

Utbildningsplikten inom etableringsprogrammet

Rapport 2020:1



Om IAF

IAF har regeringens och riksdagens uppdrag att verka för att arbetslöshetsförsäkringen ska fungera som en omställningsförsäkring.

Vi har bemyndigande att utfärda föreskrifter inom arbetslöshetsförsäkringen.

I instruktionen uttrycks att IAF ansvarar för tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen, arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen.

Vi ska också följa utvecklingen på arbetslöshetsförsäkringens område och ta de initiativ till åtgärder som uppföljningen ger anledning till.

Dessutom har vi tillsyn över Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans arbete med sanktioner inom aktivitetsstödet, utvecklingsersättningen och etableringsersättningen.



Förord

I den här rapporten presenterar Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) resultatet av granskningen om utbildningsplikten inom etableringsprogrammet.

Granskningen har främst fokuserat på Arbetsförmedlingens hantering av utbildningsplikten och myndighetens arbete för att uppnå regeringens intention med utbildningsplikten. IAF:s granskning har samordnats med Skolinspektionens kartläggning av den kommunala vuxenutbildningens erbjudande av utbildning till elever som omfattas av utbildningsplikten.

Arbetsförmedlingen har faktagranskat delar av rapportutkastet.

Rapporten har föredragits av Sofia Lindberg. I arbetet har även Marika Holmqvist, Veronica Jansson, Christel Johansson och Urban Nilsson deltagit. Vid den slutliga beredningen av ärendet har Annelie Westman deltagit. Generaldirektören har fattat beslut i ärendet.

Katrineholm den 18 mars 2020

Peter Ekborg
Generaldirektör

Sofia Lindberg
Utredare



Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	6
1 Inledning	10
1.1 Varför infördes utbildningsplikten och vad innebär den?	10
1.2 Flera aktörer är viktiga för att utbildningsplikten ska få avsedd effekt.....	11
1.3 Syfte och frågeställning	12
1.4 Metod	13
2 Arbetsförmedlingens arbete med utbildningsplikten	16
2.1 Utbildningsplikten inom etableringsprogrammet	16
2.2 Arbetsförmedlingens vägledande principer för utbildningsplikten	19
2.3 Arbetsförmedlingen ska anvisa till reguljär utbildning	19
2.4 Utbildningar och andra insatser inom utbildningsplikten	23
3 Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunen	28
3.1 Arbetsförmedlingen ska samordna etableringsinsatser	28
3.2 Varierande samverkan om utbildningsplikten.....	29
3.3 Informationsutbytet mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna kan förbättras	31
4 Kontrollfunktionen inom utbildningsplikten	36
4.1 Uppföljning – en förutsättning för kontrollarbetet.....	37
4.2 Underrättelser och sanktioner i utbildningsplikten	39
5 Slutsatser	43
5.1 IAF:s bedömningsskala	43
5.2 Arbetsförmedlingen anvisar inte arbetssökande till reguljär utbildning	44
5.3 Det behövs en fungerande samverkan om utbildningsplikten.....	47
5.4 Informationsöverföringen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna behöver regleras	48
6 Uppföljning	50
7 Käll- och litteraturförteckning	51
7.1 Författningar	51
7.2 Offentligt tryck	51
7.3 Arbetsförmedlingens interna dokument.....	51
7.4 Rapporter från IAF	52
7.5 Övriga källor.....	52



8	Bilagor.....	54
8.1	Regelverk.....	54
8.2	Metod.....	55



Sammanfattning

Den 1 januari 2018 infördes nya bestämmelser för Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag. I samband med de nya bestämmelserna infördes en så kallad utbildningsplikt för nyanlända med kort utbildning. IAF har granskat Arbetsförmedlingens hantering av utbildningsplikten inom etableringsprogrammet och myndighetens arbete för att uppnå regeringens intention med utbildningsplikten. Granskningen omfattar bland annat Arbetsförmedlingens arbete med att säkerställa att arbetssökande som omfattas av utbildningsplikten söker reguljär utbildning och tar del av utbildning när utbildningsanordnaren har erbjudit en utbildningsplats. IAF har även granskat om det finns en samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna om de nyanlända som omfattas av utbildningsplikten. IAF:s granskning har samordnats med Skolinspektionens kartläggning av den kommunala vuxenutbildningens erbjudande av utbildning till elever som omfattas av utbildningsplikten.

Rapporten bygger på enkätresultat, intervjuer med chefer och arbetsförmedlare vid 10 arbetsförmedlingsenheter och en ärendegranskning av totalt 109 ärenden. Dessutom har IAF tagit del av information från Arbetsförmedlingens huvudkontor och Arbetsförmedlingens interna stöd- och styrdokument. Rapporten bygger även på statistik från IAF:s statistik- och tillsynsdatasystem.

Syftet med utbildningsplikten är att stärka de nyanländas etablering och förbättra matchningen på arbetsmarknaden. Det ska ske genom att nyanlända som omfattas av utbildningsplikten i huvudsak ska ta del av utbildning under sin tid i etableringsprogrammet. Enligt bestämmelserna, ska de nyanlända utöver svenska för invandrare (sfi) och samhällsorientering (SO), även ta del av reguljär utbildning (kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå, särskild utbildning för vuxna, eller motsvarande utbildning inom folkhögskola).

Arbetsförmedlingen anvisar inte arbetssökande till reguljär utbildning

IAF riktar kritik

- mot att Arbetsförmedlingen brister i att anvisa arbetssökande som omfattas av utbildningsplikten att söka reguljär utbildning.



Det var få av de arbetssökande som omfattades av utbildningsplikten som hade fått en anvisning att söka reguljär utbildning. IAF bedömer att Arbetsförmedlingen inte säkerställer att arbetssökande som omfattas av utbildningsplikten ansöker till reguljär utbildning. När Arbetsförmedlingen brister i sitt arbete med att anvisa till reguljär utbildning ställs det inga tydliga krav på den nyanlända att närma sig arbetsmarknaden genom utbildning. Det kan också leda till att kommunerna inte kan bedöma behovet av utbildningsplatser.

Utbildningsplikten har ännu inte fått avsedd effekt

Det var få arbetssökande som omfattas av utbildningsplikten som tog del av reguljär utbildning. Vid intervjuerna med arbetsförmedlarna framkom att några orsaker till detta var att kommunen inte erbjöd någon lämplig reguljär utbildning och att det inte fanns tillräckligt med utbildningsplatser. I Skolinspektionens kartläggning framkommer också att det i många kommuner inte finns ett tillräckligt utbud utifrån målgruppens behov. Kartläggningen visar även att det är mindre vanligt att elever som omfattas av utbildningsplikten studerar sfi i kombination med kurser på grundläggande eller gymnasial nivå. IAF bedömer att det samlade resultatet från IAF:s granskning och Skolinspektionens kartläggning visar att utbildningsplikten inom etableringsprogrammet ännu inte fått det genomslag som regeringen tänkte sig när reformen infördes.

Utan anvisningar försämras förutsättningarna för kontroll och likabehandling

Antalet underrättelser utifrån de två sanktionsgrunderna ”inte sökt anvisad utbildning” och ”avisat en utbildning som han eller hon har anvisats till att söka och är antagen till” ligger på en mycket låg nivå. Det låga antalet underrättelser kan vara ett resultat av att Arbetsförmedlingen sällan anvisar till att söka reguljär utbildning. IAF konstaterar att Arbetsförmedlingens arbete med anvisningar måste fungera, för att de ska lyckas med kontrollarbetet, kopplat till de aktuella sanktionsgrunderna. IAF bedömer att Arbetsförmedlingens bristfälliga arbete med anvisningar ökar risken för att arbetssökande som omfattas av utbildningsplikten behandlas olika. En anvisning till utbildning kan göras på olika sätt. Enligt Arbetsförmedlingens interna stöddokument ska arbetsförmedlarna anvisa till utbildning genom att använda sig av aktiviteten *anvisning att söka reguljär utbildning*. IAF konstaterar att Arbetsförmedlingen i



mycket låg utsträckning anvisar på detta sätt. IAF bedömer att det försvårar uppföljningen av anvisningen och därmed kontrollen.

Det behövs en fungerade samverkan om utbildningsplikten

IAF anmärker

- mot att Arbetsförmedlingen inte säkerställer en samverkan med kommunerna som ger alla som omfattas av utbildningsplikten samma möjlighet att närma sig arbetsmarknaden genom utbildning.

Både enkätsvaren och intervjuerna visar att det varierade i vilken utsträckning som arbetsförmedlarna och cheferna på Arbetsförmedlingen upplevde att det fanns en samverkan med kommunerna om de arbetssökande som omfattades av utbildningsplikten. Det framkom också att samverkan hade kommit olika långt i olika kommuner, att formerna för samverkan skiljde sig åt och att samverkan saknades helt i vissa kommuner. IAF bedömer att det är viktigt att det finns en samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna för att alla arbetssökande ska få samma möjlighet att, genom utbildning, närma sig arbetsmarknaden. Samverkan behöver vara systematisk med upparbetade rutiner mellan parterna på lokal, regional och nationell nivå. Arbetsförmedlingen behöver därför verka för att tillsammans med kommunerna upparbeta formella samverkansformer, som gör systemet mindre sårbart och personberoende. IAF bedömer också att det ytterst är en fråga om ledning och styrning inom Arbetsförmedlingen för att säkerställa en samverkan med kommunerna.

Informationsöverföringen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna behöver regleras

För att kommunerna ska ha förutsättningar att erbjuda utbildningsplatser behöver de få information om vilka arbetssökande som omfattas av utbildningsplikten. IAF:s granskning visar att bara ett fåtal arbetsförmedlingsenheter hade rutiner som säkerställde att kommunerna fick den informationen. Även Skolinspektionens kartläggning visar att det finns en informationsbrist mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. IAF konstaterar även att informationen till Arbetsförmedlingen om de arbetssökandes frånvaro behöver förbättras. En av förutsättningarna för att Arbetsförmedlingen ska kunna utföra sitt kontrolluppdrag är att de kontinuerligt får information om de arbetssökandes



frånvaro på individnivå. IAF bedömer att uppgiftsskyldigheten mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna behöver författningsregleras.

Uppföljning

Arbetsförmedlingen ska senast den 12 juni 2020 skriftligt redogöra för IAF vilka åtgärder de har genomfört för att komma till rätta med de brister som IAF riktar kritik och anmärker mot.



1 Inledning

Den 1 januari 2018 infördes nya bestämmelser för vissa nyanländas etablering. Det innebar bland annat att den tidigare rätten till etableringsplan ersattes med en anvisning till det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsprogrammet. Det infördes också ett sanktionssystem som motsvarar det som gäller för de som har aktivitetsstöd och utvecklingsersättning. Samtidigt infördes en utbildningsplikt för nyanlända med kort utbildning. Begreppet ”utbildningsplikt” återfinns inte i lag eller förordning, men det innebär att nyanlända i huvudsak ska ta del av utbildning om de på grund av en kort utbildning inte kommer att kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet¹. För att underlätta för läsaren använder IAF genomgående benämningen utbildningsplikt i rapporten. Det är Arbetsförmedlingens ansvar att bedöma om de nyanlända omfattas av utbildningsplikten.

IAF har under 2019 granskat Arbetsförmedlingens hantering av utbildningsplikten och myndighetens arbete för att uppnå regeringens intention med utbildningsplikten.

1.1 Varför infördes utbildningsplikten och vad innebär den?

Utbildningsplikten syftar till att stärka de nyanländas etablering och förbättra matchningen på arbetsmarknaden. Genom införandet av utbildningsplikten tydliggjorde regeringen att fler nyanlända behöver ta del av utbildning för att möta arbetsmarknadens krav. Det blev också tydligare att det är individen som ansvarar för att skaffa sig de kunskaper som krävs för att komma i arbete.²

Om Arbetsförmedlingen bedömer att de nyanlända inte kommer att kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet på grund av att de har en kort utbildning, ska de nyanlända omfattas av utbildningsplikten.

Den nyanlända ska då i huvudsak, inom ramen för etableringsprogrammet, ta del av svenska för invandrare (sfi), samhällsorientering (SO) och utbildning inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå, särskild

¹14 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

² www.regeringen.se/artiklar/2017/06/fragor-och-svar-om-utbildningsplikten, hämtad 2019-10-16.



utbildning för vuxna eller motsvarande utbildning inom folkhögskolan.³ Arbetsförmedlingen har gjort tolkningen att en kort utbildning innebär att den nyanlända saknar en fullständig gymnasieutbildning.⁴ Även de inom etableringsprogrammet som inte omfattas av utbildningsplikten ska ta del av sfi och SO.⁵ Det som utmärker utbildningsplikten är kravet på att de nyanlända, utöver sfi och SO, även ska delta i reguljär utbildning.⁶ Till grund för bestämmelsen om utbildningsplikten ligger den blocköverskridande överenskommelse som slöts i *Insatser med anledning av flyktingkrisen 2015*.⁷

Om de nyanlända inte söker anvisad utbildning, avvisar en utbildning som de är antagna till eller inte deltar i utbildningen ska Arbetsförmedlingen skicka en underrättelse till enheten Ersättningsprövning.⁸ Enheten Ersättningsprövning utreder underrättelsen och beslutar om eventuell sanktion, det vill säga varning eller avstängning från ersättning. Det gäller dock för samtliga deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser och är inte specifikt för nyanlända som omfattas av utbildningsplikten inom etableringsprogrammet.⁹

1.2 Flera aktörer är viktiga för att utbildningsplikten ska få avsedd effekt

Det är Arbetsförmedlingen som har ansvaret för att erbjuda nyanlända invandrare insatser som underlättar och påskyndar deras etablering i arbets- och

³ 14 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

⁴ Information från Arbetsförmedlingens intranät. Frågor och svar om Utbildningsplikten, 2019-04-23.


⁵ 12 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

⁶ Reguljär utbildning avser i denna rapport kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå, särskild utbildning för vuxna på grundläggande eller gymnasial nivå samt motsvarande utbildning på folkhögskola.

⁷ <https://www.regeringen.se/4aa54c/contentassets/6519e46a9780457f8f90e64aefed1b04/overenskommelsen-insatser-med-anledning-av-flyktingkrisen.pdf>, hämtad 2019-07-04.

⁸ När denna granskning genomfördes skulle arbetsförmedlarna skicka en underrättelse till enheten Ersättningsprövning om de antog att den arbetssökande inte sökt anvisad utbildning, avvisat en utbildning som han eller hon var antagen till eller inte deltog i utbildningen. Sedan den 1 oktober 2019 ska arbetsförmedlarna i stället skicka en signal till enheten Granskning och kontroll. Det är sedan enheten Granskning och kontroll som skickar en underrättelse till enheten Ersättningsprövning, som utreder och beslutar om en eventuell sanktion.

⁹ 6 kap. förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.



samhälslivet. Arbetsförmedlingen ska även samordna etableringsinsatser och vara stödande och pådrivande i förhållande till berörda parter.¹⁰

Arbetsförmedlingen kan däremot inte på egen hand säkerställa att utbildningsplikten får avsedd effekt, eftersom aktuella utbildningsinsatser bedrivs av landets kommuner och andra utbildningsanordnare. Effekten av utbildningsplikten är därmed även beroende av att kommunerna har kapacitet att erbjuda utbildningsplatser inom den reguljära utbildningen. Det är även viktigt att det finns en fungerande samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna.

1.3 Syfte och frågeställning

Det huvudsakliga syftet med granskningen är att granska Arbetsförmedlingens hantering av utbildningsplikten och myndighetens arbete för att uppnå regeringens intention med utbildningsplikten.

För att besvara granskningens syfte har IAF utgått från följande frågeställning:

- Följer Arbetsförmedlingen gällande bestämmelser för att arbetssökande som omfattas av utbildningsplikten ska komma i utbildning?

Granskningen omfattar bland annat Arbetsförmedlingens arbete med att säkerställa att arbetssökande som omfattas av utbildningsplikten söker reguljär utbildning och tar del av utbildningen när utbildningsanordnaren har erbjudit en utbildningsplats. I det här arbetet använder sig Arbetsförmedlingen av anvisningar att söka reguljär utbildning. IAF har granskat om arbetet med anvisningar fungerar och om Arbetsförmedlingen följer upp den arbetssökandes anvisning. IAF har även granskat Arbetsförmedlingens arbete med underrättelser om de arbetssökande *inte sökt, avvisat, eller inte deltagit i utbildning*. Granskningen omfattar även Arbetsförmedlingens arbete med att samordna etableringsinsatser och vara stödande och drivande i förhållande till berörda parter. IAF har granskat om det finns en samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna om de nyanlända som omfattas av utbildningsplikten.

¹⁰ 4–5 §§ lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.



1.4 Metod

För att samla information och kunskap om utbildningsplikten genomförde IAF inledningsvis en förstudie, där IAF bland annat genomförde en pilotärendegranskning.

Till grund för resultatet i rapporten ligger olika datainsamlingsmetoder:

- enkät till samtliga arbetsförmedlare som under början av 2019 arbetade med arbetssökande som omfattades av utbildningsplikten
- intervjuer med chefer och arbetsförmedlare vid 10 arbetsförmedlingsenheter
- ärendegranskning av 109 ärenden i syfte att granska Arbetsförmedlingens arbete med anvisningar att söka reguljär utbildning
- uttag av statistik från IAF:s statistik- och tillsynsdatasas.


Dessutom har IAF haft möten med Arbetsförmedlingens huvudkontor och tagit del av Arbetsförmedlingens interna stöd- och styrdokument. Arbetsförmedlingens huvudkontor har också besvarat skriftliga frågor och faktagranskat delar av rapportutkastet. För en utförligare beskrivning av metoder, genomförande och de bestämmelser som IAF hänvisar till i rapporten, se bilagor i kapitel 8.

1.4.1 Granskningen har samordnats med Skolinspektionen

IAF har samordnat granskningen av Arbetsförmedlingens arbete med utbildningsplikten med Skolinspektionens¹¹ kartläggning av den kommunala vuxenutbildningens erbjudande av utbildning till elever som omfattas av utbildningsplikten. Skolinspektionens kartläggning har fokuserat på hur vuxenutbildningen organiserats för att möta de behov och förutsättningar som finns hos nyanlända som omfattas av utbildningsplikten. Av särskilt intresse har varit möjligheter och hinder för denna målgrupp att studera sfi samtidigt med utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå inom kommunal vuxenutbildning.¹² Urvalet av arbetsförmedlingsenheter inför IAF:s intervjuer har

¹¹ Skolinspektionen är en statlig myndighet som granskar skolor och bedömer ansökningar om att driva fristående skola. Myndigheten har tillsynsansvar för skola, vuxenutbildning, fritidshem, förskola och annan pedagogisk verksamhet (www.skolinspektionen.se/sv/Om-oss/, hämtad 2019-10-16).

¹² *Organisering och erbjudande av utbildningsplatser för vissa nyanlända invandrare – Kommunernas arbete med utbildningsplikten*, Skolinspektionen.



samordnats med Skolinspektionens urval av kommuner för den reguljära utbildningen.

1.4.2 Tidigare utredningar som berör utbildningsplikten

Sedan utbildningsplikten infördes den 1 januari 2018 har ett antal rapporter i form av utredningar och uppföljningar som berör utbildningsplikten publicerats.

Arbetsförmedlingen fick i sitt regleringsbrev för 2018 i uppdrag att redovisa hur myndigheten har arbetat med införandet av utbildningsplikten.

Arbetsförmedlingen redovisade uppdraget i maj 2018 och i samband med myndighetens årsredovisning för 2018.¹³ I samband med dessa uppdrag genomförde Arbetsförmedlingen ärendegranskningar av ett urval ärenden. Båda ärendegranskningarna visar att det bara var 11 procent av de som omfattades av utbildningsplikten som hade fått en anvisning att söka reguljär utbildning. Även IAF har i en tidigare rapport redovisat ett resultat som ligger i linje med det som Arbetsförmedlingens ärendegranskningar visade.¹⁴ Arbetsförmedlingen skriver också i sin återrapport till regeringen att en förhållandevis låg andel av de som omfattas av utbildningsplikten deltog i reguljär utbildning under 2018. Det ökade dock från cirka en procent i januari 2018 till cirka sju procent i december 2018.¹⁵ Arbetsförmedlingen fick även i sitt regleringsbrev för 2019 i uppdrag att redovisa sitt arbete med utbildningsplikten. I rapporten, som publicerades i februari 2020, redogör Arbetsförmedlingen bland annat för sitt arbete med anvisningar till utbildning och samverkan med kommunen om utbildningsplikten.¹⁶

Statskontoret fick 2017 ett regeringsuppdrag att analysera hur Arbetsförmedlingen genomförde det nya regelverket för etableringsuppdraget. I uppdraget ingick även att analysera om syftet med det nya regelverket hade uppnåtts. Statskontoret lämnade sin rapport i januari 2019.¹⁷ I rapporten framgår bland annat att

¹³ *Utbildningsplikt för deltagare med kort utbildning i etableringsprogrammet*, Af-2018/0006 5978 och *Utbildningsplikt för deltagare med kort utbildning i etableringsprogrammet*, Af-2019/0004 9652.

¹⁴ IAF 2019:10 *Sanktioner inom etableringsersättningen*.

¹⁵ *Utbildningsplikt för deltagare med kort utbildning i etableringsprogrammet*, Af-2019/0004 9652.

¹⁶ *Utbildningsplikten för personer med kort utbildning i etableringsprogrammet*, Af-2020/0000 3901.

¹⁷ *Ett nytt regelverk för etableringsuppdraget – genomförande och effekter för Arbetsförmedlingens verksamhet* (2019:1).



Arbetsförmedlingen använder anvisningar till kommunal vuxenutbildning som ett påtryckningsmedel mot kommunerna. Statskontoret skriver att detta kan skapa problem för individen, eftersom många kommuner inte har anpassat utbudet av utbildningar till målgruppen, vilket kan leda till att individer kan komma att bollas mellan Arbetsförmedlingen och kommunen. Det framgår också att arbetssökande som omfattas av utbildningsplikten deltar i ungefär samma insatser som de som inte omfattas av utbildningsplikten inom etableringsprogrammet. Vidare framgår att de utökade sanktionsmöjligheterna har gett en större möjlighet för arbetsförmedlarna att ställa krav på de nyanlända, men att regelförändringarna har medfört en sämre överblick över vad den arbetssökande deltar i för insatser. Statskontoret skriver att detta kan göra det svårt för arbetsförmedlarna att använda sanktioner som ett påtryckningsmedel för att få nyanlända att delta i insatser.

Regeringen tillsatte under 2018 en utredning som fick i uppdrag att utreda behovet av förändringar när det gäller kommunal vuxenutbildning i sfi och sfi i kombination med andra vuxenutbildningar. En del av uppdraget var att föreslå hur det kan säkerställas att kommuner erbjuder individanpassad utbildning för nyanlända som ska ta del av sfi och annan utbildning enligt förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Detta uppdrag redovisades i maj 2019.¹⁸ Utredningen föreslår att kommunerna ska erbjuda en sammanhållen utbildning¹⁹ som under en fyraveckorsperiod i genomsnitt ska innehålla 23 timmars undervisning i veckan för arbetssökande som omfattas av utbildningsplikten. Utredningen föreslår också att Arbetsförmedlingen ska lämna information till kommunerna om vilka individer som omfattas av utbildningsplikten.

¹⁸ *På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom Komvux för elever med svenska som andraspråk*, promemoria av utredningen för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (KLIVA).

¹⁹ Utbildningen ska innehålla svenska för invandare, orienteringskurser, kurser på grundläggande och gymnasial nivå utifrån elevens behov. Även andra insatser som är gynnsamma för elevens kunskapsutveckling kan ingå i utbildningen.



2 Arbetsförmedlingens arbete med utbildningsplikten

Det var få arbetssökande som omfattades av utbildningsplikten som hade fått en anvisning att söka reguljär utbildning. Det var också få arbetssökande som deltog i reguljär utbildning. Några av anledningarna till detta som arbetsförmedlarna nämnde var att kommunerna inte erbjöd någon lämplig utbildning eller att det inte fanns tillräckligt med utbildningsplatser. Det förekom även att kommunerna hade egna språkkrav för utbildningarna och att de arbetssökande därmed inte hade förutsättningar att ta del av utbildningen.

2.1 Utbildningsplikten inom etableringsprogrammet

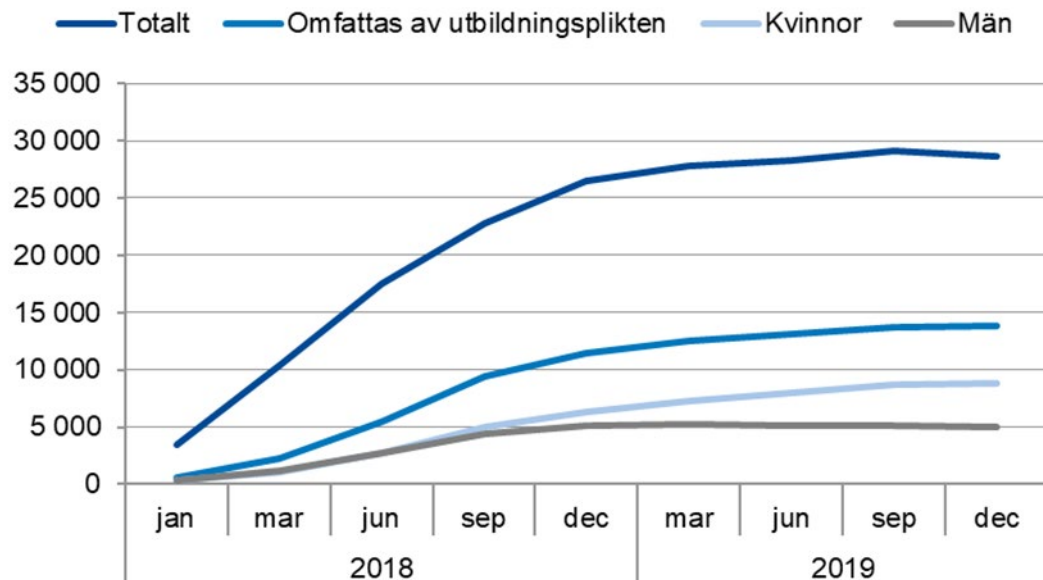
Antalet deltagare i etableringsprogrammet har stadigt ökat från cirka 3 500 deltagare i januari 2018 till cirka 28 700 i december 2019²⁰, se diagram 2.1. Antalet nya deltagare steg kraftigt under 2018 men har under 2019 börjat plana ut.

Även antalet deltagare som omfattades av utbildningsplikten ökade under samma tidsperiod. I januari 2018 omfattades drygt 600 deltagare av utbildningsplikten (17 procent av alla deltagare i etableringsprogrammet). I december 2018 omfattades cirka 11 500 av utbildningsplikten (43 procent av alla deltagare i programmet). I december 2019 omfattades cirka 13 900 av utbildningsplikten (48 procent av alla deltagare i etableringsprogrammet).

²⁰ Antal deltagare sista dagen i respektive månad.



Diagram 2.1. Totala antalet deltagare i etableringsprogrammet och antalet deltagare som omfattades av utbildningsplikten över tid. Period 1 januari 2018–31 december 2019.



Källa: IAF:s statistik- och tillsynsdatas. Uttag 2020-02-26.

2.1.1 Nyanlända som omfattas av utbildningsplikten

Tabell 2.1 visar det totala antalet nyanlända i etableringsprogrammet som omfattades av utbildningsplikten under perioden 1 januari 2018–31 december 2019, fördelat på kön, ålder och utbildningsnivå. Under perioden har en större andel varit kvinnor, 62 procent jämfört med 38 procent män.

Tabell 2.1. Antal nyanlända i etableringsprogrammet som omfattats av utbildningsplikten, fördelat på kön, ålder och utbildningsnivå. Period: 1 januari 2018–31 december 2019.

	Totalt	Kvinnor	Män
Totalt under perioden	22 298	13 794 (62 %)	8 504 (38 %)
Ålder			
–30 år	8 537 (38 %)	4 821 (35 %)	3 716 (44 %)
31–40 år	6 816 (31 %)	4 675 (34 %)	2 141 (25 %)
41–50 år	4 256 (19 %)	2 709 (20 %)	1 547 (18 %)
51–60 år	2 141 (10 %)	1 289 (9 %)	852 (10 %)
61–	548 (2 %)	300 (2 %)	248 (3 %)
Utbildningsnivå			
Saknar formell grundläggande utbildning	5 280 (24 %)	3 800 (28 %)	1 480 (17 %)
Förgymnasial utbildning kortare än 9 år	10 414 (47 %)	6 158 (45 %)	4 256 (50 %)
Förgymnasial utbildning 9 (10) år	6 604 (30 %)	3 836 (28 %)	2 768 (33 %)

Källa: IAF:s statistik- och tillsynsdatas. Uttag 2020-02-26.

Av gruppen som omfattades av utbildningsplikten var störst andel 30 år eller yngre. Det finns en skillnad mellan män och kvinnor, där 44 procent av männen är upp till 30 år och motsvarande siffra för kvinnorna är 35 procent.

Statistiken visar även att 24 procent helt saknade en formell grundläggande utbildning och nästan hälften hade en förgymnasial utbildning kortare än 9 år. Dessa två grupper tillsammans representerar drygt 70 procent av de arbetssökande som omfattades av utbildningsplikten. Den bilden bekräftades i intervjuerna med arbetsförmedlarna. I intervjuerna framfördes att många var språksvaga eller analfabeter och behövde andra insatser än arbetssökande med en högre utbildning. Det framgår också av statistiken att det under tidsperioden var en större andel kvinnor än män som saknade formell grundläggande utbildning (28 respektive 17 procent).



2.2 Arbetsförmedlingens vägledande principer för utbildningsplikten

Arbetsförmedlingen har beslutat om vägledande principer för hur utbildningsplikten ska hanteras inom myndigheten. Till grund för dessa ligger regleringen av Arbetsförmedlingens uppdrag och skollagstiftningen.²¹

Av principerna framgår bland annat att uppdraget om utbildningsplikten ska genomföras i nära samverkan med kommuner och folkhögskolor och att Arbetsförmedlingen ska verka för att nyanlända som omfattas av utbildningsplikten tar del av utbildning inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå, särskild utbildning för vuxna eller motsvarande utbildning inom folkhögskolan. Det framgår också att Arbetsförmedlingen ska säkerställa att de snarast och formellt ansöker till reguljär utbildning. Vidare framgår att Arbetsförmedlingen inte kan besluta om inriktning eller nivå för den enskildes studier, utan det är kommunens ansvar i samråd med den enskilde. Myndigheten behöver också ha en beredskap för att erbjuda studieförberedande och studiemotiverade insatser om det uppstår väntetider inför utbildningsstarten eller om huvudmannen för utbildningen bedömer att personen inte har förutsättningar för att tillgodogöra sig reguljära utbildningsinsatser.²²


2.3 Arbetsförmedlingen ska anvisa till reguljär utbildning

För att säkerställa att arbetssökande ansöker till reguljär utbildning använder sig Arbetsförmedlingen av anvisningar. Arbetsförmedlingens definition av reguljär utbildning är kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå, särskild utbildning för vuxna på grundläggande eller gymnasial nivå samt motsvarande utbildning på folkhögskola. Enligt Arbetsförmedlingens huvudkontor skiljer sig den definitionen från Skolverkets och kommunernas, som också inkluderar sfi i den reguljära utbildningen. Skälet till Arbetsförmedlingens definition är att de behöver särskilja sfi från övrig reguljär utbildning i sin resultatmätning.²³

²¹ Principerna har tillkommit efter intern beredning samt i dialog med regeringen och med Sveriges Kommuner och Landsting, numera Sveriges Kommuner och Regioner.

²² *Arbetsförmedlingens överväganden i tillämpningen av utbildningsplikten*, Af-2018/0006 5978, och *Utbildningsplikt för deltagare med kort utbildning i etableringsprogrammet*, Af-2019/0004 9652.

²³ Skriftligt svar från Arbetsförmedlingen, 2019-03-23.



Enligt Arbetsförmedlingens interna stöddokument ska arbetsförmedlarna anvisa de arbetssökande till reguljär utbildning genom att använda sig av aktiviteten *anvisning att söka reguljär utbildning* i det så kallade planeringsverktyget²⁴.²⁵ På Arbetsförmedlingens intranät framgår även att anvisningen bör registreras i samband med att den arbetssökande får sin individuella handlingsplan upprättad.²⁶ Av anvisningen ska det framgå vilket datum den arbetssökande senast ska ha sökt den anvisade utbildningen och att den är obligatorisk för den arbetssökande att genomföra. Efter att arbetsförmedlaren har gjort en *anvisning att söka reguljär utbildning* kommer den automatiskt att föras över i den arbetssökandes digitala aktivitetsrapport.²⁷ I dagsläget är det inte möjligt att genom statistikuttag följa upp om en arbetssökande har fått aktiviteten *anvisning att söka reguljär utbildning* i planeringsverktyget.²⁸

Arbetsförmedlaren kan även dokumentera att en *anvisning att söka reguljär utbildning* har lämnats på andra sätt än i planeringsverktyget. I Arbetsförmedlingens handläggarstöd nämns daganteckning som ett exempel. I dessa fall ska det även framgå att den arbetssökande har blivit informerad om anvisningen och vilka krav som följer av den.²⁹ Arbetsförmedlingens huvudkontor har däremot framfört att det korrekta sättet att anvisa är att använda aktiviteten *anvisning att söka reguljär utbildning*. Det är främst genom att anvisa på det sättet som Arbetsförmedlingen har möjlighet att använda sanktioner.³⁰ En arbetsförmedlare kan även i andra fall inleda ett sanktionsärende, men det förutsätter då en mycket tydlig dokumentation.³¹

²⁴ Planeringsverktyget är det systemstöd där arbetsförmedlarna upprättar den arbetssökandes individuella handlingsplan. Den arbetssökande kan sedan ta del av handlingsplanen under Arbetsförmedlingens "Mina sidor" om den arbetssökande har tillgång till e-legitimation.

²⁵ *Handläggning av utbildningsplikten* 2019-04-23, Af-2019/0019 1086.

²⁶ Information från Arbetsförmedlingens intranät. Frågor och svar om utbildningsplikten, 2019-04-23.

²⁷ Information från Arbetsförmedlingens intranät. Frågor och svar om utbildningsplikten, 2019-04-23.

²⁸ Arbetsförmedlingen har under 2019 arbetat med en ny uppföljningsmetod med statistik från planeringsverktyget, men har bedömt att den nya metoden ännu inte är tillförlitlig. I dag är det bara genom ärendegranskning som uppföljningen kan ske. Skriftligt svar från Arbetsförmedlingen 2020-01-17.

²⁹ *Sanktioner till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser*, version 8.0 Af-2019/0042 6712.

³⁰ Möte med Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2019-11-04.

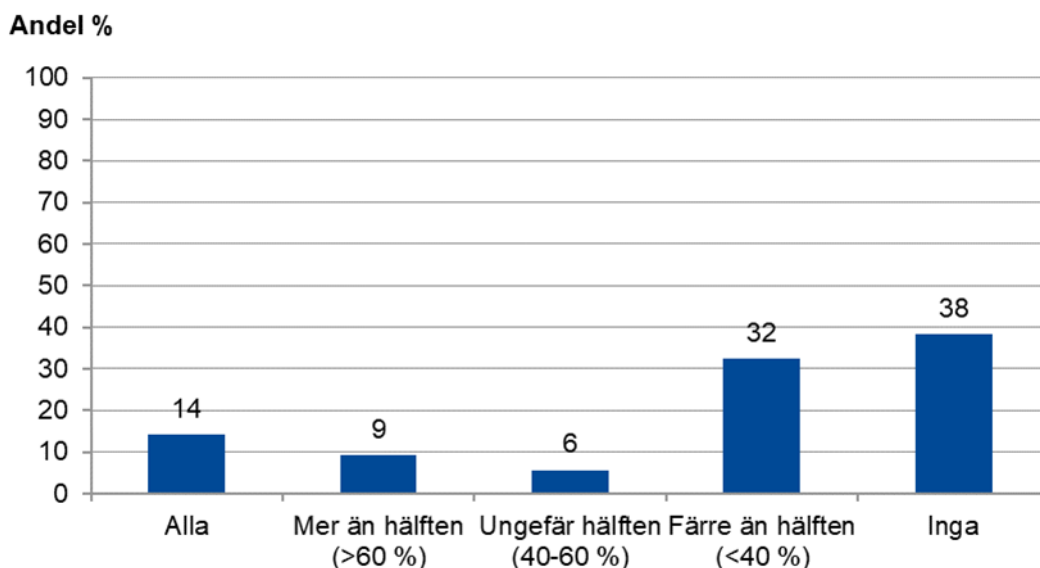
³¹ *Sanktioner till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser*, version 8.0 Af-2019/0042 6712.



2.3.1 Få anvisningar till reguljär utbildning


Resultatet från IAF:s enkät visar att arbetsförmedlarna många gånger inte använde sig av aktiviteten *anvisning att söka reguljär utbildning* i planeringsverktyget. Det var 38 procent av arbetsförmedlarna som uppgav att de inte anvisade några av sina arbetssökande som omfattades av utbildningsplikten på detta sätt. 23 procent av arbetsförmedlarna uppgav att de anvisade mer än hälften, eller alla sina arbetssökande. För övriga resultat, se diagram 2.2.

Diagram 2.2. Ungefär hur stor andel av dina arbetssökande som omfattas av utbildningsplikten, anvisar du i planeringsverktyget till aktiviteten **att söka reguljär utbildning**, dvs inte sfi och SO?



Även IAF:s granskning av 109 ärenden visar att Arbetsförmedlingen sällan använde sig av aktiviteten *anvisning att söka reguljär utbildning* i planeringsverktyget. 9 av 109 arbetssökande³² hade fått en anvisning på det sättet.

³² IAF har totalt granskat 109 ärenden där den arbetssökande omfattades av utbildningsplikten, var inskriven i etableringsprogrammet i augusti 2019 och fortfarande var inskriven i november 2019. I 13 ärenden har IAF gjort bedömningen att det var rimligt att den arbetssökande inte hade fått en anvisning att söka reguljär utbildning. Skälet är att det av dokumentationen i ärendet framgick att den arbetssökande redan hade sökt utbildning, deltog i reguljär utbildning eller var under medicinsk utredning av sin arbetsförmåga. För en utförligare beskrivning av granskningens urval och genomförande, se bilaga 8.2.3.



Resultatet från enkäten och ärendegranskningen stämmer överens med det arbetsförmedlarna framförde vid intervjuerna. Vid intervjuerna framkom att det var få som använde sig av aktiviteten *anvisning att söka reguljär utbildning*. Några uppgav att de i stället använde sig av andra obligatoriska aktiviteter i planeringsverktyget eller dokumenterade anvisningen i en daganteckning där det framkom att den arbetssökande fått anvisningen på annat sätt.

I ärendegranskningen var det 11 av 109 arbetssökande som hade fått en anvisning att söka reguljär utbildning på något annat sätt än genom aktiviteten *anvisning att söka reguljär utbildning* i planeringsverktyget. I dessa fall hade den arbetssökande antingen fått en obligatorisk aktivitet i planeringen att söka reguljär utbildning eller så framgick det av en tydlig dokumentation i en daganteckning i ärendet att han eller hon skulle kontakta kommunen för att söka reguljär utbildning.

Vid intervjuerna med arbetsförmedlarna framkom att användandet av aktiviteten *anvisning att söka reguljär utbildning* även kunde variera inom samma enhet. Vid en intervju framkom att arbetsförmedlarna vid den aktuella enheten använde sig av aktiviteten *anvisning att söka reguljär utbildning* för arbetssökande i en kommun, men inte för arbetssökande i övriga kommuner. Orsaken var att de sedan tidigare hade olika inarbetade rutiner för de olika kommunerna.

2.3.2 Varierande orsaker till varför få anvisar till reguljär utbildning

Av kommentarerna³³ som arbetsförmedlarna bidragit med i IAF:s enkät framgick flera orsaker till att de inte använde sig av aktiviteten *anvisning att söka reguljär utbildning* i planeringsverktyget. En av de vanligaste orsakerna var att det inte fanns någon reguljär utbildning att anvisa till, eftersom kommunen i många fall ställde egna krav på att den arbetssökande först måste nå en viss nivå i sfi för att kunna ta del av reguljär utbildning. En arbetsförmedlare skrev:

”Eftersom de inte är klara med SFI är de inte heller behöriga till reguljär utbildning, varför aktiviteten ”sök reguljär utbildning” blir helt meningslös.”

³³ Till varje fråga som IAF ställde i enkäten hade arbetsförmedlarna möjlighet att förtydliga sitt svar genom att lämna en kommentar till frågan i ett så kallat fritextfält. Dessa benämns fortsättningsvis arbetsförmedlarnas kommentarer i rapporten.



Bristande språkkunskaper och digital ovana hos de arbetssökande var ytterligare en vanlig orsak till att arbetsförmedlarna inte använde sig av aktiviteten *anvisning att söka reguljär utbildning* i planeringsverktyget:

”Anvisas muntligt. Det är få sökande som kan tolka vad som står i planeringsverktyget.”

En av de intervjuade cheferna ansåg att det, istället för anvisningar, snarare krävdes en bra samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunen för att lösa problemet tillsammans. En annan chef tyckte inte att Arbetsförmedlingen skulle använda sig av aktiviteten *anvisning att söka reguljär utbildning* om det inte fanns en utbildningsplats. Arbetsförmedlingen skulle då stjälpas den arbetssökande i och med att informationen flyttades över till aktivitetsrapporten.

Enligt Arbetsförmedlingens huvudkontor finns det flera anledningar till att så få arbetsförmedlare använder sig av aktiviteten *anvisning att söka reguljär utbildning* i planeringsverktyget. Arbetsförmedlingen framförde vid ett möte i november 2019 att det är en utmaning för de nyanlända att veta vad de ska göra när de har fått en sådan anvisning. Arbetsförmedlarna väljer därför att hjälpa den arbetssökande att komma i kontakt med kommunen utan att använda sig av aktiviteten *anvisning att söka reguljär utbildning* i planeringsverktyget. Trots utmaningarna anser Arbetsförmedlingens huvudkontor att arbetsförmedlarna ska anvisa på det sättet men att de även måste komplettera med muntlig information till den nyanlända. Arbetsförmedlingen uppgav även att det pågick ett arbete att se över möjligheten att omformulera texten till anvisningen i planeringsverktyget, så att innebörden skulle bli lättare att förstå för den nyanlända.³⁴ Arbetsförmedlingen har i januari 2020 förtydligat texten i anvisningen.³⁵

2.4 Utbildningar och andra insatser inom utbildningsplikten

Att omfattas av utbildningsplikten innebär att den arbetssökande i huvudsak ska ta del av utbildning. Begreppet *i huvudsak* har tolkats av Arbetsförmedlingen som att

³⁴ Möte med Arbetsförmedlings huvudkontor, 2019-11-04.

³⁵ Arbetsförmedlingen har uppdaterat texten till anvisning i planeringsverktyget, så att det blir tydligare för den arbetssökande. Aktiviteten i planeringsverktyget har numera rubriken: ”Söka utbildning hos kommun eller folkhögskola”. Information från Arbetsförmedlingens intranät 2020-01-20.

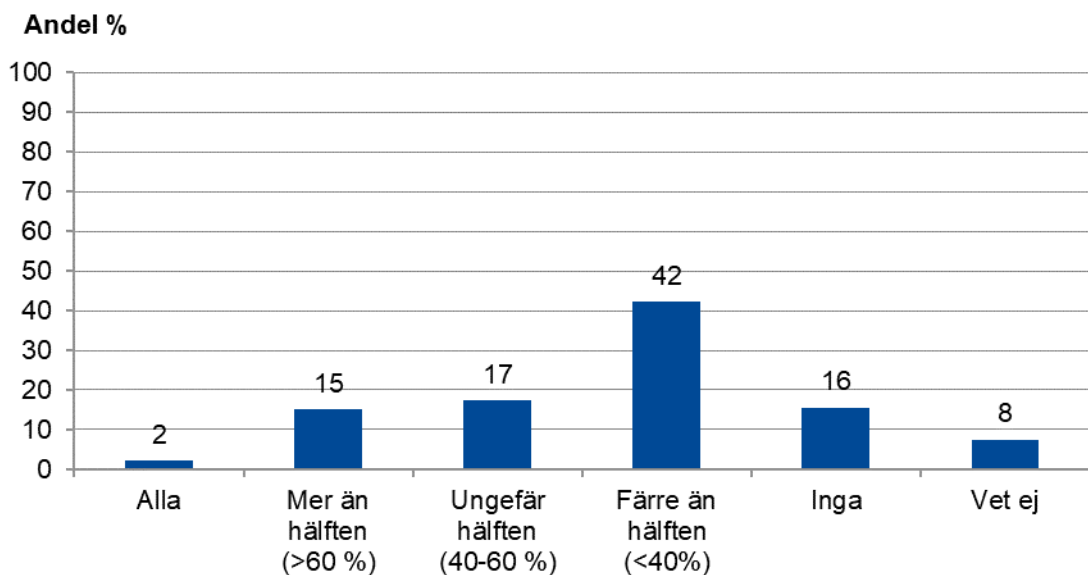
de arbetssökande ska delta i utbildning motsvarande minst 51 procent av deras sammanlagda tid i etableringsprogrammet.³⁶

Om kommunen bedömer att individen saknar förutsättningar att tillgodogöra sig reguljära utbildningsinsatser eller när väntetider till utbildningsplatser uppstår ska Arbetsförmedlingen säkerställa att studieförberedande eller studiemotiverande insatser erbjuds. Exempel på den typen av insats är etableringskurser på folkhögskola, yrkes- och studiemotiverande moduler samt arbetspraktik för att stärka språket.³⁷

2.4.1 Få deltagare i reguljär utbildning

I IAF:s enkät fick arbetsförmedlarna uppskatta hur stor andel av deras arbetssökande som omfattades av utbildningsplikten, som just då deltog i reguljär utbildning. 17 procent uppskattade att mer än hälften eller alla deltog i reguljär utbildning (se diagram 2.3).

Diagram 2.3. Uppskatta hur stor andel av dina arbetssökande som omfattas av utbildningsplikten som just nu deltar i reguljär utbildning, det vill säga utbildning utöver sfi och SO?



³⁶ Information från Arbetsförmedlingens intranät. Frågor och svar om utbildningsplikten, 2019-04-23.

³⁷ Information från Arbetsförmedlingens intranät. Frågor och svar om utbildningsplikten, 2019-04-23.



Resultatet från enkäten styrks av ärendegranskningen. Det var 12 av 109 arbetssökande som deltog i reguljär utbildning, på heltid eller i kombination med annan utbildning eller insats.

Enligt intervjuerna med arbetsförmedlarna var några orsaker till att de som omfattades av utbildningsplikten inte deltog i reguljär utbildning att kommunen inte erbjöd någon lämplig utbildning eller att det inte fanns tillräckligt med utbildningsplatser. Vid intervjuerna framkom också att den reguljära utbildningen som kommunerna erbjöd i flera fall var förknippad med någon typ av språkkrav, som medförde att arbetssökande i målgruppen många gånger inte bedömdes ha förutsättningar att ta del av utbildningen. Dessa orsaker nämndes även i kommenterarna som arbetsförmedlarna lämnat i enkäten. En av arbetsförmedlarna skrev:

”Finns bara en kurs i data. Majoriteten har inte tillräcklig svenska enligt kommunen för att de ska kunna erbjuda något.”


Även statistiken bekräftar resultaten från enkät, ärendegranskning och intervjuer. Enligt Arbetsförmedlingens statistik var det 5 procent av de som omfattades av utbildningsplikten som den sista oktober 2018 studerade på kommunal vuxenutbildning (komvux) på grundläggande nivå, se tabell 2.2. Den siffran har nu ökat, och den 31 oktober 2019 var det cirka 10 procent som studerade på komvux grundläggande nivå.

Tabell 2.2. Deltagare i utbildning utöver sfi för personer som omfattas av utbildningsplikten, antal och andel av totala antalet deltagare i etableringsprogrammet

	31 oktober 2018	31 oktober 2019
Antal totalt som omfattas av utbildningsplikten	10 478	14 016
Allmän kurs på folkhögskola	26 (<1 %)	42 (<1 %)
Bristyrkesutbildning	3 (<1 %)	15 (<1 %)
Komvux på grundläggande nivå	560 (5 %)	1 406 (10 %)
Komvux på gymnasial nivå	123 (1 %)	173 (1 %)
Sfi yrkesinriktad	34 (<1 %)	74 (<1 %)
Särskild utbildning för vuxna	30 (<1 %)	99 (1 %)

Källa: IAF:s statistik- och tillsynsdatas. Uttag 2020-01-24.

I ungefär hälften av intervjuerna framkom att kommunerna anordnade så kallade orienteringskurser för målgruppen. I och med införandet av utbildningsplikten



införde regeringen två nya syften med orienteringskurser, grundläggande digital kompetens och grundläggande kunskaper om arbetsliv och arbetsmarknad i Sverige.³⁸ Vid intervjuerna framkom att orienteringskurserna, i de flesta fall, var nystartade under vårterminen eller höstterminen 2019. I samband med intervjuerna framkom även att det fanns en osäkerhet från arbetsförmedlarnas sida, vad de arbetssökande skulle göra efter att ha deltagit i orienteringskurserna. Ärendegranskningen visar att 3 av 109 arbetssökande deltog i en orienteringskurs.

2.4.2 Andra utbildningar och insatser utöver reguljär utbildning

Vid intervjuerna med arbetsförmedlare framkom att det i flera fall fanns lokala skillnader i vilka utbildningar och andra insatser som de arbetssökande deltog i, och att detta ofta var ett resultat av den lokala samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. Det framkom också att de flesta arbetssökande som omfattades av utbildningsplikten erbjöds sfi och SO. Detta stämmer överens med vad som framkom i ärendegranskningen. Det var 81 av 109 arbetssökande som deltog i sfi eller sfi i kombination med annan utbildning eller insats.

De utbildningar och insatser som de arbetssökande deltog i utöver sfi och SO var i många fall inte reguljär utbildning, enligt de intervjuade arbetsförmedlarna. De nämnde som exempel projekt genom kommunen. Om kommunen av olika anledningar inte kunde erbjuda reguljära utbildningar, kunde den arbetssökande till exempel delta i yrkes- och studieförberedande moduler som är upphandlade genom Arbetsförmedlingen.

I enkäten frågade IAF i vilka situationer det var vanligast att den arbetssökande som omfattades av utbildningsplikten deltog i studieförberedande insatser. Störst andel arbetsförmedlare uppgav att det var vanligast att den arbetssökande deltog i studieförberedande insatser, när arbetsförmedlaren bedömde att den arbetssökande inte kunde tillgodogöra sig reguljär utbildning (se tabell 2.3).

³⁸ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/06/nya-komvux-kurser-ska-motanyanlandas-utbildningsbehov/>.



Tabell 2.3. I vilka situationer är det vanligast att arbetssökande som omfattas av utbildningsplikten, deltar i studieförberedande insatser*? Fler svarsalternativ var möjliga.

Svarsalternativ	Antal	Procent
När jag bedömer att den arbetssökande inte kan tillgodogöra sig reguljär utbildning	174	53 %
När jag får information från studie- och yrkesvägledaren att den arbetssökande inte kan tillgodogöra sig reguljär utbildning	133	40 %
När det saknas reguljär utbildningsplats	112	34 %
I väntan på reguljär utbildningsstart	127	39 %
När den arbetssökande saknar motivation att delta i reguljär utbildning	100	30 %
Annat, specificera gärna	32	10 %

* **Exempel på insatser:** Etableringskurser på folkhögskola, folkhögskoleutbildning i studiemotiverande syfte (SMF), yrkes- och studiemotiverande moduler (YSM), vägledning, arbetspraktik i syfte att stärka språket/vägledande och vid behov; arbetslivsinriktad rehabilitering.

2.4.3 Det saknas utbildningsplatser

Resultatet från IAF:s enkät visar att 41 procent av arbetsförmedlarna³⁹ upplevde att det fanns tillräckligt med utbildningsplatser på kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå. Drygt hälften (54 procent) av arbetsförmedlarna upplevde att det fanns tillräckligt med utbildningsplatser för sfi.

Vid intervjuerna med arbetsförmedlarna framkom att antalet utbildningsplatser inom sfi i de flesta fall upplevdes som tillräckligt. Det var dock färre som upplevde att antalet utbildningsplatser inom den kommunala vuxenutbildningen i övrigt var tillräckligt. Enligt Arbetsförmedlingens huvudkontor är det i många kommuner ett stort problem med ett bristande utbildningsutbud, även om kommunerna startade fler utbildningar under hösten 2019. Det ser också olika ut för olika kommuner enligt Arbetsförmedlingen.⁴⁰

³⁹ Andel av de arbetsförmedlare som hade arbetssökande som var aktuella för komvux, respektive sfi.

⁴⁰ Möte med Arbetsförmedlings huvudkontor, 2019-11-04.



3 Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunen

Det var drygt 3 av 4 arbetsförmedlare som ansåg att de samverkade med kommunen om de arbetssökande som omfattades av utbildningsplikten. Samverkan mellan arbetsförmedlingsenheterna och kommunerna såg däremot olika ut. Både intervjuerna och enkätsvaren visar att samverkan hade kommit olika långt i olika kommuner, att formerna för samverkan skiljde sig åt och att samverkan saknades helt i vissa kommuner.

Det fanns också brister i informationsutbytet mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. Ett fåtal av arbetsförmedlarna uppgav vid intervjuerna att det fanns upparbetade rutiner som säkerställde att kommunen kontinuerligt fick information om vilka arbetssökande som fått bedömningen att de omfattas av utbildningsplikten. Många av de som besvarade IAF:s enkät ansåg att det inte fanns fungerande rutiner för frånvarorapportering vid utbildning på grundläggande och gymnasial nivå.

3.1 Arbetsförmedlingen ska samordna etableringsinsatser

Det är Arbetsförmedlingen som ansvarar för att samordna etableringsinsatser och vara stödjande och drivande i förhållande till berörda parter.⁴¹ Av metodstödet *Utgångspunkter för samverkan om nyanländas etablering* framgår att det är viktigt att Arbetsförmedlingen, landets kommuner och folkhögskolor har en god samverkan och att ansvarsfördelningen är tydlig, för att utbildningsplikten ska få avsedd effekt. Det framgår också att arbetsförmedlingsenheterna och kommunerna i den lokala samverkan bland annat bör säkerställa god kännedom om varandras förutsättningar och uppdrag kopplade till utbildningsplikten för nyanlända. De behöver också tillsammans upprätta rutiner för samarbetet i den operativa verksamheten.⁴²

⁴¹ 5 § lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

⁴² Ett metodstöd framtaget i samarbete mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, länsstyrelsen, Migrationsverket och Sveriges Kommuner och Landsting (numera Sveriges Kommuner och Regioner). Revidering 6, våren 2019, dnr Af 2018/0061 0769.



3.2 Varierande samverkan om utbildningsplikten

Drygt 3 av 4 arbetsförmedlare (78 procent) som besvarade IAF:s enkät ansåg att de samverkade med kommunen i frågor som tidpunkt för start av utbildning, brist på utbildningsplatser, stöd av kommunen i ansökningsförfarandet och utbildningsutbud. Men av de exempel på samverkan som arbetsförmedlarna angett i sina kommentarer framgår att den ser mycket olika ut mellan olika arbetsförmedlingsenheter och kommuner. En arbetsförmedlare skrev:


”Ja, en gång i månaden samlas alla som är involverade runt utbildningsplikt och har avstämningsmöten. Där diskuteras inte enskilda ärenden men möjligheten finns alltid till det och då enkelt. Detta fungerar väldigt bra!”

En annan arbetsförmedlare hade en helt annan bild av hur samverkan fungerade och skrev:

”Jag har uppmärksammat kontorsledningen om behovet, med det har inte hänt något.”

Vid intervjuerna med chefer och arbetsförmedlare uppgav de flesta arbetsförmedlingsenheter att det fanns en samverkan med kommunen om de personer som omfattades av utbildningsplikten. Det var däremot två enheter som inte hade någon samverkan alls om utbildningsplikten. Vid några intervjuer nämnde cheferna att redan upparbetade dialogvägar och vanan att tillsammans med kommunen arbeta mot gemensamma mål hade underlättat samverkan om utbildningsplikten. Frågor som samverkades var till exempel utbud och behov av utbildningsplatser, den arbetssökandes kunskapsutveckling, arbetssättet kring utbildningsplikten och vad parterna tillsammans kunde göra bättre. Några förklaringar som IAF fick till att det saknades en samverkan om den här gruppen var reformeringen av Arbetsförmedlingen och att det saknades en samsyn med kommunen om hur uppdraget skulle genomföras. Att det saknades en samsyn om uppdraget var också något som några arbetsförmedlare beskrev i sina kommentarer i enkäten.

Av kommentarerna i enkäten framgick också att vissa arbetsförmedlingsenheter hade upparbetade rutiner, med speciella kontaktpersoner som hade en regelbunden kontakt med kommunen. På andra enheter var det arbetsförmedlarna själva som hade upparbetat egna rutiner, vilket innebar att samverkan kunde se olika ut på samma enhet. Av intervjuerna med arbetsförmedlarna framkom även att



samverkan med kommunen såg lite olika ut på respektive arbetsförmedlingsenhet. Vid en enhet samverkade de med sex olika kommuner, vid en annan enhet samverkade de bara med en kommun men gjorde detta tillsammans med ytterligare tre arbetsförmedlingsenheter.

Arbetsförmedlingens huvudkontor menar att samverkan är viktig på lokal, regional och nationell nivå. Arbetsförmedlingen behöver också anpassa sig till de skillnader som finns i olika kommuner. Det är också viktigt med en systematisk samverkan, eftersom det finns en risk att en samverkan som är personbunden inte är hållbar i ett längre perspektiv.⁴³

3.2.1 Ansvars- och rollfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna kan tydliggöras

Vid intervjuerna med cheferna uppgav över hälften av arbetsförmedlingsenheterna att de hade samma bild av utbildningsplikten som kommunen. Hälften av enheterna tyckte också att rollfördelningen var tydlig mellan parterna. Det som ansågs otydligt var bland annat vem som hade ansvaret att följa upp olika insatser, samsyn kring uppdraget och tydliga arbetsprocesser mellan parterna. Några chefer upplevde också att kommunen hade sökt stöd i frågor som Arbetsförmedlingen inte kunde besvara, till exempel om innehållet i läroplanen och var de extra pengarna som kommunerna hade fått för att genomföra utbildningsplikten tagit vägen.

IAF frågade också cheferna vilket ansvar de tyckte att Arbetsförmedlingen respektive kommunen hade i arbetet med utbildningsplikten. Flera chefer var överens om att Arbetsförmedlingens ansvar var att identifiera de arbetssökande som hade behov av utbildning och kommunens ansvar var att erbjuda utbildningar. Någon tyckte också att det var Arbetsförmedlingens ansvar att följa upp den arbetssökande och några andra menade att uppföljningen var ett gemensamt ansvar för parterna. Hälften av cheferna var också överens om att Arbetsförmedlingen var den part som skulle vara drivande i samarbetet med kommunen.

3.2.2 Risk för att de arbetssökande hamnar i kläm

Över hälften (56 procent) av arbetsförmedlarna som besvarade IAF:s enkät upplevde att de arbetssökande som omfattas av utbildningsplikten, riskerade att hamna i kläm mellan Arbetsförmedlingen och kommunen på grund av bristande

⁴³ Möte med Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2019-11-04.



samverkan och oklar ansvarsfördelning. Flera arbetsförmedlare har i sina kommentarer till enkätfrågan skrivit att kommunen inte har några utbildningar att erbjuda dem med kort utbildningsbakgrund. En arbetsförmedlare skrev:

”Det är ett spel för galleriet. Vi skickar de arbetssökande till studie- och yrkesvägledaren som svarar att de inte har något alternativ för den sökande, förrän de kan prata och läsa svenska”.

Några tyckte även att det inte fanns tillräckligt med insatser från Arbetsförmedlingen för de personer som kommunen inte kunde ta emot.

Arbetsförmedlarna uppgav i en intervju att det hände att kommunen hänvisade tillbaka arbetssökande med låg utbildning eller analfabeter till Arbetsförmedlingen, på grund av att det inte fanns någon utbildning för den gruppen. Enligt Arbetsförmedlingens huvudkontor kan det uppstå oklarheter om arbetssökande hänvisas till kommunen, samtidigt som det visar sig att kommunen inte har någon utbildning att erbjuda.⁴⁴

3.3 Informationsutbytet mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna kan förbättras


Det finns inget juridiskt krav på vare sig Arbetsförmedlingen eller kommunerna att de ska utbyta information om de arbetssökande som omfattas av utbildningsplikten. Arbetsförmedlingen har i dagsläget inte någon möjlighet att kräva att utbildningsanordnare lämnar information om till exempel den arbetssökandes frånvaro, till skillnad från när den arbetssökande deltar i en upphandlad arbetsförmedlingstjänst.⁴⁵

3.3.1 *Kommunerna vet inte alltid vilka som omfattas av utbildningsplikten*

En av förutsättningarna för att kommunerna ska kunna erbjuda utbildningsplatser till de arbetssökande som omfattas av utbildningsplikten är att de har kännedom om antalet personer som har fått den bedömningen. Vid intervjuerna frågade IAF cheferna på Arbetsförmedlingen om kommunen fick den informationen och om

⁴⁴ Möte med Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2019-11-04.

⁴⁵ När Arbetsförmedlingen ingår ett avtal med en leverantör av en upphandlad arbetsförmedlingstjänst framgår att leverantören omgående, via en avvikelserapport, ska meddela myndigheten om händelser.



det i sådana fall skedde på en individnivå. Över hälften av de intervjuade svarade att kommunen fick informationen på individnivå. Några enheter berättade att kommunen fick information i dialogen mellan studie- och yrkesvägledare och arbetsförmedlare om det fanns samtycke⁴⁶ från den arbetssökande. Vid några intervjuer framkom att kommunen inte fick någon information alls om vilka personer som omfattades och vid en av intervjuerna så visste inte chefen om kommunen fick informationen.

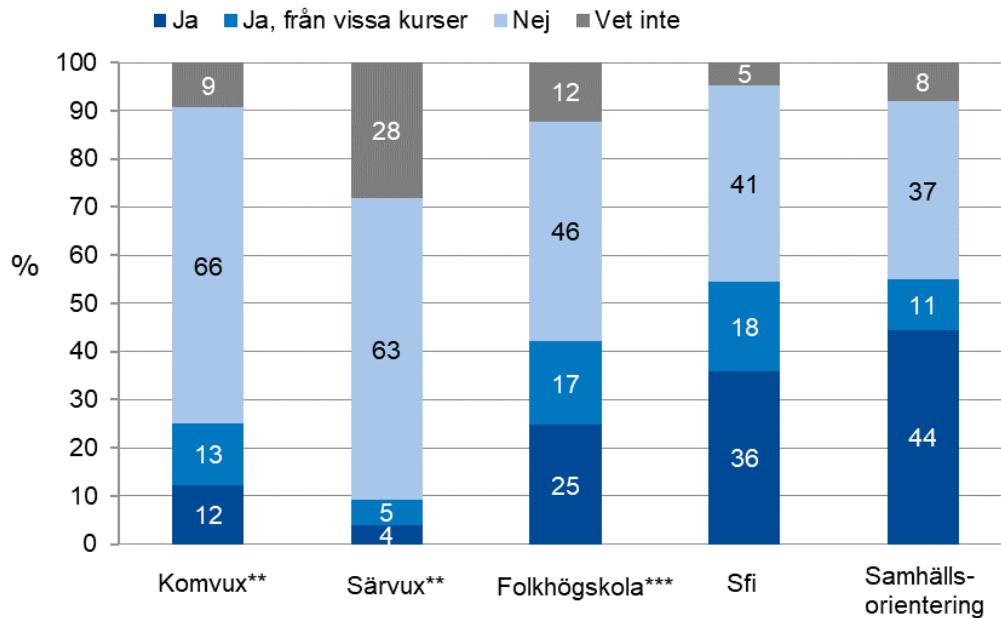
Vid intervjuerna med arbetsförmedlarna framkom däremot att det var ett fåtal enheter som hade en upparbetad rutin som säkerställde att kommunen kontinuerligt fick kännedom om vilka som omfattades av utbildningsplikten. En enhet hade skapat en särskild anmälningsblankett till sfi, där de även fyllde i om den arbetssökande omfattades av utbildningsplikten.

3.3.2 Information om den arbetssökandes frånvaro saknas ofta

Resultatet från IAF:s enkät visar att det i mycket större utsträckning fanns fungerande rutiner för frånvarorapportering om den arbetssökande deltog i sfi eller SO än i utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå, se diagram 3.1.

⁴⁶ Deltagare inom etableringsprogrammet kan lämna samtycke till informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och andra myndigheter eller aktörer, för att den arbetssökande ska få stöd i sin väg till arbete eller utbildning.

Diagram 3.1. Finns det fungerande rutiner för rapportering av **frånvaro*** från följande utbildningsanordnare?



*Det gäller både frånvaro för hela dagar och frånvaro vid del av dag. Det ska dock vara fråga om en längre frånvaro än enbart sen ankomst av ringa betydelse.

**Grundläggande eller gymnasial nivå.

***Motsvarande grundläggande eller gymnasial nivå.

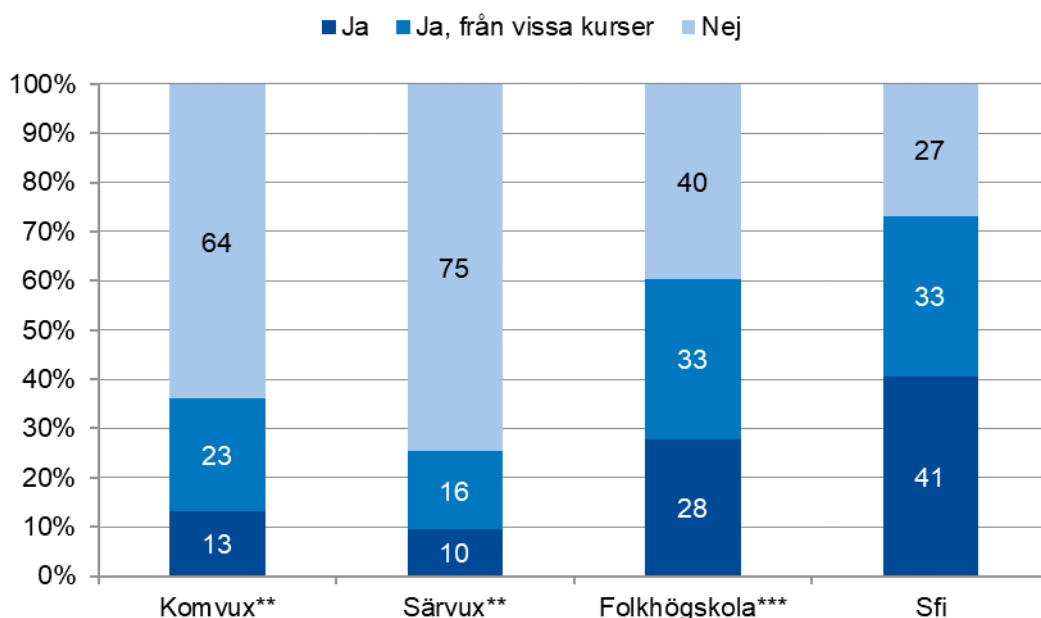
Nästan hälften av de intervjuade arbetsförmedlarna uppgav att de bara fick information från utbildningsanordnaren om den arbetssökande hade hög frånvaro. Det framkom också att någon enhet fick information en gång i månaden från sfi-anordnare och en annan enhet på individnivå vid regelbundna möten mellan Arbetsförmedlingen och kommunen. Några arbetsförmedlare menade också att det var lättare att följa upp den arbetssökandes frånvaro innan etableringsprogrammet infördes och den nyanlända istället hade rätt till en etableringsplan⁴⁷. Skälet var att den arbetssökande då lämnade in en månadsrapport varje månad till Arbetsförmedlingen, där frånvaron framgick.

⁴⁷ Etableringsplanen var en individuell plan med insatser på heltid för personer som omfattades av etableringslagstiftningen (2010:197), som upphörde den 31 december 2017.

3.3.3 Information om den arbetssökandes kunskapsutveckling saknas ofta

Resultatet från enkäten visar också att det varierade i vilken utsträckning olika utbildningsanordnare lämnade information till arbetsförmedlarna om den arbetssökandes kunskapsutveckling. Av diagram 3.2 framgår att arbetsförmedlarna i större utsträckning fick information från utbildningsanordnaren när den arbetssökande deltog i sfi än utbildning på grundläggande- eller gymnasialnivå.

Diagram 3.2. Får du information från utbildningsanordnaren om den arbetssökandes kunskapsutveckling/progression?



**Grundläggande eller gymnasial nivå.

***Motsvarande grundläggande eller gymnasial nivå.

I kommentarerna till frågan har flera arbetsförmedlare skrivit att de fick information först om de själva efterfrågade det eller om den arbetssökande riskerade att bli utskriven på grund av att han eller hon inte hade någon kunskapsutveckling. Några uppgav däremot att de fanns fungerande rutiner och att de fick den här informationen genom en kontinuerlig kontakt med utbildningsanordnaren. Intervjuerna med arbetsförmedlarna bekräftar den bild som arbetsförmedlarna gav i enkäten.

Enligt Arbetsförmedlingens huvudkontor är det relevant att få information om både den arbetssökandes frånvaro och kunskapsutveckling. Arbetsförmedlingen har lyft fram behovet av ömsesidigt informationsutbyte mellan



Arbetsförmedlingen och kommunerna i olika forum, bland annat i KLIVA-utredningen⁴⁸. All information som påverkar Arbetsförmedlingens förutsättningar att utföra kontrolluppdraget är viktig.⁴⁹

⁴⁸ KLIVA-utredningen är den utredning som regeringen tillsatte 2018 för att utreda behovet av en förändring av kommunal vuxenutbildning i sfi och sfi i kombination med andra vuxenutbildningar.

⁴⁹ Möte med Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2019-11-04.



4 Kontrollfunktionen inom utbildningsplikten

En förutsättning för att Arbetsförmedlingen ska kunna utföra sitt kontrolluppdrag när det gäller utbildningsplikten är att arbetsförmedlaren följer upp om den arbetssökande har sökt, tackat ja till och deltar i utbildningen. Enkätresultatet visar att den här uppföljningen vanligtvis sker genom en personlig kontakt med den arbetssökande. Det minst vanliga sättet var att arbetsförmedlaren följde upp den arbetssökande genom den aktivitetsrapport som han eller hon lämnade in. Detta resultat stämmer överens med vad som framkom i intervjuerna med arbetsförmedlarna.

Av statistiken framgår att antalet underrättelser för arbetssökande som omfattas av utbildningsplikten, när det gäller sanktionsgrunderna ”inte sökt utbildning” och ”avvisat utbildning”, ligger på en mycket låg nivå. Enkätresultatet visar att det var vanligast att arbetsförmedlare kontaktade den arbetssökande när han eller hon inte sökt eller avvisat utbildning. Om den arbetssökande inte deltog i utbildning var det däremot en högre andel arbetsförmedlare som svarade att de skickade en underrättelse till Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning. En underrättelse för personer som omfattades av utbildningsplikten gällande sanktionsgrunderna som har en koppling till att den arbetssökande ska ta del av utbildning, ledde i många fall inte till någon sanktion.

I samband med införandet av etableringsprogrammet och utbildningsplikten för nyanlända, skärpte regeringen kravet för alla deltagare i arbetsmarknadspolitiska program, att ta del av utbildning om det behövs för att stärka den arbetssökandes möjlighet att få ett arbete. I förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser infördes två nya grunder för sanktion som har en direkt koppling till det skärpta kravet på utbildning:

- inte har sökt anvisad utbildning
- avvisat en utbildning som han eller hon har anvisats att söka och är antagen till.

Det tillkom även en grund för sanktion som innebär att programdeltagaren kan få en sanktion om han eller hon:



- inte har deltagit i insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom programmet.⁵⁰

Om det kan antas att den arbetssökande inte söker anvisad utbildning, avvisar en utbildning som han eller hon är antagen till eller inte deltar i utbildningen ska en underrättelse skickas till Arbetsförmedlingens enhet Ersättningsprövning. Det är sedan enheten Ersättningsprövning som utreder underrättelsen och beslutar om en eventuell sanktion i form av varning eller avstängning från ersättning.⁵¹

4.1 Uppföljning – en förutsättning för kontrollarbetet

En förutsättning för att Arbetsförmedlingen ska kunna utföra sitt kontrollarbete är att arbetsförmedlarna kan följa upp om den arbetssökande har sökt och tackat ja till utbildning samt om den arbetssökande deltar i utbildning.

4.1.1 Uppföljning genom den digitala aktivitetsrapporten

När en arbetsförmedlare registrerar aktiviteten *anvisning att söka reguljär utbildning* i planeringsverktyget, förs den automatiskt över till den arbetssökandes digitala aktivitetsrapport. Följande tre aktiviteter förs över:

- sökt reguljär utbildning
- antagen till sökt utbildning
- tackat ja

I aktivitetsrapporten⁵² ska den arbetssökande sedan redovisa om han eller hon har genomfört aktiviteterna genom att markera ”klar” under respektive aktivitet.

När en aktivitetsrapport har kommit in ska Arbetsförmedlingen skyndsamt granska den. Om den arbetssökande inte har genomfört sina obligatoriska aktiviteter inom utsatt tid och det bedöms att den arbetssökande inte lever upp till

⁵⁰ 6 kap, 2–3 §§ förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

⁵¹ Sedan den 1 oktober 2019 ska arbetsförmedlarna skicka en signal till enheten Granskning och kontroll. Det är sedan enheten Granskning och kontroll som skickar en underrättelse till enheten Ersättningsprövning, som utreder och beslutar om en eventuell sanktion.

⁵² En aktivitetsrapport ska lämnas in till Arbetsförmedlingen varje månad. I rapporten ska den arbetssökande redovisa vilka arbeten han eller hon sökt. Rapporten ska även innehålla andra aktiviteter som har genomförts för att få ett arbete, till exempel sökta utbildningar, deltagande i sfi eller arbetsmarknadsutbildning samt genomförda arbetsintervjuer.

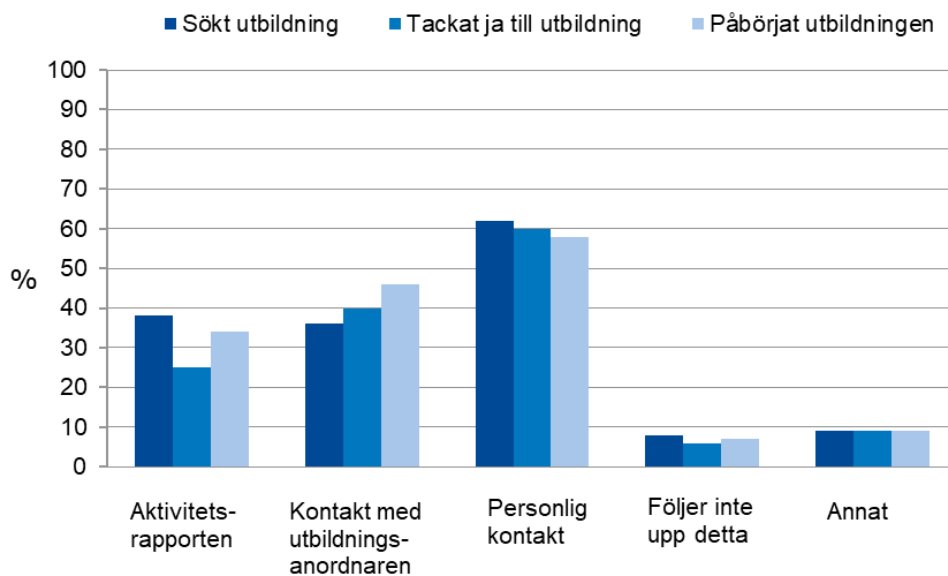
kraven för ersättning så ska en underrättelse skickas till enheten
Ersättningsprövning.

4.1.2 Andra sätt att följa upp en anvisning att söka reguljär utbildning

Den arbetssökande kan, förutom att lämna in sin aktivitetsrapport digitalt, även välja att lämna in den på pappersblankett eller redovisa den muntligt. I dessa fall överförs inte anvisningen automatiskt, vilket innebär att det ställs högre krav på arbetsförmedlaren att uppmärksamma om en obligatorisk aktivitet är genomförd inom utsatt tid, eller inte. På samma sätt ställer det högre krav på arbetsförmedlaren att vara uppmärksam på att aktiviteter som bara är dokumenterade i en daganteckning är genomförda.

Resultatet från enkäten visar att det var vanligast att arbetsförmedlaren följde upp om den arbetssökande *sökt, tackat ja* och *påbörjat utbildning* genom att ha en personlig kontakt med den arbetssökande. Det minst vanliga sättet var att arbetsförmedlaren gjorde uppföljningen genom aktivitetsrapporten, se diagram 4.1.

Diagram 4.1. Hur följer du upp att den arbetssökande har sökt utbildning, tackat ja till utbildning och påbörjat utbildning? (Fler svarsalternativ var möjliga.)



Resultatet från enkäten styrks även av intervjuerna med arbetsförmedlarna. Där framkom att uppföljningen vanligtvis sker genom kontakt med den arbetssökande eller genom kontakt med utbildningsanordnaren. Bara i ett fåtal intervjuer framkom att uppföljningen sker genom aktivitetsrapporten.



4.2 Underrättelser och sanktioner i utbildningsplikten

Tabell 4.1 visar antalet underrättelser som enheten Ersättningsprövning tog emot under 2018 och 2019. Underrättelserna gäller arbetssökande som omfattades av utbildningsplikten och avser de sanktionsgrunder som har en koppling till att den arbetssökande ska ta del av utbildning.

Resultatet visar att antalet underrättelser ökade från 2018 till 2019, inom alla tre sanktionsgrunderna. Samtidigt ligger antalet underrättelser fortfarande på en mycket låg nivå inom sanktionsgrunderna ”inte sökt anvisad utbildning” och ”avvisat en utbildning som han eller hon hade anvisats att söka och är antagen till”.

Tabellen visar även antalet underrättelser per tusen arbetssökande som omfattades av utbildningsplikten.⁵³ Måttet visar en höjning av antalet underrättelser för alla tre underrättelseorsakerna, men främst för orsaken att inte deltagit i insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Under 2018 tog enheten Ersättningsprövning emot 94 underrättelser per 1 000 arbetssökande och under 2019 tog de emot 237 underrättelser per 1 000 arbetssökande.

Det var 13 633 unika arbetssökande som någon gång under 2018 deltog i etableringsprogrammet och omfattades av utbildningsplikten. Motsvarande siffra för 2019 var 20 753 unika arbetssökande.

⁵³ En person kan ha fått fler underrättelser, så antalen ska inte tolkas som att det var just så många som fick en underrättelse.

Tabell 4.1. Antal underrättelser uppdelat på orsak.⁵⁴

Orsak till underrättelse	2018		2019	
	Antal	Antal/1000**	Antal	Antal/1000**
Inte deltagit i insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom programmet*	1 281	94,0	4 925	237,3
Inte sökt anvisad utbildning	9	0,7	54	2,6
Avvisat en utbildning som han eller hon har anvisats att söka och är antagen till	2	0,1	9	0,4

* Det är i dagsläget inte möjligt att särskilja om den arbetssökande varit frånvarande från studier eller om frånvaron gäller andra insatser inom etableringsprogrammet.

** Antal underrättelser per 1000 arbetssökande som omfattas av utbildningsplikten.

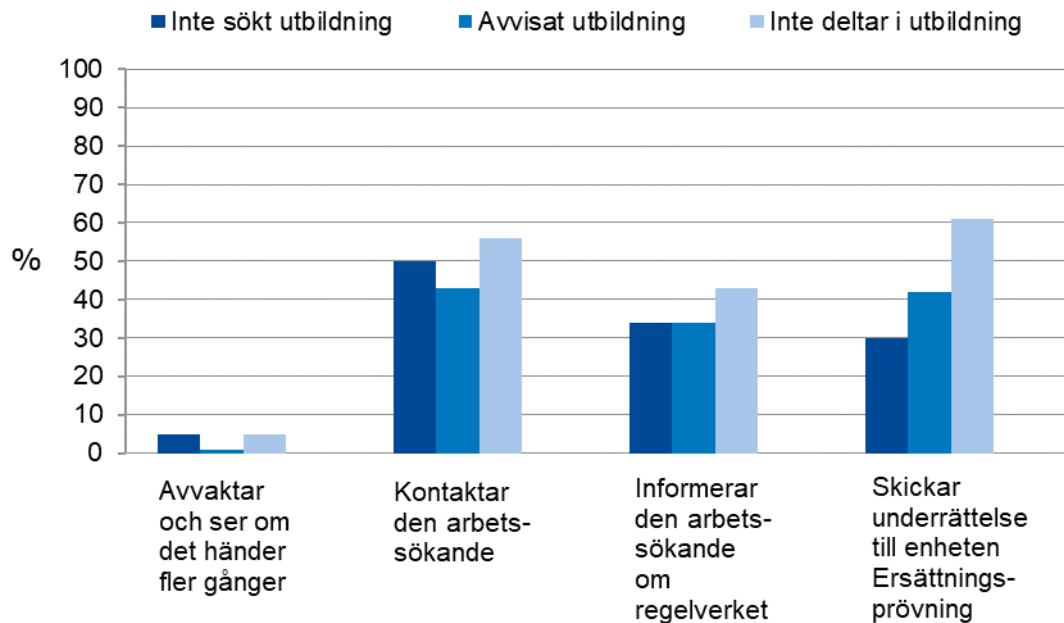
Källa: IAF:s statistik och tillsynsdatas. Uttag 2020-03-10.

I enkäten fick arbetsförmedlarna svara på frågan vad de vanligtvis gör när den arbetssökande inte sökt utbildning, avvisat utbildning eller inte deltagit i utbildning. Om den arbetssökande inte sökt eller avvisat utbildning var det flest arbetsförmedlare som svarade att de vanligtvis kontaktade den arbetssökande. När den arbetssökande inte deltog i utbildning var det däremot flest arbetsförmedlare, cirka 60 procent, som svarade att de skickar en underrättelse till enheten Ersättningsprövning. Det kan jämföras med cirka 40 procent om arbetssökande avvisat utbildning och cirka 30 procent om arbetssökande inte sökt utbildning, se diagram 4.2.

⁵⁴ Statistiken över antalet underrättelser och beslut med anledning av dessa avser målgruppen som någon gång under 2018 och 2019 var inskrivna i etableringsprogrammet och även omfattades av utbildningsplikten. Underrättelsen har skickats någon gång under den perioden, och när underrättelsen skickades ingick personen i vår målgrupp.



Diagram 4.2. Vad gör du vanligtvis när den arbetsökande inte sökt utbildning, avvisat utbildning och inte deltar i utbildning? (Fler svarsalternativ var möjliga.)



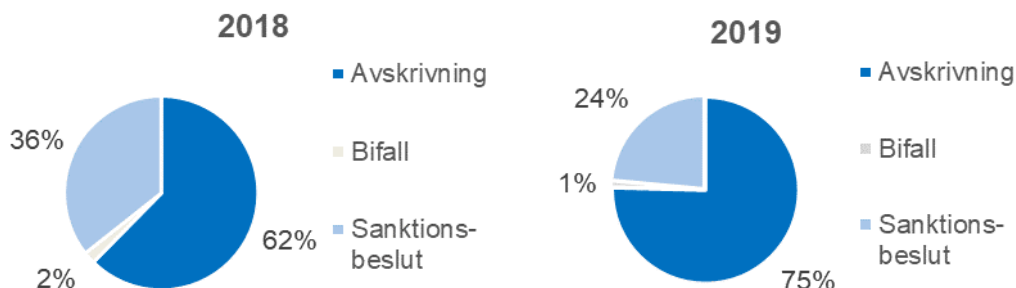
Vid nästan hälften av intervjuerna framkom att arbetsförmedlarna skickade underrättelser till enheten Ersättningsprövning om de fick information om att den arbetsökande varit frånvarande från utbildningen. Bara vid ett par intervjuer framkom att arbetsförmedlarna skickade underrättelser i samband med samtliga underrättelseorsaker.

4.2.1 Få underrättelser leder till sanktion

De underrättelser som enheten Ersättningsprövning tog emot gällande personer som omfattades av utbildningsplikten, utifrån de tre sanktionsgrunderna (se tabell 4.1), ledde i många fall inte till någon sanktion. Av diagram 4.3 framgår att av de underrättelser som enheten mottog under 2018 respektive 2019 var det 36 respektive 24 procent⁵⁵ som ledde till en sanktion (varning eller avstängning av ersättning). Störst andel av underrättelserna blev avskrivna, 62 procent år 2018 respektive 75 procent år 2019.

⁵⁵ På grund av långa handläggningstider saknas cirka 1 150 beslut för de underrättelser som enheten Ersättningsprövning tog emot under 2019. De preliminära besluten (68 stycken) är inte heller medräknade.

Diagram 4.3. Fördelning av enheten Ersättningsprövnings beslut av underrättelser för personer som omfattades av utbildningsplikten 2018 och 2019, där orsaken till underrättelsen hade koppling till att personen skulle ta del av utbildning.



Källa: IAF:s statistik- och tillsynsdatabas. Uttag 2020-03-06.

Den här granskningen har avgränsats till att inte omfatta någon fördjupad undersökning av anledningarna till avskrivningarna. I ett skriftligt svar från Arbetsförmedlingen framgår däremot att den enskilt största anledningen till avskrivningarna är sammanslagning av underrättelser, så kallad "buntning". Det innebär att när det kommer in flera underrättelser för en och samma arbetssökande innan beslut har tagits om den första, fattas bara ett enda slutgiltigt sanktionsbeslut utifrån den äldsta underrättelsen. Resterande underrättelser avskrivs. På grund av tillfälligt långa handläggningstider samt ökad ärendemängd på enheten Ersättningsprövning ökade även graden av buntning under 2018 och 2019.⁵⁶ Med anledning av de långa handläggningstiderna på enheten Ersättningsprövning inledde IAF ett tillsynsärende i slutet av november 2019 för att följa vilka åtgärder som Arbetsförmedlingen planerade att vidta eller hade vidtagit för att komma till rätta med problematiken.⁵⁷

Avskrivning innebär att det inte har skett en prövning av en underrättelse och att det inte fanns grund för sanktion. Avskrivning sker även vid sammanslagning av underrättelser.

Bifall innebär att det skett en prövning av en underrättelse men att det inte fanns grund för sanktion.

Sanktion innebär att det skett en prövning av en underrättelse och att deltagaren bedömts ha misskött sitt arbetssökande och därför får en varning eller blir avstängd från ersättning.

⁵⁶ Skriftligt svar från Arbetsförmedlingen, 2019-11-26.

⁵⁷ Tillsynsärende om handläggningstider på Arbetsförmedlingen enheten Ersättningsprövning, dnr 2019/517.



5 Slutsatser

IAF bedömer att det samlade resultatet från IAF:s granskning och Skolinspektionens kartläggning visar att regeringens intention med utbildningsplikten ännu inte har fått genomslag. Både IAF:s granskning och Skolinspektionens kartläggning visar att få arbetssökande som omfattas av utbildningsplikten deltog i kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå.


IAF riktar kritik mot att Arbetsförmedlingen brister i att anvisa arbetssökande som omfattas av utbildningsplikten att söka reguljär utbildning. När Arbetsförmedlingen brister i sitt arbete med att anvisa till reguljär utbildning ställs det inga tydliga krav på den nyanlända att närma sig arbetsmarknaden genom utbildning. Det kan också leda till att kommunerna inte kan bedöma behovet av utbildningsplatser.

IAF anmärker även mot att Arbetsförmedlingen inte säkerställer en samverkan med kommunerna som ger alla som omfattas av utbildningsplikten samma möjlighet att närma sig arbetsmarknaden genom utbildning.

5.1 IAF:s bedömningskala

För att bedöma hur allvarliga de brister är som framkommer i samband med IAF:s granskningar utgår myndigheten från en fyrgradig skala:

1. *Påpekande*. IAF påpekar en brist när den inte lett till några konsekvenser eller haft ytterst små konsekvenser.
2. *Anmärkning*. IAF anmärker mot en brist av liten omfattning eller mindre allvarlig art.
3. *Kritik*. IAF riktar kritik när bristen är omfattande men mindre allvarlig, eller allvarlig men mindre omfattande.
4. *Allvarlig kritik*. IAF riktar allvarlig kritik mot brister av sådan art att de bedöms riskera att skada arbetslöshetsförsäkringens legitimitet. Även andra svårare avsteg från gällande regler kan komma ifråga för allvarlig kritik. Normalt krävs också att bristen förekommer i större omfattning.



5.2 Arbetsförmedlingen anvisar inte arbetssökande till reguljär utbildning

IAF riktar kritik

- mot att Arbetsförmedlingen brister i att anvisa arbetssökande som omfattas av utbildningsplikten att söka reguljär utbildning.
-

IAF bedömer att Arbetsförmedlingen inte säkerställer att arbetssökande som omfattas av utbildningsplikten inom etableringsprogrammet söker till reguljär utbildning.

Regeringens syfte med införandet av utbildningsplikten är att stärka de nyanländas etablering och förbättra matchningen på arbetsmarknaden. Det ska ske genom att de nyanlända som omfattas av utbildningsplikten i huvudsak tar del av utbildning under sin tid i etableringsprogrammet. Enligt bestämmelserna ska de, utöver sfi och SO, även ta del av reguljär utbildning (kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå, särskild utbildning för vuxna eller motsvarande utbildning inom folkhögskola). Det är Arbetsförmedlingen som ska säkerställa att de arbetssökande snarast och formellt söker till reguljär utbildning. Granskningen visar att det var få arbetssökande som hade fått en anvisning att söka reguljär utbildning. Detta trots att regeringen vid införandet av utbildningsplikten tydliggjorde att fler nyanlända behövde ta del av utbildning för att möta arbetsmarknadens krav. Även Arbetsförmedlingens åiterrapportering till regeringen visar att anvisningar används i liten utsträckning och att det under hösten 2019 skett en negativ utveckling.⁵⁸ När Arbetsförmedlingen brister i sitt arbete med att anvisa till reguljär utbildning, ställs det inga tydliga krav på den nyanlända att närma sig arbetsmarknaden genom utbildning. Det kan också leda till att kommunerna inte kan bedöma behovet av utbildningsplatser.

Resultatet från IAF:s enkät visar även att det förekom att arbetsförmedlarna gjorde bedömningen att den arbetssökande inte kunde tillgodogöra sig reguljär utbildning. Det är inte Arbetsförmedlingen som ska göra bedömningen, utan det är kommunernas ansvar. Enkätsvaren kan vara ett resultat av att arbetsförmedlarna

⁵⁸ *Utbildningsplikten för personer med kort utbildning i etableringsprogrammet*, Af-2020/0000 3901.



redan på förhand kände till att kommunen inte erbjöd någon lämplig utbildning, hade egna språkkrav eller att det inte fanns tillräckligt med utbildningsplatser.

5.2.1 Utbildningsplikten har ännu inte fått avsedd effekt

Granskningen visar också att det var få arbetssökande inom utbildningsplikten som tog del av reguljär utbildning, huvuddelen studerade däremot sfi. Vid intervjuerna med arbetsförmedlarna framkom att några orsaker till detta var att kommunen inte erbjöd någon lämplig reguljär utbildning eller att det inte fanns tillräckligt med utbildningsplatser. Enligt Arbetsförmedlingens huvudkontor har många kommuner ett stort problem med bristande utbildningsutbud.

Av Skolinspektionens kartläggning framgår att det i nästan hälften av de 219 kommuner som besvarat Skolinspektionens enkät, inte finns ett tillräckligt utbud utifrån målgruppens behov. Kartläggningen visar också att det är mindre vanligt att elever som omfattas av utbildningsplikten studerar sfi i kombination med kurser på grundläggande eller gymnasial nivå. De intervjuer som Skolinspektionen genomförde visar att det bland annat finns hinder i form av informella språkkrav för att eleverna ska kunna klara av studier på grundläggande vuxenutbildning. Det framkom även att det saknas möjlighet att erbjuda stöd som är anpassat till nyanlända elevers behov på grundläggande och gymnasial nivå, varför flertalet nyanlända inte har och inte ges förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Skolinspektionens kartläggning visar också att det är vanligare att elever som omfattas av utbildningsplikten kombinerar sfi-studier med orienteringskurser. I vissa kommuner läser elever som omfattas av utbildningsplikten enbart sfi.⁵⁹

IAF bedömer att det samlade resultatet från IAF:s granskning och Skolinspektionens kartläggning visar att utbildningsplikten inom etableringsprogrammet ännu inte har fått det genomslag som regeringen tänkte sig när reformen infördes den 1 januari 2018. Utbildningsplikten infördes för att tydliggöra individens ansvar att skaffa sig de kunskaper som krävs för att komma i arbete, kunna tillgodogöra sig arbetsmarknadspolitiska insatser som leder till arbete eller utbilda sig vidare.

⁵⁹ *Organisering och erbjudande av utbildningsplatser för vissa nyanlända invandrare – Kommunernas arbete med utbildningsplikten*, Skolinspektionen.

5.2.2 Utan anvisningar försämras förutsättningarna för kontroll och likabehandling

Granskningen visar att antalet underrättelser utifrån de två sanktionsgrunderna ”inte sökt anvisad utbildning” och ”aviserat en utbildning som han eller hon har anvisats till att söka och är antagen till” ligger på en mycket låg nivå. Det låga antalet underrättelser kan vara ett resultat av att Arbetsförmedlingen sällan använder sig av anvisning att söka reguljär utbildning, oavsett om anvisningen sker genom aktiviteten *anvisning att söka reguljär utbildning* i planeringsverktyget eller på annat sätt. IAF har inte inom ramen för den här granskningen fördjupat sig i Arbetsförmedlingens arbete med underrättelser. IAF konstaterar att Arbetsförmedlingens arbete med att anvisa till utbildning måste fungera, för att de ska lyckas med kontrollarbetet kopplat till sanktionsgrunderna ”inte sökt anvisad utbildning” och ”aviserat en utbildning som han eller hon har anvisats till att söka och är antagen till”.

IAF konstaterar också att Arbetsförmedlingen i mycket låg utsträckning anvisar genom att använda sig av aktiviteten *anvisning att söka reguljär utbildning* i planeringsverktyget. IAF bedömer att detta försvårar uppföljningen av anvisningen, det vill säga om den arbetssökande har sökt och tackat ja till utbildningen. En väl fungerande uppföljning är ytterligare en förutsättning för att Arbetsförmedlingen ska lyckas med sitt kontrolluppdrag.

Anvisningen måste även vara tydligt dokumenterad och kommunicerad, så att den arbetssökande förstår vad den innebär, det vill säga att han eller hon ska söka utbildning, när det senast ska vara genomfört och att det är obligatoriskt. IAF ser därför positivt på att Arbetsförmedlingen har förtydligat texten i aktiviteten *anvisning att söka reguljär utbildning* i planeringsverktyget, så att den blir lättare för de arbetssökande att förstå. Av Arbetsförmedlingens återrapportering till regeringen framgår att de även håller på att ta fram ett informationsmaterial på lätt svenska och på de språk som är mest förekommande för personer som omfattas av utbildningsplikten. Materialet syftar till att öka individens kunskap och förståelse för utbildningens betydelse och ska även synliggöra vilka krav som ställs på den arbetssökande.⁶⁰

IAF bedömer även att Arbetsförmedlingens bristfälliga arbete med anvisningar ökar risken för att arbetssökande som omfattas av utbildningsplikten behandlas olika. De arbetssökande som får en anvisning genom aktiviteten *anvisning att*

⁶⁰ *Utbildningsplikten för personer med kort utbildning i etableringsprogrammet*, Af-2020/0000 3901.



söka reguljär utbildning i planeringsverktyget, eller genom att arbetsförmedlaren på något annat sätt tydligt har dokumenterat anvisningen, löper en större risk att få en sanktion än en arbetssökande som exempelvis får en muntlig anvisning utan tydlig dokumentation.

5.3 Det behövs en fungerande samverkan om utbildningsplikten


IAF anmärker

- mot att Arbetsförmedlingen inte säkerställer en samverkan med kommunerna som ger alla som omfattas av utbildningsplikten samma möjlighet att närma sig arbetsmarknaden genom utbildning.
-

Det är Arbetsförmedlingen som ska samordna etableringsinsatser, vara drivande i förhållande till berörda parter och har ansvaret för att påskynda nyanländas etablering i arbetslivet. IAF:s granskning visar att det varierar i vilken utsträckning som arbetsförmedlarna och cheferna på Arbetsförmedlingen upplevde att det fanns en samverkan med kommunerna om de arbetssökande som omfattas av utbildningsplikten. Både intervjuerna och enkätsvaren visar också att samverkan hade kommit olika långt i olika kommuner, att formerna för samverkan skiljde sig åt och att samverkan saknades helt i vissa kommuner. Även Arbetsförmedlingens återrapportering till regeringen visar att det lokalt finns en stor spridning i hur arbetsförmedlingsenheterna upplevde samarbetet med kommunen.⁶¹ Vidare upplevde över hälften av arbetsförmedlarna som besvarade IAF:s enkät att det finns en risk att de arbetssökande hamnade i kläm mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna på grund av bristande samverkan och oklar ansvarsfördelning.

IAF bedömer att det är viktigt att det finns en fungerande samverkan med samtliga kommuner för att alla arbetssökande ska få samma möjlighet att, genom utbildning, närma sig arbetsmarknaden. IAF bedömer även, i likhet med Arbetsförmedlingen, att samverkan ska ske både på lokal, regional och nationell nivå och att den ska ske systematiskt. En samverkan utan upparbetade rutiner mellan parterna riskerar att bli alltför personbunden. Arbetsförmedlingen behöver

⁶¹ *Utbildningsplikten för personer med kort utbildning i etableringsprogrammet, Af-2020/0000 3901.*



därför verka för att tillsammans med kommunerna upparbeta formella samverkansformer med skriftliga överenskommelser, som gör systemet mindre sårbart och personberoende. IAF bedömer också att det ytterst är en fråga om ledning och styrning inom Arbetsförmedlingen för att säkerställa en samverkan med kommunerna.

5.4 Informationsöverföringen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna behöver regleras

Vid intervjuerna med arbetsförmedlare och chefer på Arbetsförmedlingen framkom att Arbetsförmedlingen inte alltid informerade kommunerna om vilka arbetssökande som omfattades av utbildningsplikten. Bara ett fåtal av enheterna på Arbetsförmedlingen hade rutiner som säkerställde att kommunen kontinuerligt fick kännedom om vilka dessa arbetssökande var.

Även Skolinspektionens kartläggning visar att det finns en informationsbrist mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. Var tredje kommun som besvarade Skolinspektionens enkät, vet inte hur många eller vilka elever som omfattas av utbildningsplikten inom etableringsprogrammet. Detta försvårar både arbetet med att planera antalet utbildningsplatser och att anpassa utbildningar inom den kommunala vuxenutbildningen till målgruppens behov, enligt många huvudmän.

I dagsläget saknas en reglering av uppgiftsskyldighet mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. Detta innebär att det inte finns något juridiskt krav på att utbyta denna information. IAF bedömer att kommunerna behöver information från Arbetsförmedlingen om vilka personer som deltar i etableringsprogrammet och omfattas av utbildningsplikten. IAF stödjer därför KLIVA-utredningens förslag att detta ska regleras i förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandare.

Enligt IAF:s mening finns det även ett behov att se över kommunernas informationskyldighet till Arbetsförmedlingen. Detta gäller samtliga deltagare i arbetsmarknadspolitiska program och inte bara de som deltar i etableringsprogrammet och omfattas av utbildningsplikten. Granskningen visar att bara 25 procent av de arbetsförmedlare som besvarade IAF:s enkät ansåg att det fanns, eller till viss del fanns, fungerande rutiner för frånvarorapportering om den arbetssökande deltog i utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå. Motsvarande siffra för sfi var 54 procent. Nästan hälften av de intervjuade arbetsförmedlarna uppgav att de bara fick information från utbildningsanordnaren om den arbetssökande hade hög frånvaro.



En av förutsättningarna för att Arbetsförmedlingen ska kunna utföra sitt kontrolluppdrag utifrån gällande lagstiftning är att de kontinuerligt får information om den arbetssökandes frånvaro på individnivå. Om Arbetsförmedlingen inte får information om att den arbetssökande utan godtagbart skäl varit frånvarande, kan detta leda till att ersättning utgår felaktigt. Det är också viktigt att parterna kontinuerligt utbyter information om den arbetssökandes kunskapsutveckling, för att den arbetssökande ska få det stöd och de insatser som han eller hon behöver.



6 Uppföljning

Arbetsförmedlingen ska senast den 12 juni 2020 skriftligt redogöra för IAF vilka åtgärder de har genomfört för att komma till rätta med de brister som IAF riktar kritik och anmärker mot.



7 Käll- och litteraturförteckning

7.1 Författningar

Lag (2017:584) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

7.2 Offentligt tryck

Arbetsförmedlingen *Utbildningsplikt för deltagare med kort utbildning i etableringsprogrammet* 2018-05-31, Af-2018/0006 5978.

Arbetsförmedlingen *Utbildningsplikt för deltagare med kort utbildning i etableringsprogrammet* 2019-02-22, Af-2019/004 9652.

Arbetsförmedlingen *Utbildningsplikten för personer med kort utbildning i etableringsprogrammet* 2020-02-14, Af-2020/0000 3901.

Arbetsförmedlingen *Utgångspunkter för samverkan om nyanländas etablering*. Revidering 6, våren 2019, Af-2018/0007 3507.


Skolinspektionen *Organisering och erbjudande av utbildningsplatser för vissa nyanlända invandrare – Kommunernas arbete med utbildningsplikten*
Diarienummer: 400-2019:1679.

Statens offentliga utredningar (SOU) *På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom Komvux för elever med svenska som andraspråk*. Promemoria av Utredningen om stärkt kvalitet och likvärdighet för elever med svenska som andraspråk (KLIVA), maj 2019.

Statskontoret *Ett nytt regelverk för etableringsuppdraget – genomförande och effekter för Arbetsförmedlingens verksamhet*, 2019:1.

7.3 Arbetsförmedlingens interna dokument

Handläggarstöd *Sanktioner till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser*, AFHS 4/2015 version 8.0.



Information från Arbetsförmedlingens intranät *Anvisning till att söka reguljär utbildning får ny rubrik och text*, 2020-01-20.

Information från Arbetsförmedlingens intranät *Arbetsförmedlingens överväganden i tillämpningen av utbildningsplikten*, Af-2018/0006 5978.

Information från Arbetsförmedlingens intranät *Frågor och svar om Utbildningsplikten*, 2019-04-23.

Information från Arbetsförmedlingens intranät *Handläggning av utbildningsplikten* 2019-04-23, Af-2019/0019 1086.

Information från Arbetsförmedlingens intranät *Upphandling: Arbetsförmedlingens kundval – Stöd och matchning*, 2018-06-04, Af-2016/0002 3112.

7.4 Rapporter från IAF

IAF 2019:10 *Sanktioner inom etableringsersättningen*.

7.5 Övriga källor

Skriftligt svar från Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2019-03-23.

Minnesanteckningarna från möte med Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2019-11-04.

Skriftligt svar från Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2019-11-26.

Skriftligt svar från Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2020-01-17.

IAF: *Tillsynsärende om handläggningstider på Arbetsförmedlingen enhet Ersättningsprövning*, dnr 2019/517.

Regeringskansliet: *Frågor och svar om utbildningsplikt*.

www.regeringen.se/artiklar/2017/06/fragor-och-svar-om-utbildningsplikten.

Publicerad 30 juni 2017, hämtad 2019-10-16.

Regeringskansliet: *Insatser med anledning av flyktingkrisen*.

www.regeringen.se/4aa54c/contentassets/6519e46a9780457f8f90e64aefed1b04/overenskommelsen-insatser-med-anledning-av-flyktingkrisen.pdf.

Publicerad 23 oktober 2015, hämtad 2019-07-04.



Regeringskansliet: *Nya komvux-kurser ska möta nyanländas utbildningsbehov.* www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/06/nya-komvux-kurser-ska-mota-nyanlandas-utbildningsbehov/. Publicerad 02 juni 2018, hämtad 2019-11-19.

Skolinspektionen: *Om oss.* www.skolinspektionen.se/sv/Om-oss/. Senast uppdaterad: 11 oktober 2018, hämtad 2019-10-16.



8 Bilagor

8.1 Regelverk

Lag (2017:584) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Ansvariga myndigheter

[...]

4 § Arbetsförmedlingen har ansvar för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som syftar till att underlätta och påskynda deras etablering i arbets- och samhällslivet (etableringsinsatser).

[...]

5 § Arbetsförmedlingen ska samordna etableringsinsatser och vara stödjande och drivande i förhållande till berörda parter.

[...]

Förordning (2017:820) om etableringsinsatser till vissa nyanlända invandrare

Etableringsprogrammets innehåll

[...]

13 § En nyanländ får inom ramen för etableringsprogrammet, efter det att en individuell handlingsplan har upprättats och om det bedöms arbetsmarknadspolitiskt motiverat, även ta del av

[...]

2. utbildning inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå, särskild utbildning för vuxna eller motsvarande utbildning inom folkhögskola,

[...]

14 § En nyanländ som har kort utbildning och som därför inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet ska inom ramen för programmet i huvudsak ta del av sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800), samhällsorientering enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering och utbildning enligt 13 § första stycket 2.

[...]



Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser

6 kap. Varning och avstängning från rätt till ersättning

2 § En programdeltagare ska varnas om han eller hon under programtid utan godtagbart skäl inte har [...]

4. deltagit i insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom programmet, [...]

6. sökt anvisad utbildning,

[...]

Om programdeltagaren missköter sig enligt första stycket vid upprepade tillfällen, utan att däremellan uppfylla ett arbetsvillkor enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, 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, 10 ersättningsdagar vid det fjärde tillfället och 45 ersättningsdagar vid varje ytterligare tillfälle.

3 § En programdeltagare ska stängas av från rätt till ersättning i 5 ersättningsdagar om han eller hon under programtid utan godtagbart skäl [...]

2. avvisat en utbildning som han eller hon anvisats att söka och är antagen till,

[...]

Om programdeltagaren förlänger tiden i arbetslöshet enligt första stycket vid upprepade tillfällen, utan att däremellan uppfylla ett arbetsvillkor enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ska han eller hon stängas av från rätt till ersättning i 10 ersättningsdagar vid det andra tillfället och i 45 ersättningsdagar vid varje ytterligare tillfälle.

8.2 Metod

8.2.1 Enkät till arbetsförmedlare – urval och genomförande

Under perioden 27 maj 2019–20 juni 2019 var en webbenkät bestående av 13 huvudfrågor öppen att besvara för de arbetsförmedlare som ingick i urvalet.

Urvalet bestod av arbetsförmedlare som varit ansvariga för nyanlända som omfattades av utbildningsplikten under perioden 25 mars 2019–29 mars 2019. Listan av arbetsförmedlare togs fram av Arbetsförmedlingen i april 2019, och innehöll 931 arbetsförmedlare. IAF valde att göra en totalundersökning av dem.

Målgruppen bestod av arbetsförmedlare som under 2019 arbetat med arbetssökande inom etableringsprogrammet som omfattades av utbildningsplikten. Enkätens första fråga selekterade därför bort eventuella arbetsförmedlare som inte tillhörde målgruppen.

Det var 416 arbetsförmedlare (svarsfrekvens 45 procent) som besvarade enkäten varav 77 inte tillhörde målgruppen, tabell 8.1.

Tabell 8.1. Har du under 2019 arbetat med arbetssökande inom etableringsprogrammet som omfattas av utbildningsplikten?

Svarsalternativ	Antal/andel svar	Skattning totalt	Svarsfrekvens
Ja	339 (81,5 %)	758 ¹	44,7 %
Nej	77 (18,5 %)	172 ²	
Totalt	416 (100 %)	931	

1: 81,5 procent av 931

2: 18,5 procent av 931

På grund av Arbetsförmedlingens omstrukturering fanns ingen möjlighet att göra en rättvisande bortfallsuppföljning. IAF bedömer att enkäten är ett viktigt underlag i granskningen, trots att svarsfrekvensen är relativt låg.

8.2.2 Intervjuer med chefer och arbetsförmedlare – urval och genomförande

Det huvudsakliga syftet med intervjuerna var att öka förståelsen för hur det praktiska arbetet med utbildningsplikten fungerar och tillvarata arbetsförmedlarnas och dess chefers upplevelser och erfarenheter av att arbeta med nyanlända som omfattas av utbildningsplikten. IAF ville dels få en uppfattning om hur den praktiska tillämpningen fungerade, dels om hur samarbetet med kommunerna fungerade.

IAF har samordnat urvalet av arbetsförmedlingsenheter med Skolinspektionens urval av kommuner för den reguljära utbildningen och matchat motsvarande kommuner under samma granskningsperiod som Skolinspektionen. Detta för att få en bättre bild av Arbetsförmedlingens arbete och kommunernas kapacitet att erbjuda utbildningsplatser för nyanlända som omfattas utbildningsplikten inom samma geografiska område. IAF valde att matcha hälften av Skolinspektionens urval av 20 kommuner och genomförde intervjuer med 10 arbetsförmedlingsenheter. De 10 enheterna valdes utifrån det inriktningsbeslut som Arbetsförmedlingen fattade om Arbetsförmedlingens framtida kontorsnät under våren 2019. De utvalda arbetsförmedlingsenheterna var, enligt inriktningsbeslutet, planerade att finnas kvar även efter att Arbetsförmedlingen successivt hade avvecklat enheter.



IAF genomförde totalt 20 intervjuer under augusti och september 2019 och de arbetsförmedlingsenheter som intervjuades var de som arbetade mot följande kommuner: Helsingborg, Kalmar, Katrineholm, Kungälv, Linköping, Sala, Stockholm-Järva, Södertälje, Värnamo och Växjö.

IAF bad dels få prata med arbetsförmedlingschefen (eller den som chefen utser) samt en sektionschef, dels två arbetsförmedlare som arbetat med arbetssökande som omfattades av utbildningsplikten inom etableringsprogrammet och hade god kännedom och erfarenhet inom området. Det var sedan de utvalda enheterna som själva bestämde vilka som skulle delta vid intervjuerna.

Intervjuerna sammanställdes skriftligt av IAF och de intervjuade fick möjlighet att faktagranska sammanställningarna. Intervjuerna var semistrukturerade och IAF utgick ifrån frågor som hade formulerats i förväg. Ordningen på frågorna och följdfrågorna varierade beroende på hur samtalet utvecklades vid respektive intervju.

Vid tolkningen av intervjuresultatet är det viktigt att vara medveten om att de har genomförts med ett begränsat antal arbetsförmedlare och chefer.

8.2.3 Ärendegranskning – urval och genomförande

Rampopulationen för urvalet bestod av alla arbetssökande som omfattades av utbildningsplikten med en första inskrivningsperiod med sökandekategori 68 (etableringsprogrammet) i augusti 2019. Den arbetssökande var fortsatt inskriven i november 2019. Granskningen har avgränsats till att omfatta de arbetssökande som inte tidigare haft en etableringsplan samt till den dokumentation som fanns i ärendet vid november månads utgång 2019.

Urvalet består av ett obundet slumpmässigt urval (OSU) och räknades fram på följande sätt:

$$n \geq \frac{Npq}{(N-1)D + pq}$$


där p = andel i procent med viss egenskap

q = 1-p = andel i procent utan viss egenskap

m = önskad felmarginal i procent

N = antal objekt i populationen

P antogs vara 50 procent och den önskade felmarginalen 5 procent.



Rampopulationen bestod av 438 arbetssökande som lämnade den kartläggande delen inom etableringsprogrammet under augusti 2019, och urvalet beräknades till 109 ärenden.

IAF:s bedömningsgrunder vid ärendegranskningen

För att bedöma om den arbetssökande hade fått aktiviteten *anvisning att söka reguljär utbildning* i sin planering eller något som kan likställas med en anvisning samt för att få information om vilka utbildningar och insatser som den arbetssökande tagit del av har IAF utgått från vad som fanns dokumenterat i

- den arbetssökandes daganteckningar
- den arbetssökandes planering (planeringsverktyget)
- den arbetssökandes inlämnade aktivitetsrapport
- den arbetssökandes beslutade insatser.

IAF har granskat om den arbetssökande hade

- fått aktiviteten *anvisning att söka reguljär utbildning* i planeringsverktyget
- fått en annan obligatorisk aktivitet i planeringsverktyget som gick att likställa med en anvisning att söka reguljär utbildning
- fått en anvisning som tydligt hade dokumenterats i en daganteckning.

IAF har gjort bedömningen att en annan obligatorisk aktivitet eller en dokumentation i en daganteckning gick att likställa med en anvisning att söka reguljär utbildning i planeringsverktyget om det tydlig framgick att den arbetssökande

- skulle söka reguljär utbildning
- skulle ta kontakt med en studie- och yrkesvägledare för att ta del av reguljär utbildning
- skulle kontakta kommunen för att ta del av reguljär utbildning.

I ärenden där det fanns en anvisning till sfi har IAF bedömt att det inte fanns en anvisning till reguljär utbildning. Skälet är att sfi enligt Arbetsförmedlingens definition inte är en reguljär utbildning.

I de fall Arbetsförmedlingen inte hade gjort en anvisning att söka reguljär utbildning, har IAF bedömt att detta varit rimligt om det i dokumentationen tydlig framkom att den arbetssökande:

- redan deltog i reguljär utbildning
- redan ansökt om reguljär utbildning
- var under medicinsk utredning om sin arbetsförmåga.



IAF har även granskat vilka utbildningar och insatser som den arbetssökande deltog i utöver SO utifrån följande kategorier:

- ingen utbildning eller insats
- sfi
- orienteringskurs
- studie- och yrkesförberedande insatser, till exempel etableringskurs
- kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå, särskild utbildning för vuxna eller motsvarande utbildning inom folkhögskolan
- övriga insatser, till exempel deltagande i projekt.

POSTADDRESS:
IAF
Box 210
641 22 Katrineholm

TELEFON: 0150 - 48 70 00
FAX: 0150 - 48 70 02
EPOST: iaf@iaf.se
WEBB: www.iaf.se

