelvis inom handeln, där prognoser inte fångar behovet av kvalificerat yrkesutbildade som exempelvis butikschefer. Det stora kompetensskifte som pågår till följd av ökad e-handel är också svåråtgånget med dagens prognosverktyg. Befintliga anställda kan behöva kompetensutveckling bl.a. vad gäller vissa specifika it-kunskaper.

En övergripande synpunkt är att det saknas tillräckliga analysverktyg för ett mer effektivt kompetensförsörjningsarbete. Det är svårt att få samlad statistik på utbildningsvolymerna och det finns

ingen utvecklad samhällsekonomisk analysmetod för att bedöma konsekvenser av kompetensbrist och flaskhalsproblematik. Det saknas även en gemensam begreppsstruktur för att beskriva kompetenskrav, vilket försvårar matchningen. En vanligt förekommande åsikt är att Arbetsförmedlingens prognoser är för grova. Det kan se ut som att det är överskott inom ett yrkesområde där det egentligen är brist då hänsyn tas också till de specifika kompetenskrav som arbetsgivare till yrkesområdet brukar ha.

Inom industrin har valideringsmodeller tagits fram för Industri-teknik bas som ska motsvara SeQF-nivå 4. Valideringsmodellen är dock inte kompatibel med de yrkeskoder som Arbetsförmedlingens använder (SSYK12). Arbetsgivarorganisationerna inom industrin menar att de skulle kunna vara behjälpliga i arbetet med att hitta en bättre kodning av deras behov.

Många företag har också svårt att definiera sina kompetensbehov eftersom det är ett krävande arbete i sig. Det krävs tid och resurser för att identifiera vilka arbetsuppgifter som är kritiska och kunskapen om hur dessa kopplar till nödvändiga, tillräckliga och önskvärda kompetenskrav kan vara ganska låg. Särskilt mindre företag behöver ett bättre stöd för att definiera sina kompetensbehov.

### **Branschernas utvecklingsarbete behöver tas till vara på ett bättre sätt**

Branschorganisationer har ofta inte resurser för att utföra insatser för stärkt kompetensförsörjning men kan bidra genom att utveckla modeller som kan användas både i utbildningssystemet och i arbetsmarknadspolitiken. Yrkeskvalifikationer, när de har formulerats, kan användas som grund för många olika insatser som arbetsmarknadsutbildningar, yrkesvux och validering. Men för att de modeller som branscherna tar fram ska göra nytta behöver de enligt utredningens branschkontakter komma till större användning än i dag. Modeller som finns och fungerar måste användas, exempelvis collegemodeller och valideringsmodeller.

Seko är ett fackförbund som organiserar arbetstagare i branscher där många människor som är nya på den svenska arbetsmarknaden kan hitta sin första anställning. Branschen har utarbetat verktyg för validering, yrkesbevis, osv. som kan användas av Arbetsförmedlingen. Seko menar dock att de lokala variationerna är stora mellan

olika arbetsförmedlingskontor när det gäller att använda de modeller som branschen utformat. Få deltagare får ta del av insatserna trots att organisationen är riggad för att ta emot många.

Arbetsmarknadspolitiska insatser konkurrerar ibland med de lösningar som arbetsmarknadsparterna har utarbetat. Exempelvis kan de kollektivavtalade yrkesintroduktionsanställningarna ha svårt att konkurrera med de subventionerade anställningar som Arbetsförmedlingen kan bevilja samtidigt som staten även vill främja användningen av yrkesintroduktionsanställningar. Om detta är avsikten har prioriteringen inte framgått för branschorganisationerna.

Den samlade bilden är att branschorganisationernas utvecklingsarbete skulle kunna komma till större användning. Samtidigt saknar många branscher resurser att beskriva sina kompetenskrav på rörlighetsfrämjande sätt, t.ex. genom att utveckla och sprida yrkeskvalifikationer. Främjande åtgärder, bl.a. i form av utvecklingsmedel, skulle kunna bidra till att fler branscher kan bidra till det arbetet.

Ofta är arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer överens om de viktigaste kompetensbehov som finns inom respektive bransch, men arbetsmarknadsprognoserna omsätts ofta inte i tillräcklig utsträckning. En övergripande synpunkt är att de prognoser som tas fram inte används tillräckligt i dimensionering av utbildningsutbud, exempelvis inom den kommunala vuxenutbildningen. Den tröghet som finns för att ta till sig prognoser i utbildningssektorn kan leda till kompetensbrist, och när utbildningssektorn använder inaktuella eller för grova beskrivningar av kompetensbehov kan det leda till utbildningar som inte ger anställningsbarhet.

### **Stödstrukturer behövs för lärande på arbetsplats**

Många av de insatser som utförs inom arbetsmarknadspolitiken och utbildningspolitiken omfattar arbetsplatsförlagda moment. Det handlar om extratjänster, gymnasieelever och vuxenstudier på praktik, personer i arbetsträning, osv. När de arbetsplatsförlagda momenten inte samordnas mellan olika anordnande aktörer kan det bli trångt på arbetsplatserna, särskilt inom offentlig sektor. Fackförbundet Kommunal har lyft svårigheten att få utrymme för utbildningsinsatser och tillgång till handledare på arbetsplatserna. Brist på arbetsplatser som kan ta emot personer på arbetsplatsförlagt lärande kan

utgöra en flaskhals för kompetensförsörjningen. Det skulle behövas stöd för det arbetsplatsförlagda lärandet i form av en ansvarig samordnande aktör, gärna på regional nivå.

### **Kommunernas kompetensförsörjningsbehov behöver lyftas fram**

I dialog med kommunala arbetsgivare framkommer att kommunernas intressen som arbetsgivare kan hamna i skymundan i diskussioner om kompetensförsörjning med andra aktörer. Kommunerna deltar i dessa diskussioner oftare i egenskap av huvudmän för kommunal vuxenutbildning eller som samverkanspartners till Arbetsförmedlingen inom arbetsmarknadspolitiken, inte som arbetsgivare. Samarbetet med Arbetsförmedlingen gäller ofta kommunernas arbetsmarknadspolitiska insatser eller möjlighet att ta emot arbetssökande i olika arbetsplatsförlagda åtgärder. Arbetsförmedlingen utgår i denna samverkan snarare från behovet att utforma insatser för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden snarare än från kommunernas kompetensförsörjningsbehov. Det är samtidigt svårt att i praktiken dra gränsen mellan arbetsmarknadspolitisk åtgärd och kompetensförsörjning. Borås kommun har sänkt sina utgifter för försörjningsstöd bland annat genom att använda sig av så kallade "boråsanställningar". Samma sak har gjorts i Eskilstuna. Huddinge kommun har också haft "huddingejobbare". Dessa personer utgör inte full kompetensförsörjning omedelbart, men kan bli värdefulla medarbetare på sikt.

Ett hinder för samverkan kring kompetensförsörjning är också stuprör i den kommunala förvaltningen. Samverkan med Arbetsförmedlingen sker främst genom kommunernas arbetsmarknadsenheter. Dessa har inte i uppgift att säkerställa den kommunala kompetensförsörjningen utan snarare att minska kostnaderna för försörjningsstödet. Om kommunerna som arbetsgivare bedriver samverkan om strategisk kompetensförsörjning så är det snarare med den kommunala vuxenutbildningen genom vård- och omsorgscollege än med Arbetsförmedlingen eller arbetsmarknadsenheten.



### 9.3.4 Internationell utblick: Den norska kompetensförsörjningspolitiken

I Norge har kompetensförsörjningspolitiken en tydlig institutionell organisering. Utredningen har besökt myndigheten Kompetanse Norge som ansvarar för de norska kompetensförsörjningsfrågorna. Formellt sorterar myndigheten under Kunnskapsdepartementet, den norska motsvarigheten till det svenska Utbildningsdepartementet, men myndigheten får även uppdrag från andra departement med frågor som rör kompetensförsörjning.

Myndighetens uppdrag är både att arbeta för att höja individers kompetens och att arbetsgivare ska förses med den kompetens de söker. Målgruppen är bred, men man fokuserar mer på vuxna personer som har kompetensutmaningar än på barn och ungdomar. Myndigheten ansvarar bland annat för kontakter med branschorganisationer, validering av reell kompetens och den nationella kompetenspolitiska strategin. Man arbetar också med att stötta kompetensutveckling i arbetslivet.

Den nationella kompetenspolitiska strategin signerades i februari 2017 av fem departement, de åtta huvudorganisationerna i arbetslivet, Sametinget och folkbildningen. Initiativet till strategin kom efter att OECD (2014) stöttat Norge med en kompetenspolitisk analys. Slutsatsen var att man inte klarade att utnyttja befolkningens kompetens gott nog. PIAAC-undersökningen om vuxnas kompetenser i Norge visade att det fanns grupper med svaga kompetenser samtidigt som oljekrisen gjort att många individer som tidigare varit anställda i oljeindustrin nu står inför omställningsbehov.

En förklaring till att dessa frågor inte kunnat mötas var enligt OECD:s analys att man inte klarat av att organisera sig tvärsektorielt. OECD förespråkade en "Whole government approach" i betydelse att frågan inte ska vara uppdelad på olika myndigheter. Med utgångspunkt i OECD:s slutsatser beslutade sig den norska regeringen för att utforma den nationella kompetensförsörjningsstrategin i samverkan med parterna. I samband med att strategin togs fram inrättades även ett övergripande kompetenspolitiskt råd. Där kan övergripande kompetenspolitiska frågor nu diskuteras. Utöver detta bjuder myndigheten in arbetsmarknadsparternas organisationer till olika sammanhang och organ efter behov.

## 9.4 Förslag och bedömningar

Utredningens slutsats är att det finns ett stort behov av att öka samordningen och samsynen inom kompetensförsörjningspolitiken. För det första behöver innehållet i kompetensförsörjningspolitiken formuleras i form av gemensamma målsättningar och en tydlig ansvarsfördelning mellan de berörda aktörerna, oavsett om dessa finns inom eller utanför den offentliga sektorn. För det andra behövs en långsiktigt stabil organisering för det tvärspektoriella flernivåarbete som kompetensförsörjningspolitikens genomförande kräver. Dessa aspekter behöver stärkas både på nationell och regional nivå. Utredningen föreslår därför i följande avsnitt att:

- En ny nationell myndighet får ett samlat ansvar för kompetensförsörjningspolitiken. Myndigheten ska ansvara för att samordna och främja kompetensförsörjningsarbetet och utgöra ett rådgivande organ till regeringen och andra relevanta myndigheter. Myndigheten ska ha en strategisk roll för det samlade arbetet för utveckling och användning av kompetens i syfte att stärka både individers och verksamheters omställningsförmåga. Som utgångspunkt för myndighetens arbete ska en nationell strategi för kompetensförsörjningspolitik tas fram i samverkan mellan den politiska ledningen för berörda departement, arbetslivets representanter och andra relevanta aktörer.
- De regionalt utvecklingsansvariga aktörerna får ett tydligare regionalt mandat i kompetensförsörjningsfrågor. Förslaget syftar både till att befästa det arbete som redan bedrivs, men också till att utöka mandatet på vissa områden och att lägga en grund för framtida ambitionshöjningar.

Utredningen lämnar i kapitel 8 förslag om att Arbetsförmedlingen i första hand ska använda det reguljära utbildningssystemet för att tillgodose arbetssökandes utbildningsbehov, samt att Arbetsförmedlingen inte ska tillhandahålla motsvarande utbildning om individens utbildningsbehov kan tillgodoses genom det reguljära utbildningssystemet. Dessutom lämnas förslag om ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program för vägledning, validering och utbildning som ska rymma de utbildningsinsatser som Arbetsförmedlingen ska kunna anvisa inskrivna arbetssökande till.

Arbetsförmedlingens användning av reguljär utbildning som arbetsmarknadspolitisk insats är beroende av det reguljära utbildningssystemets kapacitet att möta arbetssökandes utbildningsbehov. Utredningen menar att förutsättningarna för detta redan är goda, men att de kan stärkas ytterligare genom de förslag utredningen lämnar i detta kapitel om att ansvaret för statsbidraget för regionalt yrkesvux tydligare kopplas till kompetensförsörjningspolitiken, samt att de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna får ett förtydligat uppdrag att bidra med analyser inför regional utbildningsdimensionering.

Målgruppen för de förslag som lämnas i kapitel 8 är arbetssökande inskrivna hos arbetsförmedlingen som bedömts behöva utbildning för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden. Men för en mer dynamisk arbetsmarknad och en mer aktiv kompetensförsörjningspolitik behövs även förbättrade möjligheter till livslångt lärande för redan yrkesverksamma. Därför föreslår utredningen i detta kapitel även att frågan om individers försörjning under utbildning för omställning utreds vidare.

#### 9.4.1 En ny nationell myndighet för kompetensförsörjningsfrågor

**Förslag:** En ny myndighet, Myndigheten för kompetensförsörjning, inrättas. Myndigheten ska ansvara för att samordna och främja kompetensförsörjningspolitiken och utgöra ett rådgivande organ till regeringen och andra relevanta myndigheter. Myndigheten ska ha en strategisk roll för det samlade arbetet för utveckling och användning av kompetens i syfte att stärka både individers och verksamheters omställningsförmåga.

Myndigheten ska ledas av en styrelse där representanter för arbetslivet ingår. En organisationskommitté ska få i uppdrag att närmare utreda myndighetens uppdrag och organisation.

Arbetsmarknadsutredningen ser följande myndighetsuppgifter som lämpliga:

- Ta fram arbetsmarknadsprognoser och analyser av arbetsgivares kompetenskrav.

- Ha huvudmannaskap för den digitala plattform för livslång vägledning som utredningen lämnat förslag om i delbetänkandet (SOU 2017:82).
- Stödja utvecklingen av en begreppsstruktur för kompetenskrav som även länkar ihop yrkeskvalifikationer och branschstandarder.
- Göra analyser inför utbildningsdimensionering inom olika utbildningsformer.
- Ansvara för fördelning av statsbidraget för regionalt yrkesvux.
- Ansvara för socialfondsmedel och andra utvecklingsmedel för projekt som syftar till stärkt kompetensförsörjning.
- Främja vägledning och validering.
- Främja internationell kompetensförsörjning.
- Samverka med arbetsmarknadens parter kring strategisk kompetensförsörjning.
- Stödja och hålla dialog med regionalt utvecklingsansvariga aktörer.

**Förslag:** Organisationskommittén ska även ansvara för framtagandet av en nationell strategi för kompetensförsörjningspolitik i samverkan mellan den politiska ledningen för berörda departement, arbetslivets representanter och andra relevanta aktörer. De målsättningar som formuleras i strategin ska utgöra utgångspunkt för den nya myndighetens arbete.

Utredningen menar att en samlad kompetensförsörjningspolitik behövs för att knyta ihop relevanta politikområden som har bäring på den nationella och regionala kompetensförsörjningen. Den nya myndigheten för kompetensförsörjning ska bli en utgångspunkt för att främja, samordna och utveckla politiken för stärkt kompetensförsörjning. Myndigheten får ansvar att koordinera och säkra långsiktighet inom kompetensförsörjningspolitiken och skapa en grund för samverkan mellan relevanta aktörer i olika sektorer och på olika organisatoriska nivåer.

Myndigheten ska ha en strategisk roll. Det innebär att de huvudsakliga uppgifterna är att ansvara för analyser, utveckling av standarder och metoder samt fördelning av resurser. Myndighetens avnämare är främst andra offentliga aktörer på statlig, regional och kommunal nivå men även organisationer och företag. Myndigheten kommer generellt inte att ha individkontakter. Undantaget är den digitala plattformen för livslångt lärande som utredningen föreslår att myndigheten ska få huvudmannaskap för.

Den nya myndighetens uppgifter förutsätter ett starkt mandat från alla berörda departement och en tydlig roll gentemot övriga myndigheter som är verksamma inom kompetensförsörjningspolitiken. Politiska initiativ på kompetensförsörjningsområdet bör kanaliseras genom den nya myndigheten som får en samordnande roll gentemot andra myndigheter. Myndigheten kommer få sin styrning från olika departement. Vid tillsättning av den organisationskommitté som ska utreda den nya myndighetens uppdrag och organisation bör regeringen dock ta ställning till vilket departement som ska få huvudsakligt ansvar för myndigheten.

Utredningens preliminära förslag till finansiering av myndigheten finns att läsa i kapitel 14 om förslagets kostnader och finansiella konsekvenser.

### **En nationell strategi för kompetensförsörjningspolitiken ska utgöra utgångspunkt**

Ett kännetecken för den svenska arbetsmarknadsmodellen är den starka ställning som organisationerna för arbetsmarknadens parter traditionellt har. En betydande del av det arbete för stärkt kompetensförsörjningen som den nya myndigheten kommer att bedriva och samordna kommer också att behöva genomföras av arbetsmarknadens parter och deras branschorganisationer eller i samverkan med dem. Företrädare för arbetstagare och arbetsgivare behöver bl.a. finnas representerade i myndighetens styrelse och fasta branschråd samt delta i analyser av förändrade kompetenskrav, formulering av en begreppsstruktur för kompetenser och yrkeskvalifikationer, utveckling och förvaltning av valideringsmodeller och kvalitetssäkring av yrkesinriktad utbildning.

Arbetsmarknadsparternas medverkan är avgörande för den nya myndighetens förutsättningar att fylla den avsedda funktionen. Det är därför viktigt att det finns en samsyn mellan regeringen och parterna kring vilka utmaningar kompetensförsörjningspolitiken ska ta sig an, vad de gemensamma målen för politikområdet är och hur ansvaret för genomförandet ska fördelas. För att underlätta denna samsyn föreslår utredningen att organisationskommittén som får i uppdrag att utreda den nya myndighetens uppdrag och organisation även får som uppgift att leda arbetet med att besluta en nationell strategi för kompetensförsörjningspolitiken. Strategin bör under-tecknas av företrädare för de berörda politikområdena och företrädare för arbetstagare och arbetsgivare och vara tidsbestämd, förslagsvis på tre till fem års sikt. Den ska omfatta de gemensamma mål som sätts för politikområdet samt vilka insatser som är prioriterade under strategins giltighet. Strategin kan fungera som en gemensam utgångspunkt för den nya myndighetens arbete och vad arbetsmarknadens parter åtar sig att bidra med.

### Uppgifter för den nya myndigheten

I den nya myndighetens roll bör ligga att samla in, sammanställa, analysera och sprida information om arbetsmarknadens kompetensbehov till samtliga aktörer som behöver underlag för att planera och dimensionera insatser för att möta dessa behov. Myndigheten ska tidigt kunna peka på förändrade kompetensbehov på arbetsmarknaden till följd av strukturförändringar och teknisk utveckling samt vilka insatser som är lämpliga för att möta dessa behov.

Myndigheten ska även tillhandahålla en infrastruktur för att beskriva arbetsgivares kompetenskrav som kan användas både som utgångspunkt för matchning mellan arbetssökande och arbetsgivare som söker arbetskraft samt som underlag för att kvalitetssäkra utbildningars innehåll. Den ska ansvara för samordning och främjande av rörelsefrämjande verktyg som kan öka rörligheten på arbetsmarknaden genom erkännande av kompetenser oavsett hur individen tillägnat sig dessa, t.ex. valideringsmodeller och kartläggningsverktyg. Myndigheten ska också ha huvudmannaskap för den digitala plattformen för livslång vägledning som ska fungera som gemensam

ingång för information och orienterande vägledning inför val av studier och arbete både för individer och för vägledare.

Myndigheten kommer inte kunna fullgöra sitt uppdrag utan arbetslivets medverkan. I alla dessa uppdrag krävs därför att myndigheten har en nära samverkan med arbetsmarknadens parter och parternas branschorganisationer. Det är arbetslivets representanter som kan ge myndigheten den legitimitet som krävs för att utgöra en samordnande funktion för kompetensförsörjningspolitiken. Samtidigt behöver myndigheten bevaka även de delar av arbetsmarknaden som saknar organiserat branschintresse, eller där detta är svagt utvecklat.

Myndigheten behöver även ha en väl utvecklad regional anknytning. Den regionala nivån är ofta den mest lämpliga såväl för analyser av arbetsmarknaden som för prioritering av insatser. Regionala lösningar baserade på nationella mål för kompetensförsörjningspolitiken bör främjas framför enbart central styrning.

### *Arbetsmarknadsprognoser och analyser av arbetsgivares kompetenskrav*

En huvuduppgift för den nya myndigheten för kompetensförsörjning kommer vara att ta fram analyser och prognoser över vart arbetsmarknaden är på väg. I dag förekommer dubbelarbete både vad gäller datainsamling och analyser av arbetsmarknadens kompetensbehov. Utredningen ser därför stort mervärde i att samla dessa verksamheter i den nya myndigheten, dels för att tydliggöra det helhetsperspektiv som kompetensförsörjning innebär, dels för att få till den kraftsamling som behövs för att i tid förstå förestående strukturomvandlingar.

Att samla dessa analys- och prognosverksamheter till en gemensam myndighet innebär en möjlighet att på ett kostnadseffektivt sätt höja samhällets förmåga att analysera och förutsäga kommande behov på arbetsmarknaden. Utgångspunkten bör vara att i takt med att myndigheten övertar mottagare för analyser och prognoser från befintliga myndigheter så övertas även uppgiften att möta dessa mottagares behov. Det kan t.ex. handla om utbildningsanordnares behov av analyser som underlag för utbildningsdimensionering, eller Arbetsförmedlingens behov av underlag för att planera omfattningen av olika typer av arbetsmarknadspolitiska insatser.

Analysen och prognoserna bör tas fram över utbudet och efterfrågan på kompetens både på kort, medellång och lång sikt. Analyser bör också göras både branschvis och geografiskt. Det som avgör vilka analyser som ska tas fram är behovet hos de som använder dessa analyser och prognoser. Kompetensbehov med stora samhälleliga konsekvenser eller omfattande brister i existerande prognoser och analyser innebär en större anledning att göra en analys eller prognos.

Myndigheten ska också ha i uppgift att sprida relevanta data och analyser till utbildningsaktörer, myndigheter och enskilda individer som har behov av och efterfrågar dessa. En viktig del av det är att bidra med underlag till Arbetsförmedlingens arbete med att dokumentera de inskrivna arbetssökandes kompetenser. Kunskapen om arbetsgivares kravprofiler i relevanta yrken måste finnas tillgänglig för att kvaliteten på registren över arbetssökandes kompetenser ska bli tillförlitlig. En annan viktig del av myndighetens distribution av analyser och prognoser är den digitala plattformen för livslång vägledning.

#### *Huvudmannaskap för den digitala plattformen för livslång vägledning*

För att kompetensförsörjningen ska stärkas behöver olika aktörer på arbetsmarknaden få tillgång till rätt information om arbetsmarknadsutsikter på regional och nationell nivå, samt om vilka utbildningar och andra insatser som finns att tillgå. I delbetänkandet lämnade utredningen förslag om en digital plattform för livslångt lärande för att tillgodose en del av detta behov (Arbetsmarknadsutredningen 2017). Plattformen är tänkt att erbjuda en gemensam ingång för information och orienterande vägledning inför val av studier och arbete. Som ett första steg mot inrättandet av en plattform fick Arbetsförmedlingen i uppdrag i regleringsbrevet för 2018 att genomföra en förstudie i samverkan med andra myndigheter och relevanta aktörer. Förstudien redovisades i augusti 2018 och beskriver den organisation, styrning och ledning som behövs för att etablera en digital plattform för livslångt lärande (Arbetsförmedlingen 2018). I redovisningen av uppdraget framhålls att den organisation som ansvarar för plattformen och den tillhörande tjänsteutvecklingen bör ha förmåga att:



- Samverka med aktörer inom alla delar av vägledningens ekosystem
- Ansvara för plattformens arkitektur och ramverk
- Utveckla och leverera digitala tjänster
- Säkerställa uppföljning av tjänsternas effekter och nyttor.

I delbetänkandet avstod utredningen från att lämna förslag om vilken myndighet som lämpligen borde ha huvudmannaskap för plattformen. Det förslag som nu läggs är att den nya myndigheten för kompetensförsörjning ska ha huvudsakligt ansvar för plattformen, som bör drivas i samverkan med andra relevanta myndigheter.

I Arbetsförmedlingens slutrapportering av förstudien förs även ett resonemang om fokus för vägledning på olika organisatoriska nivåer. Detta resonemang utgår från en behovsinventering av vad regioner och kommuner ser för mervärde med en nationell digital plattform, men kan även utgöra en utgångspunkt för gränsdragningen av vad som bör ingå i den nationella myndighetens ansvar när det gäller vägledning, samt vad som bör ligga på regional respektive lokal nivå:

Tabell 9.4 Fokus för olika organisatoriska nivåer i arbetet med vägledning

Organisatorisk nivå	Huvudsakligt syfte	Fokus i verksamheten
Nationell nivå	Erbjuda kvalitetssäkrad information för olika målgrupper samt stödja nationell samverkan inom SYV-professionen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arbetsmarknadens långsiktiga utveckling</li> <li>• Företagande, branscher och yrkens långsiktiga utveckling</li> <li>• Samlad, kvalitetssäkrad myndighetsinformation</li> <li>• Generell och geografiskt oberoende vägledning</li> <li>• Orienterande vägledning och specialiserad rådgivning, exempelvis utifrån bransch</li> </ul>
Regional nivå	Främja regional utveckling och kommunal samverkan.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regionalt företagande, utbildning och arbetsmarknad</li> <li>• Öka möjligheten att behålla unga inom regionen</li> <li>• Bidra till matchning mellan regionens utbildning och arbetsmarknadsbehov</li> <li>• Vägledning utifrån regionala förutsättningar</li> </ul>
Lokal (kommunal) nivå	Ge förutsättningar för kommuninvånarnas försörjningsförmåga samt fullgöra uppdraget som huvudman för skolan och vuxenutbildningen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konkret val av utbildning för kommunens invånare</li> <li>• Lokal samverkan för enheter för utbildning, socialtjänst och arbetsmarknad</li> <li>• Främja egenföretagande</li> <li>• Personlig vägledning på plats</li> </ul>

*Källa:* Bearbetning av Arbetsförmedlingens återsrapportering Dnr Af-2018/0019 2596.

Slutsatsen i rapporten är att en digital plattform behöver ha det fokus som beskrivs på den nationella nivån, och även erbjuda stöd till de målsättningar som beskrivs på den regionala nivån. När det gäller den kommunala nivån är behovet av en gemensam digital plattform enligt rapporten mindre uttalat. Utredningen menar dock, så som beskrivs i delbetänkandet, att plattformen kan bli ett användbart redskap för vägledare på lokal nivå. I egenskap av gemensam referenspunkt kan den även bidra till att hålla samman vägledningen genom olika delar av utbildningssystemet och arbetsmarknadspolitik.

Den nya myndigheten kan även stödja den lokala vägledningen genom utveckling av en gemensam begreppsstruktur för kompetenser, samt genom metodstöd för vägledning.

### *Stöd för utveckling av en begreppsstruktur för kompetenskrav*

Myndigheten bör stödja framväxten av en gemensam begreppsstruktur för att beskriva vilka kompetenser som krävs för olika arbetsuppgifter. En gemensam begreppsstruktur för kompetensförsörjning öppnar möjligheter att på ett mer systematiskt sätt beskriva kedjor av insatser, t.ex. kartläggning och validering av arbetssökandes kompetenser, förberedande och rustande insatser, kompletterande utbildningsinsatser och matchning med arbetsgivares rekryteringsbehov. Det ger också nya förutsättningar för att beskriva den strukturomvandling som sker inom yrken och att beskriva avståndet mellan en arbetssökandes kompetenser och de kompetenskrav som krävs för att få jobb inom yrkesområdet. Eftersom begreppsstrukturen skulle tjäna som nav åt hela systemet för kompetensförsörjning bör utvecklingen av den betraktas som en infrastruktursatsning för samhället.

Den nya begreppsstrukturen ska kunna användas som brygga mellan de olika klassificeringar som i dag används för att beskriva kompetenser och kompetenskrav såsom Sveriges referensram för kvalifikationer (SeQF), Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK2012), Svensk utbildningsnomenklatur (SUN), Standard för svensk näringsgrensindelning (SNI) och den europeiska klassificeringen av färdigheter, kvalifikationer och yrken (ESCO).

De nya möjligheter som digitaliseringen innebär i termer av textanalys, maskininlärning och webbskrapning är kraftfulla verktyg för att extrahera kompetenskrav och begreppsrelationer från platsannonser. Arbetsförmedlingen har satsat på att förstärka sin tekniska förmåga på området. Utredningen uppfattar däremot inte platsannonser som en tillräcklig källa för att ta fram en begreppsstruktur för matchning av kompetenser på godtagbar nivå. Arbetsgivare beskriver ibland något annat än vad som kännetecknar den person de till sist rekryterar. Platsannonser är inte med självklarhet det bästa underlaget för att kartlägga vad som är lämpliga kompetenskrav i förhållande till ett yrke eller en arbetsuppgift. För att

formulering av kompetenskrav ska leda till bästa resultat krävs att arbetsgivare ägnar resurser åt att förstå och identifiera verksamhetens kompetensbehov innan de uttrycks. För att få så bra underlag till matchningsarbetet som möjligt är det därför lämpligt att skilja på kompetenskrav så som de uttrycks och kompetenskrav som är kvalitetssäkrade i förhållande till en djupare förståelse av behoven. Det utvecklingsarbete som krävs är en nödvändig investering för hela kompetensförsörjningsområdet. Prioritet bör i första hand ges till beskrivning av kompetenskrav på de delar av arbetsmarknaden där brist på arbetskraft skapar störst problem.

En gemensam begreppsstruktur för kompetenser är en omfattande och rörlig materia. Liksom ordlistor för fackspråk kommer en sådan begreppsstruktur att behöva revideras löpande, och arbetsmarknadsparternas branschorganisationer kommer ha en avgörande roll i detta arbete.

#### *Analysen inför utbildningsdimensionering inom olika utbildningsformer och fördelning av statsbidrag för regionalt yrkesvux*

Utbildningsdimensionering handlar om planering av utbildningsutbudets storlek och inriktning, och är en viktig faktor för överensstämmelsen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft. Den nya kompetensförsörjningsmyndigheten bör genomföra analyser inför utbildningsdimensionering inom olika utbildningsformer. Dessa kan sedan ligga till grund både för direkt styrd dimensionering i de fall detta tillämpas, och för väl grundade beslut hos individer som väljer utbildning i de fall detta är den främsta styrande principen.

Olika utbildningsformer har olika logiker för dimensionering. Beroende på hur yrkesinriktad en utbildning är och vilken målgrupp den riktas till kan dimensioneringen vara mer eller mindre styrd efter arbetsmarknadens efterfrågan. Den huvudsakligt styrande principen för gymnasieskolans dimensionering är ungdomars efterfrågan. Hemkommunen ansvarar för att ungdomar i kommunen erbjuds ett allsidigt urval av nationella program och inriktningar. För kommunala gymnasieskolor gäller att vilka utbildningar som erbjuds och antalet platser på dessa ska så långt det är möjligt anpassas med hänsyn till ungdomarnas önskemål. Samtidigt ska utbildningen i gymnasie-

skolan utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet och en bas för rekrytering till högskolesektorn.

Den kommunala vuxenutbildningen ska ge vuxna möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. Utöver den vuxenutbildning som är rättighetsbaserad ska kommunerna sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov. För utbildning som finansieras med statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning gäller tydligare krav på planering utifrån arbetsmarknadens behov. Kommuner ska i ansökan om statsbidrag visa på ett behov av utbildningen på arbetsmarknaden hos de samverkande kommunerna. Utbudet av utbildningsplatser ska planeras efter samråd med Arbetsförmedlingen och regionalt utvecklingsansvarig aktör.

Dimensioneringen av yrkeshögskolan är tydligt styrd för att svara mot arbetslivets behov. Detta säkras genom att utbildningsanordnare vid ansökan om statsbidrag själva motiverar arbetsmarknadens efterfrågan på den kompetens som utbildningen syftar till att ge. Vid fördelning av statsbidrag tar Myndigheten för yrkeshögskolan hänsyn till i vilken grad en utbildning i kvalitativt och kvantitativt hänseende svarar mot arbetslivets behov av kvalificerad arbetskraft eller medverkar till att utveckla eller bevara kvalificerat yrkeskunnande inom ett smalt yrkesområde som är av betydelse för individen och samhället. Hänsyn tas också till om utbildningen finansieras av arbetslivet och har en utifrån arbetslivets behov lämplig regional eller nationell placering.

Utbildningsutbudet vid universitet och högskolor utformas i huvudsak av lärosätena själva i samverkan lärosäten emellan och med externa aktörer. Enligt lärosätenas regleringsbrev ska utbildningsutbudet både svara mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Den pågående Styr- och resursutredningen (U 2017:05) konstaterar att dagens resurstilldelningssystem till högre utbildning innebär att studenters efterfrågan i praktiken är en viktigare mekanism för utbildningars dimensionering än arbetsmarknadens och samhällets behov. För vissa hälso- och sjukvårdsutbildningar samt förskolläro- och lärarutbildningar gäller dock att staten har en tydligare roll i styrningen av dimensioneringen.

Ju mer tydligt yrkesinriktad en utbildningsform är desto viktigare är det att beslut om dimensionering görs med relevanta och aktuella underlag kring arbetsmarknadens efterfrågan på kompetenser. Även utbildningsformer som i hög grad styrs av individers efterfrågan behöver täckas av arbetsmarknadsprognoser och analyser, i dessa fall för att individer ska kunna göra ett väl grundat val av utbildningsnivå och -inriktning. Det är också viktigt att analyserna inte bara omfattar behov av grundutbildad arbetskraft, utan även tar hänsyn till behov av fort- och vidareutbildning. Dessa analyser ska den nya myndigheten bidra med.

Utredningen föreslår även att den nya myndigheten övertar ansvaret för statsbidraget för regionalt yrkesvux enligt förordning (2016:937) om statsbidrag för regionalt yrkesinriktad vuxenutbildning. På sikt bör även andra statsbidrag som fördelas med utgångspunkt i arbetsmarknadens kompetensbehov hanteras av den nya myndigheten.

Statsbidraget för regionalt yrkesvux hanteras i dag av Skolverket som i sin fördelning av bidraget ska ta hänsyn till behoven av kompetens på arbetsmarknaden och arbetslöshetens omfattning i de berörda kommunerna. För detta ändamål har myndigheten utarbetat en fördelningsmodell (Skolverket 2017). Fördelningsmodellen utarbetades på uppdrag av regeringen, där regeringen underströk att yrkesutbildningen inom den kommunala vuxenutbildningen behöver utvecklas så att den i större utsträckning bidrar till den regionala kompetensförsörjningen (Utbildningsdepartementet 2016).<sup>17</sup>

I den fördelningsmodell som Skolverket tagit fram görs en beräkning baserad på antalet arbetslösa i kommunen, procentuell arbetslöshet i kommunen, bristindex i kommunen och antalet personer med mindre än treårig gymnasieutbildning. Utifrån dessa variabler fastställs behovet av årsstudieplatser. Fördelningsmodellen tar inte hänsyn till behov av utbildningsinriktning. De ansökande kommunernas behovsanalyser är det som styr utbildningarnas inriktning. En förutsättning för att söka statsbidraget är att minst tre kommuner samverkar om planering och genomförande av utbildningen i syfte att öka utbildningsutbudet för enskilda och tillgodose behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna. De samverkande kommunerna ska visa på ett behov av utbildningen. Utbildningsutbudet ska planeras efter samråd med regionalt utvecklingsansvarig aktör i länet eller länen och med Arbetsförmedlingen.

---

<sup>17</sup> U2016/04619/GV.

Av de stickprov på ansökningar inkomna i februari 2017 som utredningen gått igenom framgår att de sökande kommunernas motivering av utbildningsbehovet ser olika ut. Ofta hänvisas till prognoser från Arbetsförmedlingen och SCB samt till enskilda branschkontakter. Samråd med Arbetsförmedlingen och regionalt utvecklingsansvarig aktör beskrivs mycket övergripande. Utredningens bild är att Skolverket inte bedömer kommunernas behovsanalys eller kontrollerar huruvida samråd verkligen har ägt rum med regionalt utvecklingsansvarig aktör och Arbetsförmedlingen. Skolverket skulle också ha begränsade möjligheter att göra en sådan bedömning, då det kräver en kunskap om regionala kompetensbehov som myndigheten inte har.

Det reguljära utbildningssystemet i allmänhet och den kommunala vuxenutbildningen i synnerhet har en avgörande roll för kompetensförsörjningen i dag och i framtiden. Utredningen lämnar också i detta betänkande förslag som innebär att utbildningsbehov inom arbetsmarknadspolitiken i första hand ska tillgodoses genom det reguljära utbildningssystemet. För detta krävs ett ändamålsenligt utbildningsutbud som är anpassat efter hela arbetsmarknadens behov. En strategisk överblick över utbildningsutbudet, särskilt det som finansieras med statliga medel och är inriktat mot arbetsmarknadens behov, är en viktig förutsättning. Den nya myndigheten för kompetensförsörjning ska ha en nyckelroll i detta.

### *Ansvar för socialfondsmedel och andra utvecklingsmedel*

En myndighet med ansvar för att samordna och främja kompetensförsörjningspolitiken bör ha tillgång till utvecklingsmedel för att stötta lokala och regionala projekt. Utvecklingsmedel för projekt som syftar till att stärka kompetensförsörjningsarbetet finns i dag inom utbildningspolitiken, arbetsmarknadspolitiken och näringspolitiken. Inte minst finns två europeiska strukturfonder som är relevanta för kompetensförsörjningspolitiken. Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) ger stöd till uppbyggnad av infrastruktur och till produktiva sysselsättningskapande investeringar, framför allt till företag. Europeiska socialfonden (ESF) ger stöd för att främja integrering på arbetsmarknaden av arbetslösa och mindre

gynnade befolkningsgrupper, främst genom stöd till utbildningsåtgärder. I Sverige hanteras Europeiska Regionala Utvecklingsfonden av Tillväxtverket och Europeiska Socialfonden av den för ändamålet särskilda myndigheten Svenska ESF-rådet.

Prioriteringar för medlens fördelning formuleras genom programskrivningar på EU-nivå och direktiv från regeringen till ansvariga myndigheter. Enligt Socialfondsprogram 2014–2020 ska Europeiska Socialfonden förstärka och utveckla den nationella arbetsmarknadspolitiken och bidra till att nå Europa 2020-strategins målsättningar. Programmet ska stärka arbetsmarknadens funktionssätt och stärka kopplingen mellan arbetsmarknad och utbildning. Programområde 1 är särskilt inriktat på kompetensförsörjning. Området omfattar anställda och icke-sysselsatta deltagare och fokuserar på omställning och kompetensutveckling med koppling till verksamheten och individens ställning på arbetsmarknaden. Det övergripande målet för insatser inom programområde 1 är att förbättra kompetensförsörjningen på den svenska arbetsmarknaden – det vill säga se till att det finns personer som är utbildade för de jobb som blir tillgängliga. Insatserna ska antingen öka kompetensen hos redan sysselsatta personer eller underlätta övergången från utbildning till arbetsmarknaden.

Utredningen bedömer att den föreslagna organisationskommittén bör pröva att ansvaret för att hantera socialfondens medel läggs hos den nya kompetensförsörjningsmyndigheten. Det skulle skapa förutsättningar för ett bättre strategiskt nyttjande av socialfondens utvecklingsmedel. En nära koppling till de analyser och prognoser som den nya myndigheten kommer att ta fram skulle leda till större relevans och högre kvalitet i de utvecklingsprojekt som beviljas. Att medlen knyts till myndighetens långsiktiga arbete gör även att erfarenheter från genomförda projekt kan tas tillvara på ett mer systematiskt sätt än i dag. Medlen skulle också kunna bidra till att finansiera det utvecklingsarbete som utredningen bedömer behöver göras för att få kompetensförsörjningssystemet att fungera bättre. Det gäller bl.a. den begreppsstruktur för beskrivning av kompetenser som behöver utvecklas för att fungera som en brygga mellan olika politikområden och olika aktörers ansvarsområden samt metodstöd för kartläggning, vägledning och validering. Socialfonden kommer också kunna, som i dag, förstärka det regionala kompetensförsörjningsarbetet med utvecklingsmedel.



Programområde 1, kompetensförsörjning, kan lyftas in i sin helhet i den nya myndigheten. Kompetensförsörjningsdelen i socialfonden ligger väl i linje med den nya myndighetens uppdrag och skulle kunna förstärka och utveckla de insatser som myndigheten arbetar med, både på nationell och regional nivå. Även programområde 2, som i större utsträckning riktar sig till projekt för individer som står långt från arbetsmarknaden, kan till vissa delar hanteras inom ramen för den nya myndigheten. En möjlighet kan vara att formulera programområdet så att den verksamhet som socialfonden finansierar blir mer arbetsgivarnära. Hur omfattande programområde 2 ska vara i kommande programperiod är något som Sverige beslutar, men inriktningen från EU-kommissionen är att minst 25 procent ska gå till insatser som riktar sig till de som står allra längst från arbetsmarknaden. När det gäller ansvaret för medel inom programområde 2 finns dock en risk både att den nya myndighetens uppdrag blir för brett samt att de utvecklingsprojekt som riktar sig till de individer som har allra svårast att etablera sig på arbetsmarknaden försvinner. Detta är en avvägning som den föreslagna organisationskommittén behöver göra.

Även medel inom näringspolitiken och utbildningspolitiken kommer kunna kanaliseras genom myndigheten som då kan hålla överblick av de samlade statliga utvecklingsmedlen inom kompetensförsörjningsområdet. Ett exempel från det utbildningspolitiska området är statsbidraget för försöksverksamhet med branschskolor som Skolverket i dag hanterar enligt förordningen (2017:623) om försöksverksamhet med branschskolor och statsbidrag till vissa huvudmän. Branschskolorna tar emot elever från hela landet för utbildning under delar av elevernas gymnasiala yrkesutbildning. På så sätt kan yrkesutbildningar erbjudas inom områden där efterfrågan på arbetskraft är stor men där det är svårt att samla tillräckligt stora elevgrupper. För att godkännas som branschskola i försöksverksamheten krävs bl.a. att den som anordnar utbildningen gör detta inom ett yrkesområde där arbetsmarknadens efterfrågan på kompetens är hög samt att utbildningsanordnaren rekommenderas av en branschorganisation eller kan uppvisa ett etablerat samarbete inom yrkesutbildning med flera arbetsgivare inom den bransch som yrkesområdet tillhör. Denna typ av bedömningar kommer den nya myndigheten vara väl anpassad att göra.

*Samordna och främja vägledning och validering*

Med validering menas en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens en person besitter oberoende av hur de förvärvats.<sup>18</sup> Trots att validering är ett viktigt verktyg för ökad anställningsbarhet, för det livslånga lärandet och för en ökad rörlighet på arbetsmarknaden är systemet för validering i dag splittrat. Ansvaret för att finansiera och genomföra valideringsinsatser delas av flera aktörer på olika nivåer. Samtidigt finns stora behov bland arbets sökande, nyanlända invandrare och yrkesverksamma att få kompetens som utvecklats i andra sammanhang än i det svenska utbildningssystemet kartlagd, bedömd och erkänd.

Den av regeringen tillsatta Valideringsdelegationen (U 2015:10) har i uppdrag att följa, stödja och driva på ett samordnat utvecklingsarbete inom valideringsområdet. Delegationen har bland annat tagit fram en nationell strategi för validering (2017) och en handledning för regional samverkan. Delegationen slutredovisar sitt uppdrag till regeringen den 30 december 2019. Var ansvaret för att främja validering kommer ligga efter detta är i nuläget oklart. Uppgiften att myndighetsöverskridande främja utveckling av gemensamma strukturer för validering av kompetens saknar i dag en tydlig och långsiktig hemvist. Arbetsförmedlingen, Skolverket, Myndigheten för yrkeshögskolan och Universitets- och högskolerådet har ansvar för att främja utvecklingen av validering inom sina respektive ansvarsområden och Tillväxtverket främjar validering i ett särskilt uppdrag inriktat mot strategisk kompetensförsörjning i industriföretag. Därutöver kan Svenska ESF-rådet främja användningen och utvecklingen av validering genom projektfinansiering.

Utöver validering inom utbildningssystemet finns så kallad branschvalidering – validering av individers kompetens som genomförs i branschernas regi. Branschvalidering fokuserar på branschens krav på yrkeskompetens, det vill säga sådan kompetens som efterfrågas i arbetslivet och som gör individen anställningsbar inom ett kompetensområde eller i en yrkesroll. Mycket av genomförandet av branschvalidering måste göras av branschorganisationerna, som har varierande resurser för att göra detta. Myndigheten för yrkeshögskolan

---

<sup>18</sup> 42 § 20 kap. skollagen.

har i uppgift att stödja branscherna i deras arbete med att utveckla och kvalitetssäkra samt informera om modeller för validering.<sup>19</sup> På regeringens uppdrag har myndigheten också tagit fram en standard för branschvalidering av yrkeskompetens i samarbete med branscher som har erfarenhet av att konstruera valideringsmodeller (Myndigheten för yrkeshögskolan 2017). Standarden är ett stöd vid branschernas utveckling av kvalitetssäkrade och stabila valideringsmodeller och kan anpassas till olika branschers och yrkesområdens behov och förutsättningar. Myndighetens löpande arbete med att stödja branscherna inom valideringsområdet utförs nu till stor del inom ramen för ESF-projektet Branschvalidering – Operativ och Strategisk Samverkan (BOSS) som löper till och med december 2019. Den nya myndigheten för kompetensförsörjning ska få ett långsiktigt uppdrag att främja validering, både sådan som sker inom utbildningssystemet och branschvalidering.

Utredningen har i delbetänkandet beskrivit hur vägledningen för vuxna i dag är fragmenterad med många avsändare och bristande samordning (Arbetsmarknadsutredningen 2017). En digital plattform för vägledning föreslogs för att samla information och orienterande vägledning inför val av arbete och studier. Utöver detta behövs en aktör som kan stödja nationell samverkan inom studie- och yrkesvägledarprofessionen och stå för en samlad överblick och metodstöd för vägledning för vuxna, vare sig denna ges inom arbetsmarknadspolitiken eller utbildningspolitiken. Den nya myndigheten är, i och med uppdraget att genomföra analyser av kompetensbehov på arbetsmarknaden och ansvara för den digitala plattformen för livslång vägledning, lämplig att även fylla denna roll.

### *Främja internationell kompetensförsörjning*

Internationell kompetensförsörjning har fått allt större betydelse för alla länder och är av extra stor betydelse för ett exportberoende land som Sverige. En samlad kompetensförsörjningspolitik som säkerställer att arbetsgivare har tillgång till den kompetens som behövs för att det ska vara konkurrenskraftigt behöver således även inkludera Sveriges attraktivitet för internationell kompetens och hur vi effektivt arbetar med att locka internationell kompetens till Sverige.

---

<sup>19</sup> 6 § förordningen 2011:1162 med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan.

De insatser som krävs för internationell kompetensförsörjning skiljer sig från de insatser som krävs för att säkerställa att svenska medborgare har rätt kompetens. Det handlar t. ex. om hur attraktivt det är att arbeta i Sverige för internationell kompetens jämfört med i andra länder, hur mottagandet i Sverige fungerar, effektivitet i regelverk och processer, särskilt för utomeuropeisk kompetens, och bättre statistik och analys av kompetensflöden till och från Sverige, både för inomeuropeisk och utomeuropeisk kompetens. Många olika organisationer, privata såväl som offentliga, är involverade i arbetet med att attrahera internationell kompetens.

Den gemensamma nämnaren mellan nationell och internationell kompetensförsörjning, är dock behovet av departementsövergripande och myndighetsövergripande överblick och koordinering, mellan arbetsmarknads-, utbildnings-, utrikes-, migrations- och näringspolitiken. Den nya myndigheten ska därför ta ett samlat ansvar även för att koordinera det främjande arbetet för internationell kompetensförsörjning. Detta gäller bl.a. behov av gemensamma strategier, statistik, analys, och koordinering av utvecklingsmedel. Myndigheten bör ansvara för:

- Koordinering av olika myndigheters och organisationers insatser i Sverige och internationellt inom ramen för gemensamma strategier för internationell kompetensförsörjning.
- Statistik och analys över flöden av kompetens mellan Sverige och andra länder, både inom och utanför Europa. Det gäller t.ex. statistik över internationella studenter och personer som kommer till Sverige för att arbeta.
- Expertkunskap kring internationell kompetensförsörjning och utmaningar för att attrahera internationell kompetens till Sverige. Myndigheten kan även utgöra en plattform för att diskutera förslag på policyåtgärder för att adressera dessa utmaningar.
- Koordinering av utvecklingsmedel för arbetet med att attrahera internationell kompetens. Om strategiskt viktiga delar av dessa organisationers arbete kan finansieras av en och samma aktör – snarare än flera olika myndigheter med olika huvudmän – kan synergier och mer konkreta resultat uppnås.

*Samverkan med arbetsmarknadens parter kring strategisk kompetensförsörjning*

En av myndighetens huvudsakliga uppgifter blir att ta ett samlat grepp kring hur staten samverkar med arbetsmarknadens parter och branschorganisationer kring strategiska kompetensförsörjningsfrågor. Det är i dag stora förväntningar som ställs från politiken och ansvariga myndigheter på att arbetslivets företrädare ska bidra med kunskap kring arbetsmarknadens kompetensbehov i syfte att kvalitetssäkra särskilt utbildningssystemet och arbetsmarknadspolitikens kompetenshöjande insatser. Genom representation i myndigheters branschråd och samverkan kring enskilda projekt bidrar branschorganisationer till att säkra relevansen i de offentligfinansierade insatserna. Arbetslivets medverkan är avgörande för att exempelvis gymnasieskolans och vuxenutbildningens yrkesutbildningar samt arbetsmarknadspolitikens valideringsinsatser och snabbspår för nyanlända, eller anställningsformer med lärandeinhåll som yrkesintroduktionsanställningar ger möjlighet att utveckla de kompetenser som i sin tur kan leda till arbete.

Det finns också stora incitament från branschorganisationerna att engagera sig i dessa och andra insatser för att säkra den framtida kompetensförsörjningen och minska kostnader förknippade med rekrytering av nya medarbetare. Svårigheter att hitta relevanta kandidater och behov av fortbildning på arbetsplatsen minskar ju bättre de yrkesinriktade utbildningsinsatserna motsvarar de kompetenskrav som krävs för anställning och sedermera utförandet av arbetsuppgifterna. Branschorganisationernas möjligheter att bidra med tid och arbetsinsatser varierar dock, vilket gör det viktigt att myndigheter även har en förmåga att balansera intressen och säkra att verksamheten får information från alla relevanta aktörer. Vad som förväntas av arbetslivets representanter och vad dessa har för mandat inom ramen för samverkan behöver också framgå tydligt. Det finns, trots det tydliga ömsesidiga beroendet, fortfarande olika förväntningar kring vad arbetslivets representanter bör bidra med och vilket mandat man har i de samverkansorgan som myndigheter har inrättat. Bl.a. Yrkesprogramsutredningen (2015) visade på den frustration som olika förväntningar kan leda till.

För de branschorganisationer som är engagerade i kompetensförsörjningsfrågor ses alla delar av utbildningssystemet som viktiga förutsättningar för branschens kompetensförsörjning, vilket gör att de behöver kunna diskuteras som en helhet. Som utredningen har visat i en genomgång av tidigare förslag om nationell samordning av kompetensförsörjningsfrågor efterfrågas ett forum för en samlad diskussion om de olika vägar in i yrkeslivet som omfattas av bl.a. gymnasieskolans yrkesprogram, yrkesutbildning för vuxna på gymnasial nivå, yrkeshögskolan och Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildningar. Den nya myndigheten bör utgöra en sådan plattform för kompetensförsörjningsfrågor som kan fungera som en samlad kanal för dialog mellan arbetslivets representanter och den politiska ledningen inom de olika berörda politikområdena.

Det är inte rimligt att varje aktör med krav på samverkan med arbetslivet i kompetensförsörjningsfrågor etablerar sitt eget samverkansorgan. De berörda myndigheternas respektive samverkansorgan ska i möjligaste mån samlas hos den nya myndigheten. När nya initiativ tas till kompetensförsörjningsinsatser ska detta också kunna diskuteras inom ramen för den samverkan som myndigheten bygger upp.

### *Stöd till och dialog med regionalt utvecklingsansvariga aktörer*

Kompetensförsörjningspolitiken är beroende av en fungerande dialog och löpande samverkan mellan flera organisatoriska nivåer. Det är därför nödvändigt att den nya myndigheten har en tydlig regional förankring. Detta kan åstadkommas genom en tydlig koppling till de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna som föreslås få ett utökat mandat för kompetensförsörjningsfrågor, samt eventuellt även genom att den nationella myndigheten har en regional indelning av sin organisation (se avsnitt nedan om myndighetens organisering).

Tillväxtverket har i uppdrag att stödja det regionala kompetensförsörjningsarbetet. Myndigheten fick 2012 regeringens uppdrag att under perioden 2012–2016 bedriva insatser för minst 60 miljoner kronor för att förstärka och vidareutveckla de regionala kompetensplattformarna.<sup>20</sup> De pekades ut som viktiga verktyg för att säkra

---

<sup>20</sup> Näringsdepartementet 2012.

kompetensförsörjningen till näringsliv och offentlig sektor i hela landet på kort och lång sikt. Uppdraget förlängdes t.o.m. 2017.<sup>21</sup>

Tillväxtverket konstaterade i sin återrapportering 2016 att kompetensplattformarna har utvecklingspotential när det gäller att bidra till det regionala tillväxtarbetet.<sup>22</sup> Myndigheten rekommenderade att plattformarna fortsätter utvecklas inom framför allt tre funktioner:

- ta fram kunskaps- och analysunderlag
- samordna aktörer på regional nivå
- vara ett stöd i utbildningsplanering.

2017 beslutade regeringen om ett uppdrag till Tillväxtverket att stödja regionalt kompetensförsörjningsarbete under 2018–2020.<sup>23</sup> Tillväxtverket ska under perioden använda 80 miljoner kronor för att ge alla län likvärdiga ekonomiska förutsättningar för sitt kompetensförsörjningsarbete, men också för att genomföra projekt som stärker och utvecklar arbetet på regional nivå. Inom ramen för uppdraget ska Tillväxtverket bidra med expert- och kunskapsstöd. Det kan t.ex. handla om att stödja det regionala analys- och prognosarbetet eller att bidra till att sprida erfarenheter, resultat och lärande från det regionala arbetet.

En viktig del i uppdraget är också att bidra till att öka berörda statliga myndigheters deltagande i det regionala kompetensförsörjningsarbetet. Arbetsförmedlingen, Myndigheten för yrkeshögskolan, Skolverket samt andra berörda statliga myndigheter ska därför inom sina verksamhetsområden bistå Tillväxtverket i genomförandet av uppdraget.

En utgångspunkt för den nya myndighetens samarbete med den regionala nivån kan vara Tillväxtverkets nuvarande uppdrag för att stödja regionalt kompetensförsörjningsarbete.<sup>24</sup> I Tillväxtverkets uppdrag ingår att myndigheten ska:

- bidra till att aktörer med regionalt utvecklingsansvar som genomför insatser inom kompetensförsörjningsområdet ges bättre förutsättningar att bedriva sitt arbete,

---

<sup>21</sup> Näringsdepartementet 2015a.

<sup>22</sup> Tillväxtverket 2016.

<sup>23</sup> Näringsdepartementet 2017b.

<sup>24</sup> Näringsdepartementet 2017b.

- stödja det regionala analysarbetet, bl.a. genom årlig uppdatering av de regionala matchningsindikatorerna,
- bidra till att sprida erfarenheter, resultat och lärande som framkommer i arbetet, bl.a. genom att utveckla mötesplatser för regionalt utvecklingsansvariga aktörer, samt
- bidra till att öka berörda statliga myndigheters deltagande i det regionala kompetensförsörjningsarbetet och erbjuda regionalt utvecklingsansvariga aktörer en samlad dialog med dessa.

I myndighetens stöd till den regionala nivån bör även ingå stöd vid nedläggningar och varsel. Ett motsvarande regeringsuppdrag ligger i dag hos Tillväxtverket.<sup>25</sup> Tillväxtverket ska inom ramen för detta uppdrag bland annat bidra med kunskap genom analyser och erfarenheter från tidigare strukturomvandlingar, finansiering av insatser samt samordning av kontakter med statliga myndigheter och andra berörda aktörer. Utredningen bedömer att de kollektivavtalade trygghetsorganisationerna är relevanta samverkansaktörer i dessa fall.

På samma sätt som myndigheten kan stödja den regionala nivån vid nedläggningar och varsel bör myndigheten även kunna bidra med stöd för kompetensförsörjningsstrategier vid nyetableringar och större utbyggnader av befintlig verksamhet.

## Myndighetens organisation

En möjlig organisering av den nya myndigheten skissas nedan. I denna möjliga organisation har myndigheten två huvudsakliga avdelningar – avdelningen för analys och utveckling samt avdelningen för arbetsliv och kvalificering. Inom avdelningen för analys och utveckling återfinns myndighetens uppgifter för arbetsmarknadsprognoser och analyser, fördelning av statsbidrag och utvecklingsmedel samt stöd till regionalt kompetensförsörjningsarbete och internationell kompetensförsörjning. Här samlas myndighetens uppgifter som kräver kompetens inom bl.a. makroanalyser, statistik, budgetering, och utbetalning av medel, men även den löpande dialogen med den regionala nivån och en förmåga att snabbt styra

---

<sup>25</sup> Näringsdepartementet 2017c.



resurser mot konstaterade behov. Det finns anledning för organisationskommittén att överväga huruvida denna del av myndigheten bör ha en regional organisation med kontor lokaliserade i olika delar av landet. En lämplig indelning för dessa kontor är i så fall den gemensamma regionala indelning för statliga myndigheter som föreslagits av Indelningskommittén (2018). Ett kontor vart och ett av de sex geografiska områden som föreslagits av Indelningskommittén underlättar myndighetens kontakt med de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna och understryker myndighetens uppgift att verka för stärkt kompetensförsörjning i alla delar av landet.

Inom avdelningen för arbetsliv och kvalificering återfinns myndighetens mer yrkesnära uppgifter som utvecklingen av en begreppsstruktur för kompetenskrav som också kan länka samman yrkeskvalifikationer och branschstandarder, samt metodstöd för validering och vägledning. Dessa myndighetsuppgifter kräver kompetens som ligger nära både utbildningssystemet och arbetslivet, som kunskap om branschens kompetenskrav och hur dessa kan formaliseras för att översättas till lärandemål och valideringsmodeller samt kommuniceras till individer som söker vägledning inför val av arbete och studier. Avdelningen bör även ansvara för den digitala plattformen för livslång vägledning med tillhörande tjänsteutveckling. Dessa uppgifter är inte plats specifika utan bör kunna samlas hos myndighetens huvudkontor.

Tabell 9.5 Möjlig organisation för en ny myndighet för kompetensförsörjning

Styrelse		
Operativ ledning		
Avdelningen för analys och utveckling	Avdelningen för arbetsliv och kvalificering	Avdelningen för kommunikation, IT och administration
Arbetsmarknadsprognoser och analyser	Begreppsstruktur för kompetenskrav	
Fördelning av statsbidrag och utvecklingsmedel	Främja validering och vägledning	
Stöd till regionalt kompetensförsörjningsarbete	Digital plattform för livslångt lärande	

Utredningen bedömer att den nya myndigheten bör ledas av en styrelse med representation från arbetslivet. Regeringen bör bestämma hur många ledamöter som ska ingå i styrelsen och utse dessa.<sup>26</sup> I styrelsemyndigheter är det styrelsen som har ansvaret för myndighetens verksamhet inför regeringen. Myndighetschefen ska svara för den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Ledningsformen styrelsemyndighet är enligt 2010 års förvaltningspolitiska proposition lämplig för myndigheter som beslutar om medel i stor omfattning, myndigheter med stora anslag eller transfereringar, myndigheter som förvaltar stora tillgångar, forskningsintensiv eller kunskapsproducerande verksamhet eller verksamhet som i stor utsträckning påverkar näringsliv, kommuner, landsting.<sup>27</sup> Den nya myndigheten för kompetensförsörjning kommer ansvara för en kunskapsintensiv verksamhet som påverkar näringslivets så väl som offentlig sektors förutsättningar och som ansvarar för fördelning av medel, även om det sannolikt inte kommer röra sig om mycket stora transfereringar. Styrelseformen är därför lämplig.

Ett annat argument för styrelseformen är att en breddad kompetens i ledningen borgar för bättre beslut och en ökad legitimitet gentemot arbetsmarknadens aktörer. En styrelse kan också stödja departementet i styrningen av myndigheten och därmed underlätta en mer strategisk styrning från regeringen (Statskontoret 2014).

#### 9.4.2 Ett tydligare regionalt mandat för kompetensförsörjningsfrågor

**Förslag:** De regionalt utvecklingsansvariga aktörerna får ett förtydligat mandat för kompetensförsörjningsfrågor på regional nivå.

Ett tillägg görs till förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete som innebär att det regionala tillväxtarbetet ska omfatta regionalt kompetensförsörjningsarbete. Med regionalt kompetensförsörjningsarbete avses strategiskt arbete som bidrar till en väl fungerande kompetensförsörjning i näringslivet och offentlig sektor. I detta arbete ska ingå att:

<sup>26</sup> Enligt 10 § myndighetsförordningen (2007:515).

<sup>27</sup> Prop. 2009/10:175.

1. utifrån de prioriteringar som görs i den regionala utvecklingsstrategin och andra relevanta strategier fastställa målsättningar för och samordna regionalt kompetensförsörjningsarbete i samverkan med kommuner, statliga myndigheter, utbildningsanordnare och andra berörda aktörer,
2. bidra med analyser och prognoser över kompetensförsörjningsbehov i näringslivet och i den offentliga sektorn i länet på kort och lång sikt. Här ingår att bidra med analyser inför utbildningsdimensionering inom olika utbildningsformer inom länet, och särskilt lämna utlåtande till länets kommuner om den planering av utbildningsutbud som görs i ansökningar om statsbidrag enligt förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning,
3. med utgångspunkt i de behov som framkommer i analyser och prognoser, samordna och samverka kring insatser tillsammans med kommuner, statliga myndigheter, företrädare för arbetslivet, utbildningsanordnare samt andra berörda aktörer, och
4. samverka med Arbetsförmedlingen och länets kommuner kring planering av utbudet av utbildning och validering som arbetsmarknadspolitiska insatser.

**Förslag:** En ändring görs i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning som innebär att Skolverket i fördelning av statsbidraget ska ta hänsyn till behoven av kompetens på *bela* arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna. Hänsyn ska tas till det utlåtande om planeringen av utbildningsutbudet som lämnats från berörd regionalt utvecklingsansvarig aktör.

**Bedömning:** För att det regionala kompetensförsörjningsarbetet ska få genomslag krävs att andra relevanta aktörer får motsvarande uppdrag att delta i de regionala samverkansstrukturer som byggs upp. Utredningen föreslår därför i kapitel 4 att det ska framgå av Arbetsförmedlingens instruktion att myndigheten ska samverka med de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna i syfte att stärka arbetsmarknadspolitikens bidrag till den regionala kompetensförsörjningen.

Regeringen bör även se över vilka följdändringar som behövs i andra aktörers uppdrag, framför allt inom utbildningsväsendet, arbetsmarknads- och näringspolitiken. Vid framtida statliga satsningar med syfte att stärka kompetensförsörjningen lokalt och/eller regionalt bör också de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna involveras.

**Bedömning:** När den nya myndigheten för kompetensförsörjning kommit på plats bör även de regionalt utvecklingsansvariga aktörernas samverkan med myndigheten skrivas in i regleringen av det regionala kompetensförsörjningsarbetet i förordningen om regionalt tillväxtarbete. Ansvaret för statsbidraget för regionalt yrkesvux bör också föras över till den nya myndigheten för kompetensförsörjning.

En regional aktör behöver få ett stabilt och långsiktigt uppdrag att ansvara för samordning av kompetensförsörjningsfrågorna på regional nivå. Det är utredningens slutsats att de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna är bäst lämpade att fylla denna roll.

En region är i detta sammanhang ett landsting som har tagit över det regionala utvecklingsansvaret från länsstyrelsen. Från och med den 1 januari 2019 har alla landsting bildat region och tagit över det regionala utvecklingsansvaret enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar. Det innebär att ansvaret nu är underställt ett direktvalt regionalt fullmäktige i alla 21 län i Sverige. I sju regioner har detta inneburit att ansvaret 2019 har övergått till en ny organisation. Det betyder sannolikt en omställningsperiod då den nya ansvarsfördelningen behöver hitta sin form, men också en potential att lägga grunden för ett mer likvärdigt och långsiktigt regionalt utvecklingsarbete i alla delar av landet. De nya regionerna kan också få en stärkt regional relevans om staten i större utsträckning organiseras längs samma gränssytor i enlighet med Indelningskommitténs förslag (2018) om en gemensam regional indelning för statliga myndigheter. Utredningen menar därför att detta är en lämplig tidpunkt att också förtydliga de regionalt utvecklingsansvariga aktörernas ansvar för det regionala kompetensförsörjningsarbetet.

Det är utredningens bedömning att den nuvarande styrningen av det regionala kompetensförsörjningsarbetet inte är tillräckligt tydligt och långsiktigt för att de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna ska kunna fylla den funktion som krävs på den regionala nivån. Det behövs en mer långsiktig reglering av kompetensförsörjningsarbetet för att andra aktörer ska se tillräcklig anledning att lägga tid och resurser på att bidra till arbetet, samt för att ytterligare uppdrag ska kunna kopplas till uppgiften. Det behövs även ett mer harmoniserat åtagande över landet. Dagens regionala variation har i många avseenden varit ändamålsenlig, men den har samtidigt försvårat dialogen och relationen med den nationella nivån samt gjort det svårt att beskriva plattformarnas roll och funktion ur ett förvaltningsperspektiv. Det har också inneburit en otydlig roll gentemot företrädare för arbetslivet, som i många fall inte har sett vikten av att delta i samverkan.

Även Tillväxtverket ser behovet att det regionala kompetensförsörjningsarbetet regleras mer långsiktigt. Tillväxtverket (2018) har föreslagit till regeringen att kompetensförsörjning blir en grunduppgift i det regionala utvecklingsansvaret och därmed regleras i lag eller förordning.

Det regionala utvecklingsansvaret regleras främst genom lagen om regionalt utvecklingsansvar och förordningen om regionalt tillväxtarbete. Utredningen bedömer att en förändring av lagen om regionalt utvecklingsansvar inte är nödvändig. Däremot bör kompetensförsörjningsuppdraget framgå av förordningen om regionalt tillväxtarbete. Utredningen föreslår ett tillägg till förordningen om regionalt tillväxtarbete som innebär att regionernas uppgift på kompetensförsörjningsområdet tydliggörs. Den reglering som föreslås skrivas in i förordningen ska utgöra ett grunduppdrag för det regionala kompetensförsörjningsarbetet. Till stor del handlar tillägget om att slå fast det arbete som redan bedrivs, men också om att utöka mandatet på vissa områden. De områden där utredningen utökar regionernas mandat är främst inflytandet över tilldelningen av statsbidraget för regionalt yrkesvux, samt samverkan med Arbetsförmedlingen kring utbudet av utbildning som arbetsmarknadspolitisk insats. Utöver detta grunduppdrag kommer regeringen, precis som nu, kunna peka ut prioriterade områden för det regionala arbetet genom de ettåriga villkorsbesluten.

Tillväxtverket (2016b) har på uppdrag av regeringen tagit fram förslag på riktlinjer för regionalt kompetensförsörjningsarbete i syfte att stödja det regionala arbetet. Dessa har utgjort grund för de formuleringar i villkorsbrevet som gäller för 2018, och även till stor del för den reglering som utredningen här föreslår. Den konkreta formuleringen finns att läsa i utredningens författningsförslag i kapitel 1. Utredningens förslag till finansiering finns att läsa i kapitel 14 om förslagets kostnader och finansiella konsekvenser.

### Uppgifter inom det regionala kompetensförsörjningsarbetet

De regionalt utvecklingsansvariga aktörerna genomför redan i dag många insatser för att analysera regionala kompetensförsörjningsbehov, skapa arenor för branschsamverkan och samordna relevanta aktörer inom regionen. På regional nivå finns en lång tradition av att arbeta tvärsektoriellt och att involvera många olika aktörer. Utredningens förslag syftar både till att befästa och synliggöra det befintliga arbetet samt att skapa en grund för framtida ambitionshöjningar.

En förutsättning för det regionala kompetensförsörjningsarbetet är att dessa frågor prioriteras i den regionala politiska styrningen. Den politiska ledningens uppgift blir att fastställa målsättningar för kompetensförsörjningsarbetet i samverkan med andra aktörer samt att prioritera resurser därefter. Det kommer krävas resurser på tjänstemannanivå för att kunna förverkliga målsättningar och prioriteringar. Statligt stöd för arbetet kommer fortsatt att lämnas i form av ekonomiska resurser, metodstöd och mötesforum. Det åligger dock den politiska ledningen i regionen att säkerställa att kompetensförsörjningsarbetet får tillräckliga personella och ekonomiska resurser.

Tillväxtverket har i dag i uppdrag att stödja de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna i deras arbete inom kompetensförsörjningsområdet. Utredningen bedömer att det är lämpligt att den nya myndigheten för kompetensförsörjning övertar denna uppgift när den kommit på plats, samt föreslår att de regionalt utvecklingsansvarigas mandat tydliggörs och/eller utökas när det gäller följande områden:

*Fastställa målsättningar i samverkan*

Kompetensförsörjningsfrågorna är i dag helt eller delvis integrerat i regionala utvecklingsstrategier och tillväxtstrategier. Utredningen vill med denna uppgift ytterligare sammanlänka kompetensförsörjningsarbetet med det övriga regionala tillväxtarbetet.

Kompetensförsörjningsarbetet behöver bedrivas i samverkan med länets kommuner, arbetsliv, utbildningsaktörer och andra berörda aktörer i länet. Dessutom behöver man samverka med de statliga myndigheter som är relevanta för kompetensförsörjningsområdet. Sådan tvärssektoriell samverkan underlättas av ett brett engagemang och ett gemensamt ägandeskap för frågan samt en samsyn gällande vad som är målet för arbetet. Dessa målsättningar bör därför formuleras gemensamt och uppdateras löpande. Ett sätt att göra detta kan vara genom att ta fram en regional kompetensförsörjningsplan, liknande den formaliserade samverkan som finns på regional nivå kring infrastrukturplaneringen och kultursamverkansmodellen. Kompetensförsörjningsplanen kan i sin tur baseras på nationellt fastställda mål.

*Bidra med analyser och prognoser bl.a. inför utbildningsdimensionering*

De regionalt utvecklingsansvariga gör redan i dag prognoser och analyser över de regionala kompetensförsörjningsbehoven. Dessa analyser har potential att komma till större användning. Analyser görs bl.a. med hjälp av de regionala matchningsindikatorer som tagits fram genom ett samarbete mellan regionalt utvecklingsansvariga aktörer, SCB, Reglab och Tillväxtverket. Dessa förvaltas nu av Tillväxtverket och finns tillgängliga för regionerna som ett analysverktyg.

De regionala analyserna och de kunskapsunderlag som dessa utmynnar i utgör en grundsten för det regionala kompetensförsörjningsarbetet. Det är utifrån dessa analyser som insatser för att möta kompetensbehoven kan utformas, exempelvis genom utbildning.

Olika utbildningsformer har olika styrande principer för dimensionering. Vissa dimensioneras i högre utsträckning efter de studerandes efterfrågan och andra i högre utsträckning efter arbetsmarknadens kompetensbehov. Principen bör vara en gemensam analys för

alla utbildningar som är tydligt riktade mot arbetsmarknadens behov. Men analyser av kompetensbehov är ändå användbara för alla utbildningsformer och -nivåer, antingen som underlag för vägledning och medvetna utbildningsval eller som underlag för utbildningsanordnarens planering. Även nationella myndigheter som Arbetsförmedlingen, Myndigheten för yrkeshögskolan, och den föreslagna nya myndigheten för kompetensförsörjning skulle behöva ta del av de regionala analyserna för att kunna göra en strategisk planering över vilka utbildningar som behövs samt var i landet utbildningarna behövs.

De regionalt utvecklingsansvariga aktörerna har redan en roll när det gäller planering och dimensionering av regionalt yrkesvux. Ett regionalt perspektiv på kompetensförsörjning måste dock omfatta kompetensbehov på alla utbildningsnivåer och därmed hela utbildningskedjan. Därför är det värdefullt att även t.ex. folkhögskolor, yrkeshögskoleanordnare och universitet och högskolor medverkar i det regionala kompetensförsörjningsarbetet för att dimensionera och planera utbildningsinsatser. Samtidigt är det inte alla utbildningar som har en tydlig regional anknytning. Vissa högskoleutbildningar som lärarutbildning och sjuksköterskeutbildning har en tydligare regional anknytning än exempelvis högre utbildningar i ekonomi. Samverkan måste vara behovsbaserad och utgå från gemensamma målsättningar för det regionala arbetet.

Med ett utpekat ansvar för att bidra till utbildningsplanering finns möjligheter att även bidra till strukturer för vägledning och validering. Tillgången till studie- och yrkesvägledning och validering är viktiga områden för regional samverkan. Detta lyfts också i den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2010. Validering är ett viktigt verktyg för det livslånga lärandet, för ökad anställningsbarhet och för en ökad rörlighet på arbetsmarknaden. Med anledning av att strukturer för validering också är ett utpekat fokusområde i regeringens mål- och villkorsbeslut för 2018 har Valideringsdelegationen (2018) tagit fram en handledning till regionalt utvecklingsansvariga för samverkan kring validering på regional nivå.

Det huvudsakliga ansvaret för validering och vägledning ligger hos andra aktörer som kommuner, utbildningsanordnare, branschorganisationer och berörda myndigheter. Men de regionalt utvecklingsansvariga kan fungera som en katalysator för samverkan, med



syftet att samordna och främja ett aktivt ansvarstagande och engagemang hos berörda aktörer i arbetet med att säkra systemet för validering.

*Lämna utlåtande till kommuners ansökan om regionalt yrkesvux*

Behovet av en ökad regionalisering av den kommunala vuxenutbildningen har framhållits både av regeringen och av aktörer som verkar på gränsen mellan arbetsmarknadspolitiken och utbildningspolitiken. Delegationen för nyanlända och unga till arbete (Dua) konstaterade i sin rapport till regeringen (2017) att en väl fungerande kommunal vuxenutbildning fyller en central funktion när det gäller att komma till rätta med långsiktiga och breda kompetensbehov på arbetsmarknaden. Delegationens bedömning var då att regeringen bör 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.<sup>28</sup> Denna bedömning upprepades i rapporten 2018, där delegationen konstaterar att den nya ordningen för statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning som infördes i januari 2017 visserligen har stärkt det regionala perspektivet, men att det fortfarande är en stor utmaning för många kommuner, framför allt för små kommuner i glesbygd, att tillhandahålla ett tillräckligt varierat och flexibelt utbud av yrkesutbildningar.

Även Komvuxutredningen (2017) lyfter vuxenutbildningens växande betydelse för samhällets kompetensförsörjning och som arbetsmarknadspolitiskt instrument. Komvuxutredningen hade bland annat i uppdrag att följa och analysera samverkan inom regionalt yrkesvux, och vid behov föreslå åtgärder för att förbättra samarbetet inom regionalt yrkesvux.<sup>29</sup> Komvuxutredningen konstaterar att det finns ett mål att bidra till kompetensförsörjningen genom regionalt yrkesvux som i dag inte finns för övriga komvux. Syftet med statsbidraget är att skapa bättre förutsättningar för ett bredare utbud av yrkesutbildning genom regional samverkan och bättre samverkan mellan myndigheter och branscher. Hänsyn ska tas både till individens behov och till behoven av kompetens på arbetsmarknaden.

---

<sup>28</sup> SOU 2017:19, s. 157.

<sup>29</sup> Dir. 2017:125.

Enligt Komvuxutredningen har regionalt yrkesvux lett till en fördjupad och utvecklad regional samverkan, men det finns fortfarande behov av tydligare koppling till branscherna och ett mer differentierat utbildningsutbud som motsvarar behoven på flera delar av arbetsmarknaden.

En enkät som SKL genomfört (2018) visade att kommuner erbjuder utbildning inom de flesta yrkesområden inom regionalt yrkesvux. För få sökande är ett av de största hindren för att genomföra ett bredare utbud av yrkesutbildningar. Många kommuner anger att de erbjuder ett bredare utbud av yrkesutbildningar än de kan genomföra på grund av att det saknas deltagare. En bidragande faktor till det lägre antalet sökande i vissa utbildningsinriktningar menar utredningen skulle kunna vara att Arbetsförmedlingen i hög utsträckning erbjuder arbetsmarknadsutbildningar inom dessa inriktningar. Denna konkurrens om de studerande kan i viss mån avhjälpas genom de förslag utredningen lämnar om att Arbetsförmedlingen i större utsträckning ska kunna använda sig av reguljär utbildning som arbetsmarknadspolitisk insats, och därmed inte behöva upphandla liknande utbildning i form av arbetsmarknadsutbildning (se vidare kapitel 8 om Arbetsförmedlingens utbildningsinsatser).

Utredningen om planering och dimensionering av utbildning på gymnasial nivå har i uppdrag att föreslå hur utbildning inom gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna bättre kan planeras och dimensioneras utifrån regionala och nationella kompetensbehov.<sup>30</sup> Av direktivet framgår att ett alternativ som ska övervägas är en modell för regional planering och dimensionering av gymnasial utbildning där staten och eventuella andra aktörers inflytande kan öka utan att dessa får beslutanderätt över kommunerna. Uppdraget ska redovisas senast den 3 februari 2020.

Arbetsmarknadsutredningen delar den bedömning som de ovan nämnda aktörerna gör att det regionala perspektivet måste stärkas i regional planering och dimensionering av yrkesinriktad vuxenutbildning. Detta blir särskilt viktigt då utredningens förslag om en ökad användning av reguljär utbildning som arbetsmarknadspolitisk insats förutsätter ett stabilt utbud av yrkesutbildning för vuxna som täcker hela arbetsmarknadens kompetensbehov. Om staten till viss

---

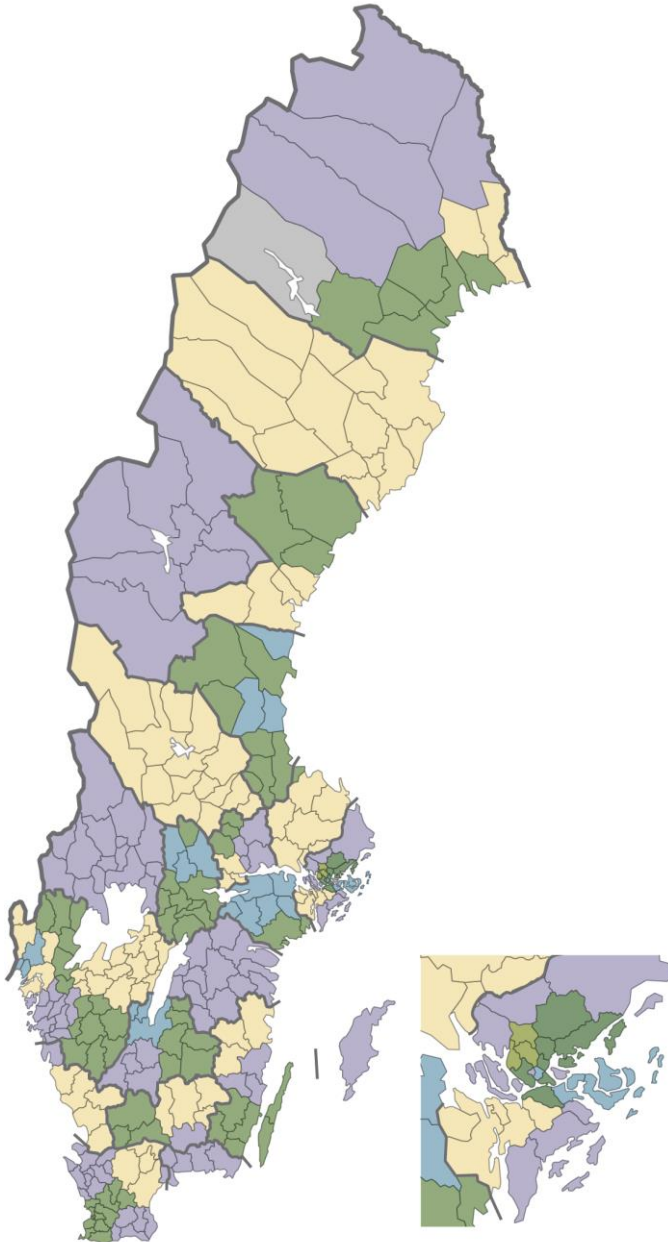
<sup>30</sup> Dir. 2018:17.

del minskar sin finansiering av sådan utbildning i formen av arbetsmarknadsutbildning bör staten försäkra sig om att de statliga medel som finansierar sådan utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet kompenserar för detta. Utredningen föreslår därför att det regionala arbetsmarknadsperspektivet stärks i fördelningen av medel genom statsbidraget för regionalt yrkesvux. De samverkande kommunerna föreslås i sin ansökan om statsbidrag enligt förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning bifoga ett utlåtande från den eller de berörda regionalt utvecklingsansvariga aktörerna. Syftet är att tydliggöra för den statliga myndighet som ansvarar för fördelningen av statsbidraget hur de samverkande kommunernas planering av utbildningsutbudet förhåller sig till de analyser av det regionala kompetensförsörjningsbehovet som tagits fram av den regionalt utvecklingsansvariga aktören. Målet är att utbildningsutbudet ska tillgodose kompetensbehoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna.

Till skillnad från utredningen om planering och dimensionering av gymnasial utbildning omfattar Arbetsmarknadsutredningens förslag inte utbildning på gymnasial nivå i stort, utan bara fördelning av statsbidraget där arbetsmarknadens kompetensbehov är den främsta styrande faktorn. Utredningens bedömning är att huvudmannaskapet för den kommunala vuxenutbildningen inte påverkas av hur statsbidraget hanteras. Visserligen kan kommunpolitikerns handlingsutrymme minska när det gäller användningen av statsbidrag för regionalt yrkesvux, men det kommer fortfarande vara frivilligt för kommuner att ansöka om statsbidraget. För de kommuner som söker statsbidraget kan utredningens förslag sammantaget bidra till ett mer stabilt elevunderlag och ett bredare utbildningsutbud.

Utredningens förslag syftar till att de regionala kompetensbehoven ska få större genomslag i planeringen av utbildningsutbudet. Samtidigt är det inte önskvärt att bryta upp fungerande samverkansmodeller. Utgångspunkten bör vara ett funktionellt perspektiv på arbetsmarknaden. Av kartan i figur 9.1 framgår hur kommunsamverkan kring regionalt yrkesvux förhåller sig till länsindelningen. På ett fåtal platser i landet skär länsgränser genom de samverkanskluster som kommuner bildat. När de regionalt utvecklingsansvariga får ett utökat mandat för kompetensförsörjningsfrågor bör de ta hänsyn till befintlig kommunsamverkan, även om denna går över länsgränser.

Figur 9.1 Länsindelning i förhållande till kommunsamverkan kring regionalt yrkesvux  
Gäller ansökningar om statsbidrag för år 2018.



Källa: Skolverket. Utredningens bearbetning.

De regionalt utvecklingsansvariga aktörerna har redan i dag en roll att spela i dimensionering och planering av kommunal vuxenutbildning. I förordningen om statsbidrag slås fast att ett villkor för att beviljas statsbidrag är samråd med regionalt utvecklingsansvarig aktör. Kommuner ska även samråda med regionalt utvecklingsansvariga aktörer när det gäller statsbidrag för lärcentrum. De regionalt utvecklingsansvariga aktörerna har i sin tur, som beskrivs tidigare i avsnittet, blivit tilldelade uppdrag och medel för regionala insatser som direkt eller indirekt berör kommunal vuxenutbildning – validering, lärcentrum och planering av regionalt yrkesvux. Men trots att samråd mellan de sökande kommunerna och regionerna är ett villkor för att tilldelas medel sker samråd enligt Tillväxtverket (2018b) i mer eller mindre omfattning. SKL:s enkät (2018) visar att fler kommuner upplever att de haft nytta av samrådet med Arbetsförmedlingen än med den regionalt utvecklingsansvariga aktören. I frisvar svarar kommuner bl.a. att samverkan med den regionalt utvecklingsansvariga aktören är under utveckling eller att det vore önskvärt med mer stöd från regionen. Utredningens slutsats är att den nuvarande regleringen inte har tillräcklig styrkraft.

*Samordna och samverka kring insatser bl.a. med Arbetsförmedlingen  
angående arbetsmarknadspolitiska insatser*

Enligt Tillväxtverkets senaste delredovisning (2018b) av uppdraget att stödja regionalt kompetensförsörjningsarbete uppger samtliga regioner att de samverkar med följande aktörer: kommunerna, Arbetsförmedlingen, högskolor/universitet och branschorganisationer. De uppger att samverkan även sker med andra aktörer, framför allt andra utbildningsanordnare såsom folkhögskolor, gymnasieförbund, vuxenutbildningen, lärcentrum samt andra myndigheter. Samverkan är formaliserad utifrån överenskommelser eller etablerade grupperingar och möten sker regelbundet utifrån handlingsplaner eller överenskommen agenda. Branschspecifika kompetensråd har bildats där behov har funnits.

När det gäller samverkan med arbetslivet för kompetensförsörjning är det ofta samma personer i arbetsmarknadsparternas branschorganisationer eller hos större arbetsgivare som ska representera arbetslivet i olika fora med snarlika uppdrag. Det finns en stor poäng att samordna dessa kontakter. Regional nivå framstår som lämpligast

med närhet både till lokal och nationell nivå. Att ge en regional funktion uppdrag att samordna samverkan med branscher och näringsliv på regional nivå skulle kunna avlasta arbetslivets företrädare och åstadkomma en bättre koordinering i insatserna.

Under utredningens fokusgrupper med arbetsmarknadens parter framkom att en uppgift som behöver samordnas bättre är det arbetsplatsförlagda lärande som ingår i flera olika utbildningsformer och som del av arbetsmarknadsåtgärder. Detta kan vara ett lämpligt område för regional branschsamverkan, inte minst för att brist på arbetsplatser som kan ta emot studerande på arbetsplatsförlagt lärande kan vara ett hinder för att erbjuda utbildning mot ett visst yrkesområde.

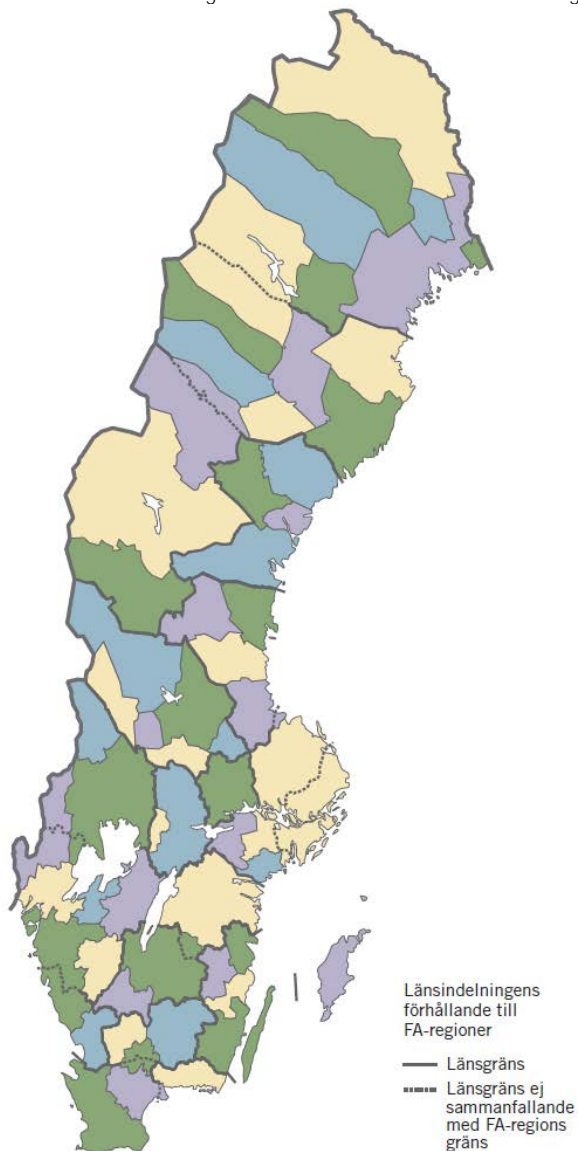
Utredningen lämnar i detta betänkande förslag som innebär att det reguljära utbildningssystemet ska användas i första hand för att lösa inskrivna arbetssökandes utbildningsbehov. För detta krävs att Arbetsförmedlingen kan få en överblick av vilka utbildningar som finns tillgängliga inom det reguljära utbildningsväsendet i kommunen, för att vid behov kompletterade detta med arbetsmarknadspolitikens utbildningsinsatser. Det regionala kompetensförsörjningsarbetet och de samverkansformer som byggs upp inom ramen för detta blir en lämplig utgångspunkt för denna koordinering (se vidare kapitel 8).

### **Länsindelning i förhållande till funktionella arbetsmarknadsregioner**

Utredningen har enligt direktiven i uppdrag att lämna förslag som kan stärka kompetensförsörjningen utifrån funktionella arbetsmarknadsregioner. En invändning mot utredningens förslag att ge de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna ett utökat mandat för kompetensförsörjning skulle kunna vara att länsindelningen inte motsvarar de funktionella arbetsmarknadsregionerna. Invånarnas arbetspendling rör sig över länsgränser och det kan därför ifrågasättas om länen är lämpliga enheter för att analysera regionala kompetensförsörjningsbehov. Men vid en genomgång av länsindelningen i förhållande till Tillväxtanalys indelning i FA-regioner framkommer att länsindelningen stämmer relativt bra överens med mönster för arbetspendling. I allmänhet finns det inom varje län ett antal FA-regioner inom vilka människor lever och arbetar. Det är främst i tre områden i landet som länsindelningen i större omfattning avviker från FA-regionernas indelning – Västerbotten/Norrboten,

Uppsala/Stockholm/Södermanland och Västra Götaland/Värmland.  
Dessa områden finns markerade med streckade linjer i kartan i figur 9.2.

Figur 9.2 Länsindelning i förhållande till funktionella arbetsmarknadsregioner  
FA-regioner i 2015 års version av indelningen



Källa: Utredningens bearbetning.

I Västerbottens län ligger Sorsele kommun som ingår i FA-regionen Arjeplog (nr 54). Här ligger även Dorotea kommun som ingår i Strömsunds FA-region (nr 46). Både Dorotea och Sorsele var innan den revidering av FA-indelningen som gjordes 2015 enkommunala FA-regioner, det vill säga FA-regioner som bara omfattade en kommun. Utpendlingen från de båda kommunerna är fortfarande relativt låg, men når precis upp till gränsvärdet för att inkluderas i Arjeplogs respektive Strömsunds FA-regioner i 2015 års version av indelningen. Då utpendlingen trots allt är så låg har gemensamma analyser över länsgränserna i dagsläget inte prioriterats på kompetensförsörjningsområdet av de berörda utvecklingsansvariga aktörerna.

FA-region Stockholm (nr 23) delas av Stockholms län, Södermanlands län och Uppsala län. Det geografiska område som i princip är en gemensam arbetsmarknad ligger alltså administrativt i tre olika län. Detta talar för att de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna i Stockholms respektive Uppsalas län har anledning att samarbeta kring sina analyser av de regionala kompetensbehoven. Så sker också redan, exempelvis inom ramen för Mälardalsrådets storregionala samarbete mellan de regionalt utvecklingsansvariga i de sju länen Stockholm, Uppsala, Gävleborg, Västmanland, Örebro, Östergötland och Sörmland som initierades 2017.

FA-region Västlandet (nr 28) är delad mellan Västra Götalands län och Värmlands län. Strömstad, Tanum, Dals-Ed och Bengtsfors kommun ligger i Västra Götalands län, medan kommunerna Eda och Årjäng ligger i Värmlands län. Gemensamt för dessa kommuner är att de har en stor utpendling till Norge. De delar alltså mer förutsättningar kopplade till arbetspendlingen mot Norge än en faktisk gemensam arbetsmarknad. Utbyte sker kring detta mellan analysavdelningarna på regional nivå i Västra Götalands län och Värmlands län.

Utöver de tre områden som nämns ovan ligger även Åmål, Ydre och Sölvesborgs kommuner i andra län än den FA-region de tillhör. Utredningens bedömning är att länsindelningen i huvudsak har stor samstämmighet med mönster för arbetspendling, och att samarbeten över länsgränser kan lösas i de fall länsindelningen inte stämmer överens med hur människor rör sig mellan bostad och arbete. Det finns redan på regional nivå en upparbetad vana att samarbeta över länsgränserna både inom kompetensförsörjningsområdet och inom andra länsöverskridande sakområden. Det bör därmed vara relativt



oproblematiskskt att utgå från ett funktionellt perspektiv på arbetsmarknaden i det regionala kompetensförsörjningsarbetet.

### 9.4.3 Vidare utredningsbehov för att förbättra yrkesverksammas kompetensutveckling för omställning

**Förslag:** Utredningen föreslår att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att lämna förslag för individers försörjning under kompetensutveckling, löpande och under omställning. Utredningen behöver genomföras i samverkan med arbetsmarknadens parter.

Omställningsfrågor bör framöver samordnas av den nya myndigheten för kompetensförsörjning.

Framtidens arbetsmarknad ställer höga och föränderliga kompetenskrav. För att arbetstagares och i förlängningen arbetsgivares kompetensbehov ska kunna säkras behövs långsiktiga lösningar för yrkesverksammas kontinuerliga kompetensutveckling. En särskilt avgörande fråga är individens förutsättningar och incitament att delta i utbildning och annan kompetensutveckling inför eller under en omställning i yrkeslivet. Löpande kompetensutveckling för de anställda är en förutsättning för att svenska företag ska kunna upprätthålla sin relevans och konkurrenskraft i en allt mer globaliserad världsekonomi. Kompetens är också en avgörande fråga för individens trygghet på arbetsmarknaden. Anställda vars kompetens inte motsvarar de nya behoven riskerar att förlora sitt arbete på grund av arbetsbrist, och sedan även möta svårigheter att hitta ett nytt arbete.

För att motverka polarisering och bidra till en mer dynamisk arbetsmarknad med bättre matchning och fortsatt hög sysselsättning behöver möjligheterna till kontinuerlig kompetensutveckling och lärande genom hela arbetslivet stärkas.

Styr- och resursutredningen (2018b) sorterar det som brukar kallas *livslångt lärande* i fyra olika kategorier utifrån syftet med lärandet:

1. Fortbildning: Arbetstagarens behov att utbilda sig för att kunna utföra samma arbetsuppgifter, vilka bedöms utvecklas och kräva högre kompetens.

2. Vidareutbildning: Arbetstagarens behov att utbilda sig för att kunna utföra nya arbetsuppgifter hos arbetsgivaren.
3. Karriärväxling: Individens behov av att utbilda sig för att byta karriär.
4. Bildning: Individens behov av att utbilda sig för personlig utveckling.

Kompetensutveckling som är direkt kopplad till verksamheten, dvs. kategori 1 och i viss mån kategori 2, är och bör även i framtiden i huvudsak vara arbetsgivarens ansvar. Arbetsgivare kan dock ha olika förutsättningar att tillhandahålla sådan kompetensutveckling, vilket kan föranleda behov av stöd. Kategori 4 särskiljer sig från de övriga då detta lärande inte nödvändigtvis i första hand har koppling till individens position på arbetsmarknaden. Försörjning under sådan utbildning sker med fördel genom studiemedelssystemet. Kategori 2 och 3 motsvarar utbildningsbehov till följd av strukturuomvandlingar och demografiska förändringar, och det utredningen i första hand syftar på med formuleringen *kompetensutveckling för omställning*. I detta fall handlar det om gemensamma behov i samhället som behöver mötas med gemensamma svar. Individens förutsättningar för sådant lärande är en samhällsutmaning vars lösning behöver utredas vidare.

Frågan har utretts tidigare både av statliga utredningar och arbetsmarknadens parter. De policyförslag som kommit ut av dessa utredningar har omfattat en mängd olika lösningsalternativ. Förslagen skiljer sig åt bland annat i vilken målgrupp som omfattas och hur finansieringen ska lösas. Vissa av förslagen går ut på statlig medfinansiering eller riktade skattesubventioner medan andra är frikopplade från offentliga resurser och bygger på kollektivavtalade lösningar. Kombinationer är också vanliga. Inget av dessa tidigare förslag har dock hittills omsatts i konkreta reformer. Ett urval presenteras nedan.

## Subventionerat individuellt sparande

Förslag har presenterats som ger individen mer fördelaktiga förutsättningar att spara till sin egen kompetensutveckling. Det subventionerade sparandet skulle kunna ske genom regelbundna avsättningar av lönen i ett särskilt kompetenssparkonto som skulle ge rätt till avdrag från den beskattningsbara inkomsten. Individen kan sedan vid en lämplig tidpunkt ta ut ett belopp från kontot för att finansiera någon form av individuell kompetensutveckling, antingen på eget initiativ eller i samråd med arbetsgivaren. Även arbetsgivaren kan uppmuntras att sätta in medel på individens kompetenssparkonto genom en reducering av arbetsgivaravgiften.

Regeringen tillsatte 1999 en utredning för att utforma en statlig subvention av individuell kompetensutveckling. I december 2000 presenterade utredningen ett slutbetänkande med förslag om individuellt kompetenssparande med viss skattesubvention (Utredningen om individuellt kompetenssparande 2000). Meningen var även att en myndighet skulle bildas för att pröva vad som skulle betraktas som godkänd kompetensutveckling. Regeringen lämnade en riktlinje-proposition utan några lagförslag till riksdagen våren 2002.<sup>31</sup>

## Kollektivavtalad försäkring

En möjlig lösning för individers ersättning under studier för omställning är en kollektivavtalad försäkring dit anslutna arbetsgivare gör avsättningar. Medel fonderas då för kompetensutveckling i en fristående organisation varifrån anställda inom avtalsområdet kan söka pengar för sin kompetensutveckling. Denna typ av lösning presenteras ofta som en del av en mer genomgripande omförhandling av det kollektivavtalade omställningsstödet där en ökad flexibilitet i turordningsreglerna vid uppsägning på grund av arbetsbrist kompenseras med bättre utbildningsmöjligheter för uppsagda och anställda genom en kollektivavtalad försäkring.

Förhandlings- och samverkansrådet PTK och Svenskt Näringsliv inledde 2012 förhandlingar om ett nytt omställningsavtal och nya turordningsregler i LAS. I samband med dessa förhandlingar formulerades ett förslag om en kollektivavtalsstiftelse för finansiering av kompetensutveckling, en så kallad kompetensstiftelse. Stiftelsen

---

<sup>31</sup> Prop. 2001/02:175.

skulle utgöra en del av en trepartslösning där staten, parterna och individen själv finansierar studier under omställning. Dessa förhandlingar ledde inte fram till resultat.

En tredelad lösning har även föreslagits i en rapport publicerad av tankesmedjan Arena Idé (Bender och Mörtvik 2018). I detta förslag utgörs basen av ett utökat studiemedel, påbyggnaden är kollektivavtalade eller arbetsgivarinitierade avsättningar och toppen utgörs av privat sparande.

### Allmän försäkring

En allmän kompetensförsäkring skulle kunna utformas inom ramen för arbetsmarknadspolitiken i form av en reformerad arbetslöshetsförsäkring och aktivitetsstöd eller rymmas inom socialpolitiken med en konstruktion liknande befintliga socialförsäkringar. Alternativt skulle den kunna rymmas inom studiemedelssystemet.

En lösning i form av en allmän kompetensförsäkring förespråkades av analysgruppen Arbetet i framtiden (2016) som redovisade sitt uppdrag till ministern för strategi- och framtidsfrågor Kristina Persson. Försäkringen föreslogs finansieras genom det löne- och reformutrymme som produktivitetsutvecklingen generellt sett skapar över tid, huvudsakligen genom någon form av lönebaserade avgifter men eventuellt även genom mindre egenavgifter för den enskilde. Den närmare utformningen av försäkringen och på vilket sätt den enskilde ska kvalificera sig för ersättning föreslogs preciseras i en statlig utredning.

Utredningen för hållbart arbete över tid lämnade i sitt betänkande (2018) ett förslag om så kallad utvecklingsledighet för att tillgodose sysselsattas behov av att uppdatera sin kompetens eller att utveckla ny kompetens för att ställa om i tid. Enligt förslaget ska individen efter överenskommelse med sin arbetsgivare ha möjlighet att ansöka om och bli anvisad till utvecklingsledighet. Ledigheten ska kunna ägnas åt utbildning, validering, arbetspraktik, att prova annat arbete eller uppdrag eller åt att starta näringsverksamhet. Ersättning till den utvecklingslediga ges i form av aktivitetsstöd och är inkomstrelaterad för den som uppfyller kraven för inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning.

## Skattereduktion för arbetsgivare

Förslag för att öka arbetsgivares incitament att investera i kompetensutveckling för de anställda har också presenterats som en lösning. Förslagen bygger på analysen att företag av olika anledningar har en tendens att underinvestera i kompetensutveckling som både skulle kunna förbättra företagets konkurrenskraft och medarbetarnas ställning på arbetsmarknaden.

Trots insikt hos företagen om att digitalisering och globalisering höjer kompetenskraven har många organisationer svårt att investera tillräckligt i kompetensutvecklande insatser. Under en lågkonjunktur saknas ofta det ekonomiska utrymmet, och under en högkonjunktur är det svårt att få tid och personalresurser att räckta till. Till skillnad från investeringar i fysiskt kapital finns dessutom alltid risken att utbildad arbetskraft flyttar sin nyutvecklade kompetens till en annan arbetsgivare. Om för många arbetsgivare förlitar sig på att attrahera snarare än utveckla kompetens kommer det på bransch-nivå leda till underinvestering i kompetensutveckling.

Utmaningen gäller både större och mindre företag. Mindre företag saknar marginaler för att investera i kompetensutveckling, medan större företag har svårt att jämna ut investeringarna över konjunkturcykeln. En möjlig lösning är enligt dessa förslag att genom en skattereduktion minska de mindre företagens kostnader för kompetensinvesteringar och utjämna de större företagens kostnader. Skatteavdrag för kompetensutveckling har bland annat föreslagits av arbetsgivarorganisationen Almega (2018).

## 9.5 Konsekvensanalyser

### Samhällsekonomiska konsekvenser

Den samhällsekonomiska vinsten av att samla det statliga åtagandet för stärkt kompetensförsörjning hos en ny myndighet bedömer utredningen som stor. Vinsten uppstår till stor del genom att aktörer och insatser samordnas genom analyser som ger en ökad samsyn kring vart arbetsmarknaden är på väg. Bättre synkronisering från förändrat rekryteringsbehov till genomförda utbildningar kan ge mer effektiva investeringar i humankapital i lågkonjunktur, snabbare återhämtning i uppgång och längre högkonjunktur innan inflationen

tar fart. Med bättre koppling mellan analys av förändrade krav i rekryteringar, konjunktursvängningar och dimensionering av olika utbildningar ges också bättre förutsättningar att dämpa konjunktursvängningarnas effekt på statsbudgeten.

Samhällsekonomiska vinster uppnås också av att vägledningsinformation till individer som baseras på mer sammanhängande analyser av samhällets kompetensförsörjning kan ge individer större förutsättningar att välja lämpliga karriärvägar för egen del. Arbetslöshet kan på så sätt förebyggas genom mer välgrundade och proaktiva val.

Vinster kan också nås genom diskussionsforum och utveckling som ger nya synergier i form av gemensamma begrepp och metoder. När olika delar av kompetensförsörjningspolitiken får ett gemensamt språk och en gemensam infrastruktur kan insatser koordineras och få ett större genomslag, oavsett politikområde. Det kan exempelvis gå att använda samma språk för att beskriva kompetensbehov såväl inom arbetsmarknadspolitiken, för vägledning och matchning, som inom utbildningspolitiken för validering och utbildning.

Den nya myndighetens förmåga att fylla den samordnande roll som ger dessa synergieffekter kommer till stor del bero på huruvida myndigheten får en tillräcklig tyngd i sig själv och ett tillräckligt mandat gentemot andra aktörer. Det är viktigt att den nationella strategin för kompetensförsörjning som ska utformas i samverkan med arbetsmarknadens parter säkerställer att myndighetens arbete inriktas mot en gemensam målbild för vilka utmaningar som ska adresseras. Utan en sådan brett förankrad målbild kommer myndigheten sakna nödvändig legitimitet. Det ansvar myndigheten får för utvecklingsmedel och statsbidrag kan vidare ge myndigheten en tyngd i form av inflytande över resurser för att möta kompetensbehov. Det ansvar för prognoser och analyser som myndigheten får kan skapa samordning och koordinering, men behöver för detta knytas till andra myndigheters behov av underlag inför planering av insatser och utbildningsutbud.

Myndigheten för kompetensförsörjning skulle få en roll som kan jämföras med de nyligen inrättade myndigheterna Delegationen mot segregation eller Digitaliseringsmyndigheten. Båda dessa myndigheter har inrättats för att sätta fokus på ett politiskt prioriterat område där flera redan befintliga myndigheter har ett stort ansvar

för genomförandet. På samma sätt kan en myndighet för kompetensförsörjning sätta fokus på kompetensförsörjningspolitiken och dess betydelse för långsiktig tillväxt och ett inkluderande samhälle.

När frågor som rör kompetensförsörjning, exempelvis analyser över arbetsmarknadens behov, samlas hos en ansvarig aktör bryts de samtidigt loss från den linjeverksamhet de tidigare eventuellt varit kopplade till. Det är viktigt att den nya utredning som föreslås få i uppgift att utreda detaljerna i den nya myndighetens organisation och uppgifter gör en avvägning för varje enskild myndighetsuppgift kring vinster och förluster när olika uppgifter flyttas. I möjligaste mån bör dubbling av verksamheter undvikas i framtiden.

Vid omorganisationer finns alltid risken att den nya organisationen orsakar nya organisatoriska stuprör. Den risken finns även vid ett inrättande av en ny myndighet för kompetensförsörjningsfrågor. Exempelvis finns mycket analys- och utvecklingsverksamhet inom utbildningspolitiken, arbetsmarknadspolitiken, näringspolitiken och den regionala tillväxtpolitiken som inte direkt syftar till stärkt kompetensförsörjning. De berörda myndigheterna inom dessa politikområden kommer därför självklart behöva behålla en analyskapacitet i de respektive organisationerna.

## **Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen**

Behovet av en tydligare regional styrning för utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken har lyfts fram såväl i utredningens direktiv som i många andra sammanhang de senaste åren. Arbetsmarknaden utvecklas mot större funktionella regioner i takt med att infrastrukturen byggs ut, och de flesta kommuner är i dag för små för att på egen hand hantera de utmaningar som ställs bland annat när det gäller den strategiska kompetensförsörjningen på regionala arbetsmarknader.

Utredningen ser en stor möjlighet till samhällsekonomiska vinster av en ökad samordning och koordinering av kompetensförsörjningsfrågorna på regional nivå. Många kommuner, särskilt mindre, har varit mycket positiva till idén om en stärkt regional samordning av kompetensförsörjningsarbetet. Andra kommuner har uttryckt oro för att det utökade regionala mandatet kan inkräkta på

den kommunala självstyrelsen. Det gäller särskilt större kommuner som i mindre utsträckning är beroende av samverkan för att t.ex. erbjuda ett brett utbildningsutbud med resurser för individuella anpassningar inom den kommunala vuxenutbildningen. Fördelarna med ett stärkt regionalt perspektiv är sannolikt fler för små kommuner än för större.

En del kommunföreträdare har uttryckt oro för att ett utökat regionalt mandat för kompetensförsörjningsfrågor kan frånta kommunerna handlingsutrymme och möjlighet att själva styra sin verksamhet. Utredningen föreslår bland annat att regionerna får en tydligare uppgift att bidra till kommunernas ansökan om statsbidrag för regionalt yrkesvux. Syftet med detta förslag är inte att frånta kommunerna huvudmannaskapet för utbildningen, utan att bidra till att utbildningen i högre grad samplaneras och dimensioneras i samverkan med andra aktörer. En risk som har lyfts är att detta skulle kunna leda till en centralisering av utbildningsutbudet. Detta är inte syftet med utredningens förslag. Avsikten är tvärtom att genom skalfördelar möjliggöra ett större utbildningsutbud i hela regionen än vad som är möjligt när varje kommun gör en enskild planering. Smalare, dyrare yrkesutbildningar är mer sannolika att anordnas med ett större upptagningsområde. Med hjälp av distansutbildning och lärcentra kan även utbildningar med ett mindre antal studerande erbjudas i ett större geografiskt område.

Det finns även en poäng att samla diskussioner om utbildningsutbud hos samma aktör som ansvarar för länets infrastrukturplanering. På så sätt kan kollektivtrafik och kommunikationsmöjligheter diskuteras i anslutning till frågor om utbildningars geografiska förläggning. Tillgången till utbildning för alla kommunernas invånare skulle också kunna förbättras genom att i större utsträckning erbjuda ”frisök”, dvs. att en studerande kan välja att studera i vilken som helst av de samverkande kommunerna. I dag uppgår endast 31 procent av kommunklustren att man samverkar genom ett gemensamt kursutbud med frisök (SKL 2018).

En risk som har lyfts är också att ett tydligare regionalt perspektiv skulle kunna leda till minskad flexibilitet i utformning av utbildningen. Utvecklingen går mot ökade möjligheter för de studerande att kombinera olika utbildningar inom vuxenutbildningen, exempelvis sfi parallellt med yrkesutbildning. Förslaget går dock inte ut på att detaljstyra utbildningsplaneringen från regional nivå. Snarare



ska den gemensamma formuleringen av målsättningar för regionens kompetensförsörjningsarbete utgöra en gemensam kapp för de insatser som behövs. Det måste finnas utrymme för att t.ex. starta en yrkesutbildning med kort varsel om så behövs.

Det är också viktigt att det regionala perspektivet på utbildningens dimensionering inte försvårar för de lokala anpassningar som behöver göras för att individanpassa utbildningen. Dessa möjligheter är avgörande för att Arbetsförmedlingen i större utsträckning ska kunna använda sig av reguljär utbildning som arbetsmarknadspolitisk insats, så som föreslås i kapitel 8.

### **Förutsättningar för sysselsättning i olika delar av landet**

Regional tillväxt och kompetensförsörjning i hela landet är ett av de främsta syftena med förslagen i detta kapitel. Tydligare ansvarsfördelning för kompetensförsörjningspolitiken både på nationell och regional nivå kommer möjliggöra en bättre överblick över förutsättningar för sysselsättning i olika delar av landet när det gäller bl.a. arbetsmarknadens efterfrågan och det regionala utbildningsutbudet. Den nya myndigheten och de regionala aktörerna kommer kunna bidra med underlag till utbildningsdimensionering i olika utbildningsformer. Förslagen kommer även bidra till en bättre infrastruktur för riktade insatser till följd av förändringar på arbetsmarknaden som varsel, nedläggningar och/eller nyetableringar.

### **Konsekvenser för förutsättningar för små och stora företag**

Stora företag har större resurser att lägga på företagets strategiska kompetensförsörjning. En större arbetsgivare har oftare en HR-avdelning med resurser att tänka långsiktigt kring vilken kompetens som behöver rekryteras och vilken kompetensutveckling de anställda ska erbjudas. Små företag kan i större utsträckning behöva stöd i arbetet att formulera sina kompetensbehov och att ta reda på var och hur företaget kan hitta den kompetens man behöver. Detta stöd ska den nya myndighetens för kompetensförsörjning kunna bidra med, bland annat genom en mer systematisk begreppsstruktur för kompetensbehov och en överblick över utbildningsutbudet i olika utbildningsformer. Små företag kan också ha stor nytta av tillgång till

utvecklade valideringsmodeller att använda för rekrytering eller för att bedöma de anställdas kompetensutvecklingsbehov.

### **Konsekvenser för jämställdheten och möjligheten att nå de integrationspolitiska målen**

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.<sup>32</sup> Den nya myndigheten för kompetensförsörjning kommer genom sina uppgifter att ansvara för utvecklingen av en begreppsstruktur för att beskriva kompetenskrav och främja utveckling av valideringsmodeller bidra till att utbildning och arbetslivserfarenhet som tillägnas i utlandet lättare kan tillgodoräknas och användas på den svenska arbetsmarknaden.

Genom att arbetsgivares faktiska kompetenskrav för anställning formuleras tydligare kan också obefogade könsstereotypa föreställningar om olika yrken och vad som krävs för att utföra dem undvikas. Vilka krav som skäligen för ställas för anställning blir också lättare att identifiera. På så sätt kan diskriminering i rekryteringsprocesser lättare förhindras.

## **9.6 Alternativa förslag**

### **9.6.1 Alternativ till en ny myndighet**

Utredningen har även övervägt alternativ till att inrätta en ny myndighet. En alternativ lösning som ligger nära till hands är att låta en befintlig statlig myndighet få ett samlat ansvar för kompetensförsörjningsfrågorna. Utredningen har i detta avseende främst övervägt myndigheterna Arbetsförmedlingen, Svenska ESF-rådet, Myndigheten för yrkeshögskolan och Tillväxtverket. Utredningen har dock dragit slutsatsen att ingen befintlig myndighet fullt ut kan fylla den roll som behövs för kompetensförsörjningspolitiken. Nedan beskrivs de befintliga myndigheter som utredningen har övervägt.

---

<sup>32</sup> Prop. 2017/18:1, Utgiftsområde 13.

Ett ytterligare alternativ är att behålla befintlig myndighetsstruktur och ansvarsfördelning, men ge de berörda myndigheterna ett tydligare samverkansuppdrag. Utredningen menar dock att erfarenheter visar att samverkan utifrån befintlig organisation inte är tillräckligt, det behövs fasta och långsiktiga strukturer för de politikområdesöverskridande kompetensförsörjningsfrågorna. Detta beskrivs sist i avsnittet.

## Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen ansvarar enligt instruktionen för ett flertal uppgifter som kan sägas ingå i kompetensförsörjningspolitiken.<sup>33</sup> En av dessa är att göra bedömningar av arbetsmarknadsläget för att tillhandahålla beslutsunderlag för den framtida arbetsmarknadspolitiken. Myndigheten samverkar även med arbetsmarknadens parter genom ett partsråd på nationell nivå samt branschspecifika branschråd på nationell och regional nivå. Förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten slår fast att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska bedrivas i samverkan med andra aktörer på arbetsmarknaden, däribland arbetsmarknadens parter. Ett kompetensförsörjningsperspektiv ingår också i flera av de former som den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bedrivs i. Detta gäller platsförmedling som innebär att den enskilde får information och erbjudanden om lediga arbeten och att arbetsgivare får hjälp med att finna lämpliga arbetssökande till lediga platser, vägledning som innebär att den enskilde får stöd och information för att kunna göra ett övervägt val av arbete och utbildning, men även arbetsmarknadspolitiska program som bl.a. arbetsmarknadsutbildning där ett av målen för utbildningen är att motverka att brist på arbetskraft uppstår på arbetsmarknaden.<sup>34</sup>

Kunskaper om och insatser i linje med arbetsmarknadens kompetensbehov är avgörande för Arbetsförmedlingens möjligheter att lyckas med uppdragen att sammanföra arbetssökande med de som söker arbetskraft, prioritera de individer som befinner sig långt från arbetsmarknaden samt bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt. För detta förfogar Arbetsförmedlingen över

---

<sup>33</sup> Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

<sup>34</sup> 11 § förordningen 2000:634 om arbetsmarknadspolitiska program.

arbetsmarknadspolitiska insatser som syftar till att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete. För att insatserna ska ge resultat krävs att programmen är utformade med kunskap om arbetsgivares kompetensbehov. Icke desto mindre kan utredningen konstatera att arbetsgivares kompetensförsörjning inte är myndighetens huvudsakliga fokus. Snarare kan kunskapen om arbetsgivares kompetensförsörjning ses som ett medel för att åstadkomma de målsättningar som nämnts ovan. Detta kommer förtydligas ytterligare med den förändring av Arbetsförmedlingens instruktion som föreläs i kapitel 4.

I utredningens direktiv ingår att utreda huruvida Arbetsförmedlingen har ett ändamålsenligt uppdrag. En av utredningens slutsatser är att myndigheten i dag har ett mycket omfattande och komplext uppdrag. Det vore inte i linje med utredningens slutsatser för myndighetens framtida utformning att tillföra ytterligare uppdrag. Snarare behöver myndigheten avlastas och uppdraget avgränsas för att myndigheten ska kunna fokusera på de grunduppdrag som anges i myndighetens instruktion. Utredningens bedömning är därför att Arbetsförmedlingen inte är lämplig att ansvara för att samordna kompetensförsörjningspolitiken.

### Svenska ESF-rådet

Svenska ESF-rådet är förvaltande och attesterande myndighet för det nationella socialfondsprogrammet för investering för tillväxt och sysselsättning.<sup>35</sup> Det finns argument för att ESF-rådet som myndighet lyfts in i den nya myndigheten, alternativt att ESF-rådet omvandlas till att med delar från andra myndigheter bli den nya kompetensförsörjningsmyndigheten. Ett sådant argument är att ESF-rådet har lång erfarenhet av utvecklingsprojekt inom kompetensförsörjningsområdet. Ett annat är att ESF-rådet även har en regional organisation och erfarenhet av flernivåstyrning. Användningen av socialfondens utvecklingsmedel skulle även vinna på att kopplas till en myndighet för kompetensförsörjning, som beskrivits ovan i avsnittet om ansvar för socialfondsmedel och andra utvecklingsmedel. Det skulle skapa förutsättningar för ett bättre strategiskt och långsiktigt nyttjande av medlen.

---

<sup>35</sup> 1 § förordningen 2007:907 med instruktion för Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige.

Det som emellertid talar emot att ESF-rådet ska utgöra grund för den nya myndigheten är att man i dagsläget inte har den kompetens som krävs för att utföra många av de uppgifter som den nya myndigheten föreslås få. Det gäller prognos- och analysverksamhet, metoder för validering och vägledning, en gemensam begreppsstruktur för att beskriva kompetensbehov, osv. ESF-rådet har inte heller tillräckliga kontaktvägar uppbyggda gentemot övriga aktörer vars arbete är avgörande för kompetensförsörjningen. Samverkan med exempelvis utbildningsmyndigheterna, Arbetsförmedlingen och Tillväxtverket skulle behöva stärkas betydligt.

Det kan vara lättare att bygga upp kompetens och samarbete kring kompetensförsörjningspolitiken utifrån en helt ny organisation utan etablerad position i det förvaltningspolitiska systemet och inarbetade arbetssätt. Med detta sagt är Svenska ESF-rådet förmodligen den myndighet som ligger närmast till hands om en kompetensförsörjningsmyndighet skulle komma att byggas utifrån en befintlig organisation.

## Myndigheten för yrkeshögskolan

Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) ska verka för att behoven av eftergymnasial yrkesutbildning tillgodoses.<sup>36</sup> Detta gör myndigheten genom att analysera arbetsmarknadens behov av utbildningar på yrkeshögskolenivå, fatta beslut om vilka utbildningar som får ingå i yrkeshögskolan samt fatta beslut om vilka utbildningsanordnare som ska beviljas statsbidrag eller särskilda medel. För detta krävs att myndigheten analyserar arbetsmarknadens behov, vilket bland annat görs genom branschråd där representanter från arbetslivet deltar. Utöver yrkeshögskoleutbildning har myndigheten även uppgifter som rör konst- och kulturutbildningar samt tolkutbildningar.

MYH har även ansvar för två mer övergripande verktyg som kan bidra till stärkt kompetensförsörjning och öka rörligheten på arbetsmarknaden – branschvalidering och SEQF. Uppdraget kring branschvalidering består i att myndigheten ska främja användningen och utvecklingen av validering inom de utbildningar som myndigheten ansvarar för och stödja branscherna i deras arbete med att utveckla och kvalitetssäkra samt informera om modeller för validering.

---

<sup>36</sup> 1 § förordningen 2011:1162 med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan.

Myndigheten är också nationell samordningspunkt för den europeiska referensramen för kvalifikationer för livslångt lärande, European Qualifications Framework (EQF).<sup>37</sup>

Trots myndighetens tydliga arbetsmarknadsfokus ansvarar MYH främst för att analysera och bevilja statsbidrag för utbildningar som löser kompetensbehov på yrkeshögskolenivå. Branschvalidering och referensramen för kvalifikationer är rörelsefrämjande verktyg som har potential att förbättra kompetensförsörjningen även på andra kvalifikationsnivåer, men utgör ännu en mindre del av myndighetens uppdrag.

Utredningens bedömning är att MYH delvis har uppdrag som i hög grad stämmer med de uppgifter som är lämpliga att samla hos den nya myndigheten för kompetensförsörjning. Detta talar för att MYH skulle kunna utgöra bas för en kompetensförsörjningsmyndighet. I dagsläget utgör dessa delar dock en mindre del av MYH:s uppdrag, och skulle relativt enkelt kunna placeras i en ny myndighetsorganisation.

## Tillväxtverket

Tillväxtverkets huvuduppgifter är att i alla delar av landet främja hållbar näringslivsutveckling och hållbar regional tillväxt samt genomföra strukturfondsprogram.<sup>38</sup> Både näringslivsutveckling och regional tillväxt är sakområden som i hög grad rymmer frågor om kompetensförsörjning. Kompetensbrist är i dag ett av företagets största hinder för att växa och konkurrera på en globaliserad världsmarknad och utgör även ett av de största tillväxthindren i många delar av Sverige. Detta gör att kompetensförsörjningsfrågor har blivit ett allt viktigare område för Tillväxtverket. Myndigheten analyserar företagets förutsättningar löpande, bland annat genom undersökningen Företagens villkor och verklighet.

Utöver myndighetens huvuduppgifter har Tillväxtverket för närvarande ett antal särskilda regeringsuppdrag som rör kompetensförsörjning. Hit hör bland annat uppdraget att stödja projektet Jobbsprånget, en satsning på praktikplatser för nyanlända med högre utbildning och därigenom skapa kontaktytor mellan deltagarna och

---

<sup>37</sup> Enligt förordningen (2015:545) om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande.

<sup>38</sup> 1 § förordningen (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

arbetsgivare som efterfrågar deras kompetens, och uppdraget att främja samverkan mellan skola och industri för att motverka arbetskraftsbrist.<sup>39</sup>

Myndigheten har fokus på näringslivsutveckling och därmed näringslivets kompetensbehov. Kompetensbrist finns även hos offentliga arbetsgivare. Privata aktörer utgör dock även en stor del av arbetsgivarna inom välfärdsyrken, vilket innebär att myndighetens arbete också i viss mån omfattar kompetensförsörjning inom bl.a. vård och omsorg. Erfarenheter från dessa projekt kan även användas av offentliga arbetsgivare.

Tillväxtverket har även i uppdrag att stödja de regionalt utvecklingsansvariga aktörernas arbete med kompetensförsörjningsfrågor. Detta uppdrag är tidsbegränsat och pågår enligt det senaste beslutet fram till och med år 2020.<sup>40</sup> Tillväxtverket har i återrapporteringar av uppdraget efterfrågat en mer långsiktig uppgift att stödja och samordna arbetet för kompetensförsörjning. Tillväxtverket föreslår att regeringen etablerar ett nationellt kompetensförsörjningsråd och att Tillväxtverket har en samordnande roll i rådet.

Utredningens bedömning är att Tillväxtverket framöver har en viktig uppgift att bidra till att stärka företagens förmåga att formulera sina kompetensbehov, kortsiktigt och på sikt. Strategisk kompetensförsörjning behöver ingå i företagens affärsutveckling vilken Tillväxtverket har en roll i att stärka. Detta talar för att Tillväxtverket skulle kunna utgöra bas för en kompetensförsörjningsmyndighet. Detta arbete skulle dock även kunna genomföras mer systematiskt i samverkan med en myndighet för kompetensförsörjning som bland annat ansvarar för branschsamverkan, en gemensam begreppsstruktur för att beskriva kompetensbehov samt utvecklingen av vägledning och branschvalidering.

## Ett tydligare samverkansuppdrag till befintliga myndigheter

En förekommande invändning mot utredningens förslag om att samla ansvaret för kompetensförsörjningspolitiken hos en nationell myndighet är det inte är organisationen som skapar stuprör, överlappningar och glapp, utan den politiska styrningen. Om politiken förmår

---

<sup>39</sup> Näringsdepartementet 2018; 2016.

<sup>40</sup> Näringsdepartementet 2017b.

samordna sig bättre kring styrningen av myndigheterna på kompetensförsörjningsområdet kommer myndigheterna kunna göra det samma. Utredningens slutsats är dock att styrningen kan underlättas betydligt av en tvärsektorieell myndighet där både kortsiktiga uppdrag och långsiktiga uppgifter från olika politikområden kan samlas. Den mängd tidigare utredningar och rapporter som konstaterat samma behov stärker detta resonemang.

Som exempel kan nämnas att Myndigheten för yrkeshögskolan, Skolverket, Arbetsförmedlingen, Tillväxtverket samt Tillväxtanalys i mars 2010 fick i uppdrag av regeringen att öka samordningen på nationell nivå inom kompetensförsörjningsområdet. Arbetsgruppen konstaterade i redovisningen av regeringsuppdraget att det finns behov av att skapa en mer långsiktig och organiserad struktur när det gäller samverkan inom kompetensförsörjningsområdet. Ett av de förslag som lämnades till regeringen var att en nationell myndighet bör få ansvar att hålla samman och säkra långsiktighet i samverkan inom kompetensförsörjningsområdet (Myndigheten för yrkeshögskolan 2012).

### **9.6.2 Alternativ till att de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna får ett stärkt mandat**

Utredningen har även övervägt andra sätt att stärka det regionala mandatet för kompetensförsörjningsfrågor än att de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna får ett stärkt mandat. Dessa redovisas nedan.

#### **En regional organisation av den föreslagna statliga kompetensförsörjningsmyndigheten**

Det är avgörande att den nya myndigheten för kompetensförsörjning har en regional förankring t.ex. när det gäller analyser av kompetensbehov och stöd till genomförande av insatser. Utredningen menar att den föreslagna organisationskommittén därför behöver utreda huruvida myndigheten bör ha en regional organisation med kontor lokaliserade i olika delar av landet enligt den gemensamma regionala indelning i sex geografiska områden som Indelningskommittén (2018) föreslagit för statliga myndigheter. Det vore dock



svårt för dessa regionkontor att fylla den funktion för kompetensförsörjningspolitiken som beskrivs i förslaget om ett förtydligt regionalt mandat. Uppgiften att samordna kompetensförsörjningsfrågorna på regional nivå kräver en närhet till bl.a. regionens kommuner, utbildningsanordnare och privata och offentliga arbetsgivare. Sex statliga myndighetskontor skulle ha svårt att åstadkomma den närhet till verksamheten och de berörda aktörer som krävs. Att bygga upp fler statliga kontor än de eventuella sex för detta ändamål skulle bli kostsamt. Det vore också ineffektivt att bygga upp parallella strukturer till det regionala mandat som de regionalt utvecklingsansvariga redan har.

### Ett uppdrag till länsstyrelserna

Länsstyrelserna ska verka för att nationella mål får genomslag i länet, med hänsyn till regionala förhållanden och förutsättningar. De ska, utifrån ett statligt helhetsperspektiv, arbeta sektorsövergripande samt inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Länsstyrelserna har enligt förordning (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare i uppgift att driva och delta i planering, organisering och genomförande av insatser för nyanlända. De ska stödja kommuner i samordningen av kommunal verksamhet såsom svenska för invandrare och samhällsorientering.

Ett alternativ till att ge de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna ett utökat mandat i kompetensförsörjningsfrågor skulle vara att placera denna uppgift hos länsstyrelserna. Det hade möjligen gett en bättre styrbarhet då länsstyrelserna är statliga myndigheter. Utredningen ser dock att länsstyrelserna i dagsläget inte har en anknytning till kompetensförsörjningsfrågorna. Det regionala utvecklingsansvaret har sedan 1 januari 2019 övergått till landstingen i samtliga län, som därmed bildat region. Den regionala aktör som i större utsträckning har ett befintligt uppdrag på detta område och etablerade arbetssätt är därför regionerna. De flesta av dem har redan sedan åtta år tillbaka ett uppdrag att arbeta med kompetensförsörjningsfrågor, och även upparbetade nätverk och arbetssätt.

## Kommunal samverkan

Kommuner samverkar redan i dag på olika sätt kring frågor som berör regional kompetensförsörjning. Det sker inte minst samverkan kring den kommunala vuxenutbildningen och ansökan om statsbidrag till regionalt yrkesvux. Under ansökningsomgången 2018 beviljades 289 av Sveriges 290 kommuner statsbidrag för regionalt yrkesvux. Dessa kommuner har bildat 48 kluster som sökt tillsammans om medel (Komvuxutredningen 2018). Denna samverkan har vuxit fram organiskt utifrån konstaterade gemensamma behov. Oftast korrelerar samverkan med länsgränserna, men i ett fåtal fall överskrider dessa (se figur 9.1).

Kommunala företrädare har uttryckt en oro för att framtida regional organisering av kompetensförsörjningsfrågorna kan komma att bryta upp redan existerande samverkansformer. I stället önskar man sig en lösning som bygger på redan etablerad regional samverkan. Det som talar emot detta är dock att det är svårt att föreslå ett utökat mandat på regional nivå för en samverkan som dels är frivillig, dels kan förändras över tid. Det regionala mandatet för kompetensförsörjning behöver vara långsiktigt och förutsägbart. Det behöver därför ha en struktur som ser likadan ut över landet, men som samtidigt utgår från ett funktionellt perspektiv i sina analyser. Det regionala kompetensförsörjningsarbetet måste också täcka fler områden av kompetensförsörjningsbehoven än de som möts med kommunal vuxenutbildning. Lika viktigt är att skapa överblick över utbildningsutbud inom folkbildningen, yrkeshögskolan och högskolan.

## Referenser

- Almega (2018). *Turbodigitaliseringen tar jobben – Hög tid för ett kompetensavdrag*.
- Arbetet i framtiden (2016). Slutrapport – Analysgruppen Arbetet i framtiden. Statsrådsberedningen.
- Arbetsförmedlingen (2015). *Strategi för extern samverkan*. Beslutad 2015-05-19.
- Arbetsförmedlingen (2017a). *Arbetsförmedlingens arbetsgivarstrategi*. Beslutad 2017-04-18. Dnr Af-2017/0001 9810.
- Arbetsförmedlingen (2017b). *Arbetsförmedlingens strategi för matchning till jobb genom utbildning*. Beslutad 11 januari 2017. Dnr: Af-2016/0030 8007.
- Arbetsförmedlingen (2017c). *Uppföljning av Arbetsförmedlingens strategi för matchning till jobb genom utbildning. Bilaga 1: Statusrapport för införandeplan*. Dnr: Af-2018/0009 2974.
- Arbetsförmedlingen (2018a). *Slutrapport – Digital plattform för livslång vägledning*. Dnr Af-2018/0019 2596.
- Arbetsförmedlingen (2018b). *Arbetsförmedlingens nationella strategi för karriärvägledning*. Dnr: Af-2018/0017 8563.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2017). *Promemoria med översyn av stödet för yrkesintroduktionsanställningar*. 2017-08-31.
- Arbetsmarknadsutredningen (2017). *Vägledning för framtidens arbetsmarknad*. Delbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen. SOU 2017:82.
- Bender, German och Mörtvik, Roger. (2018). *Kompetenspyramiden – Fler som jobbar ska kunna studera*. Arena Idé.
- Dua (2017). *Uppdrag: Samverkan – Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa*. Delbetänkande av Delegationen för unga och nyanlända till arbete SOU 2017:19.
- Dua (2018). *Uppdrag: Samverkan 2018 – Många utmaningar återstår*. Delbetänkande av Delegationen för unga och nyanlända till arbete. SOU 2018:12.
- Dir. 2017:125. *Tilläggsdirektiv till Komvuxutredningen (U 2017:01)*. Kommittédirektiv beslutat vid regeringssammanträde den 13 december 2017.

- Dir. 2017:71. *Tilläggsdirektiv till Arbetsmarknadsutredningen (A 2016:03)*. Kommittédirektiv beslutat vid regeringssammanträde den 22 juni 2017.
- Dir. 2018:17. *Planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Kommittédirektiv beslutat vid regeringssammanträde den 8 mars 2018.
- Framtidens vårdkompetens (2018). *Samverkansarenor på nationell och regional nivå för kompetensförsörjningen i hälso- och sjukvården – diskussionsunderlag*. Publicerat 2018-10-31. Socialstyrelsen. Universitetskanslersämbetet.
- Gymnasieutredningen (2008). *Framtidsvägen – En reformerad gymnasieskola*. SOU 2008:27.
- Indelningskommittén (2018). *Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå*. Slutbetänkande av Indelningskommittén. SOU 2018:10.
- Komvuxutredningen (2017). *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*. Slutbetänkande av Komvuxutredningen. SOU 2018:71.
- Myndigheten för yrkeshögskolan (2012). *Myndighetsgemensam samverkan inom kompetensförsörjningsområdet*. Dnr: YH 2010/348
- Myndigheten för yrkeshögskolan (2017). *Standard och riktlinjer för branschvalidering av yrkeskompetens*. Dnr. MYH 2016/4742.
- Nationella lärlingskommittén (2011). *Gymnasial lärlingsutbildning – med fokus på kvalitet! Hur stärker vi kvaliteten i gymnasial lärlingsutbildning?* Slutbetänkande av Nationella lärlingskommittén. SOU 2011:72.
- Näringsdepartementet (2009). *Villkor m.m. för budgetåret 2010 (...)*. N2009/9378/RT.
- Näringsdepartementet (2012). *Uppdrag att förstärka och vidareutveckla de regionala kompetensplattformarna*. N2012/06275/RT.
- Näringsdepartementet (2015a). *Förlängning av uppdraget att förstärka och vidareutveckla de regionala kompetensplattformarna*. N2015/02413/RTS.
- Näringsdepartementet (2015b). *Nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020*. Dnr: N2015.31.

- Näringsdepartementet (2016). *Uppdrag att främja samverkan mellan skola och industri för att motverka arbetskraftsbrist*. N2016/06225/FÖF.
- Näringsdepartementet (2017a). *Villkor m.m. för budgetåret 2018 (...)*. N2017/07699/RTS.
- Näringsdepartementet (2017b). *Uppdrag att stödja regionalt kompetensförsörjningsarbete 2018–2020*. N2017/07839/RTS.
- Näringsdepartementet (2017c). *Uppdrag att bistå med insatser vid varsel och omställning i näringslivet*. N2017/01030/RTS.
- Näringsdepartementet (2018). *Uppdrag att genomföra Jobbsprånget*. N2018/01431/FÖF.
- OECD (2014). *OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Norway 2014*. Publicerad 2014-02-18. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Prop. 2001/02:175. *Ett system för individuell kompetensutveckling*. Näringsdepartementet.
- Prop. 2006/2007:01. *Budgetpropositionen för 2007*. Finansdepartementet.
- Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt. 2010 års förvaltningspolitiska proposition*. Finansdepartementet.
- Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018*. Finansdepartementet.
- SKL (2018). *Utbud, söktryck och samverkan i yrkesvux*. Kommunenkät om regionalt yrkesvux 2018. Sveriges kommuner och landsting.
- Skolkommissionen (2017). *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*. Slutbetänkande av 2015 års skolkommision. SOU 2017:35.
- Skolverket (2017). *Fördelningsmodell inom regional yrkesinriktad vuxenutbildning*. Dnr 2017:01233.
- Socialdepartementet (2016). *Uppdrag om samverkan kring kompetensförsörjningsfrågor i hälso- och sjukvården*. S2016/04992/FS.
- Statskontoret (2004). *Det nya Arbetsmarknadsverket*. Rapport 2004:16.
- Statskontoret (2011). *Samordning av varselinsatser under finanskrisen åren 2008 och 2009*. Rapport 2011:11.

- Statskontoret (2014). *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*. Rapport 2014:4.
- Styr- och resursutredningen (2018a). *Övergripande modellförslag för styrning av universitet och högskolor*. U 2017:05. Promemoria 2018-01-04.
- Styr- och resursutredningen. (2018b). *Bilaga 2: Kompetensförsörjning. Vidareutveckling av övergripande modellförslag*. U 2017:05. Promemoria 2018-06-27.
- Tillväxtanalys (2015). *Funktionella analysregioner – revidering 2015*. PM 2015:22.
- Tillväxtverket (2016a). *Delredovisning – Regionala kompetensplattformar N2012/6275/RT och N2015/02413/RTS*. Dnr 1.2.2.-2013-00007.
- Tillväxtverket (2016b). *Förslag på riktlinjer för regionalt kompetensförsörjningsarbete N2016/06500/RTS*. Dnr 1.2.2-Ä2016-1659.
- Tillväxtverket (2018a). *Slutrapport – Regionala kompetensplattformar N2012/6275/RT och N2015/02413/RTS*. Dnr 2013-000007.
- Tillväxtverket (2018b). *Delredovisning av uppdrag att stödja regionalt kompetensförsörjningsarbete 2018–2020. N2017/07839/RTS*. Dnr Å 2018-3.
- Utbildningsdepartementet (2016). *Uppdrag om förberedande åtgärder med anledning av förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning*. U2016/04619/GV.
- Utredningen för hållbart arbete över tid (2018). *Tid för utveckling. Delbetänkande av Utredningen för hållbart arbetsliv över tid*. SOU 2018:24.
- Utredningen om individuellt kompetenssparande (2000). *Individuellt kompetenssparande, IKS med start år 2002*. Huvudbetänkande från utredningen om individuellt kompetenssparande. SOU 2000:119.
- Valideringsdelegationen (2017). *En nationell strategi för validering. Delbetänkande av Valideringsdelegationen 2015–2019*. SOU 2017:18.
- Valideringsdelegationen (2018). *Samverkan kring validering på regional nivå – Vägledning för aktörer med ett regionalt utvecklingsansvar*.
- Yrkesprogramsutredningen (2015). *Välja yrke*. Slutbetänkande av Yrkesprogramsutredningen. SOU 2015:97.

# Statens offentliga utredningar 2019

---

## Kronologisk förteckning

---

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.

# Statens offentliga utredningar 2019

---

## Systematisk förteckning

---

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

Effektivt, tydligt och träffsäkert  
– det statliga åtagandet för framtidens  
arbetsmarknad. [3]

### **Socialdepartementet**

Santiagokonventionen mot organhandel.  
[1]

Ingen regel utan undantag – en trygg  
sjukförsäkring med människan i  
centrum. [2]