

Ett nytt regelverk för etableringsuppdraget

– genomförande och effekter för
Arbetsförmedlingens verksamhet



MISSIV

DATUM
2019-01-21

ERT DATUM
2017-09-28

DIARIENR
2017/219-5

ER BETECKNING
A2017/01823/A

Regeringen
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Ett nytt regelverk för etableringsuppdraget – genomförande och effekter för Arbetsförmedlingens verksamhet

Statskontoret fick 2017 regeringens uppdrag att analysera hur Arbetsförmedlingen har genomfört det nya regelverket för etableringsuppdraget som började gälla den 1 januari 2018. I uppdraget har också ingått att analysera om syftet med det nya regelverket har uppnåtts.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Ett nytt regelverk för etableringsuppdraget – genomförande och effekter för Arbetsförmedlingens verksamhet* (2019:1).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Tillförordnad utredningschef Annika Gustafsson, utredare Sara Berglund och utredare Stina Petersson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Stina Petersson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Arbetsförmedlingens förändrade etableringsuppdrag	11
1.1	Ett nytt regelverk för etableringsuppdraget	11
1.2	26 000 deltar i det nya etableringsprogrammet	15
1.3	Regeringens uppdrag till Statskontoret	16
1.4	Vår tolkning av uppdraget	17
1.5	Genomförande av uppdraget	19
1.6	Rapportens disposition	21
2	Arbetsförmedlingens genomförande av det nya regelverket	23
2.1	Sammanfattande iakttagelser	23
2.2	Flera interna förutsättningar påverkar genomförandet	23
2.3	Genomförandet organiserades i projektform	26
2.4	Regeländringarnas innebörd har analyserats	26
2.5	Stöd till arbetsförmedlarna har tagits fram och kommunicerats	28
2.6	Plan för att samverka med kommunerna om utbildningsplikten	29
2.7	Uppföljningen av genomförandet har påbörjats	30
3	Den praktiska tillämpningen av det nya regelverket	33
3.1	Sammanfattande iakttagelser	33
3.2	Det lokala genomförandet av det nya regelverket	33
3.3	Olika uppfattningar om hur stödet fungerar	35
3.4	Olika bedömningar av vilka som omfattas av utbildningsplikt	37
3.5	Arbetsförmedlarnas arbete med anvisningar till kommunal vuxenutbildning	43
3.6	Den lokala samverkan om utbildningsplikten	44
4	Arbetsförmedlarnas möjligheter att anpassa insatser efter behov	47
4.1	Sammanfattande iakttagelser	47
4.2	Insatser för nyanlända i etableringsprogrammet	47
4.3	Insatser för nyanlända med utbildningsplikt	52
5	Arbetsförmedlarnas möjligheter att ställa krav på nyanlända	57
5.1	Sammanfattande iakttagelser	57
5.2	Möjligheterna att vidta åtgärder har ökat	57
5.3	Problem med att följa upp om personer deltar i aktiviteter	59
5.4	Sanktionerna träffar inte alltid rätt	60
5.5	Ökade krav på individen att själv föra sin process framåt	62

6	Arbetsförmedlarnas administrativa börda	65
6.1	Sammanfattande iakttagelser	65
6.2	Den administrativa bördan har inte minskat	65
6.3	Mer tid till bedömning och stöd än tidigare	68
7	Statskontorets slutsatser och förslag	71
7.1	Regelverket är förhållandevis väl genomfört	71
7.2	Hittills svag effekt på arbetsförmedlarnas möjligheter att arbeta flexibelt och effektivt	73
7.3	Utbildningsplikten har haft liten effekt på de nyanländas deltagande i utbildning	75
7.4	Risk för att enskilda individer hamnar i kläm	75
7.5	Statskontorets förslag	76
	Referenser	79

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	81
2	Enkätbilaga och bortfallsanalys	85
3	Könsuppdelat deltagande i insatser	93
4	Sammansättningen bland nyanlända med utbildningsplikt	95

Sammanfattning

Sedan den 1 januari 2018 gäller ett nytt regelverk för Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag. Det regelverk som gällde innan dess hade enligt regeringen blivit för stelbent och ineffektivt. Syftet med det nya regelverket är därför att ge Arbetsförmedlingen bättre möjligheter att arbeta flexibelt och effektivt med etableringen av nyanlända invandrare.

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att analysera hur Arbetsförmedlingen har genomfört det nya regelverket i verksamheten och att följa upp om regelverket hittills har fått de förväntade effekterna för myndigheten.

Regelverket är förhållandevis väl genomfört trots utmaningar

Statskontoret bedömer att Arbetsförmedlingen har genomfört det nya regelverket förhållandevis väl, trots flera utmaningar. Arbetsförmedlingen har gått igenom de steg i genomförandet som vi bedömer är nödvändiga för att regeländringarna ska få genomslag i verksamheten. Myndigheten har till exempel analyserat vad regeländringarna innebär för verksamheten, tagit fram stöd till arbetsförmedlarna för hur de ska tillämpa regelverket och kommunicerat detta till relevanta delar av organisationen.

Svårigheter att tolka och tillämpa utbildningsplikten

En del av det nya regelverket är en utbildningsplikt för nyanlända med kort utbildning. Arbetsförmedlingen har haft ett stort utrymme att tolka vad utbildningsplikten innebär, vilket har varit en utmaning i genomförandet. Arbetsförmedlingen har gradvis förtydligat att alla typer av arbeten går före utbildning. Med den tolkningen finns en risk för att utbildningsplikten inte kommer att innebära någon större utbildningssatsning. Vi bedömer därför att regeringen behöver förtydliga syftet med utbildningsplikten.

Arbetsförmedlingen har inte heller i tillräcklig utsträckning tydliggjort för arbetsförmedlarna hur de ska tillämpa utbildningsplikten. Endast 40 procent av arbetsförmedlarna anser att de förstår hur utbildningsplikten ska tillämpas. En betydligt högre andel, 70 procent, förstår hur de ska tillämpa övriga regeländringar. Arbetsförmedlingskontoren har också i vissa fall gjort egna tolkningar av hur de ska tillämpa utbildningsplikten. Det kan bland annat leda till att de nyanlända inte får likvärdigt stöd av myndigheten. Vi bedömer därför att Arbetsförmedlingen behöver säkerställa att myndighetens tillämpning av utbildningsplikten blir enhetlig.

Svag effekt på möjligheten att arbeta flexibelt och effektivt

Regeländringarna har hittills haft svag effekt på Arbetsförmedlingens möjligheter att arbeta effektivare och mer flexibelt. En orsak till det är att arbetsförmedlarna inte upplever att deras möjligheter att anpassa insatserna har förbättrats. Mycket tyder också på att insatserna ibland inte är tillräckligt anpassade efter de nyanländas behov och ungefär 20 procent av deltagarna har inte fått beslut om någon insats alls. Vi anser att Arbetsförmedlingen bör följa upp vad det beror på.

En annan orsak är att det ibland är svårt för Arbetsförmedlingen att använda de ökade sanktionsmöjligheterna i praktiken för att få de nyanlända att delta i etableringsinsatser. Det beror i sin tur på att Arbetsförmedlingen har fått sämre överblick över de nyanländas deltagande i insatser och generella brister i myndighetens kontroll av deltagare i arbetsmarknadspolitiska program.

En tredje orsak är att arbetsförmedlarnas administrativa börda totalt sett inte har minskat, främst på grund av att regeländringarna har implementerats i Arbetsförmedlingens befintliga it-system. Vi bedömer att arbetsförmedlarnas administrativa börda kan komma att minska på ett par års sikt om Arbetsförmedlingens utvecklingsarbete på it-området fortsätter som planerat.

Det nya regelverket har fått den förväntade effekten att de arbetssökande ska behandlas mer lika oavsett vilken målgrupp de tillhör. Att i princip samma regler nu gäller för nyanlända som för andra arbetssökande underlättar övergången till andra arbetsmarknadspolitiska program efter etableringsprogrammet. Samtidigt gäller utbildningsplikten endast för nyanlända. Det är en särreglering som går emot regeringens intention om att öka likabehandlingen av de arbetssökande.

Utbildningsplikten har haft liten effekt på de nyanländas deltagande i utbildning

Vi bedömer att utbildningsplikten hittills inte har haft någon större effekt på de nyanländas deltagande i utbildning. Endast 4 procent av de nyanlända med utbildningsplikt deltar i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och ungefär 1 procent på gymnasial nivå. Det skiljer sig inte nämnvärt från övriga deltagare i etableringsprogrammet.

Utbildningspliktens svaga effekt kan bero på att kommunerna inte har hunnit anpassa sitt utbildningsutbud efter de nyanländas behov och förutsättningar. Arbetsförmedlingen anvisar nyanlända till kommunal vuxenutbildning för att påverka utbildningsutbudet. Statskontoret bedömer att det är tveksamt om det kommer att få förväntad effekt, bland annat på grund av lärarbrist och bristande ekonomiska resurser i kommunerna. Vi bedömer därför att regeringen bör följa upp om ett ökat antal anvisningar leder till att kommunerna i högre grad anpassar sitt utbildningsutbud.

Regeländringarna kan göra att individer hamnar i kläm

Det nya regelverket medför flera risker för att individer hamnar i kläm. En risk är att det kan vara svårt för den nyanlände att förstå informationen om vad som gäller och att sanktioner därför inte bidrar till att de nyanlända närmar sig arbetsmarknaden. Vi bedömer därför att regeringen bör förtydliga Arbetsförmedlingens roll i att stödja den nyanlände i etableringsprocessen.

En annan risk är att Arbetsförmedlingens anvisningar till kommunal vuxenutbildning medför problem för den enskilde eftersom många kommuner inte har hunnit anpassa sitt utbildningsutbud till vad målgruppen behöver. Det kan göra att enskilda individer bollas mellan Arbetsförmedlingen och kommunen.

Vi bedömer slutligen att etableringsuppdragets mål om etablering i samhällslivet riskerar att bli underordnat målet om etablering i arbetslivet, eftersom fokus i det nya regelverket ligger på arbetsförmedling. Vi bedömer därför att regeringen bör förtydliga hur Arbetsförmedlingen ska verka för att den nyanlände etablerar sig i samhällslivet.

Statskontorets förslag

För att regelverket på sikt ska kunna få de förväntade effekterna är det viktigt att Arbetsförmedlingen fortsätter sitt generella förändringsarbete, framför allt satsningen på it-systemet, och stärker sitt generella kontrollarbete.

Utöver detta föreslår Statskontoret att Arbetsförmedlingen

- säkerställer att myndighetens tillämpning av utbildningsplikten blir tillräckligt enhetlig
- följer upp de programdeltagare som inte har beslut om någon aktivitet och undersöker orsakerna till att det saknas ett sådant beslut.

För att underlätta Arbetsförmedlingens arbete och klargöra förväntningarna på myndigheten föreslår Statskontoret att regeringen

- tydliggör syftet med utbildningsplikten och vilken roll Arbetsförmedlingen ska ha i genomförandet av den
- följer upp vilka effekter Arbetsförmedlingens anvisningar till kommunal vuxenutbildning har på det kommunala utbildningsutbudet och de nyanländas deltagande i utbildning
- förtydligar vilken roll Arbetsförmedlingen ska ha när det gäller att stödja de nyanlända i etableringsprocessen och klargöra hur Arbetsförmedlingen ska verka för de nyanländas etablering i samhällslivet.

1 Arbetsförmedlingens förändrade etableringsuppdrag

Arbetsförmedlingen har sedan 2010 haft ansvar för att samordna nyanlända invand-
rares etablering. Innan dess hade kommunerna ansvaret för att erbjuda vissa nyan-
lända ett introduktionsprogram med fokus på framför allt språkundervisning.¹
Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag innebär att myndigheten ansvarar för att
olika parter erbjuder nyanlända invandrare insatser som ska underlätta och påsky-
nda deras etablering i arbets- och samhällslivet, så kallade etableringsinsatser.
Arbetsförmedlingen ska samordna insatserna liksom ge stöd till och driva på de
andra parterna, bland andra kommunerna.²

Den 1 januari 2018 började ett nytt regelverk gälla för Arbetsförmedlingens etable-
ringsuppdrag. Statskontoret har regeringens uppdrag att analysera hur Arbetsför-
medlingen har genomfört det nya regelverket i sin verksamhet och om regelverket
har fått förväntade effekter för myndigheten.³ I det här kapitlet beskriver vi vad det
nya regelverket innebär och hur vi har tolkat och genomfört uppdraget.

1.1 Ett nytt regelverk för etableringsuppdraget

I april 2017 framförde regeringen i en proposition till riksdagen att regelverket för
Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag hade blivit alltför stelbent och ineffektivt.
Det övergripande problemet var att regelverket avvek från de regler som styr
Arbetsförmedlingens övriga verksamhet. Därför föreslog regeringen ett nytt regel-
verk som innebär att reglerna blir mer harmoniserade, så att i princip samma regler
gäller för nyanlända som för andra arbetssökande.⁴

Tabell 1.1 ger en översikt av regeländringarnas syfte och förväntade effekter för
Arbetsförmedlingens verksamhet.

¹ Proposition 1997/1998:16 *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik*.

² Lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, 4–5 §.

³ Regeringens uppdrag till Statskontoret, *Uppdrag att analysera genomförandet av ett nytt regelverk för Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag*, A2017/01823/A.

⁴ Proposition 2016/17:175, *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrares etablering i ar-
bets- och samhällslivet*, Bet. 2016/17:AU15, rskr. 2016/17:340.

Tabell 1.1 Översikt av hur regeländringarna förväntas leda till ökad effektivitet i Arbetsförmedlingens arbete med etableringsuppdraget.

Regeländring	Syfte	Förväntad effekt för Arbetsförmedlingen	Mål
Etableringsuppdraget styrs mindre genom lag och mer genom förordning.	Att underlätta för regeringen att göra regeländringar.	Inga direkta konsekvenser för Arbetsförmedlingen.	Att förbättra etableringen av nyanlända.
Ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program, etableringsprogrammet, införs.	Att harmonisera det regelverk som gäller för nyanlända med det som gäller för övriga arbetssökande.	Minskade barriärer i verksamheten och en mer effektiv resursfördelning.	
		Större likabehandling av de arbetssökande.	
		Arbetsförmedlarna får bättre möjligheter att planera insatser flexibelt och långsiktigt.	
		Arbetsförmedlarna får lägga mindre tid på onödig administration och mer tid på kärnverksamheten.	
		Arbetsförmedlarna får bättre möjligheter att ställa krav på de nyanlända att delta i insatser.	
Etableringsplaner ersätts med individuella handlingsplaner.	Att fler nyanlända ska delta i utbildning.	Arbetsförmedlarna anvisar fler nyanlända till kommunal vuxenutbildning.	
Försäkringskassan övertar hela hanteringen av etableringsersättningen.		Arbetsförmedlingen samverkar med kommunerna och andra berörda parter för att säkerställa nyanländas tillgång till reguljär utbildning.	
Samma sanktionsregler som gäller för övriga arbetssökande införs för nyanlända.		Arbetsförmedlarna får bättre möjligheter att ställa krav på deltagande i utbildning.	
Utbildningsplikt för nyanlända införs.			

1.1.1 Etableringsuppdraget styrs i mindre grad genom lag

Etableringsuppdraget styrs nu i mindre grad genom lag än tidigare. Tidigare skilde sig reglerna för etableringsuppdraget från de regler som styr övriga arbetsmarknadspolitiska insatser, eftersom de i huvudsak styrs genom förordning. Ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen, andra myndigheter och länsstyrelserna regleras sedan den 1 januari 2018 i en ny lag.⁵ Närmare bestämmelser om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare regleras från samma datum i en ny förordning.⁶ Regeringens önskar på detta sätt göra det lättare att ändra i reglerna när förutsättningarna förändras.⁷

1.1.2 Nyanlända anvisas nu till ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program

Det nya regelverket innebär att Arbetsförmedlingen ska anvisa den nyanlände till ett arbetsmarknadspolitiskt program, det nya etableringsprogrammet, precis som övriga arbetssökande. Arbetsförmedlingen ska också upprätta en individuell handlingsplan för den nyanlände. Om personen är förhindrad att delta i insatserna i etableringsprogrammet på heltid, på grund av till exempel längre tids sjukdom, föräldraledighet eller arbete, så skrivs hen ut från programmet. Den nyanlände har möjlighet att skrivas in i programmet igen vid ett senare tillfälle.⁸

Det tidigare regelverket gjorde det svårt för Arbetsförmedlingen att ge de nyanlända insatser utifrån deras individuella behov. Tidigare hade de nyanlända en lagstadgad rätt till en så kallad etableringsplan med vissa etableringsinsatser. Kravet på etableringsplan gjorde det svårt för arbetsförmedlarna att planera etableringsinsatser på längre sikt än två år. En etableringsplan fick i regel pågå i maximalt 24 månader eftersom längden på den nyanländes uppehållstillstånd styrde längden på planen. Detta innebar att det var svårt att planera insatser långsiktigt för de nyanlända som behövde fortsatta insatser efter tiden i etableringsuppdraget. Arbetsförmedlingens hantering av etableringsplanerna bidrog också till onödig administration som tog tid från kärnverksamheten.⁹

⁵ Lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

⁶ Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

⁷ Proposition 2016/17:175, *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällsliv*.

⁸ Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, 17 och 20 §.

⁹ Proposition 2016/17:175, *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet*.

1.1.3 Nyanlända omfattas nu av samma regler för ersättning och sanktioner

Sedan den 1 januari 2018 gäller den nya förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.¹⁰ Den innebär att samma regler för ersättning och sanktioner gäller för nyanlända i etableringsuppdraget som för övriga arbetssökande. Det betyder att etableringsersättningen kan dras in om den nyanlände inte uppfyller villkoren för ersättning som gäller för arbetssökande. Det kan exempelvis handla om att personen inte har sökt en anvisad utbildning eller inte har lämnat en aktivitetsrapport i tid. En annan förändring är att Försäkringskassan har tagit över ansvaret från Arbetsförmedlingen att besluta om den nyanlände har rätt till etableringsersättning.

Regeringen ansåg att det tidigare regelverket ställde otydliga krav på de nyanlända. Arbetsförmedlingen kunde inte dra in etableringsersättningen, eller varna om att så kunde bli fallet, förutom när den nyanlände utan godtagbart skäl tackade nej till ett erbjudande om lämpligt arbete. När det gäller övriga arbetssökande hade Arbetsförmedlingen bättre möjligheter att varna berörda personer om att ersättningen skulle komma att dras in om de inte förändrade sitt beteende. De tidigare reglerna innebar även att arbetsförmedlarna fick lägga mycket tid på att administrera etableringsersättningen.¹¹

1.1.4 De nya reglerna innebär en utbildningsplikt för nyanlända

Sedan den 1 januari 2018 gäller en så kallad utbildningsplikt för nyanlända.¹² Bestämmelsen grundar sig i den migrationsöverenskommelse som slöts över de politiska blockgränserna 2015. Utbildningsplikten regleras i samma förordning som övriga regeländringar och är därför en del av det nya regelverket. Men Arbetsförmedlingen fick information om utbildningsplikten betydligt senare än övriga bestämmelser. Utbildningsplikten nämns inte heller i den proposition som låg till grund för övriga regeländringar.

Syftet med utbildningsplikten är att fler nyanlända ska delta i utbildning för att stärka sina chanser att etablera sig på arbetsmarknaden. Regeringen tänker sig att utbildningsplikten ska tydliggöra kraven på den nyanlände att utbilda sig för att göra sig anställningsbar.¹³ Det är Arbetsförmedlingen som bedömer vem som ska omfattas av utbildningsplikt. Myndigheten ska aktivt samverka med kommunerna

¹⁰ Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

¹¹ Proposition 2016/17:175, *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet*.

¹² Regeringens webbplats "Utbildningsplikt för nyanlända", pressmeddelande 2017-06-27 och Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, 14 §.

¹³ Regeringens webbplats, "Frågor och svar om utbildningsplikt" (webbplats senast uppdaterad 2017-06-30).

och andra relevanta aktörer för att säkerställa implementeringen av utbildningsplikten och för att möta de nyanländas utbildningsbehov.¹⁴ Regeländringarna innebär även att Arbetsförmedlingen ska utfärda sanktioner mot arbetssökande som inte deltar i de utbildningar som de har blivit anvisade till.¹⁵

1.1.5 Målet är effektivare etablering genom att Arbetsförmedlingen får bättre förutsättningar i sitt arbete

Regeringens mål med det nya regelverket är att de nyanländas etablering ska gå snabbare och bli mer effektiv. Målet ska uppnås genom att Arbetsförmedlingen får bättre förutsättningar att arbeta flexibelt och effektivt. Arbetsförmedlingen ska få bättre förutsättningar att ge de nyanlända rätt insatser utifrån vad de behöver och större möjligheter att ställa krav på de nyanlända att delta i etableringsinsatserna. En del av detta är att fler nyanlända ska delta i utbildning. Regeringen förväntar sig också att harmoniseringen av regelverken ska bidra till att de arbetssökande behandlas mer lika, oavsett vilken målgrupp de tillhör.

Ett annat syfte med regeländringarna är att minska arbetsförmedlarnas administrativa börda. Genom att regelverken harmoniseras förväntar sig regeringen att onödiga barriärer inom Arbetsförmedlingen minskar och därigenom ökar effektiviteten i myndighetens verksamhet och resursfördelning (tabell 1.1).¹⁶

1.1.6 Parallella regelverk under en övergångsperiod

De nya reglerna gäller för nyanlända som har skrivits in i etableringsuppdraget efter den 1 januari 2018. Men de nyanlända som redan hade pågående etableringsplaner den 1 januari 2018 omfattas av bestämmelserna enligt det gamla regelverket till dess att etableringsplanerna löper ut. Det innebär till exempel att de omfattas av de gamla reglerna för etableringsersättning och att de inte omfattas av utbildningsplikt. För Arbetsförmedlingen innebär detta att myndigheten ska hantera två parallella regelverk för i princip samma målgrupp fram till som längst december 2019.

1.2 26 000 deltar i det nya etableringsprogrammet

Alla nyanlända omfattas inte av etableringsuppdraget och erbjuds därför inte etableringsinsatser. Personerna som omfattas ska ha kommit till Sverige som flyktingar, skyddsbehövande eller som deras anhöriga. De ska också ha fyllt 20 men inte 65 år och ha ett uppehållstillstånd som ligger till grund för folkbokföring.

¹⁴ Arbetsmarknadsdepartementet (2017) *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen*.

¹⁵ Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, 6 kap.

¹⁶ Regeringens proposition 2016/17:175, *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet*.

I oktober 2018 omfattades drygt 57 000 personer av etableringsuppdraget (tabell 1.2). Drygt hälften av dem omfattades av det gamla regelverket. Knappt hälften, eller cirka 26 000, omfattades av det nya regelverket och deltog därmed i etableringsprogrammet (ETP) eller den kartläggningsfas som föregår programmet. Könsfördelningen bland de nyanlända i etableringsuppdraget var relativt jämn.

Tabell 1.2 Nyanlända som omfattades av etableringsuppdraget i oktober 2018 enligt det gamla respektive nya regelverket fördelat på kön.

	Gamla regelverket	Nya regelverket (ETP, kartläggning)	Nya regelverket (ETP)	Totalt
Kvinnor	15 063	887	12 713	28 663
	48 %	57 %	52 %	50 %
Män	16 001	668	11 906	28 575
	52 %	43 %	48 %	50 %
Totalt	31 064	1 555	24 619	57 238

Källa: Arbetsförmedlingens datalager.

Mer än hälften av de nyanlända som i oktober 2018 deltog i etableringsprogrammet hade förgymnasial utbildning. Ungefär 12 procent av personerna var mellan 50 och 64 år men de flesta, ungefär en tredjedel, var mellan 30 och 39 år.

Arbetsförmedlingen konstaterar att risken för att hamna i långvarig arbetslöshet är större för utomeuropeiskt födda jämfört med inrikes födda personer och personer som har invandrat från Europa. Även personer som inte har högre än förgymnasial utbildning löper större risk att hamna i långvarig arbetslöshet jämfört med personer med längre utbildning.¹⁷ Det innebär att förhållandevis många av deltagarna i etableringsprogrammet riskerar att bli arbetslösa under en längre period. Samtidigt är många av deltagarna i etableringsprogrammet en förhållandevis ung grupp med många år kvar i arbetslivet.

1.3 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret har regeringens uppdrag att analysera hur Arbetsförmedlingen har genomfört det nya regelverket för etableringsuppdraget. Vi ska också analysera om syftet med regeländringarna har uppnåtts, det vill säga att skapa ett mer effektivt och flexibelt regelverk för etableringsuppdraget. Vid behov ska vi föreslå ytterligare åtgärder som Arbetsförmedlingen eller regeringen kan behöva vidta för att uppnå syftet med det nya regelverket.

Regeringsuppdraget finns i bilaga 1.

¹⁷ Arbetsförmedlingen (2018), *Arbetsmarknadsrapport 2018*.

1.4 Vår tolkning av uppdraget

Vi beskriver i detta avsnitt vilka avgränsningar uppdraget innebär. Vi beskriver också hur vi har tolkat uppdraget genom att ange ett antal bedömningsgrunder och vilka delfrågor vi behöver besvara för att kunna ge svar på uppdragets övergripande frågor. Dessa övergripande frågor är:

- Hur har Arbetsförmedlingen genomfört det nya regelverket i verksamheten?
- Har det nya regelverket fått förväntade effekter för Arbetsförmedlingen?

1.4.1 Avgränsningar som ges av uppdraget

Regeringsuppdraget fokuserar tydligt på att undersöka hur Arbetsförmedlingen har genomfört det nya regelverket för etableringsuppdraget och effekterna för myndighetens verksamhet, det vill säga att förbättra möjligheterna att arbeta mer flexibelt och effektivt. Det ingår alltså inte i uppdraget att undersöka hur regelverket har påverkat andra berörda aktörer. Därför har vi till exempel inte undersökt hur den nya ansvarsfördelningen för att hantera etableringsersättning har påverkat Försäkringskassan. Vi har heller inte undersökt hur andra statliga myndigheter eller kommunerna har hanterat utbildningsplikten eller hur den har påverkat dem.

Det ingår inte heller i uppdraget att undersöka och bedöma vilka effekter det nya regelverket har fått för de nyanländas etablering. Vi undersöker därför inte om regeländringarna har lett till att enskilda individer har fått insatser och stöd som är mer individanpassade. Däremot tolkar vi att det ingår i uppdraget att bedöma om arbetsförmedlarna sammantaget har fått bättre förutsättningar att anpassa etableringsinsatserna efter individernas behov.

1.4.2 Våra bedömningsgrunder

Vi bedömer att Arbetsförmedlingen har behövt gå igenom ett antal steg när förändringarna skulle genomföras i organisationen för att det nya regelverket ska få de effekter för verksamheten som regeringen önskar. Genomförandet måste ske på ett sådant sätt att det blir tydligt för medarbetarna på arbetsförmedlingskontoren vad det nya regelverket innebär och hur det ska tillämpas. Vi bedömer att Arbetsförmedlingen har behövt gå igenom följande steg i genomförandet:

- Tolka och analysera regelförändringarna

Arbetsförmedlingen har behövt analysera vad regeländringarna innebär för myndighetens verksamhet och hur det nya regelverket ska tillämpas. För att tillämpningen ska bli tillräckligt enhetlig i landet behöver tolkningen av regelverket till största delen ske centralt på Arbetsförmedlingens huvudkontor. Cheferna på de lokala arbetsförmedlingskontoren har ett handlingsutrymme när det gäller hur regeländringarna ska genomföras, till exempel hur organisationen på kontoret ska utformas. Men huvudkontoret behöver tolka regelverket för att tydliggöra ramarna för hur regelverket ska genomföras på lokal nivå.

- Kommunera förändringarna

Arbetsförmedlingen har behövt kommunera vad regeländringarna innebär och hur de ska tillämpas till alla relevanta delar av organisationen.

- Ta fram stöd för handläggningen

Arbetsförmedlingen har behövt ta fram handläggarstöd och it-stöd som hjälper arbetsförmedlarna att tillämpa regelverket både rätt och effektivt.

- Planera för samverkan med kommunerna

Arbetsförmedlingen har det övergripande ansvaret för etableringsinsatserna, men är beroende av att kommunerna tillhandahåller utbildningsplatser för att klara uppdraget att erbjuda nyanlända utbildningsinsatser. Det ställer krav på att Arbetsförmedlingen och kommunerna samverkar på lokal nivå. Arbetsförmedlingen har därför på huvudkontoret behövt ta fram en plan för hur denna samverkan om utbildningsplikten ska gå till.

- Följa upp genomförandet

Arbetsförmedlingens huvudkontor har behövt följa upp genomförandet på lokal nivå. På så sätt kan de få en bild av hur regelverket har genomförts och om det finns något som behöver förtydligas eller åtgärdas i stödet till arbetsförmedlarna.

För att bedöma om det nya regelverket har fått förväntade effekter för Arbetsförmedlingen har vi utgått ifrån de problem som det tidigare regelverket medförde, det vill säga onödigt administration, otydliga krav på de nyanlända, svårigheter med att anpassa insatserna efter de nyanländas behov och ett för lågt deltagande i utbildning. Vår utgångspunkt har varit att regeländringarna har fått de förväntade effekterna för Arbetsförmedlingen om de har löst dessa problem.

1.4.3 Frågor som har varit vägledande för vår analys

Följande frågor och delfrågor har varit vägledande för vår analys och för att kunna besvara de övergripande frågorna i uppdraget. Fråga 1 utgår från våra bedömningsgrunder för genomförandet (se avsnitt 1.4.2). Fråga 2 utgår från regeringens mål med det nya regelverket (avsnitt 1.1.1).

1. Hur har Arbetsförmedlingen genomfört det nya regelverket i verksamheten?
 - Har Arbetsförmedlingen gått igenom de nödvändiga stegen i genomförandet?
 - Är det tydligt för medarbetarna på arbetsförmedlingskontoren vad det nya regelverket innebär och hur det ska tillämpas?
2. Har det nya regelverket fått förväntade effekter för Arbetsförmedlingen?
 - Läger arbetsförmedlarna mindre tid på onödigt administration?

- Har arbetsförmedlarna fått bättre möjligheter att ställa krav på de nyanlända att delta i etableringsinsatser?
- Har arbetssättet inom etableringsuppdraget förändrats så att nyanlända och övriga arbetssökande behandlas mera lika?
- Har arbetsförmedlarna fått bättre möjligheter att anpassa etableringsinsatserna efter de nyanländas behov?

1.5 Genomförande av uppdraget

Vi har använt oss av flera metoder för att svara på frågorna i uppdraget. Vi har analyserat Arbetsförmedlingens interna styrdokument, genomfört intervjuer, gjort två enkätundersökningar, analyserat verksamhetsstatistik och granskat ett urval av handlingsplaner.

1.5.1 Analys av Arbetsförmedlingens interna styrdokument

Vi har undersökt om och på vilket sätt Arbetsförmedlingen har gått igenom de nödvändiga stegen i genomförandet genom att analysera relevanta interna styr- och ledningsdokument. Det handlar till exempel om projekt- och införandeplaner, myndighetsinterna promemorior och stöddokument till medarbetarna.

1.5.2 Intervjuer med Arbetsförmedlingen och andra relevanta aktörer

Vi har intervjuat medarbetare på Arbetsförmedlingens huvudkontor, samt lokala chefer och arbetsförmedlare som arbetar med etableringsuppdraget. Vi har vid 18 intervjutillfällen samtalat med totalt drygt 50 personer. Därutöver har vi intervjuat några företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Försäkringskassan och Skolverket för att få en helhetsbild av hur regelverket har genomförts och vad det har inneburit.

För att få en bild av om och hur Arbetsförmedlingen har gått igenom de olika stegen i genomförandet har vi intervjuat projektledare och projektmedarbetare på Arbetsförmedlingens huvudkontor som har arbetat med att införa det nya regelverket i verksamheten.

För att besvara frågan om det på lokal nivå är tydligt vad det nya regelverket innebär och hur det ska tillämpas har vi intervjuat enhetschefer, sektionschefer och arbetsförmedlare. Intervjuerna har även hjälpt oss att besvara frågorna om Arbetsförmedlingen har fått bättre möjligheter att arbeta mer flexibelt och effektivt med etableringsuppdraget. Totalt sett har Arbetsförmedlingen 280 arbetsförmedlingskontor runtom i landet.¹⁸ Vi genomförde våra intervjuer på fyra orter där Arbetsförmedlingen har kontor: Östersund, Göteborg, Uppsala och Malmö. På varje ort in-

¹⁸ Arbetsförmedlingens webbplats, "Vår organisation" (information hämtad 2019-01-14).

tervjuade vi sex till åtta arbetsförmedlare som alla arbetar med etableringsprogrammet. Vi valde dessa orter för att få en geografisk spridning i landet. På så vis har vi kunnat fånga skillnader i till exempel den lokala arbetsmarknaden, antalet nyanlända som deltar i etableringsuppdraget och hur myndigheten lokalt har valt att genomföra regelverket.

Vi har också ställt kompletterande frågor till ledningen på marknadsområdesnivå på de fyra orter som vi har besökt. Dessa frågor har gett oss en bild av vilken roll som ledningen har haft i genomförandet av det nya regelverket på lokal nivå.

1.5.3 Två enkätundersökningar till arbetsförmedlare

Vi har vid två tidpunkter genomfört en enkätundersökning bland arbetsförmedlare som arbetar med etableringsuppdraget: hösten 2017 och hösten 2018. Vi har jämfört resultatet från de två enkäterna för att få en bild av om arbetsförmedlarna har fått bättre möjligheter att arbeta flexibelt och effektivt med etableringsuppdraget. Enkätresultatet har även hjälpt oss att besvara frågan om det är tydligt för arbetsförmedlarna vad det nya regelverket innebär och hur de ska tillämpa reglerna.

Den första enkäten genomförde vi under november–december 2017. Syftet var att få en bild av hur arbetsförmedlarna upplevde sitt arbete innan det nya regelverket började gälla. Enkäten besvarades av 544 personer, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 45 procent. Den andra enkäten genomförde vi under november–december 2018. Den riktade vi till ett urval arbetsförmedlare som arbetar med etableringsuppdraget enligt det nya regelverket. Enkäten besvarades av 529 personer, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 62 procent. I bilaga 2 beskriver vi mer utförligt hur vi har genomfört enkätundersökningarna. Där finns också en bortfallsanalys för undersökningarna.

1.5.4 Analys av verksamhetsstatistik

Vi har analyserat Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik över vilka insatser de nyanlända inom etableringsprogrammet deltar i. Analysen har hjälpt oss att besvara frågan om de nyanlända får mer behovsanpassade insatser än tidigare. Detta gäller exempelvis frågan om nyanlända med utbildningsplikt deltar i utbildning i högre utsträckning än övriga programdeltagare.

1.5.5 Granskning av ett urval av handlingsplaner

Vi har granskat 98 individuella handlingsplaner för att få en bild av hur arbetsförmedlarna tillämpar utbildningsplikten. Granskningen har varit en del av vår analys av om det är tydligt på lokal nivå vad utbildningsplikten innebär och hur den ska tillämpas.

Vi har granskat 70 handlingsplaner för nyanlända med utbildningsplikt och 28 handlingsplaner för nyanlända som är undantagna från utbildningsplikt. Detta innebär en totalundersökning av de nyanlända som under perioden hade fått beslut

om undantag från utbildningsplikten. De som ingår i granskningen fick beslut om utbildningsplikt respektive undantag från den mellan den 1 januari och 31 mars 2018. Ingen av personerna i urvalet hade haft en etableringsplan före den 1 januari 2018.

1.5.6 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Uppdraget har genomförts av projektgrupp som har bestått av utredarna Stina Petersson (projektledare), Sara Berglund och Andreas Hagström.

Rapporten har kvalitetssäkrats enligt Statskontorets rutiner. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet för att lämna synpunkter på metodval, analys och slutsatser. Arbetsförmedlingen har faktagranskat utkast till kapitel 1–6.

1.6 Rapportens disposition

I kapitel 2 analyserar vi om och hur Arbetsförmedlingen har gått igenom de nödvändiga stegen i genomförandet. I kapitel 3 undersöker vi om det är tydligt för medarbetarna på arbetsförmedlingskontoren hur det nya regelverket ska tillämpas.

I kapitel 4 till 7 analyserar vi hur det nya regelverket har påverkat arbetsförmedlarnas möjligheter att arbeta flexibelt och effektivt med etableringsuppdraget. I kapitel 4 analyserar vi hur det nya regelverket har påverkat arbetsförmedlarnas möjligheter att anpassa etableringsinsatserna efter de nyanländas behov. I kapitel 5 analyserar vi hur regeländringarna har påverkat arbetsförmedlarnas möjligheter att ställa krav på att de nyanlända deltar i etableringsinsatser. I kapitel 6 redogör vi för hur det nya regelverket har påverkat arbetsförmedlarnas administrativa börda.

Kapitel 1–6 inleds med våra sammanfattande iakttagelser. I kapitel 7 redogör vi för våra slutsatser. Vi föreslår också ett antal åtgärder som Arbetsförmedlingen respektive regeringen kan behöva vidta för att Arbetsförmedlingen ska kunna arbeta mer flexibelt och effektivt med etableringsuppdraget.

2 Arbetsförmedlingens genomförande av det nya regelverket

I det här kapitlet analyserar vi hur Arbetsförmedlingen har gått till väga för att genomföra det nya regelverket. Det är viktigt att myndigheten genomför regelverket på ett sådant sätt att det blir tydligt för medarbetarna på lokal nivå vad det nya regelverket innebär och hur de ska tillämpa det (se avsnitt 1.3.2). Därför behöver Arbetsförmedlingens huvudkontor analysera regeländringarna, kommunicera vad regeländringarna innebär och hur de ska tillämpas, ta fram stöd till arbetsförmedlarna, ta fram en plan för hur myndigheten lokalt ska samverka med kommunerna samt följa upp hur genomförandet fungerar lokalt.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

Arbetsförmedlingen har i huvudsak gått igenom de nödvändiga stegen i genomförandet. Arbetsförmedlingens huvudkontor har exempelvis analyserat regeländringarna och tagit fram och kommunicerat stödmaterial till verksamheten innan reglerna började gälla. Men myndigheten har efter införandet preciserat tolkningen av hur utbildningsplikten ska tillämpas och förtydligat stödmaterialet.

Arbetsförmedlingen hade kort om tid för att förbereda hur det nya regelverket skulle genomföras i verksamheten. Det innebar bland annat att myndigheten behövde göra en stor del av tolkningen av regelverket parallellt med att de tog fram stödmaterial och it-stöd. Arbetsförmedlingen hade särskilt kort om tid för att genomföra utbildningsplikten eftersom den tillkom sent. En ytterligare utmaning var att tolkningsutrymmet för hur plikten skulle tillämpas var stort. Att genomförandet ändå till stor del kunde ske inom tidsramarna förklaras bland annat av att myndigheten tillsatte ett särskilt projekt för genomförandet som inkluderade it-utveckling.

2.2 Flera interna förutsättningar påverkar genomförandet

Arbetsförmedlingen är en stor myndighet med många ledningsnivåer. Myndigheten arbetar sedan 2014 även med ett omfattande förändringsarbete som pågår till 2021. I detta avsnitt beskriver vi Arbetsförmedlingens interna förutsättningar för att genomföra det nya regelverket i verksamheten.

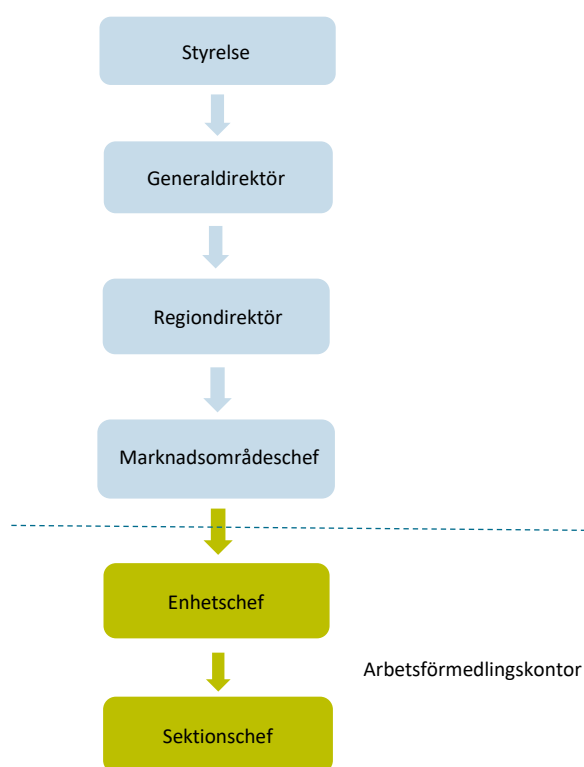
2.2.1 Det nya regelverket ska genomföras via fem ledningsnivåer

På Arbetsförmedlingen arbetade i september 2017 drygt 14 000 personer. Av dessa arbetade drygt 10 600 personer i kärnverksamheten och ungefär 2 700 i olika stödfunktioner. Drygt 900 arbetade i olika ledningsfunktioner.¹⁹

Arbetsförmedlingen leds av en styrelse och har därutöver fem interna ledningsnivåer (figur 2.1). Det är genom dessa ledningsnivåer som det nya regelverket för etableringsuppdraget ska genomföras.

Arbetsförmedlingens generaldirektör är myndighetschef. Arbetsförmedlingens huvudkontor består av åtta avdelningar som ansvarar för olika verksamhetsområden eller sakfrågor. Den operativa verksamheten är indelad i de tre regionerna nord, syd och mitt. Varje region leds av en regiondirektör. De tre regionerna består i sin tur av sammanlagt elva marknadsområden som leds av marknadsområdeschefer. Arbetsförmedlingen har 280 arbetsförmedlingskontor. På kontoren är sektionschefen arbetsförmedlarens närmaste chef. Sektionscheferna rapporterar till en enhetschef.

Figur 2.1 Översikt av Arbetsförmedlingens ledningsnivåer.



¹⁹ Underlag från Arbetsgivarverket (e-post 2017-12-21).

2.2.2 Ansvar för "vad" och "hur" på olika nivåer i organisationen

Arbetsförmedlingens ledningsfilosofi innebär att avdelningarna på myndighetens huvudkontor ansvarar för vad som ska åstadkommas i verksamheten. Ansvar för hur myndigheten ska arbeta för att nå verksamhetsmålen ligger på regional nivå och på arbetsförmedlingskontoren. Det innebär att Arbetsförmedlingens huvudkontor ansvarar för att tolka innebörden och fastställa målen med det nya regelverket för etableringsuppdraget. Huvudkontoret ska skapa förutsättningar för rättssäkerhet och enhetlig tillämpning av regelverket, genom att ta fram styrande och vägledande dokument och säkerställa att chefer och medarbetare får det stöd de behöver. De lokala cheferna på arbetsförmedlingskontoren ska avgöra hur de ska nå målen med regeländringarna utifrån sina lokala förutsättningar.²⁰

2.2.3 Det pågår ett förändringsarbete på Arbetsförmedlingen

Det nya regelverket är inte den enda förändringen som Arbetsförmedlingen genomför. Myndigheten bedriver sedan 2014 ett genomgripande förändringsarbete som fokuserar på intern ledning, styrning och uppföljning. Det påverkar Arbetsförmedlingens förutsättningar för att genomföra det nya regelverket för etableringsuppdraget.

Förändringsarbetet handlar i delar om att förändra myndighetens organisation och arbetssätt. Den arbetssökande ska i mindre utsträckning vara beroende av en personlig arbetsförmedlare. Personen ska i stället i större utsträckning själv driva sin process framåt och kunna få olika ärenden hanterade av olika arbetsförmedlare. Arbetsförmedlarna ska i sin tur gå från att vara generalister till att specialisera sig på särskilda moment i den arbetssökandes process och inte på en specifik målgrupp.

I förändringsarbetet ingår också digital utveckling. Denna utveckling innebär att de arbetssökande i större utsträckning ska kunna använda sig av digitala tjänster och att arbetsförmedlarna ska få ett bättre it-stöd som hjälper dem att göra rätt. Samtidigt ska de som behöver kunna få en personlig arbetsförmedlare och därigenom få ett mer coachande stöd.²¹

Statskontoret har ett separat uppdrag att följa upp Arbetsförmedlingens interna ledning och styrning där förändringsarbetet är en viktig komponent.²²

²⁰ Arbetsförmedlingen (2018) *Generaldirektörens arbetsordning för Arbetsförmedlingen*.

²¹ Arbetsförmedlingen (2017) *Arbetsförmedlingens verksamhetslogik – viktiga vägval och strategiska förflyttningar*.

²² Arbetsmarknadsdepartementet (2017), *Uppdrag avseende ledning, styrning och uppföljning inom Arbetsförmedlingen*, A2017/01236/A (delvis), 2017-06-08.

2.3 Genomförandet organiserades i projektform

Arbetsförmedlingen tillsatte ett särskilt projekt för att genomföra det nya regelverket. Projektet använde sig av nya arbetssätt för att skynda på processen.

2.3.1 Genomförandeprojektet använde nya arbetssätt

Arbetsförmedlingen valde att genomföra det nya regelverket i projektform. Formerna för detta tog sin slutgiltiga form under våren 2017 och bestod av ett övergripande projekt (genomförandeprojektet) med fyra delprojekt inom etablering, ersättning, it och införande.²³

Arbetsförmedlingen hade kort tid för att genomföra det nya regelverket (se avsnitt 2.4.1). Det ledde till att myndigheten delvis använde nya arbetssätt för att förankra förändringarna i organisationen. Genomförandeprojektet behövde fatta beslut kontinuerligt och därför snabbt få veta vad olika saker skulle innebära för verksamheten. Därför skapade Arbetsförmedlingen en extra kanal för att stämma av med verksamheten, som bestod av personer från varje marknadsområde som arbetar strategiskt eller operativt med etablering. Enligt företrädare för Arbetsförmedlingen upplevde representanterna från marknadsområdena att arbetssättet gav delaktighet, förståelse och tillgång till information.

2.3.2 Mål på lägstanivå sattes upp

Projektet definierade under hösten 2017 mål på en lägstanivå för att tillgodose behoven i verksamheten. Det behövdes eftersom tiden för att genomföra regeländringarna var kort. Målen var att:

- tillhandahålla en grundfunktionalitet genom systemstöd/infrastruktur (göra det möjligt att ta beslut om anvisning till etableringsprogrammet, sanktioner, sjukanmälan, utbildningsplikt)
- konkretisera förordningarna (exempelvis genom handläggarstöd och interna instruktioner)
- stödja chefer och arbetsförmedlare (utbildningar, information, dialog)
- ge kunderna förutsättningar för att förstå förändringarna (exempelvis information på webbplatsen)
- informera omvärlden och samverkanspartners om förändringarna²⁴

2.4 Regeländringarnas innebörd har analyserats

Arbetsförmedlingen har tolkat och analyserat vad regeländringarna innebär för myndighetens verksamhet och hur de ska tillämpas. Men inledningsvis fanns det en

²³ Arbetsförmedlingen (2018), *Slutrapport – Projekt – Projekt Etablering 2.0*.

²⁴ Ibid.

del oklarheter. När det gäller utbildningsplikten har Arbetsförmedlingen preciserat tolkningen efter att regelverket började gälla.

2.4.1 Tidig start av analysarbetet men kort om tid i slutet

Arbetsförmedlingen påbörjade arbetet med att analysera hur det nya regelverket skulle genomföras redan under hösten 2016, i samband med att regeringen aviserade de kommande förändringarna.²⁵ Arbetsförmedlingen utgick från att förordningarna skulle vara beslutade i slutet av mars 2017, men regeringens beredning drog ut på tiden. Den nya lagstiftningen beslutades i slutet av juni 2017, men datumet för när ändringarna skulle börja gälla var fortfarande 1 januari 2018. Förseeningen innebar att Arbetsförmedlingen fick kortare tid än de hade förväntat sig för att förbereda genomförandet.

Utbildningsplikten nämns varken i den departementspromemoria eller proposition som föregick regeländringarna. Enligt företrädare för Arbetsförmedlingen fick myndigheten information från Arbetsmarknadsdepartementet om utbildningsplikten under våren 2017. Först senare under hösten blev det tydligt för Arbetsförmedlingen hur stor förändringen var. Enligt företrädare för Arbetsförmedlingen var det också länge oklart att myndigheten skulle behöva tillämpa parallella regelverk under en övergångsperiod.

Enligt företrädare för Arbetsförmedlingen arbetade myndigheten med regeltolkning och analys i princip under hela hösten 2017 fram till dess att regelverket började gälla. Det innebär att analys och tolkning av det nya regelverket skedde parallellt med arbetet att ta fram handläggarstöd, it-stöd, utbildning och informationsmaterial.

2.4.2 Allt tydligare att arbete går före utbildning

Arbetsförmedlingen har preciserat sin tolkning av utbildningsplikten efter att den började gälla. Arbetsförmedlingen bedömde inför att utbildningsplikten infördes att de flesta nyanlända i etableringsprogrammet med kort utbildning bör omfattas av utbildningsplikten. Skälet till detta var att utbildning ofta är en avgörande faktor för en persons möjlighet att etablera sig långsiktigt på arbetsmarknaden.²⁶

Arbetsförmedlingen ändrade gradvis den bedömningen efter att regelverket började gälla och myndigheten blev allt tydligare i sin interna styrning med att alla typer av arbete ska gå före utbildning. Bakgrunden är enligt de vi har intervjuat på

²⁵ Ds 2016:35, *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet*.

²⁶ Arbetsförmedlingen (2017) *Utbildningsplikt inom etableringsprogrammet – Två promemorior om införandet av en utbildningsplikt oktober 2017*.

Arbetsförmedlingens huvudkontor den dialog som fördes mellan myndigheten och Arbetsmarknadsdepartementet våren 2018 om hur utbildningsplikten ska tolkas.

Sedan början av hösten 2018 tydliggör ett nytt handläggarstöd att arbetsförmedlaren ska bedöma om personen kan matchas mot arbete genom att ta del av Arbetsförmedlingens egna insatser under etableringsprogrammets två år. Då räknas både arbete med eller utan stöd och/eller subvention. Om personen inte kan matchas mot arbete, och detta bedöms bero på den korta utbildningen, ska personen omfattas av utbildningsplikt. Det innebär att personen i huvudsak ska delta i utbildning inom ramen för etableringsprogrammet. Arbetsförmedlaren kan dock ändra bedömningen i ett senare skede.²⁷

2.5 Stöd till arbetsförmedlarna har tagits fram och kommunicerats

Arbetsförmedlingen har tagit fram och informerat om handläggarstöd för det nya regelverket. Arbetsförmedlingen har även tagit fram it-stöd som togs i drift i samband med att det nya regelverket började gälla.

2.5.1 Stödmaterialet kommunicerades innan regelverket började gälla

Som vi nämnde ovan blev tiden för genomförandet kortare än Arbetsförmedlingen hade förväntat sig på grund av att förordningarna beslutades först i slutet av juni 2017. Arbetet med att ta fram handläggarstöd och interna rutiner gjordes därför huvudsakligen under hösten 2017. Handläggarstöd och kompetensutvecklingsmaterial kommunicerades till relevanta delar av verksamheten någon månad innan det nya regelverket trädde i kraft.²⁸

2.5.2 Stödmaterialet förtydligades efter att regelverket började gälla

Arbetsförmedlingen publicerade vissa förtydliganden om tillämpningen av utbildningsplikten under våren 2018 och ett särskilt stödmaterial (processbeskrivning) fanns tillgängligt från och med april 2018.²⁹ Men vissa oklarheter kring hur arbetsförmedlaren skulle bedöma den nyanländes möjligheter att matchas mot arbete kvarstod. En uppdaterad processbeskrivning som förtydligade detta blev färdig i slutet av augusti 2018.³⁰

²⁷ Arbetsförmedlingen (2018) Processbeskrivning för utbildningsplikten, 2018-08-28.

²⁸ Arbetsförmedlingen (2018) *Slutrapport – Projekt – Projekt Etablering 2.0*.

²⁹ Arbetsförmedlingens handläggarstöd (2018), *Beslutsunderlag för tillämpningen av utbildningsplikten*, Af-2018/0006 5978.

³⁰ Arbetsförmedlingen (2018) *Processbeskrivning för utbildningsplikten*, 2018-08-28.

2.5.3 It-stöd togs fram i samverkan med andra delprojekt

Arbetsförmedlingen identifierade tidigt risken för att it-stödet inte skulle bli ändamålsenligt utformat på grund av den korta tiden från beslutet om regeländringarna till att de började gälla. I slutändan blev tiden för att utveckla it-stödet ännu kortare eftersom regeringens arbete med den nya lagstiftningen drog ut på tiden.³¹ Enligt företrädare för Arbetsförmedlingen beslutade myndigheten tidigt att sköta utvecklingen internt. Medarbetare från andra delprojekt deltog aktivt i utvecklingen av it-stödet för att säkerställa att sakfrågorna beaktades.

2.5.4 Implementering i ett stort antal gamla it-system

Arbetsförmedlingens it-problem är välkända och myndigheten arbetar med att utveckla en ny it-plattform som en del i sitt förändringsarbete. Den nya lösningen ska bland annat innehålla en ”regelmotor” som guidar arbetsförmedlarna att göra rätt. Tanken är enligt företrädare för Arbetsförmedlingen att det ska vara lätt att göra rätt och att det ska främja enhetlighet och rättssäkerhet. Den nya lösningen kommer enligt Arbetsförmedlingen även att förbättra möjligheterna att följa upp deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. Befintliga data kommer däremot inte att föras över till det nya systemet.

I väntan på det nya it-systemet har regeländringarna för etableringsuppdraget huvudsakligen förts in i gamla system. Enligt företrädare för Arbetsförmedlingen behövde de ändra i 23 befintliga system och ta fram en ny it-lösning. Speciellt utbildningsplikten hanteras i en mycket gammal it-lösning.

2.6 Plan för att samverka med kommunerna om utbildningsplikten

Arbetsförmedlingens huvudkontor har i samarbete med några andra myndigheter tagit fram en plan för hur myndigheten ska samverka med kommunerna om utbildningsplikten. Planen ska fungera som ett stöd för arbetsförmedlingskontoren.

2.6.1 Arbetsförmedlingen har det övergripande ansvaret

Arbetsförmedlingen har det övergripande ansvaret för etableringsinsatserna. Det gäller även om det är nödvändigt att andra aktörer medverkar. Arbetsförmedlingen ska också samordna etableringsinsatser och stödja respektive driva på berörda parter, exempelvis anordnare av utbildning.³²

³¹ Arbetsförmedlingen (2017) *Projektdirektiv – Införandet av nytt program för nyanlända; Projektdirektiv – Ny förordning om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program.*

³² Lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, 4 och 5 §.

När det gäller utbildningsplikten är det i första hand kommunerna som anordnar vuxenutbildning för de nyanlända. Personerna kan även delta i motsvarande studier inom folkhögskolan. Arbetsförmedlingen ska samverka aktivt med kommunerna och andra relevanta aktörer om utbildningsplikten. Det handlar exempelvis om att Arbetsförmedlingen behöver bidra till bättre lokala planeringsförutsättningar och öka sin kunskap om det lokala och regionala utbudet av utbildning.³³

2.6.2 Riktlinjer för samverkan med kommunerna har tagits fram

Arbetsförmedlingen har tillsammans med Försäkringskassan, länsstyrelserna, Migrationsverket och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tagit fram gemensamma utgångspunkter för hur de ska samverka om nyanländas etablering. De innehåller riktlinjer för samverkan mellan arbetsförmedlingskontor och kommunerna om genomförandet av utbildningsplikten. Parterna bör exempelvis säkerställa att de har god kännedom om det lokala och regionala utbildningsutbudet samt om behovet av utbildning hos nyanlända i etableringsprogrammet. Parterna behöver också förstå varandras uppdrag och förutsättningar för att utbildningsplikten ska fungera. De behöver även upprätta rutiner för samarbetet i den operativa verksamheten.³⁴

Företrädare för Arbetsförmedlingen betonar samtidigt att Arbetsförmedlingens ansvar framför allt handlar om att anvisa nyanlända som omfattas av utbildningsplikt till att söka reguljär utbildning inom kommunal vuxenutbildning. Det är kommunernas ansvar att bedöma till exempel på vilken nivå den enskilde bör studera eller vilken inriktning studierna bör ha. Enligt företrädare för Arbetsförmedlingens huvudkontor behöver de lokala cheferna skapa en gemensam bild med kommunen om hur de tillsammans ska genomföra utbildningsplikten.

2.7 Uppföljningen av genomförandet har påbörjats

Arbetsförmedlingen har följt upp genomförandeprojektet och redovisat resultaten i en slutrapport. De planerade uppföljningarna av det nya regelverkets effekter har hittills delvis genomförts.

2.7.1 Genomförandeprojektet har följts upp

Arbetsförmedlingen har följt upp genomförandeprojektets arbete med att införa det nya regelverket. Myndigheten har genom uppföljningen identifierat ett antal fram-

³³ Arbetsmarknadsdepartementet (2017) *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen*.

³⁴ Arbetsförmedlingen (2018) *Utgångspunkter för samverkan om nyanländas etablering – Framtagen i samarbete mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, länsstyrelserna, Migrationsverket samt Sveriges Kommuner och Landsting*.

gångsfaktorer och hinder för ett effektivt genomförande som de kan lära av inför framtiden.³⁵

2.7.2 Uppföljning av det lokala genomförandet och regeländringarnas effekter har påbörjats

Strax innan det nya regelverket började gälla genomförde Arbetsförmedlingen så kallade pulsmätningar. De innebär att frågor skickades ut till chefer och medarbetare i alla marknadsområden. Syftet var att undersöka om de hade förstått det nya regelverket och få information om vad de behöver för att kunna arbeta i enlighet med det. Ytterligare mätningar genomfördes under 2018. Enligt företrädare för Arbetsförmedlingens huvudkontor så visar mätningarna att verksamheten generellt sett har vad den behöver för att kunna arbeta enligt det nya regelverket.

I våra intervjuer med chefer på arbetsförmedlingskontoren uppger några att de har svarat på enkäter från huvudkontoret eller marknadsområdet om hur implementeringen av regelverket har fungerat. En chef uppger att det inte har skett någon systematisk uppföljning av det lokala genomförandet. Däremot har de kommunicerat med representanter från marknadsområdet.

Arbetsförmedlingen planerade två uppföljningar av effektmålen för det nya regelverket under tredje kvartalet 2018. Den ena uppföljningen handlar om att följa upp ersättning- och sanktionsärenden som handläggs enligt det nya regelverket. Den publicerades i början av januari 2019.³⁶ Den andra handlar om att följa upp programärenden som handläggs enligt det nya regelverket för etableringsuppdraget.³⁷ Vår undersökning visar att denna uppföljning ännu inte har genomförts.

³⁵ Arbetsförmedlingen (2018) *Slutrapport – Projekt – Projekt Etablering 2.0*.

³⁶ Arbetsförmedlingen (2019) *Etableringsprogrammet, uppföljning av ersättning- och sanktionsärenden*.

³⁷ Arbetsförmedlingen (2018) *Slutrapport – Projekt – Projekt Etablering 2.0*.

3 Den praktiska tillämpningen av det nya regelverket

I det här kapitlet besvarar vi frågan om det är tydligt för medarbetarna på arbetsförmedlingskontoren vad det nya regelverket innebär och hur de ska tillämpa det i praktiken. Vår undersökning visar att det har funnits större utmaningar med att tillämpa utbildningsplikten jämfört med övriga regeländringar. I kapitlet fokuserar vi därför på tillämpningen av utbildningsplikten.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

Införandet av det nya regelverket har inte skett på ett sådant sätt att det i alla delar har blivit tydligt för medarbetarna på arbetsförmedlingskontoren vad regelverket innebär. Olika kontor har gjort egna tolkningar av hur utbildningsplikten ska tillämpas när de har upplevt det som otydligt vad som gäller. Endast ungefär 40 procent av arbetsförmedlarna förstår hur utbildningsplikten ska tillämpas. En betydligt större andel av arbetsförmedlarna, ungefär 70 procent, förstår hur övriga regeländringar ska tillämpas.

Ungefär hälften av arbetsförmedlarna anvisar de nyanlända till kommunal vuxenutbildning snarast efter att de har bedömt att personerna ska omfattas av utbildningsplikt. Det innebär att många inte arbetar i linje med myndighetens direktiv. Samtidigt visar vår undersökning att det kan medföra problem för de nyanlända om de anvisas till utbildningar som inte existerar eller som arbetsförmedlaren bedömer att personen inte har förutsättningar att klara av.

Kommunerna står inför flera utmaningar när det gäller att kunna erbjuda vuxenutbildning till nyanlända. Samtidigt har Arbetsförmedlingen begränsade möjligheter att påverka kommunernas utbildningsutbud. Vår undersökning tyder på att det varierar i vilken grad den lokala samverkan har lett till att kommunerna har anpassat sitt utbildningsutbud för att bättre motsvara behoven hos nyanlända med utbildningsplikt.

3.2 Det lokala genomförandet av det nya regelverket

Vi har undersökt hur det nya regelverket har genomförts på arbetsförmedlingskontor på fyra orter i landet. Arbetsförmedlarna har haft en drivande roll i genomförandet medan ledningen på marknadsområdesnivå har svarat på frågor och identifierat oklarheter kring det nya regelverket. Vår undersökning visar att det har gjorts lokala tolkningar av hur utbildningsplikten ska tillämpas.

3.2.1 Marknadsledningarna har informerat och svarat på frågor

På de fyra orter som vi har besökt har ledningen för marknadsområdet haft en pådrivande och stödjande roll i att genomföra det nya regelverket på lokal nivå. De har framför allt stöttat arbetsförmedlingskontoren i införandet av utbildningsplikten.

Marknadsområdesledningen på de olika orterna har till exempel anordnat diskussionsträffar med sektionschefer för att kunna svara på frågor om skillnaderna mellan det gamla och det nya regelverket. De har också utbildat cheferna med hjälp av ett centralt framtaget utbildningsmaterial. De har även identifierat oklarheter och frågor kring det nya regelverket som de har fört upp till högre ledningsnivåer.

3.2.2 Arbetsförmedlarna har varit med och drivit igenom förändringarna

På alla fyra kontor som vi har besökt har arbetsförmedlarna haft en drivande roll i genomförandet. Flera kontor har utbildat ett antal arbetsförmedlare och i sin tur låtit dem utbilda sina kollegor. Ett av kontoren har tillsatt en utbildningssamordnare för att driva införandet och till exempel svara på frågor från arbetsförmedlarna. Vissa av de intervjuade lokala cheferna anser att medarbetardrivet förändringsarbete är viktigt eftersom det är arbetsförmedlarna som i slutändan ska tillämpa de nya reglerna. Flera chefer och arbetsförmedlare lyfter i våra intervjuer fram detta som ett bra sätt att arbeta på. Men samtidigt anser en del av de arbetsförmedlare som har varit med och drivit införandet av regelverket att de har fått dra ett för stort lass. Det har krävt mycket tid att till exempel reda ut olika frågor med den nationella rådgivningsfunktionen för att få svar på vad som gäller och att samtidigt arbeta som arbetsförmedlare.

3.2.3 Olika lokala tolkningar av utbildningspliktens tillämpning

De lokala cheferna och arbetsförmedlarna uppfattar att den övergripande tolkningen av utbildningspliktens innebörd och tillämpning var tydlig när den började gälla. Men i detaljerna uppfattades den som mer otydlig. Det har lett till Arbetsförmedlingen har gjort lokala tolkningar av hur utbildningsplikten ska tillämpas i praktiken.

På ett av de arbetsförmedlingskontor som vi har besökt har det upplevts som otydligt om arbetsförmedlaren ska bedöma personens utbildningsnivå utifrån formell dokumentation eller vad personen själv uppger. Där bestämde man sig för att personens egna uppgifter ska utgöra grunden för bedömningen.

På ett annat kontor skiljer de på extratjänster och andra typer av subventionerade anställningar. En extratjänst är en subventionerad anställning där arbetsgivare inom välfärden, den offentliga, kulturella eller ideella sektorn får ett bidrag för att anställa till exempel nyanlända. På detta kontor tolkade de att en person som kan matchas mot en extratjänst inte bör undantas från utbildningsplikten. De andra tre

arbetsförmedlingskontoren som vi har besökt har inte gjort något särskilt undantag för extratjänster. Denna tolkning kan få stor betydelse för hur många personer som kan komma att omfattas av utbildningsplikten.

Det har även förekommit olika tolkningar av vilka insatser nyanlända med utbildningsplikt ska delta i. Ett av de arbetsförmedlingskontor som vi har besökt tolkade initialt som att det räckte om personerna deltar i svenska för invandrare för att uppfylla syftet med utbildningsplikten.

Arbetsförmedlingen har under 2018 gjort flera förtydliganden av hur utbildningsplikten ska tolkas. Myndigheten förtydligade exempelvis att arbetsförmedlaren ska gå på den utbildningsnivå som den nyanlände själv uppger och att alla typer av subventionerade anställningar ska ingå i bedömningen av personens matchningsbarhet.³⁸ Arbetsförmedlingen kommunicerade också att det inte är tillräckligt att en nyanländ med utbildningsplikt deltar i svenska för invandrare, utan att det krävs att reguljär utbildning kombineras med svenskundervisning och samhällsorientering.³⁹

3.2.4 Tolkningen av utbildningsplikten uppfattas ha förändrats

På de arbetsförmedlingskontor som vi har besökt uppfattar både de lokala cheferna och framför allt arbetsförmedlarna att huvudkontorets tolkning av utbildningsplikten har förändrats sedan den började gälla. De uppfattar att tolkningen gick från att i princip alla med kort utbildning ska omfattas, till att endast de som inte kan få någon typ av arbete ska omfattas. Utbildningsplikten har alltså enligt de lokala medarbetarnas uppfattning fått ett allt större fokus på arbete, snarare än på utbildning.

Flera sektionschefer uppfattar att den förändrade tolkningen har gjort det svårare att genomföra utbildningsplikten eftersom arbetsförmedlarna behöver lära in något nytt när de redan har börjat arbeta på ett visst sätt. Vissa sektionschefer uppger också att det hade varit lättare att samverka med kommunen om det från början hade varit tydligt hur utbildningsplikten skulle tolkas.

3.3 Olika uppfattningar om hur stödet fungerar

Det finns en viss risk för att arbetsförmedlarna inte får tillräckligt stöd i arbetet med det nya regelverket. Generellt sett har arbetsförmedlarna olika uppfattningar om hur stödet fungerar. Många är särskilt missnöjda med stödet i arbetet med utbildningsplikten och förstår inte hur den ska tillämpas i praktiken. Arbetsförmedlarna får dessutom varierande stöd från den närmaste chefen.

³⁸ Arbetsförmedlingens handläggarstöd (2018-08-28), *Processbeskrivning för utbildningsplikten*.

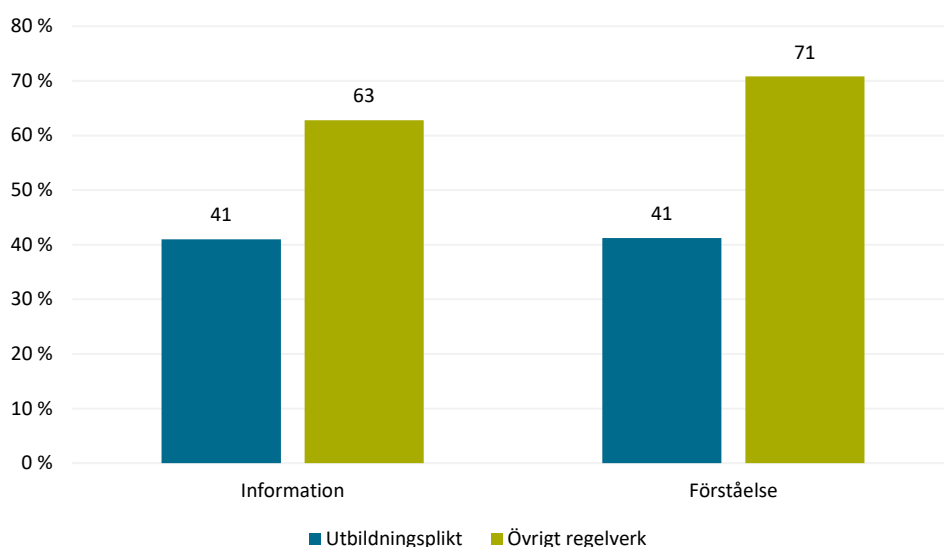
³⁹ Arbetsförmedlingens handläggarstöd (2018), *Beslutsunderlag för tillämpningen av utbildningsplikten*, Af-2018/0006 5978.

3.3.1 Få förstår hur utbildningsplikten ska tillämpas

För att kunna arbeta enligt det nya regelverket behöver arbetsförmedlarna stöd i arbetet, till exempel information om vad reglerna innebär och hur de ska tillämpas. Drygt 60 procent av de arbetsförmedlare som har besvarat vår enkät uppger att de har fått information om vad de förändrade reglerna innebär för det dagliga arbetet (figur 3.1). En betydligt mindre andel uppger att de har fått information om vad utbildningsplikten innebär. Arbetsförmedlarna på ett kontor som vi har besökt anser också att det saknas ett mer samlat informationsmaterial till de nyanlända. Därför har kontoret själva tagit fram ett sådant.

En förhållandevis liten andel av arbetsförmedlarna förstår hur utbildningsplikten ska tillämpas. Av de arbetsförmedlare som har besvarat vår enkät uppger drygt 40 procent att de förstår hur utbildningsplikten ska tillämpas i det dagliga arbetet. Det är en betydligt mindre andel än de drygt 70 procent som förstår hur de ska tillämpa övriga regeländringar.

Figur 3.1 Andelen (procent) arbetsförmedlare som anser att de har fått information om respektive förstår hur de ska tillämpa det nya regelverket.



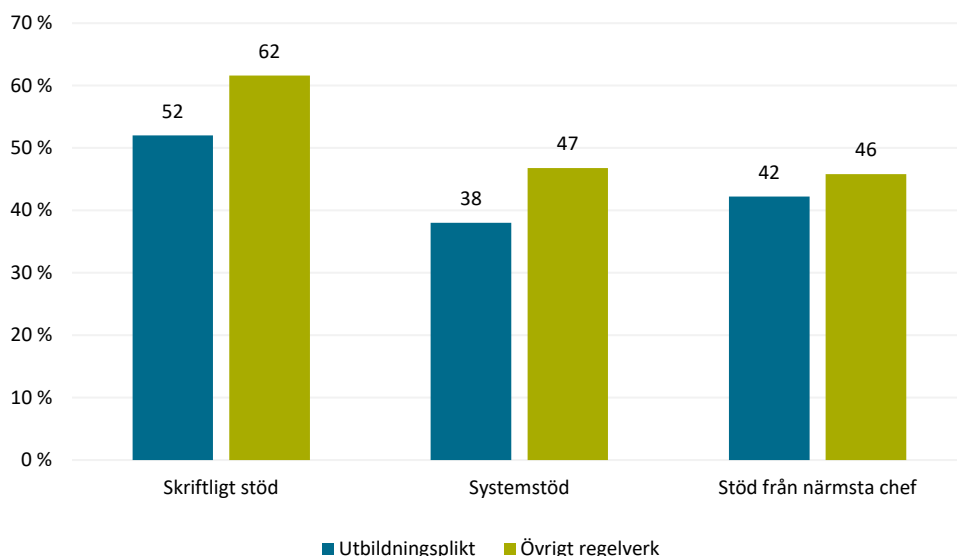
Kommentar: Arbetsförmedlarna fick i enkäten uppge i vilken grad de instämmer i respektive påstående på en skala 1–5. Staplarna anger andelen arbetsförmedlare som uppger 4–5, där 5 motsvarar "instämmer helt".

3.3.2 Fler är missnöjda med stödet i arbetet med utbildningsplikten

Arbetsförmedlarna behöver stöd för att kunna tillämpa det nya regelverket på ett sätt som är i linje med regeringens intentioner. Vår enkätundersökning visar att arbetsförmedlarna har olika uppfattningar om stödet i arbetet är tillräckligt. Generellt är de nöjdare med det skriftliga stödet än med både systemstödet och stödet från sin närmsta chef (figur 3.2).

Arbetsförmedlarna är genomgående mer missnöjda med stödet i arbetet med utbildningsplikten, jämfört med stödet i arbetet med övriga regeländringar. Minst nöjda är arbetsförmedlarna med systemstödet för utbildningsplikten, som knappt 40 procent av de svarande är mycket eller ganska nöjda med.

Figur 3.2 Andelen (procent) arbetsförmedlare som är mycket eller ganska nöjda med stödet i arbetet med det nya regelverket.



Knappt hälften av de svarande arbetsförmedlarna är mycket eller ganska nöjda med stödet från den närmaste chefen i tillämpningen av det nya regelverket. I våra intervjuer framgår att det varierar vilken roll sektionscheferna har. På de kontor som vi har besökt arbetar vissa chefer mer operativt och har på så sätt större möjligheter att stödja medarbetarna i den praktiska tillämpningen. Andra sektionschefer arbetar på mer strategisk nivå.

Vissa av de intervjuade sektionscheferna anser att de inte kan vara experter på regelverket och att det inte heller är deras uppgift att vara det. I de fall chefen inte kan svara på frågor hänvisar de arbetsförmedlarna exempelvis till den nationella rådgivningsfunktionen eller till kollegor.

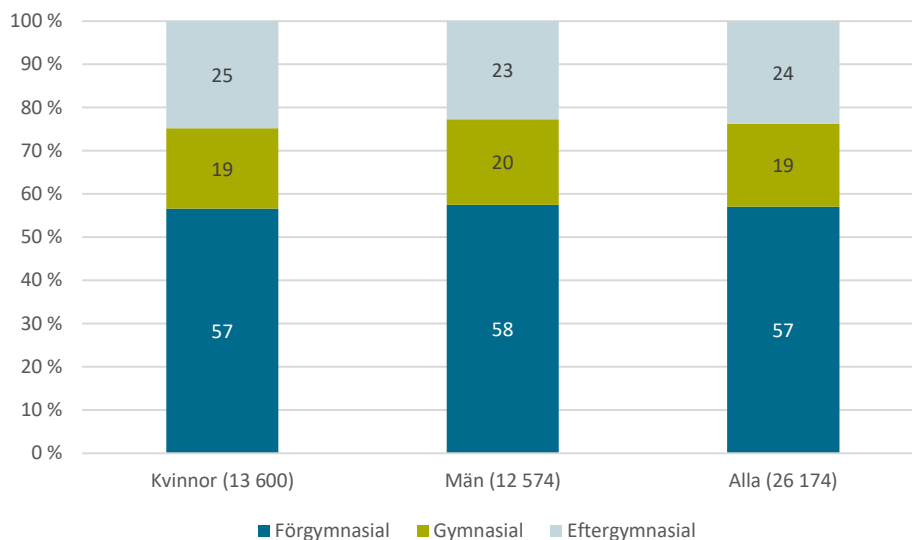
3.4 Olika bedömningar av vilka som omfattas av utbildningsplikt

Majoriteten av programdeltagarna med förgymnasial utbildning har utbildningsplikt. En förhållandevis stor andel av arbetsförmedlarna arbetar inte i enlighet med Arbetsförmedlingens direktiv om att alla typer av arbeten går före utbildning. Arbetsförmedlarna motiverar inte heller alltid undantag från utbildningsplikt på ett tydligt sätt.

3.4.1 Drygt hälften av de nyanlända har förgymnasial utbildning

I oktober 2018 deltog 26 174 personer i etableringsprogrammet. Av dessa hade 57 procent förgymnasial utbildning (figur 3.3). Andelen med förgymnasial utbildning är i princip lika hög bland kvinnorna som bland männen.

Figur 3.3 Andelen (procent) nyanlända som deltog i etableringsprogrammet i oktober 2018, uppdelade på kön och utbildningsnivå.



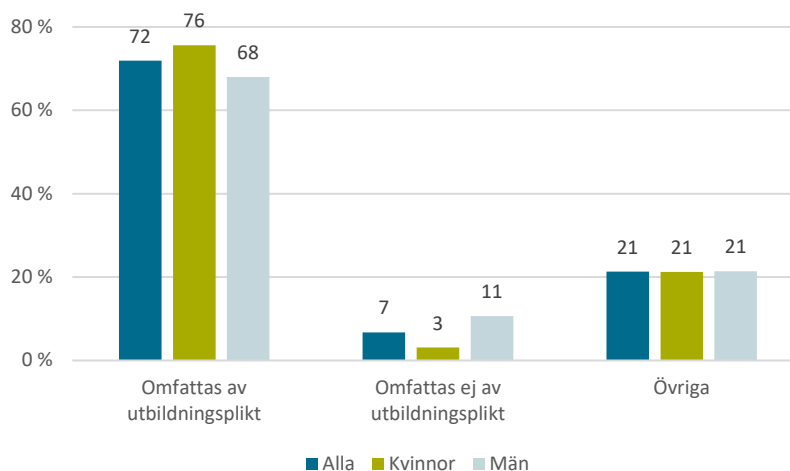
Källa: Arbetsförmedlingens datalager.

Men inom gruppen med förgymnasial utbildning så finns det skillnader i utbildningsnivå mellan kvinnorna och männen. Det är en högre andel av kvinnorna som helt saknar grundläggande utbildning. Av kvinnorna saknar 16 procent grundläggande utbildning, medan motsvarande andel bland männen är 9 procent.

3.4.2 Flera faktorer påverkar om den nyanlände omfattas av utbildningsplikt

Arbetsförmedlarna ska bedöma om en nyanländ med kort utbildning ska omfattas av utbildningsplikt. Vi har undersökt hur arbetsförmedlarna gör dessa bedömningar. Majoriteten av de nyanlända med förgymnasial utbildning, ungefär 75 procent, har fått beslut om utbildningsplikt. Det gäller både kvinnorna och männen (figur 3.4).

Figur 3.4 Andelen (procent) nyanlända i etableringsprogrammet med förgymnasial utbildning som i oktober 2018 hade fått beslut om utbildningsplikt, undantag från utbildningsplikt samt övriga.⁴⁰



Källa: Arbetsförmedlingens datalager.

De arbetsförmedlare som vi har intervjuat uppger att de gör en helhetsbedömning av personens förutsättningar och arbetsmarknadsläget när de bedömer om den nyanlända ska omfattas av utbildningsplikt. De anser att det är svårt att peka ut enskilda faktorer som generellt sett spelar större roll än andra.

Vår analys av Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik pekar på några faktorer som verkar påverka om en nyanländ blir undantagen från utbildningsplikt (se även bilaga 4). Vi ser att männen betydligt oftare är undantagna från utbildningsplikten än kvinnorna. Arbetsförmedlingen har tidigare konstaterat att män i etableringsuppdraget bedöms som matchningsbara i högre grad än kvinnorna.⁴¹ Vi ser också att nyanlända med 9 till 10 års utbildning oftare är undantagna från utbildningsplikten jämfört med de som helt saknar grundläggande utbildning.

Även den nyanländes arbetslivserfarenhet verkar påverka sannolikheten att bli undantagen från utbildningsplikt. Vår granskning av individuella handlingsplaner visar att de nyanlända som är undantagna från utbildningsplikt ofta har längre arbetslivserfarenhet än de som omfattas av utbildningsplikt. Det beror sannolikt på att ar-

⁴⁰ I gruppen övriga ingår nyanlända som fått beslutet "ej beaktat". Kategorin används av arbetsförmedlarna när det av någon anledning är svårt att göra en bedömning av huruvida personen skulle omfattas eller inte. I gruppen övriga ingår även kategorin "ej aktuell". Kategorierna håller på att avvecklas, vilket innebär att arbetsförmedlarna kommer att behöva göra en bedömning av om personen ska omfattas av utbildningsplikten eller inte.

⁴¹ Cheung, Maria (2018), *Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknads-etablering? En studie av Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet och insatser ur ett jämställdhetsperspektiv*, Arbetsförmedlingen, Working paper 2018:2.

betsförmedlaren upplever det som lättare att matcha en person med längre arbetslivserfarenhet mot arbete.

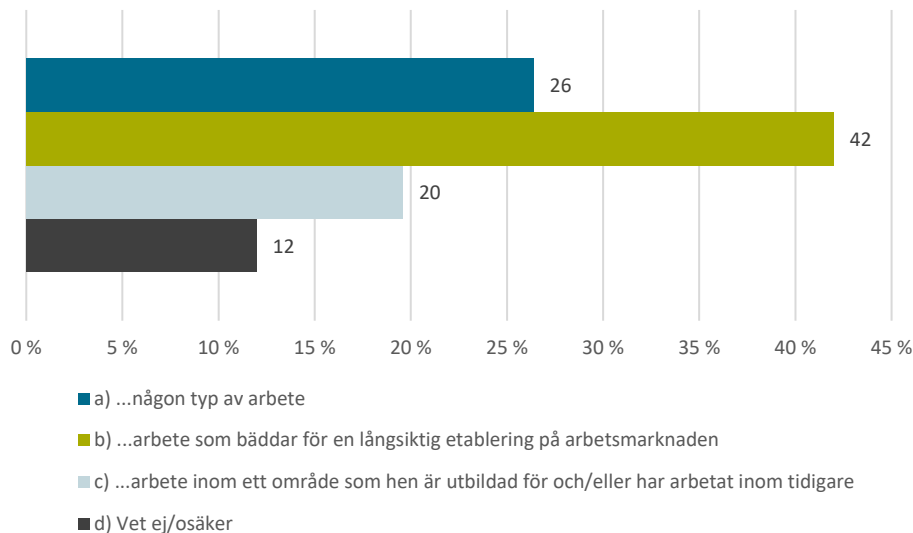
Vi ser inga generella skillnader i hur de olika marknadsområdena fattar beslut om utbildningsplikt. Men vi ser att ett par marknadsområden står för en avsevärt högre andel beslut om undantag från utbildningsplikt, jämfört med övriga marknadsområden. Det kan tyda på att direktiven om hur arbetsförmedlarna ska bedöma den nyanländes matchningsbarhet i viss mån skiljer sig mellan marknadsområdena. Det kan höra ihop med att det delvis har gjorts lokala tolkningar av utbildningsplikten (se avsnitt 3.2.3).

3.4.3 Chansen att få ett arbete som bäddar för långsiktig etablering påverkar bedömningen

Arbetsförmedlaren ska bedöma om en nyanländ med förgymnasial utbildning kan matchas mot ett arbete. Arbetsförmedlingens direktiv är att alla typer av arbeten ska gå före utbildning (se avsnitt 2.4.2). Det innebär att arbetsförmedlaren ska undanta den nyanlände från utbildningsplikten om personen kan matchas mot någon typ av arbete.

Men endast var fjärde arbetsförmedlare som har besvarat vår enkät arbetar i enlighet med direktivet (figur 3.5). Drygt 40 procent bedömer istället att personen kan undantas från utbildningsplikten om hen kan matchas mot ett arbete som bäddar för en långsiktig etablering på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlarna bedömer alltså de nyanländas matchningsbarhet på olika sätt. Det medför en risk för att personer som är inskrivna i olika delar av landet inte får likvärdigt stöd eller likvärdig service från Arbetsförmedlingen.

Figur 3.5 Andelen (procent) arbetsförmedlare som uppger att den nyanlände kan undantas från utbildningsplikten om hen under tiden i etableringsprogrammet bedöms vara matchningsbar mot olika typer av arbeten.



Kommentar: Arbetsförmedlarna fick ange endast ett av svarsalternativen.

Arbetsförmedlarna betonar även i våra intervjuer vikten av att arbeta för den nyanländes långsiktiga etablering. De anser att det är viktigt för såväl individen som för samhällsekonomin och välfärden. På en ort är de intervjuade arbetsförmedlarna överens om att målet med utbildningsplikten är att de nyanlända med kort utbildning ska uppnå gymnasieutbildning. Vissa arbetsförmedlare anser att cheferna styr alltför mycket mot första bästa arbete eftersom det syns i verksamhetens resultatredovisning.

3.4.4 Undantag från utbildningsplikt är inte alltid tydligt motiverat

Vi har granskat knappt 100 individuella handlingsplaner för att få en bild av hur arbetsförmedlarna motiverar undantag från utbildningsplikten. Handlingsplanerna rör personer som fick beslut om utbildningsplikt, eller undantag från utbildningsplikt, mellan den 1 januari och 31 mars 2018. Av de 100 handlingsplanerna innebar 28 beslut om undantag från utbildningsplikten. Vår granskning visar att arbetsförmedlarna relativt ofta hade motiverat sitt beslut om undantag på ett otydligt sätt. Motiveringarna var alltför generellt formulerade eller saknade viktiga komponenter.

Det handläggarsöd som arbetsförmedlarna hade tillgång till från och med den 1 januari 2018 anger att arbetsförmedlarna tydligt ska motivera varför en nyanländ med kort utbildning ska undantas från utbildningsplikt. Motiveringen ska kopplas

till den så kallade arbetsmarknadspolitiska bedömningen.⁴² Denna bedömning innehåller tre komponenter: den arbetssökandes förutsättningar, arbetsmarknadens krav och behov samt Arbetsförmedlingens uppdrag.⁴³ Vi har därför granskat motiveringarna till undantagen med utgångspunkt i dessa komponenter.

Vi bedömer att handlingsplanerna i 10 fall av 28 hade en tydlig motivering till undantag från utbildningsplikten medan 16 inte hade det. Två av personerna hade felaktigt hamnat i vårt urval. Dessa personer hade gymnasieutbildning från hemlandet och bedömdes inte omfattas av utbildningsplikt.

I de 10 fall där det fanns en tydlig motivering hade arbetsförmedlaren exempelvis angett att

- den nyanlände har yrkeserfarenhet inom ett visst yrke och beskrivit arbetsmarknadens efterfrågan på arbetskraft inom yrket i fråga
- den nyanlände har yrkeserfarenhet inom ett visst yrke, att personen vill fortsätta arbeta inom yrket i fråga och att personen bör ha förutsättningar att kunna göra det efter att ha deltagit i specifikt angivna insatser.

I de 16 fall där det inte fanns en tydlig motivering hade arbetsförmedlaren exempelvis

- kopierat in beskrivningen från handläggarstödet om motivering till undantag från utbildningsplikten
- endast tagit hänsyn till den nyanländes bristande motivation att studera
- angett att den nyanlände är matchningsbar rent generellt, utan att ange på vilka grunder bedömningen har gjorts
- angett att den nyanlände har yrkeserfarenhet, men inte angett inom vilket yrke eller vilken bransch, eller hur arbetsmarknadens efterfrågan och krav ser ut i yrket i fråga.

Arbetsförmedlingen har själva granskat de individuella handlingsplanerna och bedömt att motiveringarna till undantag från utbildningsplikt oftast är tydliga.⁴⁴ Men myndigheten beskriver inte närmare vad som är en tydlig motivering.

⁴² Arbetsförmedlingens handläggarstöd, *Etableringsprogrammet*, Af-2017/0053 2703.

⁴³ Arbetsförmedlingens intranät, *Tema 7: Arbetsmarknadspolitisk bedömning, fastställa erbjudande och tjänst, upprätta planering – lokal introduktion för arbetsförmedlare* (webbplats senast uppdaterad 2018-11-06).

⁴⁴ Arbetsförmedlingen (2018), *Utbildningsplikt för deltagare med kort utbildning i etableringsprogrammet*, Återrapport, Af-2018/0006 5978.

3.5 Arbetsförmedlarnas arbete med anvisningar till kommunal vuxenutbildning

Arbetsförmedlingen skulle enligt sitt regleringsbrev för 2018 öka antalet nyanlända som anvisas till utbildning. Enligt Arbetsförmedlingen måste kommunernas kapacitet och förmåga att erbjuda vuxenutbildning för nyanlända prövas genom att anvisningarna ökar.⁴⁵ Därför säger myndighetens interna direktiv att arbetsförmedlarna så fort som möjligt ska anvisa de nyanlända med utbildningsplikt till att söka reguljär utbildning, även om arbetsförmedlaren bedömer att kommunen inte kan erbjuda dessa studier.⁴⁶ Men endast ungefär hälften av arbetsförmedlarna uppger att de anvisar till kommunal vuxenutbildning så fort som möjligt.

3.5.1 Ungefär hälften av arbetsförmedlarna anvisar så fort som möjligt

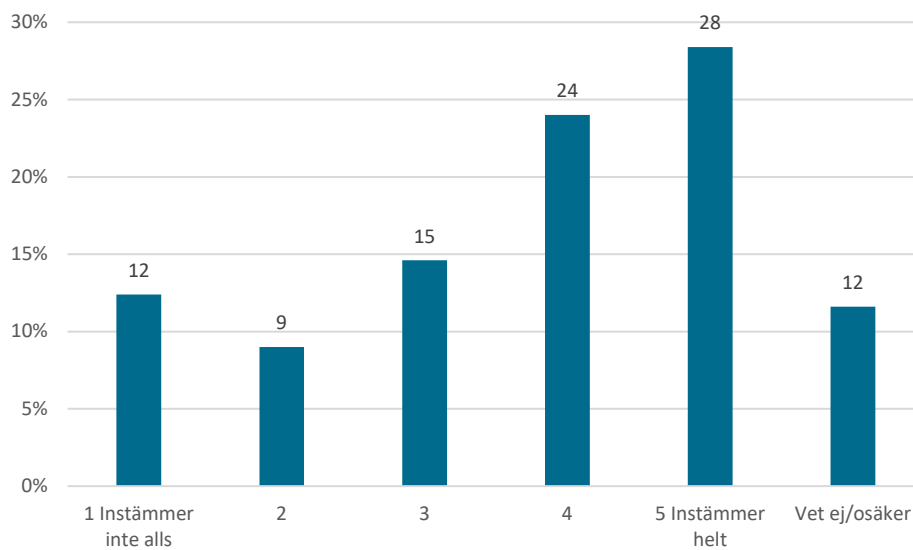
Det går inte att genom Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik följa upp antalet anvisningar till kommunal vuxenutbildning. Men genom vår enkätundersökning och våra intervjuer har vi fått en bild av hur arbetsförmedlarna arbetar med anvisningarna.

I vår enkätundersökning uppger ungefär hälften av arbetsförmedlarna att de anvisar den nyanlände till kommunal vuxenutbildning så fort de har bedömt att den nyanlände omfattas av utbildningsplikt (figur 3.6). Drygt 20 procent av arbetsförmedlarna uppger att de inte gör det. Det tyder på att en relativt hög andel av arbetsförmedlarna inte anvisar personerna så snabbt som de interna direktiven säger.

⁴⁵ Arbetsförmedlingens handläggarstöd, *Arbetsförmedlingens överväganden i tillämpningen av utbildningsplikten*, Af-2018/0006 5978.

⁴⁶ Statskontorets intervju med Arbetsförmedlingen och *Arbetsförmedlingens överväganden i tillämpning av utbildningsplikten*, Af-2018/0006 5978.

Figur 3.6 Arbetsförmedlarnas uppfattning om i vilken utsträckning de anvisar nyanlända med utbildningsplikt till kommunal vuxenutbildning så fort som möjligt (procent).



Kommentar: Påståendet lyder "Jag anvisar den nyanlände till kommunal vuxenutbildning så fort jag har bedömt att personen omfattas av utbildningsplikt."

3.5.2 Den nyanlände bollas ibland mellan Arbetsförmedlingen och kommunen

Det finns enligt vår undersökning en tendens till att de nyanlända med utbildningsplikt bollas mellan Arbetsförmedlingen och kommunen. På ett av de kontor som vi har besökt har arbetsförmedlarna börjat anvisa nyanlända med utbildningsplikt till kommunal vuxenutbildning för att direktivet anger att de ska göra det. Men arbetsförmedlarna har ofta själva bedömt att personerna inte kommer att antas till utbildningen eftersom kommunen ställer krav på vissa kunskaper i svenska. Formellt sett är det kommunernas ansvar att bedöma om personen har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Det innebär att arbetsförmedlarna i dessa fall måste anvisa personerna för att sedan invänta kommunens bedömning. Flera arbetsförmedlare anser att det leder till att de nyanlända får "gå med lappar" mellan Arbetsförmedlingen och kommunen, samtidigt som deras effektiva tid i etableringsprogrammet minskar. Problemet kan förstärkas om Arbetsförmedlingens anvisningar ökar samtidigt som kommunernas möjligheter att erbjuda nyanlända kommunal vuxenutbildning inte ökar i motsvarande omfattning.

3.6 Den lokala samverkan om utbildningsplikten

Arbetsförmedlingen ska aktivt samverka med kommunerna och andra relevanta aktörer för att säkerställa att utbildningsplikten implementeras och att de nyanlända får den utbildning de behöver. Arbetsförmedlingen behöver exempelvis ha kunskap om det lokala och regionala utbudet av utbildning. Samtidigt står kommunerna inför flera utmaningar när det gäller implementeringen av utbildningsplikten. Dess-

utom har Arbetsförmedlingen begränsade möjligheter att påverka kommunernas utbildningsutbud.

3.6.1 Kommunerna står inför utmaningar i genomförandet av utbildningsplikten

SKL framför i våra intervjuer att utbildningsplikten är en stor förändring som innebär helt nya arbetssätt för kommunerna. Samtidigt fick de berörda parterna, till exempel SKL och kommunerna, ingen möjlighet att lämna synpunkter på förslaget eftersom det inte fanns med i propositionen om att förändra regelverket för etableringsuppdraget. SKL anser att regeringen borde ha fört en dialog med kommunerna om deras möjligheter att hantera en utbildningsplikt, vid vilken tidpunkt det skulle vara rimligt att införa den och hur den skulle finansieras.

Kommunerna hade alltså behövt mer tid för att kunna genomföra utbildningsplikten på ett bra sätt, till exempel att hinna anpassa sitt utbildningsutbud till en ny målgrupp. De hade även behövt få information från Arbetsförmedlingen om hur många som kommer att omfattas av utbildningsplikten för att kunna planera sin verksamhet. Men eftersom Arbetsförmedlingen fortfarande arbetade med att tolka utbildningsplikten när den infördes kunde myndigheten inte rimligen ge kommunerna sådana prognoser inför våren 2018.

Kommunerna har också svårt att erbjuda reguljär utbildning parallellt med svenskundervisning till nyanlända som ännu inte har goda kunskaper i svenska. Skolverket har identifierat ett antal hinder för personer med bristande kunskaper i svenska för att kunna delta i kommunal vuxenutbildning. Några av hindren är lärarbrist, kommunens mer eller mindre formella krav på svenskkunskaper, kommunernas otillräckliga ekonomiska resurser och små möjligheter att individanpassa utbildningarna.⁴⁷

3.6.2 Små möjligheter för Arbetsförmedlingen att påverka utbildningsutbudet

Arbetsförmedlingen har i samverkan med bland andra SKL tagit fram utgångspunkter för hur de lokalt ska samverka om utbildningsplikten (se avsnitt 2.6.2). Våra intervjuer på lokala arbetsförmedlingskontor tyder på att det varierar mellan orterna i vilken mån denna samverkan har lett till att kommunerna har tagit fram utbildningar anpassade till den grupp som omfattas av utbildningsplikten. En synpunkt som kommer fram i många intervjuer är att förutsättningarna i kommunerna ser väldigt olika ut, framför allt beroende på kommunens storlek.

⁴⁷ Skolverket (2018), *Redovisning av uppdrag om hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning*, dnr U2017/05022/S (delvis), U2018/00760/S.

Arbetsförmedlingen har också relativt små möjligheter att påverka kommunernas utbildningsutbud. Personerna som vi har intervjuat på huvudkontoret framför att de har fått frågor från en del chefer på arbetsförmedlingskontoren om hur långt deras ansvar för utbildningsplikten sträcker sig. Frågorna gäller bland annat om de ska pressa de kommuner som inte klarar av att erbjuda utbildningsplatser.

3.6.3 Utbildningsplikten kan påverka samverkan negativt

Som vi beskrev i avsnitt 2.4.2 tolkar Arbetsförmedlingen utbildningsplikten som att alla typer av arbeten går före utbildning. Det innebär också att en person som har påbörjat en utbildning i kommunen ska avbryta den när hen bedöms kunna matchas mot ett arbete. Vi ser en risk för att det kan försämra myndighetens samverkan med kommunerna.

SKL framhåller i intervjun med oss att det redan innan utbildningsplikten infördes fanns en tendens till att nyanlända får lämna de påbörjade utbildningarna när de får erbjudande om ett arbete. Det innebär att kommunerna har satsat resurser på utbildningarna i onödan. Om utbildningsplikten leder till att fler nyanlända deltar i reguljär utbildning finns en risk för att kommunerna ser denna ryckighet som ett allt större problem. Det kan på sikt minska deras villighet att samarbeta med Arbetsförmedlingen. Det kan även ytterligare försvåra kommunernas möjligheter att planera för och tillhandahålla utbildningsplatser.

4 Arbetsförmedlarnas möjligheter att anpassa insatser efter behov

Det nya regelverket för etableringsuppdraget syftar till att ge Arbetsförmedlingen bättre möjligheter att ge nyanlända individanpassat stöd och insatser. I detta kapitel redogör vi för vilka insatser de nyanlända deltar i inom ramen för det nya etableringsprogrammet. Vi redogör också för hur regeländringarna har påverkat arbetsförmedlarnas möjligheter att anpassa etableringsinsatserna efter de nyanländas behov.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

Arbetsförmedlarna bedömer inte att det nya regelverket har påverkat hur de anpassar etableringsinsatserna i någon större utsträckning. De ser fortfarande etableringsprogrammets maxlängd på 24 månader som en borte tidsgräns när de planerar insatserna. De anser också att det finns för få insatser som är anpassade efter de nyanländas behov.

Svenska för invandrare (sfi), studie- och arbetsförberedande insats och förberedande utbildning är de tre klart vanligaste insatserna inom etableringsprogrammet. Hela 20 procent av personerna i programmet har inte något beslut om någon aktivitet alls. De nyanlända deltar i ungefär samma insatser under den första tiden i etableringsprogrammet, oavsett utbildningsbakgrund eller beslut om utbildningsplikt. Det tyder på att etableringsinsatserna inte alltid är tillräckligt individanpassade efter vad de nyanlända behöver.

Endast knappt 4 procent av de nyanlända med utbildningsplikt deltar i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och ungefär 1 procent på gymnasial nivå. Det tyder på att deltagandet inte har ökat nämnvärt under de senaste åren eller som en följd av att utbildningsplikten infördes.

4.2 Insatser för nyanlända i etableringsprogrammet

Ett fåtal insatser dominerar inom etableringsprogrammet. Svenskundervisning och olika typer av förberedande utbildningar är vanligast. Men i många insatser är deltagandet lågt och många nyanlända har inte fått ett beslut om någon insats alls. Arbetsförmedlarna anser inte att det nya regelverket har förbättrat deras möjligheter att ge nyanlända anpassat stöd och insatser i någon större utsträckning.

4.2.1 Ett fåtal insatser dominerar inom etableringsprogrammet

I oktober 2018 deltog 24 619 nyanlända i det nya etableringsprogrammet, exklusive de 1 555 nyanlända som samtidigt deltog i den kartläggning som föregår programmet. Av dessa var 11 906 kvinnor och 12 713 män.

Vår analys visar att personerna framför allt deltar i tre insatser inom ramen för programmet. Svenska för invandrare (sfi) är den vanligaste insatsen, som ungefär 41 procent av kvinnorna och 38 procent av männen deltar i, följt av studie- och arbetsförberedande aktivitet och förberedande utbildning (tabell 4.1). Studie- och arbetsförberedande aktivitet förbereder en person för studier, arbete eller andra aktiviteter i etableringsprogrammet. Även insatsen förberedande utbildning syftar till att förbereda den nyanlände inför en arbetsmarknadsutbildning, studier eller arbete. Det är ett samlingsnamn för en rad olika förberedande utbildningar som enligt Arbetsförmedlingen kan vara lämpliga för alla deltagare i etableringsprogrammet.⁴⁸

Deltagandet i övriga insatser är lågt. Det är också värt att notera att drygt 20 procent av deltagarna i programmet inte har fått något beslut om någon insats.⁴⁹ Andelen är lika hög bland kvinnorna som bland männen.

Nyanlända kvinnor deltar i olika utbildningsinsatser i högre grad än nyanlända män. Männen deltar i större utsträckning i olika arbetsinriktade insatser.⁵⁰ Även Arbetsförmedlingen har konstaterat att nyanlända män får mer arbetsnära insatser. En av orsakerna är att arbetsförmedlarna bedömer att männen är matchningsbara mot arbete i större utsträckning. Andra orsaker är att männen får fler tidiga möten och att de oftare får träffa samma arbetsförmedlare. Även när hänsyn tas till bakomliggande faktorer som ålder, utbildning och arbetslivserfarenhet kvarstår skillnader i vilka insatser nyanlända kvinnor respektive män tar del av.⁵¹

⁴⁸ Arbetsförmedlingen (2018), *Guide för val av aktiviteter i etableringsprogrammet*.

⁴⁹ Arbetsförmedlingen kan registrera insatserna på andra sätt än genom beslut. Det är därför möjligt att personerna har någon form av aktivitet inom ramen för etableringsprogrammet. Men det är endast fattade beslut om insatser som syns i Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik.

⁵⁰ Indelningen i utbildningsinsatser, arbetsinriktade insatser respektive övriga insatser är Statskontorets egen. I tabellen redovisas de aktiviteter som minst 1 procent av deltagarna i någon av kategorierna deltog i.

⁵¹ Cheung, Maria (2018), *Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknads-etablering? En studie av Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet och insatser ur ett jämställdhetsperspektiv*, Arbetsförmedlingen, Working paper 2018:2.

Tabell 4.1 Andelen (procent) nyanlända i etableringsprogrammet som i oktober 2018 deltog i olika insatser, uppdelat på kvinnor och män.

	Kvinnor	Män	Totalt
Utbildningsinsatser			
Svenska för invandrare (sfi)	41,3	37,8	39,6
Studie- och arbetsförberedande aktivitet	31,2	29,9	30,6
Förberedande utbildning	21,4	19,3	20,4
Språkutveckling	5,0	4,0	4,5
Samhällsorientering	4,4	3,6	4,0
Kommunal vuxenutbildning (grundläggande nivå)	4,3	3,9	4,1
Kommunal vuxenutbildning (gymnasial nivå)	1,9	2,1	2,0
Yrkessvenska (kompletterande aktör)	0,2	1,2	0,7
Arbetsinriktade insatser			
Jobbsökaraktivitet	3,9	5,6	4,7
Arbetspraktik	1,9	3,1	2,5
Arbetsträning ⁵²	2,7	2,3	2,5
Stöd och matchning (kompletterande aktör)	1,7	3,3	2,4
Arbetsmarknadsutbildning	0,6	3,4	2,0
Nystartsjobb	0,4	1,7	1,0
Introduktionsjobb	0,4	1,1	0,7
Övrigt			
Ingen registrerad aktivitet	21,0	21,3	21,1
Projekt	2,4	1,6	2,0
Totalt antal personer	12 713	11 906	24 619

Källa: Arbetsförmedlingens datalager.

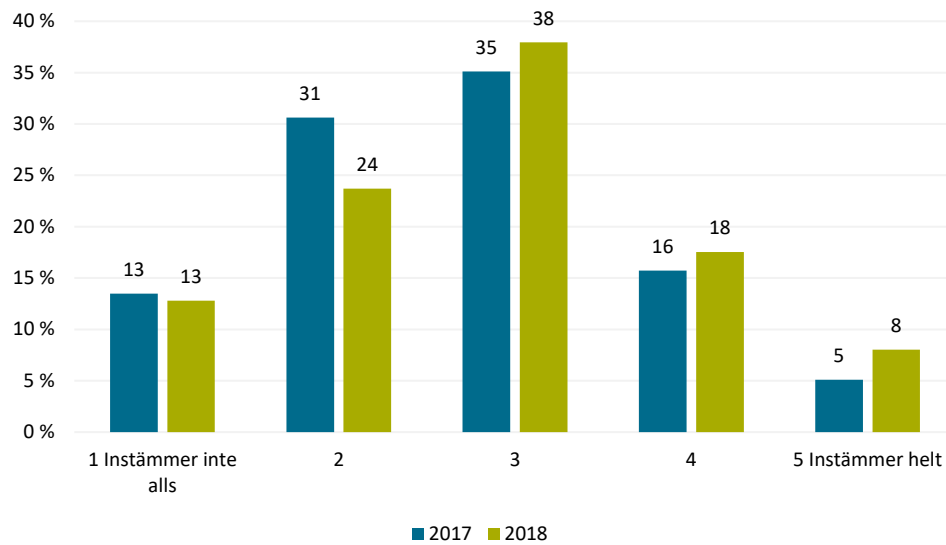
Kommentar: I tabell 4.1 redovisar vi hur stor andel av kvinnorna respektive männen som deltog i olika insatser. Samma person kan delta i flera insatser samtidigt. Det går därför inte att summera andelarna.

4.2.2 Det finns för få insatser att kunna anpassa

En förhållandevis stor andel av arbetsförmedlarna anser att det finns för få insatser som motsvarar de nyanländas behov. Endast drygt 20 procent av arbetsförmedlarna uppger att utbudet av insatser är tillräckligt (figur 4.1). Det kan vara en förklaring till att hela 20 procent av deltagarna i etableringsprogrammet inte har något beslut om någon insats. Samtidigt indikerar enkätresultatet att arbetsförmedlarna har blivit något mer positiva till utbudet av insatser sedan regeländringarna började gälla.

⁵² Arbetsträning innefattar här insatserna arbetsträning, förstärkt arbetsträning, arbetsträning inom praktiskt basår samt arbetsträning med handledare.

Figur 4.1 Arbetsförmedlarnas uppfattning om i vilken utsträckning Arbetsförmedlingens utbud av insatser motsvarar de nyanländas behov (procent).



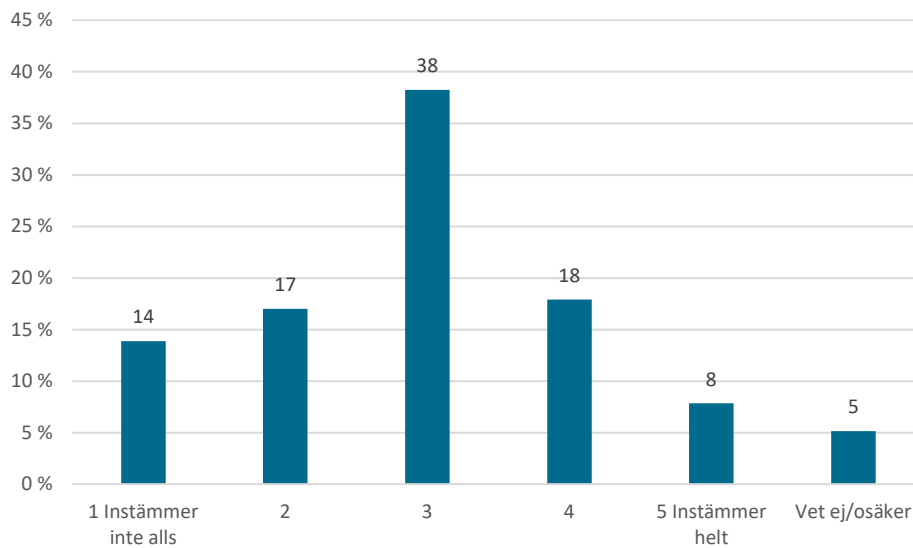
Kommentar: Påståendet lyder "Arbetsförmedlingens utbud av insatser motsvarar väl de nyanländas behov".

I våra intervjuer nämner arbetsförmedlarna att de nyanlända i praktiken inte har tillgång till vissa insatser. Det beror delvis på att Arbetsförmedlingens upphandlade insatser ofta överklagas. Det innebär att insatsen inte är tillgänglig förrän ett nytt avtal är på plats, vilket kan ta lång tid. Leverantörerna av insatserna ställer dessutom ofta krav på svenskkunskaper, vilket kan hindra de nyanlända från att delta. Arbetsförmedlarna nämner även att bristen på reguljär utbildning är ett problem i sammanhanget.

4.2.3 Regeländringarna upplevs ha gjort liten skillnad för möjligheten att anpassa insatserna

Vår undersökning visar att arbetsförmedlarna inte anser att det nya regelverket har förbättrat deras möjligheter att ge nyanlända anpassat stöd och insatser i någon större utsträckning. Ungefär 30 procent av arbetsförmedlarna, som i enkäten uppgav att de arbetade enligt det gamla regelverket innan den 1 januari 2018, anser att regeländringarna inte har förbättrat deras möjligheter att ge nyanlända anpassat stöd och insatser (figur 4.2).

Figur 4.2 Arbetsförmedlarnas uppfattning om i vilken utsträckning de har fått större möjligheter att ge nyanlända anpassat stöd och insatser (procent).



Kommentar: Påståendet lyder "I mitt arbete med det nya etableringsprogrammet har jag större möjlighet att ge nyanlända anpassat stöd och insatser."

Ett av regeringens mål med det nya regelverket var att ge arbetsförmedlarna möjlighet att planera insatserna mer långsiktigt. Men det finns enligt de intervjuade vid Arbetsförmedlingens huvudkontor inte juridiskt stöd för arbetsförmedlarna att fatta beslut om etableringsinsatser som pågår längre än tiden för uppehållstillståndet. Men de uppger samtidigt att arbetsförmedlarna bör planera insatserna som om den nyanländes uppehållstillstånd vore permanent.

Våra intervjuer med arbetsförmedlarna visar att arbetsförmedlarna planerar etableringsinsatserna på ungefär samma sätt som tidigare. De ser etableringsprogrammets maxlängd på 24 månader som en borte tidsgräns vid planeringen. Arbetsförmedlarna lyfter till exempel fram problemet med att reglerna för studier inom Jobb- och utvecklingsgarantin är mindre generösa än inom etableringsprogrammet, vilket gör det svårt att planera längre utbildningsinsatser. Däremot bedömer flera av de intervjuade arbetsförmedlarna att övergången från etableringsuppdraget till Jobb- och utvecklingsgarantin har blivit lättare för de nyanlända. Det beror på att de nyanlända då redan är vana vid de regler som gäller för arbetssökande som deltar i arbetsmarknadspolitiska program.

4.2.4 Risk för att utskrivning från programmet missgynnar kvinnorna

Vår undersökning indikerar att det nya regelverket kan drabba nyanlända kvinnor negativt. Tidigare var de nyanländas etableringsplaner vilande när personerna inte kunde delta i etableringsinsatserna. Men det nya regelverket innebär att personerna

i stället skrivs ut ur programmet när de inte kan delta, på grund av till exempel föräldraledighet, och sedan behöver skrivas in i programmet igen.

Arbetsförmedlingen har påtalat risken för att myndigheten tappar kontakten med kvinnorna när de skrivs ut ur programmet. Myndigheten har därför vidtagit åtgärder för att öka möjligheterna att kunna delta i etableringsprogrammet på deltid, även om normen är heltid. Det handlar till exempel om åtgärder för att göra det lättare att dela föräldraledigheten mellan föräldrarna.⁵³ Men flera av de intervjuade arbetsförmedlarna och lokala cheferna påtalar ändå risken för att nyanlända kvinnor inte kommer tillbaka till Arbetsförmedlingen efter att de har skrivits ut ur programmet.

4.2.5 Förändringsarbete för att arbeta mer behovsanpassat

De arbetsförmedlingskontor som vi har besökt har planerat eller genomfört vissa omorganiseringar för att arbetsförmedlarna ska arbeta mer utifrån de arbetssökandes behov. En ort planerar att slå ihop ett kontor som enbart arbetar med etableringsuppdraget med övriga kontor på orten. En annan ort har organiserat personalen på ett nytt sätt så att arbetsförmedlarna arbetar mer specialiserat med olika steg i etableringsprocessen, snarare än vilken målgrupp personen tillhör. Där arbetar exempelvis en grupp arbetsförmedlare med att rusta personerna med olika insatser, medan andra matchar de nyanlända mot arbete.

Men motiven bakom dessa organiseringsförändringar är snarare Arbetsförmedlingens generella förändringsarbete, den så kallade förnyelseresan, än det nya regelverket för etableringsuppdraget. Ett syfte med förändringarna är att arbetsförmedlarna ska arbeta mer specialiserat utifrån den arbetssökandes behov eller typ av ärende, snarare än utifrån den målgrupp personen tillhör (se avsnitt 2.2.3).

Flera av de lokala chefer som vi har intervjuat tror att det nya arbetssättet kommer att leda till att resurserna i högre grad styrs till de delar av verksamheten där de gör störst nytta. De anser att det nya regelverket för etableringsuppdraget stödjer denna nya verksamhetslogik.

4.3 Insatser för nyanlända med utbildningsplikt

Regeringens mål med utbildningsplikten är att fler nyanlända ska delta i utbildning. Arbetsförmedlingen tolkar detta som att en nyanländ med utbildningsplikt ska delta i svenska för invandrare (sfi) och samhällsorientering i kombination med reguljär utbildning motsvarande minst 50 procent av deras tid i etableringsprogrammet.⁵⁴

⁵³ Arbetsförmedlingen (2018), *Förbättra genomförandet av etableringsuppdraget*.

⁵⁴ Arbetsförmedlingen (2017), *Utbildningsplikt inom etableringsprogrammet, Två promemorior om införandet av en utbildningsplikt*.

Men vår undersökning tyder på att det nya regelverket och utbildningsplikten har haft svag effekt på hur mycket de nyanlända deltar i utbildning.

4.3.1 Utbildningsplikten har haft svag effekt på nyanländas deltagande i utbildning

Vår undersökning tyder på att införandet av en utbildningsplikt inte har ökat deltagandet i kommunal vuxenutbildning bland nyanlända med kort utbildning. I oktober 2018 deltog 13 903 nyanlända med förgymnasial utbildning i etableringsprogrammet, exklusive nyanlända i kartläggningsfasen. Av dessa omfattas cirka 75 procent av utbildningsplikt, eller 10 481 personer.

Nyanlända med förgymnasial utbildning deltar generellt sett sällan i kommunal vuxenutbildning inom ramen för etableringsprogrammet. Endast knappt 4 procent av de nyanlända med utbildningsplikt deltog i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå i oktober 2018 (tabell 4.2). Ungefär 1 procent av personerna deltog i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Motsvarande andelar bland samtliga deltagare i etableringsprogrammet är något högre (tabell 4.1).

Arbetsförmedlingen har konstaterat att nyanlända med kort utbildning deltar i vuxenutbildning i mindre utsträckning än de med längre utbildning. Detta trots att deltagandet har ökat under de senaste åren, framför allt bland nyanlända med förgymnasial utbildning.⁵⁵

4.3.2 Nyanlända med utbildningsplikt deltar i ungefär samma insatser som övriga programdeltagare

Vår analys visar att svenska för invandrare (sfi), studie- och arbetsförberedande aktivitet och förberedande utbildning är de klart vanligaste insatserna bland nyanlända med utbildningsplikt (tabell 4.2). Men dessa insatser är vanligast även bland nyanlända som är undantagna från utbildningsplikten och, som vi nämnde tidigare, bland deltagare i etableringsprogrammet generellt.

Analysen tyder vidare på att nyanlända med utbildningsplikt deltar i olika utbildningsinsatser i något högre utsträckning än nyanlända som är undantagna från utbildningsplikten. Resultatet bör dock tolkas försiktigt, eftersom de nyanlända med utbildningsplikt är avsevärt fler till antalet. Arbetsförmedlingen har konstaterat att myndigheten har en utmaning i att utveckla lämpliga studieförberedande insatser för nyanlända med utbildningsplikt som inte får delta i reguljär utbildning. Det gäller också för de nyanlända som väntar på att påbörja utbildningen.⁵⁶ Det kan vara en förklaring till att deras deltagande i insatser inte skiljer sig mer från övriga programdeltagares.

⁵⁵ Arbetsförmedlingen (2018), *Förbättra genomförandet av etableringsuppdraget*.

⁵⁶ Ibid.

Tabell 4.2 Andelen (procent) nyanlända i etableringsprogrammet med förgymnasial utbildning som i oktober 2018 deltog i olika insatser.

Beslut	Utbildnings- plikt	Ej utbild- ningsplikt	Övriga	Totalt
Utbildningsinsatser				
Svenska för invandrare (sfi)	44,7	41,2	29,1	41,7
Studie- och arbetsförberedande aktivitet	32,4	29,2	28,9	31,6
Förberedande utbildning	22,9	17,4	21,2	22,2
Språkutveckling	5,1	3,8	4,2	4,9
Samhällsorientering	4,4	5,3	2,3	4,1
Kommunal vuxenutbildning (grundläggande nivå)	3,7	2,0	1,4	3,2
Kommunal vuxenutbildning (gymnasial nivå)	1,1	1,8	0,7	1,1
Yrkessvenska (kompletterande aktör)	0,4	1,7	0,7	0,5
Sfi (yrkesinriktad)	0,2	0,2	0,2	0,2
Arbetsinriktade insatser				
Jobbsökaraktivitet	3,8	5,7	5,8	4,3
Arbetsträning ⁵⁷	2,6	6,9	3,0	3,0
Arbetspraktik	1,8	5,1	2,9	2,3
Stöd och matchning (kompletterande aktör)	1,9	3,9	2,6	2,2
Arbetsmarknadsutbildning	0,9	3,8	1,9	1,2
Introduktionsjobb	0,7	1,8	0,7	0,8
Nystartsjobb	0,5	3,3	0,8	0,8
Övrigt				
Ingen registrerad aktivitet	19,4	17,5	28,9	20,9
Projekt	2,4	2,3	2,7	2,4
Vägledning	0,8	1,5	1,0	0,9
Totalt antal personer	10 481	993	2 429	13 903

Källa: Arbetsförmedlingens datalager.

Kommentar: I tabell 4.2 redovisar vi hur stor andel av de nyanlända i etableringsprogrammet med förgymnasial utbildning som deltog i olika insatser, beroende på om de hade fått beslut om utbildningsplikt, undantag från utbildningsplikt samt övriga. En person kan delta i flera insatser samtidigt, varför det inte är möjligt att summera andelarna.

4.3.3 Utbildningsplikten kan minska flexibiliteten i arbetet

Vår undersökning indikerar att utbildningsplikten riskerar att minska flexibiliteten i arbetsförmedlarnas arbete. Vissa av de arbetsförmedlare som vi har intervjuat anser att utbildningsplikten ibland styr de nyanlända till långa och teoretiska klassrums-

⁵⁷ Arbetsträning innefattar här insatserna arbetsträning, förstärkt arbetsträning, arbetsträning inom praktiskt basår samt arbetsträning med handledare.

utbildningar som de inte alltid har förutsättningar att klara av. Det gäller inte minst de som aldrig har gått i skolan. Ibland bedömer arbetsförmedlarna att andra insatser skulle vara lämpligare för dessa personer. De upplever att deras professionella bedömning blir underordnad eftersom utbildningsplikten styr vilka insatser en person ska delta i.

Men som vi tidigare har konstaterat är Arbetsförmedlingens tolkning samtidigt att arbete alltid går före utbildning, vilket innebär att den nyanlände ska avbryta den påbörjade utbildningen när hen bedöms kunna matchas mot något arbete. Det gör att den nyanländes utbildningsinsatser kan komma att sakna ett långsiktigt perspektiv.

5 Arbetsförmedlarnas möjligheter att ställa krav på nyanlända

En viktig förändring med det nya regelverket var att arbetsförmedlarna fick samma möjligheter att ställa krav på nyanlända i etableringsprogrammet som på andra arbetssökande. Mer konkret handlar det om sanktioner där ersättningen dras in stegvis om de nyanlända inte uppfyller sina skyldigheter inom programmet. I det här kapitlet analyserar vi hur det har fungerat att tillämpa de nya sanktionsreglerna.

5.1 Sammanfattande iakttagelser

Vår undersökning visar att arbetsförmedlarna upplever att de har fått bättre möjligheter att ställa krav på nyanlända. Samtidigt har arbetsförmedlarna fått sämre möjligheter att kontrollera om de nyanlända deltar i de planerade aktiviteterna.

Det finns en risk för att sanktionerna inte får den förväntade effekten att stödja de nyanlända i processen att närma sig arbetsmarknaden. Ibland utfärdas sanktioner för att de nyanlända inte har förstått hur de ska göra. I de fallen kan sanktionerna bli kontraproduktiva.

Både det nya regelverket och det förändringsarbete som pågår inom Arbetsförmedlingen innebär att varje individ får ta ett större ansvar för att föra sin process framåt. Det kan vara svårt för de nyanlända att ta det ökade egenansvaret om de inte förstår informationen vad som gäller.

5.2 Möjligheterna att vidta åtgärder har ökat

Regelverket för ersättning till nyanlända inom etableringsprogrammet har harmoniserats med de regler som gäller för övriga arbetssökande. Det innebär att arbetsförmedlarna har fått utökade möjligheter att vidta åtgärder när deltagare i etableringsuppdraget inte uppfyller villkoren för att få ersättning. Vår undersökning visar att arbetsförmedlarna upplever att deras möjligheter att ställa krav på deltagarna också har ökat.

5.2.1 Regeländringar ger bättre förutsättningar att ställa krav

Regeländringarna innebär att etableringsersättningen kan stängas av om den nyanlande inte uppfyller kraven för ersättning. Det kan exempelvis handla om att en deltagare inte har deltagit i en aktivitet eller inte sökt anvisat arbete eller utbild-

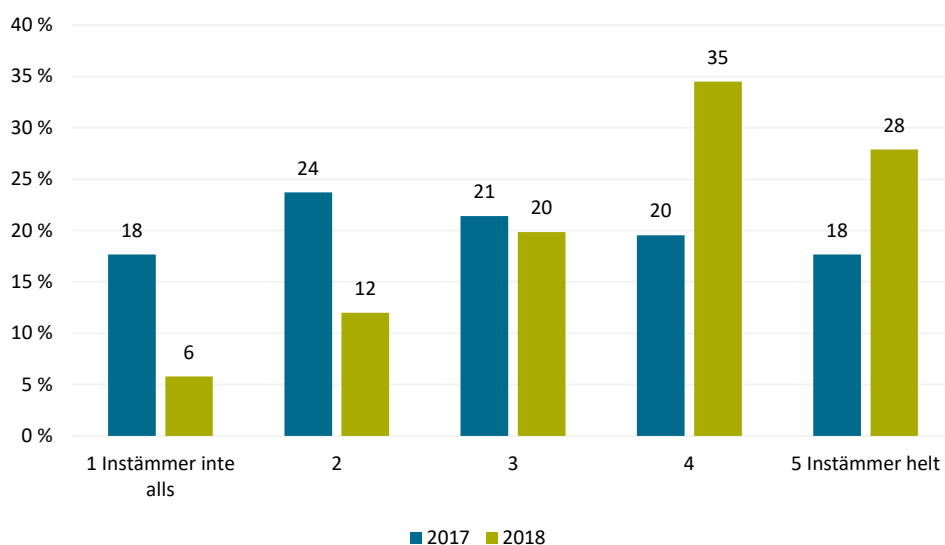
ning.⁵⁸ Det nya regelverket ger Arbetsförmedlingen fler möjligheter än tidigare att varna deltagare i etableringsprogrammet som inte följer sin plan och att stegvis dra in etableringsersättningen.

Sedan den 1 januari 2018 är det Försäkringskassan som beslutar om och betalar ut etableringsersättning. Men det är Arbetsförmedlingens enhet för ersättningsprövning som utreder och beslutar i ärenden om sanktioner. Enheten informerar Försäkringskassan om myndighetens beslut medför att personens rätt till etableringsersättning ska stängas av.⁵⁹

5.2.2 Arbetsförmedlarna anser att deras möjligheter att ställa krav har ökat

Våra enkätresultat visar tydligt att arbetsförmedlarna anser att deras möjligheter att vidta åtgärder har ökat. Drygt 60 procent av de arbetsförmedlare som arbetar med det nya regelverket anser att de har möjlighet att vidta lämpliga åtgärder när den nyanlände inte följer sin individuella handlingsplan. Motsvarande andel i vår tidigare enkät var knappt 40 procent (figur 5.1).

Figur 5.1 Arbetsförmedlarnas uppfattning om sina möjligheter att vidta lämpliga åtgärder när den nyanlände inte följer sin individuella handlingsplan (procent).



Kommentar: Påståendet lyder "Jag har möjlighet att vidta lämpliga åtgärder när den nyanlände inte följer sin etableringsplan/individuella handlingsplan".

⁵⁸ Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, kap 6.

⁵⁹ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2018:8) *Implementering av regeländringarna inom etableringsersättningen*.

Enkäten från 2018 visar också att närmare 75 procent av de arbetsförmedlare som arbetat med etablering före regeländringen instämmer i påståendet att de nu har större möjligheter att vidta åtgärder när den nyanlände inte följer sin handlingsplan.

5.3 Problem med att följa upp om personer deltar i aktiviteter

Arbetsförmedlingen har fått bättre möjligheter att ställa krav på deltagarna i etableringen. Men generellt har Arbetsförmedlingen utmaningar i sin uppföljning och kontroll av deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. Det gäller även kontrollen av deltagare i etableringsprogrammet, till exempel om de deltar i de beslutade aktiviteterna.

5.3.1 Arbetsförmedlarna har fått sämre överblick över deltagarna

I våra intervjuer uppger många av arbetsförmedlarna att de nu har fått sämre överblick över vad deltagarna i etableringsuppdraget gör. Tidigare var det lättare för arbetsförmedlarna att hjälpa de nyanlända att göra rätt, exempelvis att hjälpa de som av något skäl hade varit frånvarande från aktiviteter.

Anledningen till den försämrade överblicken är att de nyanländas rapportering till Arbetsförmedlingen har minskat. De nyanlända var enligt det gamla regelverket ålagda att lämna en detaljerad månadsredovisning med uppgifter om all frånvaro från aktiviteter. I det nya regelverket lämnar deltagarna en enklare aktivitetsrapport och anmäler sjukfrånvaro till Arbetsförmedlingen på samma sätt som deltagare i andra arbetsmarknadspolitiska program. Nu ska deltagarna lämna sin ansökan om etableringsersättning till Försäkringskassan. I ansökan ska de också ange frånvaro och i vissa fall ange om den är godkänd av Arbetsförmedlingen. IAF har också pekat på att det finns risker i Arbetsförmedlingens granskning av aktivitetsrapporter. IAF:s bedömning baseras på att arbetsförmedlarna har uppgett att de inte hinner med arbetsuppgiften.⁶⁰ Arbetsförmedlingens uppföljning av ersättnings- och sanktionsärenden i etableringsprogrammet visar tvärt om att andelen aktivitetsrapporter som granskas inom 14 dagar konstant har varit högre för etableringsprogrammet än för övriga program under 2018. För etableringsprogrammet låg nivån på runt 90 procent.⁶¹

5.3.2 Brister i Arbetsförmedlingens sätt att kontrollera

Genom att de enskilda arbetsförmedlarna har fått sämre överblick över den nyanländes deltagande i etableringsinsatser har myndigheten som helhet fått sämre möjligheter att kontrollera om personerna uppfyller kraven för att få etableringsersätt-

⁶⁰ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2018:8) *Implementering av regeländringarna inom etableringsersättningen*.

⁶¹ Arbetsförmedlingen (2019) *Etableringsprogrammet, uppföljning av ersättning- och sanktionsärenden*.

ning. Underlagen för Arbetsförmedlingens kontroller är bland annat deltagarens aktivitetsrapport, uppgifter från den arbetssökande, eller från så kallade kompletterande aktörer. En sådan aktör kan vara en upphandlad anordnare av utbildning.

Arbetsförmedlingen kontrollerar på ett automatiserat sätt exempelvis om den arbetssökande har lämnat sin aktivitetsrapport i tid. Arbetsförmedlingen genomför även kontroller som innebär ett visst mått av utredning. Kontrollerna sker reaktivt, till exempel om det kommer en avvikelserapport från en anordnare av en aktivitet i programmet.⁶²

Deltagarna ska också anmäla frånvaro från etableringsinsatserna till Arbetsförmedlingen. Men enligt en rapport från Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har arbetsförmedlare uppgett att deltagarna sällan gör det. IAF anser att det medför en risk för att Arbetsförmedlingen inte får kännedom om olovlig frånvaro. Det kan bero på att det inte finns något krav på kommunerna, som ansvarar för utbildningsinsatser, att rapportera om deltagarnas frånvaro till Arbetsförmedlingen.⁶³

Företrädare för Försäkringskassan uppger i intervjuer med oss att de nyligen har startat med stickprovskontroller i region nord och syd, och att de ska genomföra liknande kontroller i alla fyra regioner inom kort. I stickprovskontrollerna stämmer Försäkringskassan av de sökandes egenrapportering av närvaro med den tid som de begär ersättning för och kontrollerar att de har anmält den första sjukdagen.

IAF har granskat hur Arbetsförmedlingen respektive Försäkringskassan har infört regeländringarna inom etableringsersättningen och kommer att gå vidare med att granska handläggningen av sanktioner inom etableringsersättningen.⁶⁴ IAF har även pekat på generella brister i Arbetsförmedlingens kontroller i arbetslöshetsförsäkringen och av de arbetssökande i arbetsmarknadspolitiska program. Bristerna kan enligt IAF leda till att arbetssökande går miste om stödinsatser eller att sanktioner uteblir. Det kan i förlängningen leda till att förtroendet för välfärdssystemen urholkas.⁶⁵

5.4 Sanktionerna träffar inte alltid rätt

Syftet med sanktionerna är att stödja de arbetssökande i processen att etablera sig på arbetsmarknaden. Vår undersökning tyder på att sanktionerna riskerar att inte nå detta syfte eftersom de kontroller som görs ofta gäller formaliteter, som att de arbetssökande har lämnat in rapporter och ansökningar korrekt och i tid. De nyanlän-

⁶² Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2018:15) *Arbetsförmedlingens kontrollarbete*.

⁶³ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2018:8) *Implementering av regeländringarna inom etableringsersättningen*.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2018:15) *Arbetsförmedlingens kontrollarbete*.

da kan ha svårt att förstå informationen om hur de ska göra och kan därför drabbas av ekonomiska sanktioner enbart för att de har gjort misstag.

Det kan däremot vara svårt för Arbetsförmedlingen att besluta om sanktioner om deltagare är frånvarande från aktiviteter utan godtagbara skäl. Det beror på att det i många fall är svårt för Arbetsförmedlingen att följa upp, eftersom myndigheten ofta inte har tillgång till information om deltagarnas närvaro. Det gör också att arbetsförmedlarna inte kan gå in och stötta individer som av olika anledningar inte deltar i aktiviteterna.

5.4.1 Kontraproduktiva konsekvenser för deltagare som begår misstag

I våra intervjuer uppger arbetsförmedlarna att de nya sanktionsmöjligheterna till viss del missar målet att stimulera den arbetssökande att komma vidare. Arbetsförmedlarna anser att det händer att sanktioner med ekonomiska konsekvenser beror på att nyanlända helt enkelt inte har förstått hur de ska göra och att sanktionerna då blir kontraproduktiva. Problemen uppstår i och med att nyanlända behöver förstå informationen om hur de exempelvis ska fylla i aktivitetsrapporten korrekt och ansöka om etableringsersättning hos Försäkringskassan.

Några arbetsförmedlare säger också att nyanlända kan få automatgenererade meddelanden från Försäkringskassan om de inte har lämnat in sin aktivitetsrapport i tid. En arbetsförmedlare berättar att dessa meddelanden kan vara fyra sidors svårtillgänglig text med svåra begrepp som ”sanktionstrappa”. De nyanlända kan bli oroliga när inte förstår vad informationen innebär. IAF påpekar också i sin rapport att det kan vara svårt för deltagarna att veta vilken myndighet de ska vända sig till vid frågor som rör etableringsprogrammet, eftersom det är två aktörer inblandade. Därför är det viktigt att Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan samarbetar och utbyter information med varandra.⁶⁶

5.4.2 De parallella regelverken försvårar kommunikationen med nyanlända

Arbetsförmedlarna uppger både till oss och till IAF att arbetet med parallella regelverk inte är speciellt problematiskt för dem, utan att svårigheterna framför allt drabbar deltagarna. En försvårande omständighet är att en del nyanlända kan få felaktig information från exempelvis familj och vänner som känner till eller omfattas av det gamla regelverket.

Arbetsförmedlarnas bild är att många nyanlända upplever att det är oklart vad som gäller, trots informationsinsatser från Arbetsförmedlingens sida. Det förekommer till exempel att nyanlända i etableringsprogrammet skickar en månadsredovisning

⁶⁶ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2018:8) *Implementering av regeländringarna inom etableringsersättningen*.

till Arbetsförmedlingen i stället för en ansökan om ersättning till Försäkringskassan. Det har till och med förekommit att nyanlända rapporterar enligt båda regelverken för att vara säkra på att få sin ersättning. De som blir utan ersättning på grund av den här typen av misstag kan hamna i en svår ekonomisk situation som kan försämra deras möjlighet att fokusera på jobbsökandet.

Resultatet av vår enkätundersökning stärker bilden av att kommunikationen och informationsutbytet med de nyanlända har försvårats av att två uppsättningar regler gäller samtidigt. I enkäten 2018 instämmer 67 procent av arbetsförmedlarna i påståendet att de parallella regelverken försvårar kommunikationen med de nyanlända. Problemet borde avta i takt med att det gamla regelverket fasas ut.

5.5 Ökade krav på individen att själv föra sin process framåt

Arbetsförmedlingen har gått mot en mer renodlad arbetsförmedlingsverksamhet inom etableringen av nyanlända. Varje individ har också fått större ansvar för processen att närma sig arbetsmarknaden. Vår undersökning visar att det finns delade meningar inom Arbetsförmedlingen om hur långt myndighetens ansvar för individen sträcker sig. En del chefer önskar att Arbetsförmedlingen definierar myndighetens ansvar när det gäller ersättningsfrågor relativt snävt till en viss informationsplikt. Arbetsförmedlarna uttrycker i sin tur en frustration över att inte ha möjlighet att hjälpa individerna till rätta på samma sätt som förut.

5.5.1 Övergång till renodlad arbetsförmedlingsverksamhet

De nyanlända har inte längre rätt till en etableringsplan utan ska i stället delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Denna förändring förtydligar att Arbetsförmedlingen ska fokusera mer renodlat på arbetsförmedling. Det faller sig också naturligt eftersom det numera är Försäkringskassan som beslutar om och betalar ut etableringsersättningen.

Våra intervjuer visar att Arbetsförmedlingen i det gamla regelverket tog ett stort ansvar för de nyanlända och gjorde också en hel del som inte är arbetsförmedlingsverksamhet. Av våra intervjuer framgår att Arbetsförmedlingen nu har tagit ett steg tillbaka när det gäller helhetsansvaret för den nyanlände, delvis på grund av det nya regelverket men även på grund av neddragningar i personal inom etableringsuppdraget. Arbetsförmedlingens pågående förändringsarbete innebär också att individen ska ta ett större ansvar och att digitala lösningar ska användas i större utsträckning av både arbetssökande och arbetsförmedlare.

I våra intervjuer uppger några lokala chefer att det är viktigt att arbetsförmedlarna håller sig till det som är arbetsförmedlingsverksamhet. De ska inte lägga tid på att ge de nyanlända service med annat, som de har gjort tidigare. De lokala cheferna anser att Arbetsförmedlingen har varit för frikostig med service till deltagarna i

etableringsuppdraget. Det kan tidigare ha handlat om att hjälpa de nyanlända med praktiska frågor, som att till exempel öppna ett bankkonto.

Deltagare i etableringsprogrammet omfattas nu av samma rapporteringskrav och sanktioner som gäller inom övriga program. Arbetsförmedlarna ser en fördel med att de nyanlända därmed får en enklare övergång till andra arbetsmarknadspolitiska program. De harmoniserade sanktionsreglerna har även underlättat arbetsförmedlarnas kommunikation med de nyanlända.

5.5.2 Oklart hur långt Arbetsförmedlingens ansvar sträcker sig

Arbetsförmedlarna behöver inte längre hantera etableringsersättningen, eftersom den numera både beslutas och betalas ut av Försäkringskassan. Vissa lokala chefer uppger i våra intervjuer att Arbetsförmedlingen tydligare behöver definiera hur långt myndighetens ansvar sträcker sig när det gäller att informera de nyanlända om vad som gäller för ansökan och rapportering om etableringsersättningen. Tanken är att fastställa vilken nivå av information som är tillräcklig och därefter släppa ansvaret.

Arbetsförmedlarna uttrycker en frustration över att inte kunna hjälpa individer såsom de gjorde förut. De framför exempelvis att det är svårt att hantera nyanlända som kommer till Arbetsförmedlingen med frågor om varför de har fått avslag på sin ansökan om etableringsersättning av Försäkringskassan. Arbetsförmedlingen har det samordnande ansvaret för etableringsuppdraget, men ansvaret ligger enligt några av de intervjuade cheferna på en mer strategisk nivå.

6 Arbetsförmedlarnas administrativa börda

Ett syfte med det nya regelverket är att minska arbetsförmedlarnas administrativa börda. Regeringens mål är att harmoniseringen av regelverket för etableringsuppdraget med regelverket för övriga arbetssökande ska undanröja onödig administration och frigöra mer tid till kärnverksamheten. I det här kapitlet analyserar vi hur det nya regelverket har påverkat arbetsförmedlarnas administrativa börda.

6.1 Sammanfattande iakttagelser

Arbetsförmedlarna upplever att den administrativa bördan än så länge inte har minskat sedan det nya regelverket infördes, utan att den snarare totalt sett har ökat. Trots det visar vår undersökning att arbetsförmedlarna upplever att de har mer tid än tidigare till att bedöma vilken typ av stöd och insatser den nyanlände behöver och till att ge individuellt anpassat stöd och insatser.

Den främsta orsaken till att administrationen inte upplevs ha minskat är att regeländringarna har implementerats i befintliga datasystem som i vissa fall är mycket gamla. Dessa system hänger inte ihop och passar inte med hur beslut fattas i etableringsprogrammet. Dessa problem kan komma att minska på sikt om Arbetsförmedlingen inför en ny dataplattform inom ett par år som planerat. En annan bidragande orsak till att administrationen inte upplevs ha minskat är att två regelverk ska tillämpas parallellt under en övergångsperiod.

Arbetsförmedlarna anser att de numera har mer tid till kärnverksamheten, trots att de upplever att de lägger mer tid på administration. En tänkbar förklaring till det är att arbetsförmedlarna nu ägnar mindre tid åt arbetsuppgifter som inte är förmedlingsverksamhet, exempelvis att hjälpa deltagarna med praktiska frågor.

6.2 Den administrativa bördan har inte minskat

Det nya regelverket verkar totalt sett inte ha bidragit till att minska arbetsförmedlarnas administrativa börda, trots att det var ett av målen med regelverket. Regeländringarna har implementerats i myndighetens befintliga och ofta gamla it-system. Det innebär att arbetsförmedlarna får lägga in samma information manuellt i flera olika system som inte är kopplade till varandra. Men vi ser tecken på att administrationen har minskat till följd av att arbetsförmedlarna inte längre hanterar månadsredovisningar.

6.2.1 Det nya regelverket ska minska den administrativa bördan

Ett av skälen till att ändra lagstiftningen på etableringsområdet var att minska den administrativa bördan för Arbetsförmedlingen. Rättighetslagstiftningen gjorde det

svårt för arbetsförmedlaren att ändra i eller avsluta etableringsplanen om den nyanlände inte kunde delta i etableringsinsatserna, till exempel på grund av sjukdom eller föräldraledighet. En konsekvens av det kunde vara att arbetsförmedlaren i stället fick administrera etableringsplaner som saknade egentliga insatser.⁶⁷

Reglerna för ersättning bidrog även till tidskrävande administration för Arbetsförmedlingen.⁶⁸ Arbetsförmedlarna fick lägga mycket tid på att hantera de nyanländas etableringsersättning och på att administrera så kallade frånvarorapporter. De nyanlända lämnade varje månad in en rapport över sin frånvaro från etableringsinsatserna och en aktivitetsrapport var sjätte månad. Som vi beskrev i avsnitt 5.2.1 innebär det nya regelverket att de nyanlända i stället ansöker om etableringsersättning hos Försäkringskassan och att de i likhet med andra arbetssökande lämnar in en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen varje månad.

6.2.2 Arbetsförmedlarna upplever inte att den administrativa bördan har minskat

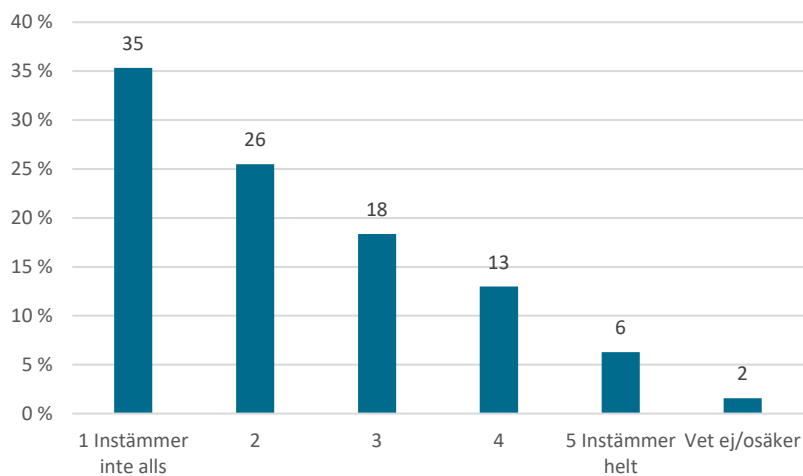
Vår utredning visar att arbetsförmedlarna inte upplever att regeländringarna har bidragit till minskad administration. De upplever visserligen att viss administration har minskat, men totalt sett upplever arbetsförmedlarna snarare att administrationen har ökat.

Enkätresultaten visar att den administrativa bördan fortfarande upplevs som minst lika hög i arbetet med etableringsprogrammet som med det gamla regelverket (figur 6.1). Av de arbetsförmedlare som arbetade med etableringsuppdraget före 1 januari 2018 anser endast knappt 20 procent att administrationen är mindre tidskrävande i arbetet med det nya etableringsprogrammet. Drygt 60 procent anser inte det. De upplever alltså att administrationen är lika eller mer tidskrävande under det nya regelverket.

⁶⁷ Proposition 2016/17:175 *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet.*

⁶⁸ Ibid.

Figur 6.1 Arbetsförmedlarnas uppfattning om i vilken omfattning administrationen har minskat (procent).



Kommentar: Påståendet lyder "Administrationen i arbetet med det nya etableringsprogrammet är mindre tidskrävande jämfört med arbetet enligt det tidigare regelverket".

Våra intervjuer med arbetsförmedlare bekräftar bilden av att de inte upplever att administrationen har minskat. Arbetsförmedlarna är tvärtom i stort sett samstämmiga om att arbetet med etableringsuppdraget i det nya regelverket innebär mer administration än tidigare. Många arbetsförmedlare på de kontor vi har besökt uppger att de lägger mycket tid på att lägga in samma information på flera ställen i it-systemet, vilket de upplever som onödigt och tidskrävande. Men Arbetsförmedlarna anger också några förändringar som har minskat administrationen, exempelvis att de nyanlända numera lämnar in likadana månatliga aktivitetsrapporter som övriga arbetssökande. Tidigare lämnade de nyanlända in aktivitetsrapporter varje halvår och dessutom detaljerade uppgifter om sin frånvaro i månadsredovisningar som arbetsförmedlarna behövde gå igenom.

Några arbetsförmedlare uppger att det underlättar att Försäkringskassan numera administrerar och beslutar om etableringsersättningen. Vi har inte haft i uppdrag att undersöka om förändringen har medfört att administrationen i stället har ökat inom Försäkringskassan. Vår intervju med företrädare för myndigheten ger bilden av att det inte har inneburit någon större ökning av Försäkringskassans administration. Enligt IAF uppger däremot vissa handläggare på Försäkringskassan att den administrativa bördan har ökat på grund av regeländringen.⁶⁹

⁶⁹ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2018:8) *Implementering av regeländringarna inom etableringsersättningen*.

6.2.3 De gamla it-systemen bidrar till onödig administration

Arbetsförmedlingen har implementerat regeländringarna i gamla it-system. Det är den främsta orsaken till att arbetsförmedlarna upplever att de får lägga tid på onödig administration. De behöver bland annat lägga in samma information i flera olika system eftersom systemen inte är sammankopplade, särskilt information om utbildningsplikten (se avsnitt 2.5.4). Den manuella hanteringen medför också att kvaliteten på uppföljningsinformationen blir mer osäker.

Det är inte unikt för etableringsprogrammet att it-systemen ger upphov till extra administration för arbetsförmedlarna, utan det är ett känt problem inom Arbetsförmedlingen.⁷⁰ De arbetsförmedlare som arbetade med etableringsuppdraget under det gamla regelverket uppger i våra intervjuer att de tidigare hade all information samlad i den nyanländes etableringsplan, vilket innebär att de bara behövde lägga in informationen en gång. Det kan vara en förklaring till att de nu upplever att administrationen har ökat.

Färre arbetsförmedlare är nöjda med systemstödet för utbildningsplikten än för övriga delar av det nya regelverket (se avsnitt 3.3.2). Det bekräftar bilden av att systemstödet för utbildningsplikten är det som fungerar sämst.

6.2.4 Parallella regelverk bidrar till ökad administration

Arbetsförmedlarnas administrativa börda verkar i viss mån ha ökat på grund av att etableringsuppdraget ska hanteras inom två parallella regelverk under en övergångsperiod. Här skiljer sig bilden mellan enkäten och intervjuerna åt något. I enkäten uppger drygt 70 procent av arbetsförmedlarna att arbetet med parallella regelverk leder till att administrationen totalt sett är mer tidskrävande. I intervjuerna framför några arbetsförmedlare att de upplever att arbetet med parallella regelverk bidrar till den ökade administrationen. Men generellt sett lyfter inte arbetsförmedlarna fram detta som en av de viktigaste faktorerna.

Enkäten visar också att lite mer än hälften av arbetsförmedlarna upplever det som krångligt att arbeta utifrån två olika regelverk. Men i intervjuerna säger de flesta arbetsförmedlare att det inte är något större problem för dem att arbeta med två regelverk, eftersom de i regel redan kan det gamla regelverket. Däremot kan det vara svårare för nyanställda som ska lära sig två regelverk.

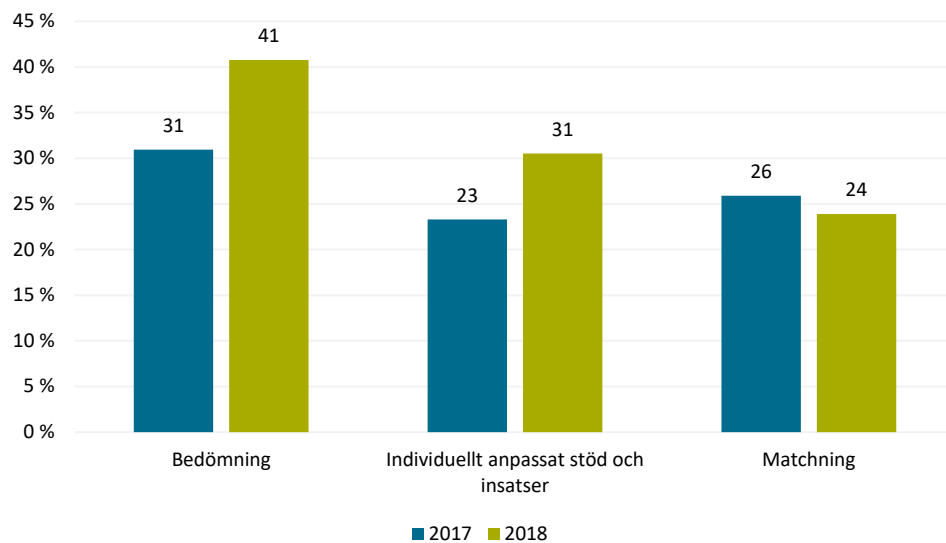
6.3 Mer tid till bedömning och stöd än tidigare

Våra enkätresultat visar att arbetsförmedlarna upplever att de har mer tid till kärnverksamheten, åtminstone tidigt i processen. I enkäten från 2018 instämmer en större andel av arbetsförmedlarna i påståendet att de har tid att bedöma vilken typ

⁷⁰ Statskontoret (2018:5) *Arbetsförmedlingens ledning och styrning – Delrapport om förändringsarbetets genomslag*.

av stöd och insatser de nyanlända behöver, jämfört med i enkäten från 2017. Resultaten tyder även på att arbetsförmedlarna upplever att de nu har mer tid att ge nyanlända individuellt anpassat stöd och insatser. Däremot ser vi ingen skillnad när det gäller i vilken utsträckning arbetsförmedlarna upplever att de har tid att matcha nyanlända mot arbete.

Figur 6.2 Andelen (procent) arbetsförmedlare som uppfattar att de har tid att bedöma de nyanländas behov, ge nyanlända individuellt anpassat stöd och insatser respektive matcha nyanlända mot arbete.



Kommentar: Arbetsförmedlarna fick uppge i vilken grad de instämmer i respektive påstående på en skala 1–5. Staplarna anger andelen arbetsförmedlare som uppgav 4–5, där 5 motsvarar "instämmer helt".

Våra resultat visar alltså att arbetsförmedlarna upplever att de lägger mer tid på administration, men att de ändå har mer tid till kärnverksamheten. Det tyder på att arbetsförmedlarna lägger mindre tid på någonting annat. Som vi tidigare beskrev utförde arbetsförmedlarna tidigare en del arbetsuppgifter som inte är kärnverksamhet, exempelvis att hjälpa deltagarna med praktiska frågor. En tänkbar förklaring till resultaten är därför att arbetsförmedlarna ägnar mindre tid åt den typen av arbetsuppgifter.

7 Statskontorets slutsatser och förslag

Sedan den 1 januari 2018 gäller ett nytt regelverk för Arbetsförmedlingens arbete med etableringsuppdraget. Regeringens mål med det nya regelverket är att ge Arbetsförmedlingen bättre möjligheter att arbeta flexibelt och effektivt med etableringen av nyanlända. Statskontoret har följt upp regeländringarna utifrån följande frågor:

- Hur har Arbetsförmedlingen genomfört det nya regelverket i verksamheten?
- Har det nya regelverket fått förväntade effekter för Arbetsförmedlingen?

Statskontoret bedömer sammantaget att Arbetsförmedlingen har genomfört regeländringarna förhållandevis väl. Men det nya regelverket har än så länge, ungefär ett år efter att det började gälla, haft liten effekt på Arbetsförmedlingens möjligheter att arbeta effektivare och mer flexibelt.

Vi bedömer också att den införda utbildningsplikten för nyanlända har haft en liten effekt på deras deltagande i utbildning. Enskilda individer riskerar också att hamna i kläm till följd av vissa av de nya reglerna eller Arbetsförmedlingens sätt att tillämpa dem.

7.1 Regelverket är förhållandevis väl genomfört

Statskontoret bedömer att Arbetsförmedlingen har genomfört det nya regelverket för etableringsuppdraget förhållandevis väl, särskilt med tanke på att myndigheten hade kort tid på sig. Men utbildningsplikten har inneburit en särskild utmaning för Arbetsförmedlingen. Myndigheten har inte lyckats genomföra utbildningsplikten på ett sådant sätt att det är tillräckligt tydligt för arbetsförmedlarna hur de ska tillämpa den.

7.1.1 Det viktigaste fanns på plats i tid trots kort förberedelse

Arbetsförmedlingen hade kort om tid för att genomföra det nya regelverket. Det var dessutom i ett sent skede fortfarande oklart vad viktiga delar av regeländringarna skulle innebära för myndighetens verksamhet. Oklarheterna handlade till exempel om bestämmelsen om utbildningsplikt för nyanlända och frågan om myndigheten skulle behöva tillämpa parallella regelverk under en övergångsperiod eller inte.

Arbetsförmedlingen har trots detta gått igenom de steg i genomförandet som vi bedömer är nödvändiga för att regeländringarna ska få genomslag i myndigheten. Myndigheten analyserade exempelvis vad regeländringarna skulle innebära och tog

fram och kommunicerade stödmateriel till verksamheten någon månad innan reglerna började gälla.

Vi bedömer att en framgångsfaktor i genomförandet är att huvudkontoret kontinuerligt förankrade sitt arbete med den operativa verksamheten. Huvudkontoret kunde på så vis snabbt få reda på hur deras förslag på tolkning och tillämpning av regelverket skulle fungera i praktiken. En annan framgångsfaktor är att it-avdelningen tog en central roll i att genomföra förändringarna.

7.1.2 En utmaning för Arbetsförmedlingen att tolka utbildningsplikten

Regeringens tanke med utbildningsplikten är att få fler nyanlända med kort utbildning att delta i utbildning. Men Arbetsförmedlingen har i övrigt haft ett stort utrymme att tolka vad utbildningsplikten innebär, vilket har inneburit en utmaning i genomförandet. Bestämmelsen om utbildningsplikt tillkom sent i arbetet med det nya regelverket. Det innebär att Arbetsförmedlingen inte hade några förarbeten att stödja sig på. Det innebär också att myndigheten inledningsvis hade kort tid på sig att tolka utbildningsplikten och att de senare har behövt precisera sin tolkning.

Arbetsförmedlingens initiala tolkning var att i princip alla nyanlända med kort utbildning skulle omfattas av utbildningsplikt. Men myndigheten förtydligade efter att utbildningsplikten började gälla att alla typer av arbete går före utbildning. Det innebär att en nyanländ med kort utbildning inte ska omfattas av utbildningsplikt om hen kan matchas mot någon typ av arbete under tiden i etableringsprogrammet. Arbetsförmedlingens tolkning av utbildningsplikten innebär alltså att tyngdpunkten snarare ligger på arbete än på utbildning, även för nyanlända med kort utbildning. Det finns därför en risk för att utbildningsplikten, i sin nuvarande tolkning, inte kommer att innebära någon större utbildningssatsning. Vi bedömer därför att regeringen behöver förtydliga syftet med utbildningsplikten.

7.1.3 Många arbetsförmedlare förstår inte hur de ska tillämpa utbildningsplikten

Arbetsförmedlingens tolkning av utbildningsplikten har inte gjort det tillräckligt tydligt för arbetsförmedlarna hur de ska tillämpa den. Endast ungefär 40 procent av arbetsförmedlarna förstår hur utbildningsplikten ska tillämpas. Det är en betydligt större andel, ungefär 70 procent, som förstår hur de ska tillämpa övriga regeländringar. Arbetsförmedlarna uppfattar också att tolkningen av utbildningsplikten har förändrats sedan den började gälla.

Huvudkontorets tolkning av utbildningsplikten har heller inte varit tillräckligt tydlig för att skapa en enhetlig tillämpning i myndigheten. Arbetsförmedlingskontoren har i vissa fall gjort egna tolkningar, exempelvis tolkningen av om en nyanländ ska omfattas av utbildningsplikten om personen kan få en extratjänst. Detta kan få stor betydelse för hur många som kommer att omfattas av utbildningsplikten. Det kan också leda till att de nyanlända inte får likvärdigt stöd av Arbetsförmedlingen. Vi

bedömer därför att Arbetsförmedlingen behöver säkerställa att myndighetens tillämpning av utbildningsplikten blir tillräckligt enhetlig.

7.2 Hittills svag effekt på arbetsförmedlarnas möjligheter att arbeta flexibelt och effektivt

Statskontoret bedömer att det nya regelverket hittills har haft liten påverkan på arbetsförmedlarnas möjligheter att arbeta effektivare och mer flexibelt. Flera av de problem som det nya regelverket syftade till att lösa finns fortfarande kvar, helt eller delvis. Det hade visserligen gått relativt kort tid sedan det nya regelverket började gälla, men vi bedömer att problemen inte enbart kommer att lösas sig med tiden.

7.2.1 Likabehandlingen av de arbetssökande har ökat

Regeländringarna syftar till att öka likabehandlingen av de arbetssökande, oavsett vilken målgrupp de tillhör. Likabehandlingen har ökat på så sätt att samma regler gäller för nyanlända i etableringsprogrammet som för andra arbetssökande. Det underlättar de nyanländas övergång till andra arbetsmarknadspolitiska program. Samtidigt gäller utbildningsplikten endast för nyanlända och går på så sätt emot regeringens intention om att öka likabehandlingen av de arbetssökande.

Arbetsförmedlingen har börjat tillämpa nya arbetssätt som innebär att arbetsförmedlarna arbetar mer specialiserat utifrån de arbetssökandes typ av ärende snarare än utifrån vilken målgrupp de tillhör. Men dessa förändringar följer snarare av myndighetens generella förändringsarbete än av det nya regelverket för etableringsuppdraget. Vi bedömer att likabehandlingen av de arbetssökande bör kunna öka ytterligare framöver i takt med att förändringsarbetet fortsätter.

7.2.2 Ungefär samma möjligheter att anpassa insatserna som tidigare

Arbetsförmedlarna skulle med regeländringarna ges bättre möjligheter att anpassa etableringsinsatserna efter de nyanländas individuella behov. Men arbetsförmedlarna anser sig ha ungefär samma möjligheter som tidigare att anpassa insatserna efter de nyanländas behov, till exempel att kunna planera insatserna långsiktigt. Arbetsförmedlarna bedömer dessutom att det finns för få lämpliga insatser att välja bland för att kunna erbjuda en individuell anpassning.

Arbetsförmedlarna anser att utbildningsplikten ibland försämrar deras möjligheter att anpassa insatserna efter de nyanländas behov. De bedömer att nyanlända med utbildningsplikt styrs till vissa insatser som de inte alltid har förutsättningar att klara av. Ibland bedömer de att andra insatser skulle vara mer lämpliga. På så sätt anser arbetsförmedlarna att deras professionella bedömning blir underordnad utbildningsplikten.

Mycket tyder på att etableringsinsatserna ibland inte är tillräckligt anpassade efter de nyanländas behov och att de därför kan behöva ytterligare insatser för att förbättra sina chanser att etablera sig på arbetsmarknaden. Svenskundervisning, studie- och arbetsförberedande aktivitet och Arbetsförmedlingens förberedande utbildning är för närvarande de klart vanligaste insatserna inom etableringsprogrammet. De nyanlända deltar i ungefär samma insatser, oavsett utbildningsbakgrund och om de omfattas av utbildningsplikt eller inte. Hela 20 procent av programdeltagarna har inte fått något beslut om någon insats alls. Vi anser att Arbetsförmedlingen bör följa upp vad detta beror på.

7.2.3 Bättre möjligheter att ställa krav på deltagande men sämre överblick av vad personerna gör

Regeländringarna syftar till att tydliggöra kraven på de nyanlända att delta i etableringsinsatser. Ändringarna ska också ge Arbetsförmedlingen bättre möjligheter att vidta åtgärder om de nyanlända inte uppfyller sina skyldigheter inom etableringsuppdraget.

De utökade sanktionsmöjligheterna har gett arbetsförmedlarna bättre möjligheter att ställa krav. Men vi ser samtidigt att regeländringarna har medfört att arbetsförmedlarna numera har sämre överblick av vilka insatser de nyanlända faktiskt deltar i. Det beror på att personerna inte längre lämnar in månadsredovisningar. Det innebär att arbetsförmedlarna i praktiken ibland kan ha svårt att använda sanktionerna som ett påtryckningsmedel för att få de nyanlända att delta i etableringsinsatserna. Det gör det också svårt för arbetsförmedlarna att stötta de nyanlända som av något skäl är frånvarande från etableringsinsatserna.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen har identifierat att generella brister i Arbetsförmedlingens kontroll av de arbetssökande i arbetsmarknadspolitiska program gör att sanktioner ibland uteblir. Vi bedömer därför att Arbetsförmedlingen behöver höja den generella kvaliteten i sitt kontrollarbete för att myndigheten ska få bättre möjligheter att ställa krav på de nyanlända att delta i etableringsinsatser.

7.2.4 Den administrativa bördan har ännu inte minskat

Det nya regelverket syftar till att minska arbetsförmedlarnas administrativa börda. Men arbetsförmedlarna anser inte att den administrativa bördan har minskat. Vi ser snarare tecken på att den totalt sett har ökat. Den främsta orsaken är att regeländringarna har implementerats i Arbetsförmedlingens befintliga it-system, som ofta är gamla. Det gör att arbetsförmedlarna måste föra in samma information manuellt i flera system som inte är synkroniserade.

Samtidigt uppger arbetsförmedlarna att administrationen har minskat något genom att Försäkringskassan har tagit över hanteringen av etableringsersättningen. Arbetsförmedlarna uppger också att administrationen har minskat något eftersom de inte

längre behöver administrera månadsredovisningar över vilka insatser de nyanlända har deltagit i för att närma sig arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen arbetar inom ramen för sitt generella förändringsarbete med att ta fram en ny it-lösning för myndigheten. Vi bedömer att arbetsförmedlarnas administrativa börda kan komma att minska på ett par års sikt om utvecklingsarbetet fortsätter som planerat.

7.3 Utbildningsplikten har haft liten effekt på de nyanländas deltagande i utbildning

Regeringens syfte med utbildningsplikten är att fler nyanlända ska delta i utbildning för att stärka sina chanser att etablera sig på arbetsmarknaden. Vi bedömer att utbildningsplikten hittills inte har haft någon större effekt på hur många nyanlända som deltar i utbildning. Endast knappt 4 procent av de nyanlända med utbildningsplikt deltar i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och ungefär 1 procent på gymnasial nivå. Det är ungefär lika stora andelar som för deltagarna i etableringsprogrammet totalt sett.

En möjlig orsak till att deltagandet i utbildning inte har ökat är att kommunerna ännu inte har hunnit anpassa utbildningsutbudet efter målgruppens behov och förutsättningar. Arbetsförmedlingen har också små möjligheter att påverka kommunernas utbildningsutbud. Arbetsförmedlingen anvisar nyanlända med utbildningsplikt till kommunal vuxenutbildning så fort som möjligt för att sätta press på kommunerna. Men det finns flera hinder för kommunerna att kunna erbjuda vuxenutbildning för målgruppen, exempelvis kommunernas lärarbrist och bristande ekonomiska resurser. Vi bedömer därför att regeringen bör följa upp om ett ökat antal anvisningar verkligen leder till att kommunerna i högre grad anpassar sitt utbildningsutbud.

7.4 Risk för att enskilda individer hamnar i kläm

Det nya regelverket har bidragit till att öka likabehandlingen av de arbetssökande oavsett vilken målgrupp de tillhör. Samtidigt ser vi flera risker för att enskilda nyanlända hamnar i kläm på grund av regeländringarna eller Arbetsförmedlingens sätt att tillämpa dem. Den nyanländes ökade egenansvar för sin etableringsprocess kan vara svårt att hantera om hen inte förstår informationen om vad som gäller. Vi ser även en risk för att Arbetsförmedlingens anvisningar till kommunal vuxenutbildning kan få negativa konsekvenser för individen. En annan risk är att målet om samhälletablering blir underordnat målet om etablering på arbetsmarknaden.

7.4.1 Ökat eget ansvar kan vara svårt att hantera

Det nya regelverket för Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag har medfört ett starkare fokus på arbetsförmedling. Regeländringarna och Arbetsförmedlingens generella förändringsarbete innebär också att individen själv ska ta ett större ansvar för sin process att närma sig arbetsmarknaden.

Vi ser en risk för att det kan vara svårt för åtminstone en del av individerna att hantera det ökade egenansvaret för etableringsprocessen och att de kan behöva guidning. Vi har tagit del av exempel på när sanktioner utfärdas för att de nyanlända inte har förstått informationen om vad som gäller. Sanktionerna riskerar i dessa fall att inte få den förväntade effekten att stödja de nyanlända i processen att närma sig arbetsmarknaden. Sanktionerna kan tvärtom störa individens etableringsprocess eftersom det kan leda till oro och ett minskat förtroende för Arbetsförmedlingen. Vi bedömer därför att regeringen bör förtydliga vilken roll Arbetsförmedlingen bör ha när de gäller att stödja den nyanlände i etableringsprocessen.

7.4.2 Anvisning till kommunal vuxenutbildning kan få negativa konsekvenser för individen

Arbetsförmedlingen använder anvisningar till kommunal vuxenutbildning som ett påtryckningsmedel för att få kommunerna att ta fram fler anpassade utbildningsplatser. Men vi ser att anvisningarna kan medföra problem för den enskilde i och med att många kommuner inte har hunnit anpassa sitt utbildningsutbud till målgruppens behov. Om kommunernas mottagningskapacitet inte ökar i motsvarande omfattning som anvisningarna kan enskilda individer komma att bollas mellan Arbetsförmedlingen och kommunen. Det minskar i sin tur deras effektiva tid i etableringsprogrammet.

7.4.3 Risk för att målet om samhällsetablering blir underordnat

Målet för etableringsuppdraget är att nyanlända ska etablera sig i både arbetslivet och samhällslivet. Men det nya regelverket fokuserar mer renodlat på arbetsförmedling. Den nyanlände har inte heller längre rätt till en etableringsplan, utan arbetsförmedlarna ska anvisa de nyanlända till etableringsprogrammet om de bedömer att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat. Vi bedömer att detta kan riskera att prioritera ned målet om etablering i samhällslivet eftersom regeringen inte har varit lika tydlig med hur Arbetsförmedlingen ska verka för de nyanländas etablering i samhällslivet som i arbetslivet. Det medför en risk för att nyanlända som framför allt behöver insatser för samhällsetablering inte blir lika prioriterade som personer som står närmare arbetsmarknaden. Vi bedömer därför att regeringen bör förtydliga hur Arbetsförmedlingen ska verka för att den nyanlände etablerar sig i samhällslivet.

7.5 Statskontorets förslag

Det nya regelverket för etableringsuppdraget har hittills haft svag effekt på Arbetsförmedlingens möjligheter att arbeta effektivare och mer flexibelt. För att regelverket på sikt ska kunna få de förväntade effekterna är det viktigt att Arbetsförmedlingen fortsätter sitt generella förändringsarbete, framför allt satsningen på it-systemet, och stärker sitt generella kontrollarbete.

Utöver detta föreslår Statskontoret att Arbetsförmedlingen

- säkerställer att myndighetens tillämpning av utbildningsplikten blir tillräckligt enhetlig
- följer upp de programdeltagare som inte har beslut om någon aktivitet och undersöker orsakerna till att det saknas ett sådant beslut.

För att underlätta Arbetsförmedlingens arbete och klargöra förväntningarna på myndigheten föreslår Statskontoret att regeringen

- tydliggör syftet med utbildningsplikten och vilken roll Arbetsförmedlingen ska ha i genomförandet av den
- följer upp vilka effekter Arbetsförmedlingens anvisningar till kommunal vuxenutbildning har på det kommunala utbildningsutbudet och de nyanländas deltagande i utbildning
- förtydligar vilken roll Arbetsförmedlingen ska ha när det gäller att stödja de nyanlända i etableringsprocessen och klargöra hur Arbetsförmedlingen ska verka för de nyanländas etablering i samhällslivet.

Referenser

Arbetsförmedlingen (2017) *Arbetsförmedlingens verksamhetslogik – viktiga vägval och strategiska förflyttningar*.

Arbetsförmedlingen (2017) *Utbildningsplikt inom etableringsprogrammet – Två promemorior om införandet av en utbildningsplikt oktober 2017*.

Arbetsförmedlingen (2017) *Projektdirektiv – Införandet av nytt program för nyanlända; Projektdirektiv – Ny förordning om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program*.

Arbetsförmedlingens handläggargrupp (2017), *Etableringsprogrammet*, Af-2017/0053 2703.

Arbetsförmedlingen (2018), *Arbetsmarknadsrapport 2018*.

Arbetsförmedlingen (2018) *Generaldirektörens arbetsordning för Arbetsförmedlingen*.

Arbetsförmedlingen (2018), *Slutrapport – Projekt – Projekt Etablering 2.0*.

Arbetsförmedlingens handläggargrupp (2018), *Beslutsunderlag för tillämpningen av utbildningsplikten*, Af-2018/0006 5978.

Arbetsförmedlingen (2018) *Processbeskrivning för utbildningsplikten*, 2018-08-28.

Arbetsförmedlingen (2018) *Utgångspunkter för samverkan om nyanländas etablering – Framtagen i samarbete mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, länsstyrelserna, Migrationsverket samt Sveriges Kommuner och Landsting*.

Arbetsförmedlingens intranät, *Tema 7: Arbetsmarknadspolitisk bedömning, fastställa erbjudande och tjänst, upprätta planering – lokal introduktion för arbetsförmedlare* (webbplats senast uppdaterad 2018-11-06).

Arbetsförmedlingen (2018), *Utbildningsplikt för deltagare med kort utbildning i etableringsprogrammet*, Återrapport, Af-2018/0006 5978.

Arbetsförmedlingens handläggargrupp (2018), *Arbetsförmedlingens överväganden i tillämpningen av utbildningsplikten*, Af-2018/0006 5978.

Arbetsförmedlingen (2018), *Guide för val av aktiviteter i etableringsprogrammet*.

Arbetsförmedlingen (2018), *Förbättra genomförandet av etableringsuppdraget*.

Arbetsmarknadsdepartementet (2017) Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen.

Arbetsmarknadsdepartementet (2017), *Uppdrag avseende ledning, styrning och uppföljning inom Arbetsförmedlingen*, A2017/01236/A (delvis), 2017-06-08.

Cheung, Maria (2018), *Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknadsetablering? En studie av Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet och insatser ur ett jämställdhetsperspektiv*, Arbetsförmedlingen, Working paper 2018:2.

Ds 2016:35, *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet*.

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

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

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2018:8) *Implementering av regeländringarna inom etableringsersättningen*.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2018:15) *Arbetsförmedlingens kontrollarbete*.

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

Proposition 1997/1998:16 *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik*.

Proposition 2016/17:175, *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet*.

Regeringens webbplats "Utbildningsplikt för nyanlända", pressmeddelande 2017-06-27.

Regeringens webbplats, "Frågor och svar om utbildningsplikt" (webbplats senast uppdaterad 2017-06-30).

Skolverket (2018), *Redovisning av uppdrag om hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning*, dnr U2017/05022/S (delvis), U2018/00760/S.

Statskontoret (2018:5) *Arbetsförmedlingens ledning och styrning – Delrapport om förändringsarbetets genomslag*.

Underlag från Arbetsgivarverket (e-post 2017-12-21).

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

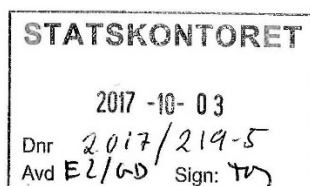
Regeringsbeslut

1

2017-09-28
A2017/01823/A

Arbetsmarknadsdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm



Uppdrag att analysera genomförandet av ett nytt regelverk för Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att analysera Arbetsförmedlingens genomförande av det nya etableringsregelverket som börjar gälla den 1 januari 2018. Statskontoret ska inom ramen för uppdraget analysera om syftet att skapa ett mer effektivt och flexibelt regelverk för Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag uppnås, i enlighet med vad regeringen har gett uttryck för. Statskontoret ska också vid behov föreslå ytterligare åtgärder som regeringen eller Arbetsförmedlingen bör vidta för att syftet med det nya regelverket ska uppnås.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 28 januari 2019.

Skälen för regeringens beslut

Riksdagen beslutade den 20 juni om proposition 2016/17:175 *Ett nytt regelverk för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet* (bet. 2016/17:AU15, rskr. 2016/17:340). Genom det nya regelverket harmoniseras regelverket för vissa nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet i större utsträckning med det regelverk som gäller för övriga arbetssökande. Harmoniseringen innebär bl.a. att materiella bestämmelser om etableringsinsatser och individersättningar för nyanlända i större utsträckning regleras på förordningsnivå i stället för i lag. Harmoniseringen innebär också att den s.k. rättigheten till etableringsplan tas bort och ersätts med anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program, att ett proportionerligt åtgärdssystem införs för nyanlända motsvarande det som i dag gäller för övriga arbetssökande samt att handläggningen av etableringsersättningen flyttas från

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-411 36 16
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 8
E-post: a.registrator@regeringskansliet.se

Arbetsförmedlingen till Försäkringskassan. Sammantaget väntas det nya regelverket leda till en effektivare etablering av nyanlända.

Regeringen beslutade den 29 juni 2017 om det nya regelverket på förordningsnivå, bland annat förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Genom förordningen införs ett nytt etableringsprogram. Det nya regelverket ersätter det tidigare regelverket för Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag. Den nya förordningen träder i kraft den 1 januari 2018. Det tidigare regelverket gäller dock fortfarande för nyanlända som vid ikraftträdandet har en pågående etableringsplan, så länge den planen gäller. Samtidigt som det nya etableringsprogrammet införs träder också den nya förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser i kraft.

I budgetpropositionen för 2018 uttrycker regeringen bland annat att ett nytt regelverk för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet införs för att öka effektiviteten inom etableringsuppdraget. Med det nya regelverket ges arbetsförmedlarna möjlighet att fokusera mer på att ge rätt insatser utifrån individens behov. Vidare är en central del i det nya regelverket att kraven på individen tydliggörs. Genom det nya regelverket skapas också förutsättningar för Arbetsförmedlingen att effektivisera arbetet med etableringsuppdraget, bland annat genom att regelverket blir mer likt Arbetsförmedlingens övriga verksamhet. Det innebär att de samlade resurserna kan riktas till de verksamheter där de bäst behövs och på så sätt användas mer effektivt.

På regeringens vägnar



Mikael Damberg



Jonas Pålsson

Kopia till

Finansdepartementet/OFA/SFÖ
Arbetsförmedlingen

3 (3)

Bilaga 2

Enkätbilaga och bortfallsanalys

Enkät och enkätresultat

Inom ramen för rapporten har Statskontoret låtit genomföra två enkätundersökningar riktade till arbetsförmedlare. Syftet har varit att inhämta ett underlag för att bland annat analysera arbetsförmedlarnas uppfattning om det nya regelverket, inklusive utbildningsplikten, och de förändringar som det medfört.

Teknisk beskrivning

Enkätundersökningarna har utformats av Statskontoret och skickats ut i form av webbenkäter. Arbetsförmedlingens enhet för undersökningar genomförde den första undersökningen för Statskontorets räkning under november och december 2017. Enheten hade inte möjlighet att genomföra den andra undersökningen, varför Statskontoret genomförde den andra undersökningen i egen regi under oktober 2018.

Arbetsförmedlingen har ansvarat för att ta fram urvalet för båda undersökningarna. För 2017 års undersökning visade resultatet på uppenbara brister i urvalet – ett förhållandevis stort antal av de som fick enkäten svarade att de inte arbetar med etableringsuppdraget. På Statskontorets begäran tog Arbetsförmedlingen fram urvalet för 2018 års undersökning genom en annan metod. Detta medförde en betydligt högre svarsfrekvens men påverkade i viss mån jämförbarheten.

Underlaget till den första enkäten visar att ett stort antal svarande genomgående svarat ”vet ej”. Mot bakgrund av att urvalet var bristfälligt har vi dragit slutsatsen att detta svarsalternativ använts som ”utväg” för vissa svarande som inte borde att mottagit enkäten. I jämförelserna mellan de två undersökningarnas resultat som vi redovisar i rapporten har vi därför valt att exkludera kategorin ”vet ej/osäker” och beräknat fördelningen utifrån de svarande som har kunnat ta ställning till frågorna. Redovisningen i denna bilaga omfattar dock även svarsalternativet ”vet ej/osäker”.

De svarande i 2017 års enkätundersökning

Enkäten skickades till 1 207 arbetsförmedlare som enligt Arbetsförmedlingens uppgifter arbetade med etableringsuppdraget. Enkäten besvarades av 544 personer, motsvarande en svarsfrekvens på 45 procent. Svarsfrekvensen är förhållandevis låg, men de svarande avspeglar i grova drag hela urvalet sett till könsfördelning och genomsnittlig ålder (se tabell).

Tabell 1 Medelålder och kön jämfört med personerna i urvalet.

2017	Svarande (n=544)	Urvalet (n=1 207)
Medelålder (år)	44,3	43,1
Kvinnor (%)	62,1	65,4
Män (%)	37,9	34,6

De svarande i 2018 års enkätundersökning

Enkäten skickades till 845 arbetsförmedlare som enligt Arbetsförmedlingens uppgifter ansvarar eller har ansvarat för ärenden inom etableringsprogrammet. Jämfört med 2017 års undersökning innebär valet av urvalsmetod en bättre träffsäkerhet. Antalet svar uppgick till 529, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 63 procent. Till skillnad från 2017 var alla frågor obligatoriska 2018, vilket har bidragit till ett mycket litet partiellt bortfall. I likhet med 2017 motsvarar de svarandes könsfördelning och genomsnittliga ålder i stort sett urvalet (se tabell).

Tabell 2 Medelålder och kön jämfört med personerna i urvalet.

2018	Svarande (n=529)	Urvalet (n=845)
Medelålder (år)	44,3	43,2
Kvinnor (%)	65,0	65,7
Män (%)	35,0	34,3

Redovisning av enkätsvar – 2017 års undersökning

I de fall då andelarna i tabellerna inte summerar till 100 beror det på avrundning. Arbetsförmedlingen förkortas AF.

Fråga 1 I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om ditt arbete med etableringsuppdraget? 1=instämmer inte alls; 5=instämmer helt; x=vet ej/osäker, antal svarande (n).

Procent (n=534/533/533/536)	1	2	3	4	5	x
Det är tydligt för mig vilka regler som gäller för nyanlän- da inom etableringsuppdraget	5	8	17	34	30	5
Det är tydligt för mig vilka av AF:s insatser o. program som nyanlännda inom etableringsuppdraget kan delta i	3	8	19	30	35	5
AF:s utbud av insatser och program svarar väl mot de nyanländas behov	12	28	32	14	5	8
Jag har möjlighet att vidta lämpliga åtgärder när den nyanlände inte följer sin etableringsplan	16	21	19	18	16	10

Fråga 2 I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om dina möjligheter att ge nyanlända inom etableringsuppdraget individuellt anpassat stöd och insatser?
1=instämmer inte alls; 5=instämmer helt; x=vet ej/osäker, antal svarande (n).

Procent (n=521/522/514/523)	1	2	3	4	5	x
Jag har kunskap att bedöma vilken typ av stöd o. insatser de nyanlända behöver	4	5	19	40	27	5
Jag har handlingsutrymme att använda min kompetens o. erfarenhet för att ge nyanlända individuellt anpassat stöd o. insatser	6	11	25	36	15	6
AF:s handläggargröd hjälper mig att ge nyanlända individuellt anpassat stöd o. insatser	5	11	32	30	12	8
AF:s IT-stöd hjälper mig att ge nyanlända individuellt anpassat stöd o. insatser	12	25	29	16	7	11

Fråga 3 I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om din arbetstid?
1=instämmer inte alls; 5=instämmer helt; x=vet ej/osäker, antal svarande (n).

Procent (n=514/507/505/509/503/510)	1	2	3	4	5	x
Jag har tid att bedöma vilken typ av stöd o. insatser de nyanlända behöver	12	23	28	22	6	8
Jag har tid att ge nyanlända individuellt anpassat stöd o. insatser	15	26	30	17	5	8
Jag har tid att matcha nyanlända mot arbete	16	27	26	18	7	7
Administrationn jag utför i mitt arbete med etableringsuppdraget tar tid från viktigare arbetsuppgifter	4	5	10	22	50	9
Administrationn av etableringsplaner tar tid från viktigare arbetsuppgifter	6	5	15	24	40	9
Administrationn av etableringsersättning tar tid från viktigare arbetsuppgifter	4	5	9	20	52	10

Fråga 4 I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om det nya regelverket för etableringsuppdraget? 1=instämmer inte alls; 5=instämmer helt; x=vet ej/osäker, antal svarande (n).

Procent (n=510/510/510)	1	2	3	4	5	x
Jag känner till att ett nytt regelverk för etableringsuppdraget träder i kraft i januari 2018	2	2	4	9	81	2
Jag har fått information om vilka förändringar det nya regelverket kommer att innebära för mig i mitt dagliga arbete	8	10	24	26	27	5
Jag förstår vilka förändringar det nya regelverket kommer att innebära för mig i mitt dagliga arbete	9	14	26	26	19	7

Redovisning av enkätsvar – 2018 års undersökning

I de fall då andelarna i tabellerna inte summerar till 100 beror det på avrundning. Arbetsförmedlingen förkortas AF.

Fråga 1 I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om det nya regelverket för etableringsuppdraget? 1=instämmer inte alls; 5=instämmer helt; x=vet ej/osäker, antal svarande (n).

Procent (n=500, genomgående)	1	2	3	4	5	x
Det är tydligt för mig vilka regler som gäller för nyanlända inom etableringsprogrammet	4	8	19	39	29	1
Jag har fått information om vilka förändringar det nya regelverket innebär för mig i mitt dagliga arbete	5	10	21	32	31	1
Jag förstår hur jag ska tillämpa det nya regelverket i mitt dagliga arbete	4	7	17	37	34	1

Fråga 2 I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om utbildningsplikten? 1=instämmer inte alls; 5=instämmer helt; x=vet ej/osäker, antal svarande (n).

Procent (n=500, genomgående)	1	2	3	4	5	x
Det är tydligt för mig vilka regler som gäller för utbildningsplikten	13	20	23	23	18	2
Jag har fått information om vilka förändringar utbildningsplikten innebär för mig i mitt dagliga arbete	12	18	27	23	18	2
Jag förstår hur jag ska tillämpa utbildningsplikten i mitt dagliga arbete	14	21	22	24	18	2

Fråga 3 I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om ditt arbete med etableringsprogrammet? 1=instämmer inte alls; 5=instämmer helt; x=vet ej/osäker, antal svarande (n).

Procent (n=500, genomgående)	1	2	3	4	5	x
Det är tydligt för mig vilka av AF:s insatser o. program som nyanlända i etableringsprogrammet kan delta i	4	8	13	33	41	1
AF:s utbud av insatser o. program svarar väl mot de nyanländas behov	12	23	37	17	8	3
Jag har möjlighet att vidta lämpliga åtgärder när den nyanlände inte följer sin individuella handlingsplan	6	12	19	33	27	3

Fråga 4 I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om dina möjligheter att ge nyanlända inom etableringsprogrammet individuellt anpassat stöd och insatser? 1=instämmer inte alls; 5=instämmer helt; x=vet ej/osäker, antal svarande (n).

Procent (n=500, genomgående)	1	2	3	4	5	x
Jag har kunskap att bedöma vilken typ av stöd o. insatser de nyanlända behöver	4	5	10	44	37	1
Jag har handlingsutrymme att använda min kompetens o. erfarenhet för att ge nyanlända individuellt anpassat stöd o. insatser	6	13	23	35	2	1

Fråga 5 I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om AF:s stöd till dig i ditt arbete med etableringsprogrammet? 5=instämmer helt; x=vet ej/osäker, antal svarande (n).

Procent (n=500, genomgående)	1	2	3	4	5	x
AF:s handläggarsöd hjälper mig att ge nyanlända individuellt anpassat stöd o. insatser	4	12	29	38	14	3
AF:s IT-stöd hjälper mig att ge nyanlända individuellt anpassat stöd o. insatser	12	21	32	22	7	6

Fråga 6 Hur nöjd är du med följande av AF:s stöd till dig i tillämpningen av det nya regelverket för etableringsuppdraget? 1=mycket missnöjd; 2=ganska missnöjd; 3=varken nöjd eller missnöjd; 4=ganska nöjd; 5=mycket nöjd; x=vet ej/osäker, antal svarande (n).

Procent (n=500, genomgående)	1	2	3	4	5	x
Tillgängligt skriftligt stöd för handläggning av etableringsprogrammet	2	10	22	52	13	1
Tillgängligt skriftligt stöd för tillämpning av utbildningsplikten	7	24	31	28	6	4
Stöd från min närmsta chef i tillämpningen av det nya regelverket	10	18	26	28	17	2
Stöd från min närmsta chef i tillämpningen av utbildningsplikten	11	17	30	25	13	3
Systemstödslösningarna för det nya regelverket	9	22	31	25	6	6
Systemstödslösningarna för utbildningsplikten	15	21	32	17	6	9

Fråga 7 I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om din arbetstid?
1=instämmer inte alls; 5=instämmer helt; x=vet ej/osäker, antal svarande (n).

Procent (n=500, genomgående)	1	2	3	4	5	x
Jag har tid att bedöma vilken typ av stöd o. insatser de nyanlända behöver	7	20	32	30	11	0
Jag har tid att ge nyanlända individuellt anpassat stöd o. insatser	11	26	32	24	6	0
Jag har tid att matcha nyanlända mot arbete	16	27	32	18	6	1
Administrationen jag utför i mitt arbete med etableringsprogrammet tar tid från viktigare arbetsuppgifter	5	4	13	25	52	2
Administrationen av individuella handlingsplaner tar tid från viktigare arbetsuppgifter	4	9	17	27	41	2

Fråga 8 Vilket av följande påståenden anser du stämmer bäst när det gäller utbildningsplikten? Fyra alternativ, antal svarande (n).

Procent (n=500, genomgående)	
En nyanländ med kort utbildning kan undantas från utbildningsplikten om hen under tiden i etableringsprogrammet bedöms vara matchningsbar mot...	
a) ...någon typ av arbete	26
b) ...arbete som bäddar för en långsiktig etablering på arbetsmarknaden	42
c) ...arbete inom ett område som hen är utbildad för och/eller har arbetat inom tidigare	20
d) Vet ej/osäker	12

Fråga 9 I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om anvisning till kommunal vuxenutbildning för nyanlända med utbildningsplikt? 1=instämmer inte alls; 5=instämmer helt; x=vet ej/osäker, antal svarande (n).

Procent (n=500, genomgående)	1	2	3	4	5	x
Jag anvisar den nyanlande så fort som jag har bedömt att personen omfattas av utbildningsplikt	12	9	15	24	28	12
Jag anvisar den nyanlande när det finns tillgängliga utbildningsplatser i kommunen inom rimlig tid	16	9	16	25	21	14

Fråga 10 Du har angett att du arbetade med etableringsuppdraget innan den 1 januari 2018. I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om ditt arbete med det nya etableringsprogrammet jämfört med ditt arbete med etableringsuppdraget innan 2018? 1=instämmer inte alls; 5=instämmer helt; x=vet ej/osäker, antal svarande (n).

Procent (n=447, genomgående)	1	2	3	4	5	x
I mitt arbete med det nya etableringsprogrammet har jag större möjligheter att ge nyanlända individuellt anpassat stöd o. insatser	14	17	38	18	8	5
I mitt arbete med det nya etableringsprogrammet är administrationen mindre tidskrävande	35	26	18	13	6	2
I mitt arbete med det nya etableringsprogrammet har jag större möjligheter att vidta åtgärder när den nyanlände inte följer sin handlingsplan	5	6	14	32	41	2

Fråga 11 Du har angett att du i dag arbetar med både det gamla och det nya regelverket för etableringsuppdraget. I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om ditt arbete utifrån parallella regelverk? (1=instämmer inte alls, 5=instämmer helt).

Procent (n=460, genomgående)	1	2	3	4	5	x
Det är krångligt att arbeta utifrån två olika regelverk	12	11	22	24	31	1
Arbetet med parallella regelverk leder till att administrationen totalt sett blir mer tidskrävande	7	5	15	27	45	2
De parallella regelverken försvårar kommunikationen med de nyanlända	9	8	15	23	44	1

Bilaga 3

Könsuppdelat deltagande i insatser

Figur 1 Aktiviteter bland nyanlända kvinnor i etableringsprogrammet med förgymnasial utbildning, efter beslut om utbildningsplikt, undantag från utbildningsplikt, samt övriga (%).

Beslut	Utbildnings- plikt	Ej utbild- ningsplikt	Övriga	Totalt
Utbildningsinsatser				
Svenska för invandrare (sfi)	46,3	45,9	30,4	43,5
Studie- och arbetsförberedande	32,6	30,5	28,5	31,8
Förberedande utbildning	24,2	18,0	22,9	23,8
Språkutveckling	5,9	4,3	4,9	5,6
Samhällsorientering	4,9	6,4	2,0	4,5
Kommunal vuxenutbildning (grundläggande nivå)	3,7	2,1	1,5	3,3
Kommunal vuxenutbildning (gymnasial nivå)	0,7	1,7	0,4	0,7
Arbetsmarknadsutbildning	0,2	1,3	0,3	0,2
Sfi (yrkesinriktad)	0,1	0,9	0,3	0,2
Yrkessvenska (kompletterande aktör)	0,1	0,0	0,2	0,1
Arbetsinriktade insatser				
Jobbsökaraktivitet	2,8	5,6	4,3	3,2
Arbets träning	2,8	5,2	3,3	3,0
Arbetspraktik	1,3	5,2	2,2	1,6
Stöd och matchning (kompletterande aktör)	1,1	3,4	2,2	1,4
Introduktionsjobb	0,3	2,1	0,2	0,3
Nystartsjobb	0,2	2,6	0,0	0,2
Övrigt				
Ingen registrerad aktivitet	18,7	17,6	28,8	20,4
Projekt	2,8	3,0	3,3	2,9
Vägledning	0,9	2,1	1,2	1,0
Summa antal	5 659	233	1 226	7 118

Figur 2 Aktiviteter bland nyanlända män i etableringsprogrammet med förgymnasial utbildning, efter beslut om utbildningsplikt, undantag från utbildningsplikt, samt övriga (%).

Beslut	Utbildnings- plikt	Ej utbild- ningsplikt	Övriga	Totalt
Utbildningsinsatser				
Svenska för invandrare (sfi)	42,9	39,7	27,7	39,9
Studie- och arbetsförberedande	32,1	28,8	29,3	31,3
Förberedande utbildning	21,3	17,2	19,5	20,5
Språkutveckling	4,2	3,7	3,6	4,0
Samhällsorientering	3,8	5,0	2,6	3,7
Kommunal vuxenutbildning (grundläggande nivå)	3,7	2,0	1,2	3,1
Arbetsmarknadsutbildning	1,7	4,6	3,4	2,3
Kommunal vuxenutbildning (gymnasial nivå)	1,5	1,8	1,1	1,5
Yrkessvenska (kompletterande aktör)	0,7	2,2	1,2	0,9
Sfi, yrkesinriktad	0,2	0,0	0,2	0,2
Arbetsinriktade insatser				
Jobbsökaraktivitet	4,9	5,8	7,4	5,4
Stöd och matchning (kompletterande aktör)	2,9	4,1	3,1	3,1
Arbetspraktik	2,5	5,1	3,7	3,0
Arbets träning	2,3	7,5	2,7	2,9
Introduktionsjobb	1,2	1,7	1,2	1,3
Nystartsjobb	0,9	3,6	1,6	1,3
Övrigt				
Ingen registrerad aktivitet	20,2	17,5	28,9	21,4
Projekt	1,8	2,1	2,2	1,9
Vägledning	0,7	1,3	0,7	0,8
Summa antal	4 822	760	1 203	6 785

Bilaga 4

Sammanställningen bland nyanlända med utbildningsplikt

Tabell 1 Beslut om utbildningsplikt bland de kvarstående i etableringsprogrammet med förgymnasial utbildning i oktober 2018, efter kön, ålder, utbildningsnivå samt marknadsområde.

Arbetsförmedlingens beslut	Omfattas av utbildningsplikt	Omfattas ej av utbildningsplikt	Övriga	Totalt
Antal	10 729	1 009	3 183	14 921
Kön				
Kvinnor	54	24	51	52
Män	46	76	49	48
Åldersgrupp				
20–24 år	21	22	23	21
25–29 år	15	17	16	15
30–39 år	29	29	30	29
40–49 år	20	19	18	20
50–59 år	12	8	10	11
60–64 år	3	5	3	3
Utbildningsnivå				
Förgymnasial utbildning 9 (10) år	31	43	31	32
Förgymnasial utbildning <9 år	46	46	45	46
Saknar formell grundläggande utbildning	23	11	24	22
Marknadsområde				
Stockholm Gotland	15	11	23	16
Norra Mälardalen	7	7	7	7
Södra Mälardalen Östergötland	10	8	8	9
Göteborg Halland	10	31	7	11
Nordvästra Götaland	8	5	5	8
Västra Svealand	11	6	5	9
Skåne	15	5	14	14
Småland Blekinge	14	20	11	14
Södra Norrland	6	2	12	7
Norra Norrland	4	4	6	5
Nationell service	0	0	0	0