

**Förbättrat informationsutbyte
mellan Arbetsförmedlingen och
kommuner för att underlätta
övergångar till studier i
kommunal vuxenutbildning**

**Slutredovisning av Arbetsförmedlingens
och Skolverkets regeringsuppdrag**

© Arbetsförmedlingen och Skolverket
Författare: Anna Nygård (Skolverket) och
Emil Larsson (Arbetsförmedlingen)
Datum: 2021-11-15

Diarienummer
Arbetsförmedlingen: Af-2021/0016 1565
Skolverket: 2021:2017

Förord

Arbetsförmedlingen och Statens skolverk (Skolverket) fick i sina respektive regleringsbrev för budgetåret 2021 i uppdrag att gemensamt analysera hur informationsutbytet kan förbättras mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen i syfte att effektivisera samverkan och underlätta övergångar från arbetslöshet till studier i kommunal vuxenutbildning.

Analysen ska enligt uppdraget visa

- hur ett förbättrat informationsutbyte kan åstadkommas på ett kostnadseffektivt sätt
- vilken typ av informationsutbyte som är nödvändig
- vilka uppgifter som behöver utbytas
- hur sådana uppgifter ska användas
- vilka eventuella författningsändringar som kan krävas.

Redovisningen ska även innehålla en redogörelse för de ekonomiska konsekvenserna av ett förbättrat informationsutbyte. Myndigheterna ska därtill stödja framtagandet av exempel på lokala samverkansstrukturer på operativ nivå gällande övergångar till utbildning.

Arbetsförmedlingen och Skolverket har enligt instruktionerna inhämtat synpunkter på uppdraget från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

Beslut i detta ärende har hos Arbetsförmedlingen fattats av generaldirektör Maria Mindhammar. Ärendet har föredragits av Emil Larsson, kvalificerad handläggare. Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen är biträdande verksamhetsområdesdirektör Maria Kindahl och enhetschef Emil Johansson. Beslutet är fastställt digitalt i Diariet och saknar därför namnunderskrift.

Beslut i detta ärende har hos Skolverket fattats av generaldirektör Peter Fredriksson. Ärendet har föredragits av Anna Nygård, undervisningsråd. Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen är enhetschef Helene Myslek och avdelningschef Kjell Hedwall. Beslutet är signerat av generaldirektör Peter Fredriksson.

Maria Mindhammar
Generaldirektör, Arbetsförmedlingen

Peter Fredriksson
Generaldirektör, Skolverket

Sammanfattning

Idag saknas förutsättningar för att utbyta information för de som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och som är anvisade att ansöka om studier på komvux. Det bidrar till ineffektiv handläggning, dubbelarbete och risk för felaktiga utbetalningar som i slutändan drabbar individen.

Det övergripande målet för regeringsuppdraget givet i regleringsbrevet i december 2020 handlar om att förbättra informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna för att effektivisera samverkan och underlätta övergångar från arbetslöshet till studier på komvux. Syftet är att lägga grunden för en struktur för att kunna utbyta nödvändiga individdata före, under och efter studier. Ett förbättrat informationsutbyte möjliggör för såväl Arbetsförmedlingen som för kommunen att bättre kunna följa och stödja individens övergång till studier på ett kvalitativt sätt.

I uppdraget har Arbetsförmedlingen och Skolverket kartlagt vilka uppgifter som behöver utbytas mellan Arbetsförmedlingen och kommunen och hur dessa uppgifter ska användas. Myndigheterna har identifierat och analyserat juridiska hinder för att se vilka författningsändringar som behöver komma till stånd. Utifrån detta har en skiss på en digital och automatiserad lösning för utbytet tagits fram och slutligen har även beräkningar på ekonomiska konsekvenser för utveckling och implementering gjorts.

Myndigheterna föreslår att Arbetsförmedlingen ska lämna ifrån sig vissa individuppgifter och myndighetsbeslut till kommunerna samt orsaken till ett specifikt beslut. Arbetsförmedlingen bör också få tillgång till betygsdatabasen Beda efter att en rättsanalys gjorts och de juridiska förutsättningarna är på plats.

Från kommunerna föreslår myndigheterna att följande uppgifter ska lämnas:

- uppgifter för mottagande och antagning, studiestart, uppgifter om avbrott och förändrad studietakt samt uppgifter om genomförda studier, samt
- möjlighet att lämna särskilt angelägna uppgifter om en studerande inte har förutsättningar att fullfölja sin studieplanering.

Myndigheterna identifierar även ett antal förslag där ytterligare utredning behövs.

Uppgifterna föreslås utbytas för tre specificerade målgrupper:

1. individer som anvisas att söka om reguljär utbildning,
2. individer som omfattas av utbildningsplikt samt,
3. individer som studerar på komvux inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program.

För att själva informationsutbytet ska vara effektivt ser myndigheterna att det bör vara digitalt och automatiserat, en så kallad maskin-till-maskinlösning. Att utveckla detta är i sig en process som kräver planering och som tar tid, men som ligger i linje med EU:s riktlinjer och regeringens nationella digitaliseringsstrategi för skolväsendet.¹

För att möjliggöra utbytet behöver en uppgiftsskyldighet införas för respektive part samt en föreskriftsrätt för Arbetsförmedlingen. Uppgiftsskyldigheten och informationsutbytet bedöms

¹ Regeringens nationella digitaliseringsstrategi för skolväsendet U2017/04119/S

sammantaget inte medföra extra kostnader för Arbetsförmedlingens och kommunernas uppdrag. Dock med vissa specifika undantag för Arbetsförmedlingens räkning, i synnerhet avseende kostnader för utveckling och drift av de tekniska lösningarna. Ytterligare finansiella medel till myndigheten behövs således för att kunna realisera förslagen.

Arbetsförmedlingen och Skolverket förordar en stegvis implementering under två år utifrån följande:

- Arbetsförmedlingen bör få i uppdrag att förbereda, utveckla och utreda en fortsatt implementering av förslag och tekniska lösningar. Om regeringen bedömer att förslagen ska genomföras behöver finansiella förutsättningar säkerställas.
- Skolverket bistår i implementering av uppgiftsskyldigheten och informationsutbytet och i samband med detta erbjuder webbaserat stöd till kommunerna. I arbetet med att utveckla den tekniska lösningen för informationsutbytet bistår Skolverket med sin expertis utifrån sitt sektorsansvar för skolans digitalisering.
- Arbetet med att förbereda och utveckla de tekniska lösningarna bör ske i fortsatt samråd och nära samarbete med SKR samt ett representativt urval av kommuner.

Innehåll

1. Inledning	6
1.1. Syfte	6
1.2. Övergripande mål	7
1.3. Utgångspunkter för uppdraget.....	7
1.4. Avgränsningar.....	8
1.5. Arbetsgrupper – roller och samverkan	10
1.6. Metod och genomförande	10
2. Bakgrund	12
2.1. Skolformen kommunal vuxenutbildning	12
2.2. Arbetsförmedlingens mål och uppdrag avseende övergångar till reguljära studier.....	13
2.3. Tidigare studier och uppdrag	15
3. Behovsanalys	17
3.1. Tre identifierade målgrupper.....	17
3.2. Kommuners behov av information från Arbetsförmedlingen	20
3.3. Arbetsförmedlingens behov av information från kommuner.....	23
4. Förslag för ett förbättrat informationsutbyte	27
4.1. Förslag avseende uppgifter från Arbetsförmedlingen till kommuner	27
4.2. Förslag avseende uppgifter från kommuner till Arbetsförmedlingen.....	31
4.3. Identifierade förslag i behov av fortsatt utredning.....	39
5. Förslag om författningsändringar	43
5.1. Juridiska förutsättningar för informationsutbyte.....	43
5.2. Uppgiftsskyldighet för kommuner.....	44
5.3. Uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen	45
5.4. Arbetsförmedlingens personuppgiftsbehandling.....	46
5.5. Författningsstöd för att lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling....	46
6. Förslag på digitala lösningar för ett förbättrat informationsutbyte	47
6.1. Teknisk lösning	47
6.2. Utgångspunkter för förslaget.....	49
6.3. Nuvarande informationsutbyten mellan kommun och myndigheter.....	51
7. Kostnads- och konsekvensanalyser	53
7.1. Kostnads- och konsekvensanalys för Arbetsförmedlingen	53
7.2. Kostnads- och konsekvensanalys för kommuner	56
8. Slutdiskussion	59
8.1. Operativt informationsutbyte en del av ett sammanhang	59
8.2. Utveckling och implementering av förslagen.....	59
8.3. Fortsatta utvecklingsbehov	62

1. Inledning

Ungefär var tredje arbetslös som är inskriven på Arbetsförmedlingen saknar idag fullständig gymnasieutbildning, samtidigt som det råder brist på utbildad personal inom många yrken. Ungdomar som saknar fullständig gymnasieutbildning löper dessutom ofta en högre risk att bli långtidsarbetslösa på grund av de utbildningskrav som finns på arbetsmarknaden.

Omkring 30 procent av en årskull i gymnasieskolan avslutar sin utbildning utan gymnasieexamen, vilket motsvarar drygt 30 000 ungdomar per år. Många av dessa behöver erbjudas studiemotiverande insatser i ett tidigt skede för att de därefter ska kunna påbörja eller återuppta en utbildning, vilket i sin tur kan stärka deras möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Behoven av utbildningsinsatser är också betydande för en stor andel inskrivna arbetslösa hos Arbetsförmedlingen. I september 2021 var andelen långtidsarbetslösa² som högst har en förgymnasial utbildning 38%.

Målgruppen för vuxenutbildningen har förändrats samtidigt som kraven på utbildning har höjts, och ett livslångt lärande är i allt högre grad nödvändigt för att möta arbetsmarknadens ständiga omdaning. Samhällets utveckling leder därmed sammantaget till att vuxenutbildningen får en allt starkare betydelse för individen, för en väl fungerande arbetsmarknad och för det demokratiska samhället.

Samhällets och arbetslivets förändrings- och utvecklingstakt innebär ett ökat behov av möjligheter till kompetensutveckling och omställning. För individen är möjligheten till utbildning och livslångt lärande en viktig faktor för att öka förutsättningarna för ett långt och hållbart arbetsliv.

För att fler arbetssökande ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden och för arbetsgivare att få tillgång till den kompetens de efterfrågar, arbetar därför Arbetsförmedlingen för att fler arbetssökande ska studera om den arbetsmarknadspolitiska bedömningen indikerar att sådana insatser behövs.

Här är samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och kommuner och andra aktörer mycket viktigt. Inte minst för att kunna samarbeta kring individer som är i behov av stöd från flera myndigheter och aktörer.

1.1. Syfte

Syftet med uppdraget är att effektivisera samverkan och lägga grunden för en struktur och ett system för att kunna utbyta nödvändig och önskvärd information om individ, i enlighet med regeringens styrning vad gäller digitalisering av den offentliga förvaltningen.³

Idag saknas förutsättningar för att systematiskt utbyta information om individen när det gäller övergången från Arbetsförmedlingen till kommunal vuxenutbildning (komvux). Det påverkar i sin tur Arbetsförmedlingens möjligheter att fatta ändamålsenliga beslut och effektiv uppföljning. Kommunen har inte heller förutsättningar att ta del av Arbetsförmedlingens information om individen och av myndighetens bedömningar och beslut. Sådan information skulle vara relevant för vuxenutbildningen när den ska kartlägga och planera individens studier.

² Avser öppet arbetslösa eller i program.

³ Regeringens program för digital förnyelse av offentlig sektor genomfördes 2015–2018 I programmet fastslogs principen *Digitalt först* vilket är en uttalad ambition att den offentliga förvaltningen, när det är lämpligt, ska välja digitala lösningar vid utformningen av sin verksamhet, se [Digitalisering av offentlig sektor - Regeringen.se](https://www.regeringen.se/491010/1/20150901)

Utifrån individens perspektiv behöver därför informationsutbytet bli mer ändamålsenligt och effektivt.

I uppdraget ingår att Arbetsförmedlingen och Skolverket gemensamt ska kartlägga vilken typ av utbyte som är nödvändigt, vilka uppgifter som behöver utbytas och hur dessa uppgifter ska användas. Därefter ska vi identifiera och analysera vilka juridiska hinder som finns och vilka författningsändringar som behöver komma till stånd för att göra informationsutbytet möjligt. Slutligen ska vi skissa på dels hur utbytet skulle kunna gå till, dels vilka ekonomiska konsekvenser detta kan innebära för både Arbetsförmedlingen och kommunen.

1.2. Övergripande mål

Det långsiktiga målet är att förbättra informationsutbytet mellan Arbetsförmedlingen och kommuner och därmed underlätta övergångar från arbetslöshet till studier inom komvux för att på lång sikt förbättra möjligheterna för individen att komma ut i egen försörjning och stärka arbetsgivares kompetensförsörjning.

Ett delmål med uppdraget är att underlätta den samverkan som sker på operativ nivå genom att Arbetsförmedlingen och kommunen får möjlighet att utbyta nödvändig information om individen utifrån respektive aktörs ansvarsområde och myndighetsutövning. Det innebär exempelvis att:

- kommunen får förutsättningar att ta del av information om gemensamma individer för att få bättre information om utbildningsbehovet hos arbetslösa kommuninvånare samt för att kunna stödja individen utifrån sitt uppdrag.
- Arbetsförmedlingen får förutsättningar att fatta ändamålsenliga och korrekta beslut, och kan följa upp hur det går för individen.
- individen inte behöver vara informationsbärare i situationer där det är lämpligt och önskvärt att information utbyts direkt mellan aktörerna.

1.3. Utgångspunkter för uppdraget

1.3.1. Individen äger sin process

Utgångspunkten för vårt uppdrag är att individen själv bär helheten av sin information och äger sin process. Det är utifrån det perspektivet vi har tagit oss an en möjlig effektivisering. Individen behöver få förutsättningar att ta del av den information hen behöver för att förstå och äga sin process, för att i nästa steg genomföra sina studier och komma ut i arbete. Därmed möjliggörs egenmakt för individen. Ibland är det därför mer lämpligt att individen själv står för informationsutbytet. Sådana typer av uppgifter har vi inte inkluderat i våra förslag.

Samtidigt drabbas individer idag ofta av att de behöver dels återupprepa information, dels gå igenom flera likartade processer. I dessa fall kan ett utbyte direkt mellan parterna vara mer lämpligt. Vi har eftersträvat att balansera båda dessa omständigheter i våra förslag.

1.3.2. Informationsutbytet behöver vara digitalt

Vi bedömer att den typ av information som är nödvändig att utbyta behöver vara digital. Det är här som betydelsefulla effektiviseringar behövs, som underlättar en övergång till studier. Ett digitalt utbyte är nödvändigt för att både Arbetsförmedlingen och kommunen effektivt och ändamålsenligt ska kunna stödja individen inför och under studier, samt i förlängningen ut i

arbete. Ett digitalt informationsutbyte har också förutsättningar att hålla över tid och kan utvecklas utifrån förändrade uppdrag, förutsättningar och behov.

1.3.3. Existerande utbyten finns redan mellan stat och kommun

Vi har försökt hitta synergier med redan existerande utbyten mellan den kommunala huvudmannen för komvux och andra statliga myndigheter där kommunen har en uppgiftsskyldighet att rapportera in uppgifter och då främst uppgifter som huvudmän redan idag är skyldiga att sammanställa och tillhandahålla. Myndigheter som efterfrågar sådana uppgifter är till exempel Centrala studiestödsnämnden (CSN), Statistiska centralbyrån (SCB) och Universitets- och högskolerådet (UHR).

1.4. Avgränsningar

1.4.1. Uppdraget har avgränsats till viss operativ samverkan

Utifrån uppdragets inriktning har vi främst undersökt och analyserat hur information om individen kan förbättras på operativ nivå avseende ett informationsutbyte om individen.⁴ Ett sådant informationsutbyte handlar exempelvis om personuppgifter och olika typer av beslut. En sådan avgränsning inkluderar inte det informationsutbyte som sker vid samordning kring en individ där uppgifter utbyts i någon form av möte där både Arbetsförmedlingen och kommunen är närvarande samtidigt.

Den strategiska samverkan är en förutsättning för att den operativa samverkan ska fungera men berörs i huvudsak inte inom detta uppdrag. På den strategiska nivån bör övergripande information om behov, dimensionering och uppdrag fortsatt utbytas.

Vi har inom ramen för uppdraget inte fokuserat på tillgängliggörandet av öppna data i digitala tjänster för individen. Här föreligger emellertid ett behov ur individens perspektiv för att stärka den enskildas egenmakt. Vi återanknyter till behovet av öppna data avslutningsvis i rapporten. Genom att myndigheter licensierar och tillgängliggör sina data som öppna data skapas förutsättningar att tillhandahålla digitala tjänster som gynnar både individen och andra berörda parter inom områdena arbetsmarknad och utbildning. Att offentlig verksamhet i högre grad än idag tillgängliggör öppna data ligger i linje med EU:s öppna data-direktiv 2019/1024 om öppna data och vidare-utnyttjande av information från den offentliga sektorn, som började gälla sommaren 2021.⁵

1.4.2. Uppdraget har avgränsats till information som bedöms nödvändig att utbyta

Processen för en övergång kan definieras på olika sätt utifrån när den bedöms börja respektive sluta, samt vilka moment som bör inkluderas däremellan. En snäv tolkning kan innebära att enbart information vid ansökan, antagning och mottagande är aktuella. Vi har dock önskat lägga ett vidare perspektiv om vad som en övergång till studier innebär i termer av samverkan mellan aktörerna och individens behov. Vi har därför definierat processen enligt följande flöde:

1. Arbetsförmedlingen bedömer behov av studier för en individ och individen ansöker om studier på komvux.
2. Individen erbjuds studie- och yrkesvägledning och den individuella studieplaneringen påbörjas.

⁴ Läs mer om olika former av samverkan i Arbetsförmedlingen 2021. *Likvärdig service i hela landet*, Af-2021/00114021

⁵ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2019/1024

3. Komvux mottagande- och antagningsprocess sätter i gång.
4. Individen får besked om hen blivit mottagen respektive antagen till utbildning eller om hen nekats plats på grund av urval.
5. Den individuella studieplanen upprättas.
6. Individen deltar i studier till dess att hen har fullföljt sina studier enligt den individuella studieplanen eller om studierna av någon anledning har avbrutits.

Vi har valt detta perspektiv för att visa att ett förbättrat informationsutbyte, som inkluderar flera delar av processen, skapar bättre förutsättningar för övergångar till studier både på individ- och organisationsnivå. Vi anser att ett vidare perspektiv på processen, än exempelvis att bara analysera uppgifter om antagning, är en förutsättning för att skapa en effektiv samverkan.

För att underlätta övergångar krävs det att aktörerna har möjlighet att följa upp själva deltagandet i studier genom att utbyta uppgifter med varandra. På så sätt kan aktörerna förbättra och utveckla sitt arbete också utifrån studiernas progress. Vi anser att det leder till att individen i sin tur får bättre förutsättningar att förkorta tiden i arbetslöshet. I rapporten beskriver vi och analyserar hur och på vilket sätt våra olika förslag ämnar bidra till det.

1.4.3. Uppdragets avgränsningar avseende Arbetsförmedlingens och kommunens ansvar för informationsutbytet

Det är Arbetsförmedlingen och kommunen som ska utbyta information. I flera kommuner har huvudmannen upphandlat vuxenutbildningen på entreprenad av enskilda utbildningsanordnare. Men eftersom huvudmannen behåller huvudmannskapet för de uppgifter som utförs på entreprenad, har huvudmannen i och med detta ansvar för informationsutbytet. De externa utbildningsanordnarna omnämns därmed inte som en direkt part. Det gör heller inte Arbetsförmedlingens fristående aktörer som efter reformeringen av Arbetsförmedlingen i högre grad kommer vara de som erbjuder arbetsmarknadspolitiska insatser och de som besitter information om individen och dennes planering.

En utgångspunkt för vår behovsanalys och våra förslag är dock att fristående leverantörer tillsammans med kommunens externa utbildningsanordnare framöver kommer att utgöra en del av det förbättrade informationsutbytet.

1.4.4. Uppdraget har avgränsats till digitala lösningar på en övergripande nivå

Förslagen om hur digitala lösningar kan utformas ligger på en övergripande nivå utifrån att digitala lösningar i sig inte omnämns i uppdraget. Därför ska inte heller konkreta lösningar tas fram. Vi beskriver alltså inte i detalj hur förslagen ska implementeras, användas och utvecklas av respektive aktör; det har inte heller bedömts möjligt utifrån den tidsram vi har för uppdraget utan det blir en del av det arbete som initieras när förslagen eventuellt genomförs. Vi har istället fokuserat på behov och förutsättningar och utifrån det tagit fram förslag och möjliga ramar för tekniska lösningar.

1.4.5. Uppdraget har avgränsats till hur digitala lösningar kan främja lokal samverkan

Vi har valt att rikta in oss på hur ett digitalt system kan underlätta arbetet och främja en lokal samverkan och berör alltså inte andra avgörande aspekter för hur den lokala samverkan kan utvecklas och förbättras. Vi menar därför att förslagen i sin helhet svarar mot uppdragets skrivning att främja lokala samverkansstrukturer.

Utvecklingsarbeten vad gäller samverkan och digitalisering pågår också inom Arbetsförmedlingen i andra regleringsbrevsuppdrag för 2021 (2.1, 3.10, 3.12, 3.14 och 3.16). För ytterligare analyser och slutsatser hänvisas till slutredovisningar av respektive uppdrag.

1.5. Arbetsgrupper – roller och samverkan

Skolverket och Arbetsförmedlingen valde ett nära samarbete utifrån respektive myndighets mål och uppdrag. Arbetsgruppen har bestått av en samordnare från respektive myndighet samt sakkunniga från både Skolverket och Arbetsförmedlingen som har bistått med expertis utifrån sitt område. Från SKR har vi fått inspel till samtliga delar i uppdraget, alltifrån urval av kommuner för att kartlägga behov av informationsutbyte, till inspel på digital lösning.

Arbetsförmedlingen har skissat på en digital lösning för informationsutbytet. Skolverket bistod med värdefull expertis utifrån sitt sektorsansvar att främja och stödja digitaliseringen inom utbildningsväsendet.

Avseende de ekonomiska konsekvenserna har Arbetsförmedlingen bedömt vilka effekter förslagen får för myndigheten, bland annat har Arbetsförmedlingen räknat på vad det skulle kosta att utveckla en digital lösning för detta informationsutbyte. Vi har tillsammans med SKR tagit fram bedömningar av vilka konsekvenser förslagen får ur ett kommunperspektiv.

1.6. Metod och genomförande

Vi bjöd in sju kommuner till en workshop för att kartlägga kommunernas behov av att utbyta information med Arbetsförmedlingen, samt hur den informationen i så fall skulle användas. Urval gjordes utifrån kommunernas förutsättningar, storlek samt geografiska läge. De kommuner som deltog var Stockholm, Helsingborg, Borås, Växjö, Hultsfred, Gävle och Nordanstig.

Kommunerna fick beskriva hur informationsutbytet ser ut idag, samt hur den skulle kunna se ut i ett önskat läge. De fick precisera vilken typ av information som var nödvändig att utbyta, varför den var nödvändig och hur uppgifterna skulle användas.

Arbetsförmedlingen presenterade därefter sina behov av att utbyta information med kommunen. Det underlaget har tagits fram i olika sammanhang, i workshops och i undersökningar som Arbetsförmedlingen har gjort internt på myndigheten.

Utifrån de behov som framkom i kartläggningen har vi analyserat vilken information som är nödvändig att utbyta mellan aktörerna. Utifrån dessa infallsvinklar har vi gjort avvägningar för att slutligen landa i ett antal slutsatser och förslag. I uppdraget presenterar vi både ett antal skarpa förslag och ett antal förslag på information som vi anser vara relevant att utbyta, men som kan bli aktuellt i ett nästa steg eftersom dessa förslag kräver fortsatt utredning.

Utifrån våra skarpa förslag på nödvändig information som behöver utbytas har Arbetsförmedlingens verksjurister identifierat och analyserat juridiska hinder. De har därefter gett förslag på vilka författningsändringar som skulle behöva komma till stånd för att göra informationsutbytet möjligt ur ett juridiskt perspektiv.

När det handlar om hur informationsutbytet ska gå till har vi skissat på en möjlig digital lösning. I det sammanhanget har vi återigen studerat hur de informationsöverföringarna som vi nämner ovan går till, för att se om man kan göra på liknande sätt även in detta informationsutbyte.

Viktiga samtalspartners har varit Forum för informationsstandardisering inom skolväsendet (FFIS). Det är en grupp som leds av Skolverket och som arbetar med att utveckla digitala och automatiserade lösningar för informationsutbyte inom skolväsendet och med andra myndigheter. FFIS består av representanter från flera myndigheter, Svenska institutet för standarder (SIS), kommuner och leverantörer av system till skolväsendet. Branschorganisationen för leverantörer, Swedish Edtech Industry, är tillsammans med SKR representerade i styrgruppen för FFIS.

2. Bakgrund

2.1. Skolformen kommunal vuxenutbildning

Den kommunala vuxenutbildningen (komvux) har som övergripande mål att den vuxna individen enligt skollagen⁶ ska stödjas och stimuleras i sitt lärande och ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. De senaste åren har komvux fått en alltmer framträdande roll för kompetensförsörjning och olika målgruppers etablering på den svenska arbetsmarknaden, vilket bidragit till att de övergripande målen i skollagen fått tillägget att komvux ska ge en god grund för elevernas fortsatta utbildning, och utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet. Dessa mål genomsyrar även såväl vuxenutbildningens läroplan (Lvux12) som dess kurs- och ämnesplaner.

Målgruppen för komvux har under de senaste åren både vuxit och förändrats med fler nyanlända och personer i behov av stöd. Samtidigt utvecklas samhället och arbetslivet i snabb takt, vilket ställer nya krav på kunskap och kompetenser hos individerna. Elevantalet ökade inom komvux 2020 till att omfatta 400 000 elever. Flest antal elever på komvux återfanns på gymnasial nivå där totalt 243 000 elever studerade under året, en ökning med 12 procent jämfört med 2019. Elevantalet i komvux på grundläggande nivå hade i stället minskat med 1 procent sedan 2019 och elevantalet inom komvux som sfi minskade med 10 procent jämfört med 2019.⁷

Komvux är en skolform som omfattar delarna:

- komvux som särskild utbildning
- komvux på grundläggande nivå
- komvux på gymnasial nivå
- svenska för invandrare (sfi).

Komvux är en skollagsreglerad skolform som omfattas av samma grundläggande mål och principer som övriga skolväsendet, exempelvis rätten till likvärdig utbildning, samt rätten till ledning och stimulans för att utifrån sina förutsättningar kunna utvecklas så långt som möjligt mot utbildningens mål i kursplaner med mera.⁸

2.1.1. Huvudmannaskap för komvux

Regleringen kring enskilda huvudmän gäller inte komvux. Kommunen är huvudman men kan lägga ut utbildningen på externa utbildningsanordnare genom entreprenadavtal.⁹ Entreprenad innebär dock att huvudmannaskapet enligt skollagen alltid ligger kvar på hemkommunen. Kommunen kan genom samverkan sluta avtal med en annan kommun eller med en region om att den andra kommunen eller regionen övertar kommunens uppgifter enligt skollagen på ett visst område.¹⁰

⁶ 20 kap. 2 § skollagen (2020:447)

⁷ Skolverkets PM, *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2020*, Dnr. 2021:1279

⁸ 20 kap. 4 § skollagen (2020:446)

⁹ 23 kap. 23§, skollagen (2020:605)

¹⁰ Om Kommunalförbund, se 9 kap. 1–18 § kommunallagen (2019:835)

Den som har rätt till utbildning i sfi har också rätt och möjlighet att i stället delta i en folkhögskolas utbildning som motsvarar sfi. För att det ska vara möjligt ska folkhögskolan ha tillstånd att sätta betyg, anordna provning samt utfärda betyg och intyg. Folkhögskolan ska också ha för avsikt att ta emot personen till utbildningen.¹¹

2.1.2. Ansökan, behörighet och rätt till komvux

Det är upp till varje enskild individ att ansöka om studier på komvux. Efter ansökan följer en process för mottagande och antagning som är reglerad i skollagen. Vissa kurser på komvux är rättighetslagsstadgade om individen uppfyller de behörighetskrav som anges i skollagen. För behöriga med rätt till utbildningen antas den sökande i samband med beslut om mottagande. Ett beslut att en sökande är antagen innebär att den sökande har en plats på och kan påbörja utbildningen. Det är rektor som fattar beslut om antagning och det beslutet kan inte överklagas.¹²

2.1.3. Vägledning och studieplanering i komvux

Alla elever på komvux ska ha en individuell studieplan. När den individuella studieplanen utarbetas ska eleven erbjudas studie- och yrkesvägledning. I vägledningen ska det ingå information om möjligheter till fortsatta studier, arbetslivets kompetens- och rekryteringsbehov samt studieekonomiska förutsättningar. Den individuella studieplanen ska upprättas i nära anslutning till antagningen.¹³

Det är hemkommunen, det vill säga den kommun där personen är folkbokförd, som ansvarar för att planen upprättas. Rektor ansvarar för att planen revideras vid behov och att hemkommunen får information om revideringen. En elev kan också studera i en annan kommun, även då ansvarar hemkommunen för att det upprättas en individuell studieplan. Det är också varje hemkommuns ansvar att organisera verksamheten så att det finns rutiner för hur elevens individuella studieplan blir tillgänglig för såväl elev som berörd personal.

Målgrupperna för komvux är heterogena och utbildningsbehoven varierar, bland annat beroende på utbildningsbakgrund och på hur länge sedan det var som personen studerade. En vuxen person har också kunskaper och kompetenser som kan tas tillvara i studierna. När den individuella studieplanen ska upprättas är det viktigt att tillsammans med eleven titta på studiegången ur olika perspektiv, dels för att analysera behovet av stöd när det gäller kurser, studieform, och eventuell kombination av studier inom vuxenutbildningens olika skolformsdelar, dels för att eleven ska kunna kombinera studier med arbete.

En väl genomtänkt individuell studieplan ger eleven en tydlig bild av planerade studier utifrån individuella mål, behov och förutsättningar. Den är också viktig för de berörda utbildningsverksamheterna, även om utbildningen genomförs av flera olika anordnare. Därmed bidrar planen till en effektiv utbildning som utgår från elevens mål med studierna. Individuella studieplaner kan också ge underlag för huvudmannen i arbetet med att planera, följa upp och utveckla verksamheten.

2.2. Arbetsförmedlingens mål och uppdrag avseende övergångar till reguljära studier

Arbetsförmedlingen arbetar för att fler arbetssökande ska studera när den arbetsmarknadspolitiska bedömningen indikerar att sådana insatser behövs, bland annat för att

¹¹ 23 kap. 2 § skollagen (2020:605)

¹² 20 kap 11, 13, 19–19 b och 21–23 §§ skollagen (2020:446)

¹³ 20 kap. 8§ skollagen (2015:482)

fler arbetssökande ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden och för att arbetsgivare ska få tillgång till den kompetens de efterfrågar.

2.2.1. Uppdrag att öka övergångar till reguljära studier

Sedan 2016 har Arbetsförmedlingen haft ett antal verksamhetsmål i olika former i myndighetens regleringsbrev som avsett att öka andelen arbetssökande som påbörjar reguljär utbildning. För 2020 och 2021 har regeringen gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att öka övergångarna från arbetslöshet till reguljär utbildning. Här arbetar myndigheten med olika informerande, motiverande och vägledande insatser för att öka chansen att arbetssökande som är i behov av utbildning ska kunna påbörja och fullfölja reguljära studier.

Regeringen har också beslutat att utöka möjligheterna för arbetssökande med behov av grundläggande eller gymnasial utbildning att kunna studera inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program, för att öka övergångarna till utbildning bland arbetssökande. De utvidgade möjligheterna innebär att fler arbetssökande kan studera i upp till ett år med ekonomisk ersättning när det är motiverat för att kunna få ett jobb.

Vissa arbetssökande inom etableringsprogrammet har också ett betydande behov av reguljär utbildning. För att förstärka de korttidsutbildades situation på arbetsmarknaden infördes utbildningsplikten den 1 januari 2018, i samband med att regelverket för etableringsprogrammet trädde i kraft.

2.2.2. Uppdrag att öka anvisningar att ansöka till reguljära studier

Arbetsförmedlingen har också fått i uppdrag att öka antalet anvisningar till reguljära studier, i syfte att fler arbetssökande ska få ta del av utbildning och därmed ges förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden.¹⁴ Vid en kontakt med arbetssökande gör Arbetsförmedlingen en samlad arbetsmarknadspolitisk bedömning av den arbetssökandes tidigare utbildning, erfarenhet och kompetens i relation till de krav som ställs på arbetsmarknaden. Om myndigheten bedömer att den arbetssökande behöver reguljära studier för att förbättra sina möjligheter till arbete är den arbetssökande aktuell för anvisning att söka reguljära studier, förutsatt att hen tillhör den målgrupp¹⁵ som är aktuell för anvisning.

Arbetsförmedlingen anvisar en arbetssökande att ansöka om studier på en av två möjliga nivåer.

- grundläggande/gymnasial nivå hos kommun eller folkhögskola
- eftergymnasial nivå (högskola/universitet, folkhögskola eller yrkeshögskola)

Denna anvisningsaktivitet används i detta fall inte för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

Anvisning att söka reguljär utbildning sker genom att den arbetssökande informeras om att ta kontakt med aktuell utbildningsanordnare för att göra en ansökan. Anvisningen läggs som en aktivitet i den arbetssökandes planering och tidsätts med en sista dag då ansökan ska vara gjord och besvarad i den arbetssökandes aktivitetsrapport.¹⁶

¹⁴ Med reguljära studier menas utbildning som sker i kommun på folkhögskola, på yrkeshögskola eller på högskola/universitet. I Arbetsförmedlingens fastlagda definition av reguljära studier inkluderas inte svenska för invandrare (sfi).

¹⁵ Det vill säga deltar i de arbetsmarknadspolitiska programmen jobb- och utvecklingsgarantin och etableringsprogrammet, och bara när myndigheten också kan bevilja aktivitetsstöd för de studier den arbetssökande anvisas att söka till.

¹⁶ Läs mer om Arbetsförmedlingens arbete med anvisningar att ansöka om reguljära studier i åiterrapporten *Fler anvisningar till reguljära studier*, Af-2021/0026 4333

Arbetsförmedlingen bedömer i sin återrapport 2021 att anvisningar som metod, i kombination med andra eventuella insatser, bidrar till att tydliggöra för den arbetssökande vad som krävs för att få en varaktig anställning på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen konstaterar samtidigt att brister i uppföljning av arbetssökande efter anvisning att söka reguljär utbildning bland annat beror på otillräcklig tillgång till systemstöd som förenklar och effektiviserar myndighetens arbete med anvisning till reguljär utbildning.

Arbetsförmedlingens återrapportering 2021 visar också att anvisning om att söka reguljär utbildning inte alltid görs för de som omfattas av utbildningsplikt. Ökningen av antalet anvisningar till att söka studier har framförallt skett för personer som inte omfattas av utbildningsplikt.¹⁷

2.3. Tidigare studier och uppdrag

I det här avsnittet tar vi upp tidigare rapporter, studier och utredningar som är relevanta för uppdraget syfte för att fördjupa analysen av de problembeskrivningar som rapporten berör.

2.3.1. Gemensamma arbetssätt, processer och digitala tjänster underlättar informationsutbyte och samverkan

I Arbetsförmedlingens och Skolverkets gemensamma uppdrag om insatser för bättre samverkan konstateras ett fortsatt behov av övergripande och gemensamma informations- och kommunikationsinsatser, utifrån olika myndigheters perspektiv, för att underlätta individers väg från arbetslöshet till utbildning. I redovisningen poängterades också att gemensamma arbetssätt och processer tillsammans med digitala tjänster kan vara en möjlig väg för att förbättra informationsutbyte och samverkan.¹⁸ Utvecklingen av digitala lösningar kan dock försvåras av att befintliga systemlösningar skiljer sig åt mellan olika kommuner. Systemen är dessutom slutna och bygger inte på öppna data genom applikationsprogrammeringsgränssnitt, API:er, vilket är en förutsättning för att skapa digitala tjänster för såväl individ som samhälle.

2.3.2. Utbildningsutbudet inom komvux behöver tillgängliggöras genom SUSNA-navet

I redovisningen som nämns ovan framkom även att det behövs informationsutbyte när det handlar om tillgängligt utbildningsutbud. I detta sammanhang skulle Skolverkets befintliga tjänst, SUSNA-nav, kunna användas som en lösning för att hantera data som på kommunal eller regional nivå beskriver det aktuella utbudet av kommunal vuxenutbildning. SUSNA-navet är ett samarbete som går ut på att automatiskt hämta in information om utbildningar, från grundskolor till högskoleutbildningar. Samarbetet påbörjades år 2002 av Skolverket och Arbetsförmedlingen.

År 2021 gav Regeringen åtta myndigheter, däribland Arbetsförmedlingen och Skolverket, i uppdrag att bland annat utveckla förutsättningarna för att tillgängliggöra data och digital information om utbildning och arbetsmarknad, samt etablera former för att förvalta en sammanhållen datainfrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande.¹⁹ Information om SUSNA-navets utbildningar beskrivs i regeringsuppdraget kunna stärka förutsättningarna för utveckling av tjänster som kan matcha behoven på arbetsmarknaden med utbildningsutbudet.

¹⁷ Arbetsförmedlingens återrapport *Fler anvisningar till reguljär utbildning (2021)*

¹⁸ Redovisning av Skolverkets och Arbetsförmedlingens gemensamma uppdrag om insatser för bättre samverkan, U2018/02877/BS (delvis), U2018/02960/S

¹⁹ Regeringsbeslut 2021-06-17 N2021/01915

Implementering av SUSNA-navet i arbetsprocesser får olika konsekvenser när det gäller att underlätta individers väg från arbetslöshet till utbildning beroende på hur uppdraget avgränsas, till exempel vad gäller ändrade arbetssätt eller andra typer av konsekvenser ur ett kommunalt perspektiv.

2.3.3. Krav på uppgiftsskyldigheten anses förbättra informationsutbytet mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna

Utredningen *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk* (fortsättningsvis kallad Klivautredningen), föreslog i sitt slutbetänkande²⁰ att Arbetsförmedlingen ska lämna uppgifter till kommunerna om vilka individer som anvisats till etableringsprogrammet och som enligt Arbetsförmedlingen omfattas av utbildningsplikten.

Denna uppgiftsskyldighet anses förbättra kommunernas möjligheter att tillsammans med individen göra en individuell studieplan utifrån individens behov och förutsättningar, där kraven på dem som omfattas av utbildningsplikt tillgodoses. Uppgiftsskyldigheten bedömdes enligt utredningen även behövas för att kommunerna ska veta vilka individer som omfattas av den garanterade undervisningstiden på minst 23 timmar i veckan.

2.3.4. Individen upplever höga trösklar för att påbörja utbildning

Ett samarbetsprojekt om hur fler ska kunna ta del av det livslånga lärandet har tidigare genomförts av Skolverket, Arbetsförmedlingen, CSN och SKR. Syftet var att fånga vuxna individers upplevelse av utbildningssystemet och utifrån den gemensamma problembild som växte fram, se hur möjligheterna till livslångt lärande kan förbättras samtidigt som hinder för livslångt lärande undanröjas.

Projektet visade bland annat att livslångt lärande inte ses som en naturlig del av livsresan och att systemet inte fullt ut är anpassat för dagens verklighet och utmaningar. Några av de hinder som individerna upplevde för att ta del av utbildning var att det fanns höga trösklar för att påbörja utbildning, att den egna kompetensen inte tas till vara, att man saknade ekonomisk trygghet samt att stöd och möjligheter till individanpassning utifrån behov varierade.²¹

2.3.5 Den nationella statistiken för vuxenutbildningen behöver utvecklas

Klivautredningen fann att Skolverket och SCB som ett led i arbetet med kvalitet och genomströmning behöver utveckla den nationella statistiken när det gäller komvux i allmänhet, och sfi i synnerhet, så att statistiken bättre beskriver verksamheten utifrån dess förutsättningar och möjliggör uppföljning och analys av hur utbildningarna och verksamheterna utvecklats i förhållande till de nationella målen och hur resurser används.²²

I Skolverkets lägesbeskrivningen 2017 konstaterade myndigheten att dåligt anpassade it-system är en faktor som kan göra det svårare att följa upp vuxenutbildningen, eftersom de olika it-system som kommunerna använder ofta inte förmår att fullt ut spegla en flexibel vuxenutbildning. Ibland är systemen inte heller kompatibla med varandra.

²⁰ *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*, SOU 2020:66

²¹ Arbetsförmedlingen 2019. *Utbildningssystemet – ett samskapande växthus. Steg 1 Individens upplevelse, bakgrund och metodbeskrivning*, Af dnr. 2019/0032 2111.

²² *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*, SOU 2020:66

3. Behovsanalys

I det här avsnittet redovisar vi vilka målgrupper från Arbetsförmedlingen som berörs av ett förbättrat informationsutbyte. Därefter redovisas vilka behov som både Arbetsförmedlingen och kommunen säger sig ha utifrån dessa målgrupper och utifrån den process som presenterats i avsnittet *Utgångspunkter för uppdraget*. Kommunernas behov grundar sig på de workshops som myndigheterna har haft under våren med sju kommuner. De grundar sig också på de dialoger som både Arbetsförmedlingen och SKR har haft med kommunerna under 2020 - 2021 rörande den målgrupp som omfattas av utbildningsplikten. Behoven redovisas separat för respektive part. I samband med det gör vi en analys som utgör grunden för de förslag som presenteras i efterföljande avsnitt.

3.1. Tre identifierade målgrupper

För att identifiera vilka individer som är aktuella för ett förbättrat informationsutbyte har vi specificerat vilka grupper av inskrivna arbetslösa hos Arbetsförmedlingen som skulle betjäna av ett effektiviserat utbyte. För att ett ärende ska vara föremål för informationsutbyte bedömer vi att det är lämpligt att individen vid den aktuella tidpunkten är inskriven på Arbetsförmedlingen. Det innebär att arbetssökande som skriver ut sig från Arbetsförmedlingen i samband med övergång till studier på komvux inte bedöms vara en del av målgruppen för informationsutbyte efter tidpunkten för övergången.

De valda målgrupperna både överlappar varandra och åtskiljs på olika sätt och en individ kan ingå i flera målgrupper men vid skilda tidpunkter. Uppdelningen är ett sätt att särskilja att utbytet delvis behöver ske baserat på olika förutsättningar och behov som är kopplade till *när* utbytet sker under en individs övergång till studier.

Vi har specificerat två målgrupper där individen förväntas ta del av reguljära studier och en tredje målgrupp för individer som bedriver pågående studier.

3.1.1. Målgrupp 1: Individer som anvisas att söka reguljär utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå

Vid kontakt med en arbetssökande gör Arbetsförmedlingen en samlad arbetsmarknadspolitisk bedömning av personens tidigare utbildning, erfarenhet och kompetens i relation till de krav som ställs på arbetsmarknaden för att få ett arbete. I de fall bedömningen görs att den arbetssökande har behov av reguljära studier för att förbättra sina möjligheter till arbete, är den arbetssökande *aktuell för anvisning att söka reguljära studier*.²³ Detta givet att de uppfyller övriga villkor som beskrivs i avsnitt 2.2.2. Anvisning sker genom att den arbetssökande informeras om att ta kontakt med aktuell utbildningsanordnare för att göra en ansökan. Anvisningen läggs som en aktivitet i den arbetssökandes planering och tidsätts med ett sista datum då ansökan ska vara gjord och besvarad i den arbetssökandes aktivitetsrapport.

²³ Aktiviteternas namn i individens planering är "Söka utbildning hos kommun eller folkhögskola" respektive "Söka utbildning hos yrkeshögskola, högskola/universitet eller folkhögskola"

Målgrupp 1

- ✓ Individer som har behov av reguljära studier för att förbättra sina möjligheter till arbete och som därför anvisats att söka reguljär utbildning
- ✓ Individer som är inskrivna i etableringsprogrammet och jobb- och utvecklingsgarantin



3.1.2. Målgrupp 2: Individer som omfattas av utbildningsplikt

Utbildningsplikten gäller för de arbetssökande i etableringsprogrammet²⁴ med kort utbildningsbakgrund vilka inte bedöms kunna matchas mot ett arbete under tiden i programmet, varken direkt eller efter att ha tagit del av någon av Arbetsförmedlingens insatser. Med *kort utbildning* menas här att den arbetssökande inte har slutfört en gymnasieutbildning. Med *arbete* avses anställning med eller utan lönesubvention eller anpassning. Arbetsförmedlingen har i oktober i år beskrivit sitt arbete med utbildningsplikten i återrapporten *Öka övergångar till reguljär utbildning*.²⁵

Utbildning som ska erbjudas inom ramen för utbildningsplikten är:

- sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskolan,
- samhällsorientering samt utbildning enligt 13 § första stycket, punkt 2 i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända, det vill säga utbildning inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå, särskild utbildning för vuxna eller motsvarande utbildning inom folkhögskolan.

När Arbetsförmedlingen gjort en bedömning om att utbildningsplikt föreligger ska deltagaren anvisas att söka reguljär utbildning. Detta sker dock inte för samtliga av olika skäl men andelen har ökat på senare tid.²⁶ Därför överlappar den grupp som omfattas av utbildningsplikt till viss del med målgrupp 1. Men i vissa hänseenden är det viktigt att särskilja grupperna, vilket beskrivs i efterkommande delar av behovsanalysen.

²⁴ Personer som fått beslut om etableringsprogrammet enligt förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

²⁵ Arbetsförmedlingen 2021, *Öka övergångar till reguljär utbildning*, Af-2021/0067 4581

²⁶ Arbetsförmedlingen 2021, *Öka övergångar till reguljär utbildning*, Af-2021/0067 4581



Målgrupp 2

- ✓ Individer som fått bedömning om utbildningsplikt
- ✓ Individer som är arbetssökande i etableringsprogrammet
- ✓ Individer som har en kort utbildningsbakgrund och saknar slutförd gymnasieutbildning

3.1.3 Målgrupp 3: Individer som studerar i kommunal vuxenutbildning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program

Arbetsförmedlingen har för vissa arbetssökande möjligheten att fatta programbeslut där insatsen består av kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap skollagen eller motsvarande studier vid folkhögskola.

Vi bedömer att det finns ett behov av informationsutbyte vad gäller individer som studerar i kommunal vuxenutbildning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Studierna utgör i dessa fall en del i individens planering med Arbetsförmedlingen.

Ur Arbetsförmedlingens perspektiv rör det sig om individer som får programbeslut enligt 13 § första stycket punkt 2 i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända samt enligt 30 § punkt 4 i förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.²⁷ Detta inkluderar exempelvis även studier som är möjliga för deltagare i ramprogrammet jobb- och utvecklingsgarantin.

Sedan november 2020 har Arbetsförmedlingen utökade möjligheter att bevilja programbeslut för studier inom kommunal vuxenutbildning även för andra grupper av inskrivna på Arbetsförmedlingen. Det inkluderar också individer som vid tiden för ett beslut om insats enligt 30 § p. 4 inte redan är inskrivna i ett ramprogram, exempelvis öppet arbetslösa.

I slutet av september 2021 uppgår det totala antalet individer i denna målgrupp till cirka 18 000 individer.

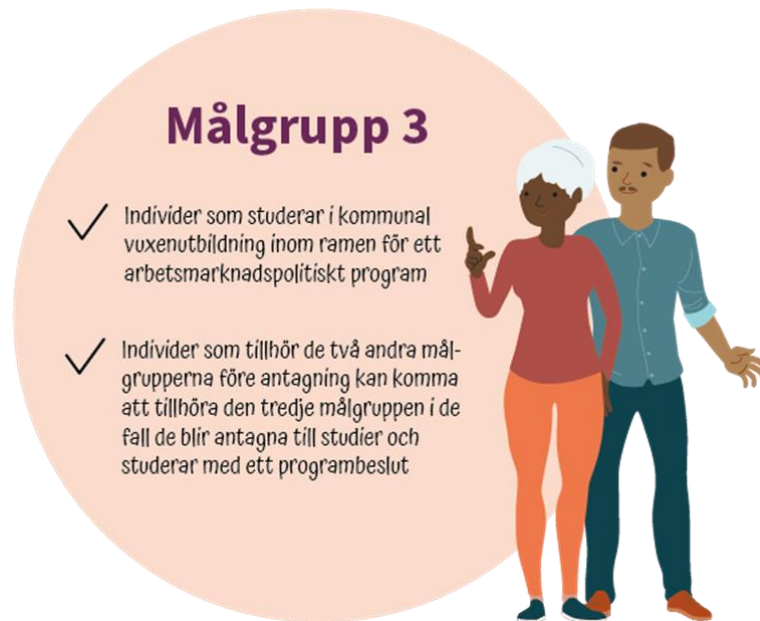
Flertalet som studerar inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program studerar med ersättning. De ersättningsformer som är aktuella är aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning. Ersättningen betalas ut av Försäkringskassan. Det finns dock ett antal begränsade undantag.²⁸ Den tredje målgruppen går därför inte att likställa med ett beslut om ersättning.

²⁷ Samtliga dessa individer har, utifrån nuvarande regelverk och rutiner, beslut om utbildningsanvisning från Arbetsförmedlingen (så kallat UTA-beslut).

²⁸ Vissa undantag finns för individer i jobb- och utvecklingsgarantin.

Individer som tillhör de två första målgrupperna före antagning kan komma att tillhöra den tredje målgruppen om de blir antagna till studier och studerar med ett programbeslut. Det gäller dock inte för samtliga i målgrupp 1 och 2 eftersom en individ från dessa målgrupper kan bli antagen till studier och skriva ut sig från Arbetsförmedlingen. De studerar sedan i dessa fall alltså inte med ett programbeslut.

Den tredje målgruppen är även vidare i sitt omfång än enbart de individer från de två ovan nämnda målgrupperna som börjar studera med ett programbeslut. Ytterligare grupper av arbetslösa kan studera med ett programbeslut och därmed inkluderas i målgruppen, exempelvis individer som studerar på sfi inom etableringsprogrammet.



3.2. Kommuners behov av information från Arbetsförmedlingen

Kommuner har idag inte tillgång till information om vilka av Arbetsförmedlingens målgrupper som myndigheten bedömer är i behov av studier inom komvux. Individen måste på eget initiativ framföra om Arbetsförmedlingen gjort en bedömning eller en planering som har bäring på studierna. Kommuner har beskrivit att detta innebär att den typen av viktig information ofta går förlorad och att det finns en risk att processen avbryts, försenas eller kompliceras.

Kommunen ansvarar för att alla elever inom komvux har tillgång till vägledning som underlättar deras framtida utbildnings- och yrkesval utifrån deras behov.²⁹ För att underlätta kartläggning, vägledning och planering av individens studier har fler kommuner framfört att de skulle behöva information om vilka inskrivna arbetslösa Arbetsförmedlingen bedömer är i behov av att söka studier inom komvux. På så sätt skulle kommunerna kunna vägleda eleverna och planera studierna för en individ så att studietiden på komvux används på ett effektivt sätt.

Kommunerna har också uppgett att gemensamma ärenden kan upplevas som svåra. De får gissa och anta om vad som föranlett en bedömning, eller vad Arbetsförmedlingens bedömning innebär för individens förutsättningar för studier. I takt med att Arbetsförmedlingen i allt högre grad matchar till arbete genom utbildning uppstår dessutom allt fler sådana situationer. Kommuner har därtill beskrivit att individen ofta förutsätter att kommunerna är införstådda i just den

²⁹ 2 kap. 29 § skollagen (2010:800)

enskildas process som inskriven hos Arbetsförmedlingen. Det kan också förutsättas av individen att ett utbyte sker mellan aktörerna när Arbetsförmedlingen har fattat ett beslut. Kommunerna poängterar dock att det är viktigt att individen äger och förstår helheten av sin process, men att kommunerna behöver information för att kunna stödja individen.

Kommunerna har också framfört att information om Arbetsförmedlingens målgrupp eventuellt kan vara relevant i en antagningsprocess kopplat till urval och till den prioriteringsordning som är reglerad i skollagen (20 kap. 2 §) och förordning om vuxenutbildning (2011:1108). Från den 1 juli 2021 gäller nya regler för vilka som ska prioriteras till komvux på gymnasial nivå och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå. Förändringen innebär att de som har störst behov av utbildning ska prioriteras.

Kommunernas förutsättningar att planera och dimensionera ett relevant utbildningsutbud utifrån de arbetsmarknadspolitiska behoven påverkas negativt av bristen på information. Detta är särskilt tydligt i relation till två målgrupper. Det gäller individer som omfattas av utbildningsplikt samt individer som anvisas att söka reguljär utbildning. Kommuner menar att behovet är särskilt ömmande för dessa individer.

3.2.1. Behov som är kopplade till arbetet med utbildningsplikten

Sedan utbildningsplikten infördes har det framförts behov av informationsöverföring mellan Arbetsförmedlingen och kommuner. Givet att utbildningsplikten tydliggör behovet av utbildning för kortutbildade nyanlända har kommunen ett behov av att få uppgifter om hur många individer det rör sig om och vilka individerna är. Det rör således information i den del av den identifierade processen som sker före studiernas påbörjan. Sådan information skulle enligt kommunerna underlätta deras arbete med att dimensionera, kartlägga och planera för individens studier så att tiden inom etableringsprogrammet används på ett effektivt sätt.

Arbetsförmedlingen ser också ett behov av att i högre utsträckning kunna meddela kommunerna när en bedömning har gjorts. Individer som omfattas av utbildningsplikt ska enligt rutin få en anvisning om att ansöka om studier men det förekommer att sökande som omfattas av utbildningsplikt inte får någon sådan anvisning.

Vi menar att det ur ett kommunalt perspektiv finns ett behov av information om samtliga arbetssökande som bedöms ha utbildningsplikt, utifrån att samtliga arbetssökande med utbildningsplikt förväntas delta i reguljär utbildning. Bedömningen ligger också i linje med Klivautredningen som utredde och la fram förslag kopplat till utbildningsplikten.

Att få information om antal bedömningar ger huvudmannen bättre förutsättningar att anpassa och utveckla ett relevant utbud. Arbetsförmedlingens uppdrag underlättas dessutom om kommunerna har möjlighet att kunna vara mer proaktiva gentemot denna målgrupp i bemärkelsen att de kan utveckla ändamålsenliga processer för att möta det samlade utbildningsbehovet bland kommuninvånarna.³⁰

För att kunna anpassa utbud och vägledning har det framförts önskemål om att ta del av individens utbildningsnivå och behov av tolk samt modersmål. En person som omfattas av utbildningsplikt är alltid kortutbildad men det kan dock finnas stora skillnader för individens förutsättningar att studera om man exempelvis har genomfört en fullständig grundskoleutbildning eller inte studerat alls.

³⁰ Arbetsförmedlingen 2021, *Öka övergångar till reguljär utbildning*, Af-2021/0067 4581

3.2.2. Behov kopplade till Arbetsförmedlingens anvisningsuppdrag

Arbetsförmedlingens förstärkta uppdrag att öka övergångar till studier, samt att som en del av detta öka antal anvisningar till att ansöka om utbildning, har påverkat behoven av samverkan med huvudmännen för komvux. I takt med att Arbetsförmedlingen anvisar allt fler individer till att söka reguljär utbildning på grundläggande och gymnasial nivå ökar behovet ur individens perspektiv av att aktörerna har ett välfungerande utbyte av information.

Kommuner har uttryckt ett behov av att få bättre förutsättningar till information om vilka av deras potentiella elever som är anvisade att ansöka från Arbetsförmedlingen och varför en sådan anvisning har gjorts. Kommuner har lyft en oro över hur många anvisningar som kommer göras och vad det innebär för det kommunala uppdraget. En viktig del har varit just bristande tillgång till grundläggande information och kunskap om vad en anvisning innebär för den enskilda. Men också avseende vilka förutsättningar individen har för studier, exempelvis kopplat till studiemotivation och eventuella funktionsnedsättningar. Det medför vissa svårigheter för kommunens studie- och yrkesvägledning och deras arbete med att stödja och vägleda individen. Samtidigt betonar kommuner att individen själv även fortsatt behöver beskriva sin situation och att exempelvis studie- och yrkesvägledaren utifrån det gör en bedömning.

3.2.3. Behov kopplade till pågående studier

För individer som är antagna till studier och studerar inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program fortsätter behovet av informationsutbyte under denna del av processen. Kommunerna behöver alltså i flera hänseenden tillgång till information om individer som studerar och är fortsatt inskrivna hos Arbetsförmedlingen.

Kommuner har beskrivit att en utmaning idag kopplat till informationsutbyte är bristande information om förutsättningar för elevens studier utifrån Arbetsförmedlingens beslut och handläggning. Kommunerna saknar till exempel tillgång till information om beslut som Arbetsförmedlingen fattar för individens deltagande i studier. Utöver ett besked från individen själv finns det inga förutsättningar att ens få information om huruvida individen studerar som en arbetsmarknadspolitisk insats. Det påverkar möjligheterna att anpassa och planera studierna på ett ändamålsenligt sätt, menar kommunerna.

Vi har fått beskrivet att detta är särskilt angeläget för elever inom sfi som också deltar i etableringsprogrammet och huruvida elever också omfattas av utbildningsplikt eller ej. På så vis underlättas möjligheterna att erbjuda ett individanpassat kursutbud.

Kommuner har också uttryckt behov av att kunna meddela Arbetsförmedlingen när det uppstår förändrade förutsättningar för eleven under studietiden eller när eleven bedöms ha bristande förutsättningar att kunna tillgodogöra sig utbildningen. Det kan bero på flera orsaker. En svag progression kan indikera förhållanden som rör ohälsa eller dolda funktionsnedsättningar. I en del fall kan troligen även funktionsnedsättningar upptäckas genom händelser i undervisningen. Det kan vara hälsoskäl som innebär ett behov av stödjande eller rehabiliterande insatser. Det kan också vara att individen inte deltar i önskvärd omfattning eller har återkommande frånvaro över tid som tyder på att åtgärd behöver vidtas. Då har Arbetsförmedlingen behov av att få del av denna information för att kunna sätta in exempelvis utredande insatser utifrån sitt uppdrag.

I sammanhanget har kommuner också framfört ett övergripande behov av att samordna kring individ utöver ett digitaliserat utbyte av specifika uppgifter. Kommuner har bland annat beskrivit att de önskar kunna föra en dialog om en individs studier när studierna inte fortlöper enligt planerat. Det för att utröna möjliga vägar framåt och i förlängningen nå önskvärda resultat. Det har också lyfts behov av att effektivt få tillgång till information om möjliga lösningar för

studiefinansiering och att i studie- och yrkesvägledningen få kunskap om individens aktuella alternativ. I sammanhanget har studiestartsstöd och studier med aktivitetsstöd varit särskilt relevant.

3.3. Arbetsförmedlingens behov av information från kommuner

Arbetsförmedlingen är i behov av information från huvudmännen för kommunal vuxenutbildning för att kunna följa och stödja en individs övergång från arbetslöshet till studier och därefter arbete. Idag kan Arbetsförmedlingens handläggare behöva lägga mycket tid och resurser för att få in vissa nödvändiga grundläggande uppgifter via individen. Det kan också vara svårt för den enskilde att förstå vilken uppgift eller handling som avses av respektive aktör. Riskerna för felaktiga uppgifter vid ett manuellt utbyte är därför betydande. Avsaknaden av sådana grundläggande system för informationsutbyte hämmar effektiviteten både på individuell och aggregerad nivå avseende övergångar till studier. Det finns risker med att en alltför krånglig process hämmar individens drivkrafter att påbörja studier och försvårar för myndigheten att på ett ändamålsenligt sätt skapa effektiva rutiner för sitt uppdrag.

3.3.1 Behov av information innan studier påbörjas

För att kunna bedöma om en individ är i behov av studier inom komvux behöver Arbetsförmedlingen ha kunskap om individens utbildningsbakgrund. Behovet finns för alla inskrivna arbetssökande hos Arbetsförmedlingen och utgör en viktig del i den arbetsmarknadspolitiska bedömningen för individer där just studier kan vara den mest aktuella arbetsmarknadspolitiska insatsen.

Idag anger arbetssökande själva högsta avslutade utbildningsnivå och inriktning på studier. Det är inte helt ovanligt att arbetssökande som gått gymnasiet men inte har avgångsbetyg ändå anger att de har gymnasium som högsta utbildningsnivå. Verifiering av de uppgifter som de arbetssökande lämnar kräver därför manuellt arbete som är tidskrävande för handläggare och arbetssökande. I värsta fall stannar handläggningen av ett ärende upp när arbetssökande inte hittar rätt papper, har glömt hur de ska skicka in dem eller liknande.

Arbetsförmedlingen är därför i behov av att få tillgång till betygsdatabasen Beda³¹ där bland annat betyg från gymnasieskolor finns sammanställda för att kunna göra korrekta bedömningar av individens behov. Behovet föreligger för alla inskrivna arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Exempelvis för att kunna bedöma om det är aktuellt att göra en anvisning om att ansöka om studier men också för att säkerställa korrekta uppgifter som har påverkan på myndighetens matchningsarbete.

Behov av ytterligare individinformation direkt från kommunen finns i synnerhet för de som anvisas om att ansöka om utbildning. Individer som anvisas av Arbetsförmedlingen behöver vidta ett antal åtgärder för att fullfölja anvisningen. Individen behöver uppge om ansökan genomförts, om individen antagits och om hen tackat ja till utbildningsplatsen. Idag bär individen ansvaret för att fullfölja och rapportera dessa aktiviteter. Arbetsförmedlingen behöver informationen för att kunna bedöma om individen fullföljer sin planering.

Det kan också uppstå missförstånd under antagningsprocessen och kopplingen till Arbetsförmedlingen som gör att det uppstår ett behov att säkerställa att en viss aktivitet vidtagits.

³¹ [Beda – nationella betygsdatabasen - Universitets- och högskolerådet \(UHR\)](#)

Om individen nekats plats eller tackat nej kan det få betydelse för hur Arbetsförmedlingen kan göra en ny planering för individen samt för myndighetens kontrolluppdrag.

Behoven ser därmed något olika ut utifrån de specificerade målgrupperna *individer som är anvisade att söka* och *individer som omfattas av utbildningsplikt*. Båda dessa målgrupper är aktuella i utbytet av information från Arbetsförmedlingen till kommuner. Vi har däremot valt att enbart den första målgruppen (de anvisade) utgör målgrupp för utbytet *från* kommunerna till Arbetsförmedlingen. Detta grundar sig i de behov som redogjorts. Här är det dock viktigt att understryka att grupperna överlappar och om en individ som omfattas av utbildningsplikt också har anvisats att söka reguljär utbildning inkluderas de också i utbytet från kommunerna före studiers påbörjan.

Det är enbart när individen får en anvisning som en ansökan blir en obligatorisk aktivitet som faller under sanktionsbestämmelserna.³² Därför bedömer vi att det enbart är de som anvisas som bör inkluderas i denna del av informationsutbytet. Arbetsförmedlingen arbetar för att anvisningsgraden för individer som bedöms ha utbildningsplikt ska öka. I förlängningen bör därför de som anvisas inkludera hela den målgrupp som bedöms ha utbildningsplikt och som Arbetsförmedlingen behöver uppgifter om. Ur ett kommunalt perspektiv finns det dock ett intresse av att få information om hela gruppen redan utifrån dagens förutsättningar för att kommunerna ska ha möjlighet att dimensionera och planera utifrån målgruppens sammansättning och omfattning.

3.3.2. Behov kopplade till pågående studier

Arbetsförmedlingen är i behov av information om individer som studerar inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program för att, vid behov, kunna vidta åtgärder och erbjuda insatser till stöd för individen. Idag följs individens planering och deltagande i begränsad omfattning, genom att individen själv lämnar uppgifter om sitt deltagande i sin månatliga aktivitetsrapport. Det kan dock uppstå behov och situationer under studiegången där Arbetsförmedlingen skulle vara betjänt av mer information från huvudmannen. Det kan handla om att huvudmannen identifierat förutsättningar som påverkar individens planering men också om behov av att få uppgifter om eventuell frånvaro, avbrott eller andra förändringar. Ett sådant behov stärks ytterligare av myndighetens kontrolluppdrag.

Enligt gällande rätt utifrån ersättningsförordningen 6 kap. 2 § första stycket 4, ska en deltagare i ett arbetsmarknadspolitiskt program som utan godtagbart skäl, inte deltagit i en insats, aktivitet eller annan åtgärd inom programmet varnas eller stängas av från rätt till ersättning.

Sanktionsgrunden omfattar både heldagsfrånvaro och frånvaro del av en dag. Eftersom de arbetsmarknadspolitiska insatserna idag generellt till stor del tillhandahålls i extern regi är Arbetsförmedlingen beroende av att de externa aktörerna meddelar myndigheten i de fall en deltagare varit frånvarande från en insats.

Kontrollen av individersättningar är viktig både för att skapa legitimitet för ersättningssystemen och för att bidra till att matchningen på arbetsmarknaden förbättras. Genom att Arbetsförmedlingen agerar vid bristande regelefterlevnad bidrar myndigheten till att den arbetssökande blir mer effektiv i sina insatser och därmed till att tiden i arbetslöshet förkortas.³³

Inom ramen för upphandlade tjänster, t.ex. Rusta och matcha, ska den kompletterande aktören bland annat genom en avvikelserapport underrätta Arbetsförmedlingen om en deltagare är frånvarande från insatsen. Fristående aktörers avvikelserapportering utgör en central del i det

³² Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, 6 kap.

³³ Arbetsförmedlingen 2020, *Förbereda för reformeringen av myndigheten*, Af-2020/0034 2118

kontroll- och sanktionssystem som har utformats för individkontrollen och som har visat sig effektivt genom att förkorta tiden i arbetslöshet.

Arbetsförmedlingen beskriver i sin återrapport *Förbereda för reformeringen*³⁴ om behovet av ett ökat fokus på myndighetens samlade kontrollverksamhet. Kontroll av arbets sökande inkluderar till exempel att de uppfyller kraven på individ ersättning och inte agerar i strid med sanktionsbestämmelserna. Arbetsförmedlingens specialisering och koncentrerings av kontrollen av individ ersättningar bedöms dels ha ökat effektiviteten i hanteringen av de fristående aktörernas avvikelserapporter, dels ha ökat likformigheten och rättssäkerheten i besluten om sanktioner för de arbets sökande.³⁵ Tillgång till uppgifter om studier är också viktigt i arbetet med att kvalitetssäkra ersättningar till leverantörer av upphandlade tjänster.

Arbetsförmedlingen ser liknande behov kopplat till de kommunala huvudmännen. Relationen med dessa anordnare regleras inte genom avtal, och myndigheten saknar därför möjlighet att ställa avtalsrättsliga krav på avvikelserapportering.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har i rapporten *Utbildningsplikten inom Etableringsprogrammet* (rapport 2020:1) konstaterat att en av förutsättningarna för att Arbetsförmedlingen ska kunna utföra sitt kontrolluppdrag är att de kontinuerligt får information om de arbets sökandes frånvaro på individnivå. Om Arbetsförmedlingen inte får information om att den arbets sökande varit frånvarande, kan detta enligt IAF leda till att ersättning betalas ut felaktigt. IAF bedömer i rapporten att uppgiftsskyldigheten mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna behöver författningsregleras.

För individer som studerar med studiemedel från CSN har huvudmännen en omfattande skyldighet att rapportera olika typer av uppgifter kring individens deltagande. För deltagande i studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program saknas det helt förutsättningar för ett sådant utbyte idag.

Uppgifter som är relevanta ur ett sådant perspektiv sträcker sig från att studierna påbörjas, uppgifter under deltagandet i studier och slutligen när studier avslutas och betygsätts. Idag bär individen all sådan information själv. Individen ansvarar för sin aktivitetsrapportering och ansökan om ersättning till Försäkringskassan och är skyldig att meddela förändringar av sitt deltagande.

3.3.3. Behov av information om att studier påbörjats

Arbetsförmedlingen är i behov av information om huruvida en individ som fått ett beslut om att studera inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program också påbörjar studierna. Här föreligger idag en betydande risk för felaktiga utbetalningar och negativa konsekvenser för individens förutsättningar för fortsatta studier.

Det finns flera förklaringar till att en individ inte påbörjar studier trots att det är en planerad aktivitet och gör så utan att meddela Arbetsförmedlingen. Exempelvis kan det grunda sig i att individen förutsätter att det finns ett existerande utbyte av information mellan aktörerna. Detta kan resultera i krav på återbetalning. Eftersom individen har begränsad tid att studera med programbeslut och uppbära ersättning kan konsekvenserna för den enskilde bli betydande om det uppstår felaktigheter kring studiernas påbörjan.

³⁴ Arbetsförmedlingen 2020, *Förbereda för reformeringen av myndigheten*, Af-2020/0034 2118

³⁵ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, *Arbetsförmedlingens centralisering av kontrollarbetet*. Rapport 2020:8.

3.3.4. Behov av information om deltagande i studier

Arbetsförmedlingen har behov av att få ta del av information om hur studierna fortlöper och om det har skett en förändring från omfattningen i programbeslutet. Sker ett avbrott utan att individen meddelar Arbetsförmedlingen detta riskerar utbetalningar av ersättning att fortlöpa och en individs process att komma ut i arbete förlängas.

Omfattningen av studietakten kan förändras utifrån individens förutsättningar och studieplanering. Arbetsförmedlingens programbeslut är däremot baserat på den studietakt som framkommer under antagningsprocessen. Studietakten avgörs i förhållande till kursernas verksamhetspoäng på grundläggande och gymnasial nivå i komvux. Sfi mäts inte i verksamhetspoäng utan endast utifrån den garanterade undervisningstiden om 15 timmar per vecka i genomsnitt under en fyraveckorsperiod, vilket försvårar bedömningen av studietakt i sfi.

Arbetsförmedlingens programbeslut kan därför behöva justeras för att ersättningsnivån ska vara korrekt och individen få möjlighet till en planering av aktiviteter i relevant omfattning. På liknande grunder är uppgifter om frånvaro synnerligen relevanta för Arbetsförmedlingen att ta del av. Omfattande frånvaro kan vara en indikation på att ytterligare utredning kan vara aktuell och att en revidering av individens planering kan behövas.

Det är viktigt att Arbetsförmedlingen kan följa individens resultat av studierna för att myndigheten ska kunna planera aktuella och relevanta insatser framåt. Om en individ exempelvis inte har klarat av att genomföra studierna med godkända betyg är det viktigt att Arbetsförmedlingen har ett aktuellt underlag för att kunna göra en ändamålsenlig bedömning.

Det är också viktigt ur uppföljningssynpunkt för att både huvudmannen och Arbetsförmedlingen ska kunna följa resultatet för de individer som har gjort en övergång till studier. En individ som har ett programbeslut för studier är inte ålagd att uppvisa en viss prestationsnivå utan endast att genomföra och delta i de bestämda aktiviteterna. Däremot skapar en sådan möjlighet till uppföljning förbättrade förutsättningar till analys och utvecklingsarbete på aggregerad nivå. Idag har inte Arbetsförmedlingen möjlighet att systematiskt följa i vilken omfattning exempelvis individer som anvisats till utbildning också fullföljer dessa med godkända resultat och hur det förbättrar individens möjlighet till arbete.

3.3.5. Behov av information om ändrade omständigheter eller andra identifierade behov

Arbetsförmedlingen har behov av att få information om huruvida en arbetssökande som deltar i studier i komvux med programbeslut behöver en förändrad planering på grund av nya omständigheter eller identifierade behov. Behovet är alltså ömsesidigt för parterna avseende möjligheten att ta del av särskilt kritisk information från kommunerna om en individs bristande förutsättningar för att fullfölja sin studieplanering. Som nämnt kan sådan information gälla exempelvis identifierade funktionsnedsättningar eller att individen inte deltar i bestämd omfattning vilket kan tyda på att någon åtgärd behöver vidtas. Detta för att myndigheten ska kunna vidta lämpliga åtgärder, om sådana ligger inom arbetsmarknadspolitikens uppdrag, till gagn för individens mål att komma ut i arbete.

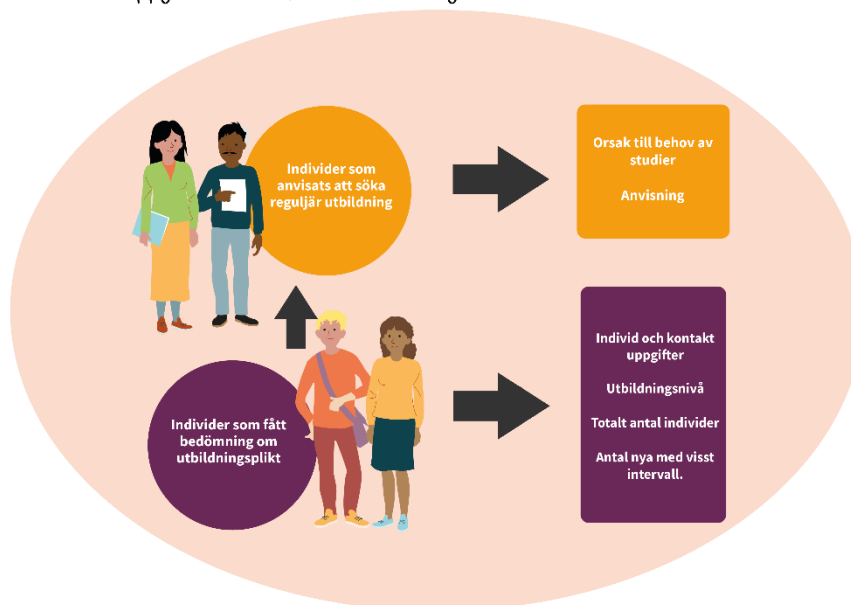
4. Förslag för ett förbättrat informationsutbyte

Utifrån behovsanalysen och tidigare studier och uppdrag har vi identifierat ett antal specifika uppgifter som anses möta kartlagda behov och skapa förutsättningar för ett förbättrat informationsutbyte. I detta avsnitt presenterar vi de specifika uppgifter som vi föreslår att informationsutbytet ska inkludera. Uppgifterna presenteras var för sig och kategoriserat utifrån vilka uppgifter som respektive part ska ta del av.

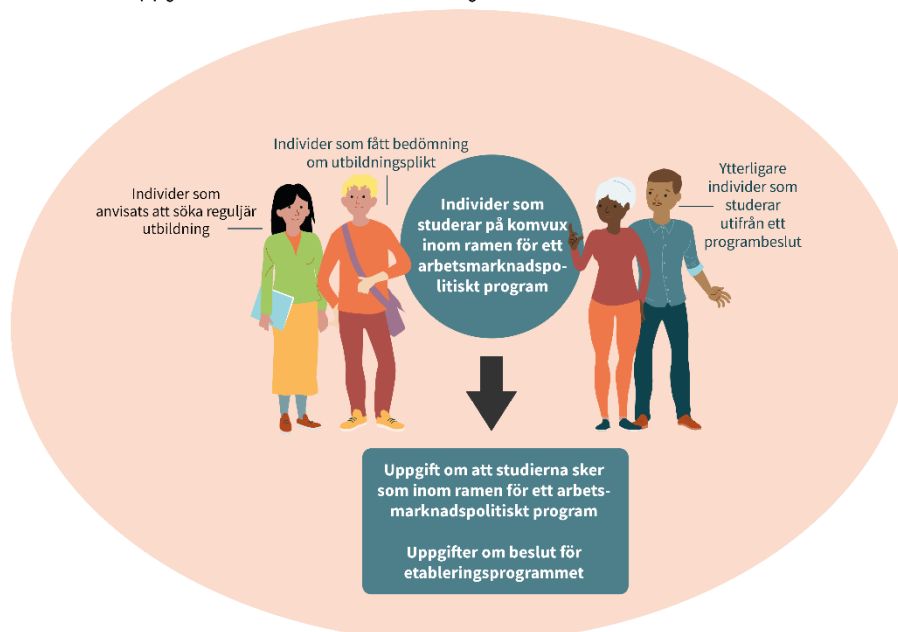
I ett tredje avsnitt presenteras sådana uppgifter som myndigheterna har identifierat som önskvärda att utbyta men som behöver utredas ytterligare.

4.1. Förslag avseende uppgifter från Arbetsförmedlingen till kommuner

Uppgifter från Arbetsförmedlingen till kommunen inför studier



Uppgifter från Arbetsförmedlingen till kommunen under studier



4.1.1. Uppgifter om individer som anvisats att söka reguljär utbildning

Förslag

- Kommuner ska få tillgång till uppgifter om
 - huruvida en individ har anvisats att söka reguljär utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå
 - på vilka grunder en anvisning har gjorts.

Vi bedömer att kommunerna bör få tillgång till information om vad som föranleder Arbetsförmedlingens bedömning.

Den typen av information finns i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska bedömning.³⁶ I bedömningen finns däremot många olika typer av uppgifter och det finns en betydande risk att kommunerna får tillgång till en icke önskvärd mängd överskottsinformation om bedömningen utbyts i sin helhet. Det kan också vara svårt för kommunerna att värdera och tolka informationen. Vi har därför valt att inte föreslå att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen ska utbytas inom ramen för det förbättrade utbytet. Myndigheterna vill dock lyfta frågan i avsnittet *Identifierade förslag i behov av fortsatt utredning*.

Vi har istället valt en annan, avgränsad lösning för att möta det identifierade behovet inom ramen för detta uppdrag.

Vi föreslår att kommunerna får tillgång till information som på en övergripande nivå klargör varför Arbetsförmedlingen har bedömt ett behov av studier. Information ska tillgängliggöras genom att arbetsförmedlaren vid en anvisning vidtar en specifik åtgärd där det behöver anges vilken grund som en anvisning görs på, med syftet att den informationen ska tillgängliggöras för kommunen. Vi har definierat två övergripande orsaker till att en anvisning görs.

Det kan grundas sig i ett behov av omställning hos individen som då kan ha en genomförd utbildning men som inte bedöms tillräcklig på arbetsmarknaden. En anvisning kan också göras för att individen har bristande grundläggande kompetens då individen saknar en fullständig grundskole- eller gymnasieutbildning. Det behöver inte per definition innebära behov av en komplett examen utan att studier behövs för att bättre kunna matchas mot arbete.

Kommunerna ska få information om på vilken av dessa grunder som en anvisning har gjorts.

De nämnda uppgifterna bör finnas tillgängliga på individnivå. Det kräver att kommunerna har kännedom om att uppgifterna finns gällande en enskild individ i en digital tjänst och ser ett mervärde i att nyttja den. Anledningen till att vi inte föreslår att kommunerna ska få sammanställda uppgifter för hela gruppen presenterat aggregerat för sig är att det kan vara svårt och problematiskt för kommunen att tolka dessa på gruppnivå. Vi återkommer till frågan i avsnittet *Identifierade förslag i behov av fortsatt utredning*.

³⁶ Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen är ett ställningstagande om den arbetssökandes möjligheter, behov och i vilken omfattning han eller hon behöver stöd från Arbetsförmedlingen.

Den typen av uppgifter som omfattas är information som individen själv har möjlighet att meddela kommunerna vid exempelvis studie- och yrkesvägledning. Vi bedömer emellertid att den föreslagna direkttillgången realiserar en förbättrad och förenklad arbetsprocess. Det genom att huvudmannen får möjlighet att på ett effektivt sätt kunna ta reda på om en individ är anvisad och varför för att därefter vidta eventuella åtgärder inom ramen för sitt uppdrag. Det kan exempelvis påverka möjligheterna till en ändamålsenlig studievägledning.

Det bedöms kunna underlätta övergången till studier för denna målgrupp. Idag när Arbetsförmedlingen gör en anvisning är det individen själv som helt behöver ta vid och initiera en fortsatt process med en utbildningsanordnare. Till följd av detta kan det uppstå glapp och otydligheter. Förslaget skapar förutsättningar för en process där kommunen kan arbeta vidare, utifrån sitt uppdrag, med hänseende till den bedömning som Arbetsförmedlingen gjort.

4.1.2. Uppgifter om individer som bedöms omfattas av utbildningsplikt

Förslag

- Kommuner ska få uppgifter från Arbetsförmedlingen om
 - antal individer i kommunen som omfattas av utbildningsplikt, både totalt och utifrån nya bedömningar med löpande uppdatering till kommunerna
 - individuppgifter för dessa individer, till exempel namn, kontaktuppgifter och utbildningsnivå.

Vi föreslår att kommunerna ska få uppgifter på både aggregerad och individnivå för individer som omfattas av utbildningsplikt. Med kontaktuppgifter menas telefonnummer och e-postadress, ifall dessa uppgifter finns registrerade.

Hos Arbetsförmedlingen registreras utbildningsnivå idag baserad på ett antal kategoriseringar utifrån Svensk utbildningsnomenklatur (SUN). Nivåer aktuella för individer som omfattas av utbildningsplikt är: saknar formell utbildning, förgymnasial utbildning kortare än 9 år samt genomfört förgymnasial utbildning 9/10 år.

Med hjälp av dessa uppgifter får kommunerna bättre möjlighet att möta behoven både på aggregerad och på individuell nivå för de som bedöms omfattas av utbildningsplikt. Det står huvudmannen fritt att nyttja uppgifterna utifrån sina verksamhetsbehov. Genom att uppgifterna görs tillgängliga skapas förbättrade förutsättningar för dimensionering av utbud för kortutbildade nyanlända. Det underlättar även för huvudmannen att kunna stödja individen genom att få tillgång till mer information från Arbetsförmedlingen. Ifall kommunen önskar så finns också möjligheter att ta del av individinformation både för att vara proaktiv och för att kunna ta del av under ett samtal med individen.

Målgruppen saknar ofta kunskaper i svenska varför kommuner framfört önskemål om att ta del av uppgifter om tolkbehov och modersmål. Arbetsförmedlingen registrerar dock inte ett sådant behov systematiskt givet att det kan vara känsliga uppgifter. Vi ser därför inte den uppgift som möjlig att utbyta i nuläget.

Till skillnad från föregående förslag avseende målgruppen anvisade föreslår vi att uppgifter kopplade till utbildningsplikt ska göras tillgängliga sammanställt för hela gruppen direkt för huvudmännen. Alltså utan att det ska krävas en sökning på enskild individ. Kommunerna har uttryckt ett behov av att få information som möjliggör att huvudmännen får kunskap om vilka individer det rör sig om och hur många. Uppgifterna behöver därför presenteras öppet och direkt för kommunerna.

Kommunerna behöver även få information om hur uppgifterna ska tolkas. Det gäller i synnerhet för relationen mellan processerna för bedömning om utbildningsplikt och en anvisning om att ansöka om studier så att dessa uppgifter blir begripliga och kan nyttjas ändamålsenligt. Detta då de kan överlappa och en individ kan tillhöra båda målgrupperna samtidigt. I sådana fall får kommunerna uppgifter både kopplat till utbildningsplikt och till anvisningen.

4.1.3. Information om Arbetsförmedlingens programbeslut

Förslag

- Kommunerna ska få uppgifter från Arbetsförmedlingen om
 - huruvida en elev studerar inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program
 - huruvida en individ är inskriven och deltar i etableringsprogrammet samt slutdatum för programbeslutet.

Gällande den generella uppgiften om att individen studerar med ett programbeslut ges ingen ytterligare detaljerad information om detta besluts innehåll och omfattning. Uppgiften bedöms vara relevant i sig för att kommuner ska ha möjlighet att veta vilka studenter som bedriver studier i form av en arbetsmarknadspolitisk insats. Uppgiften ska utbytas för samtliga individer som utgör den tredje målgruppen *individer som studerar i kommunal vuxenutbildning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program*.

Kommuner har uttryckt ett önskemål om mer detaljerad information om fler programbeslut än enbart etableringsprogrammet. Arbetsförmedlingen har teoretiskt sett möjlighet att delge sådan information men bedömer att informationen inte kommer motsvara kommunernas behov.

Programbeslut inrymmer generellt sett inte information som underlättar kommunernas planeringsförutsättningar. Det baseras ofta på ett nuläge där förutsättningar kan förändras. Programbeslut kan dessutom gälla över en kortare tidsperiod, uppdateras och ändras löpande och kräver en omfattande beskrivning för att vara tydliga för huvudmännen. Etableringsprogrammet skiljer sig åt givet sin fasta ram på två år, även om beslut också för detta program kan fattas för kortare tidsperioder i taget samt även upphöra i förtid, på grund av utskrivning eller återkallande.

Uppgifterna möjliggör att kommunerna får information om vilka individer som studerar på komvux inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Det skapar förutsättningar för att i en operativ individsamverkan veta vilka individer som är gemensamma. Det i sin tur ökar förutsättningarna för såväl kommun som Arbetsförmedlingen att se och förstå varandras behov och hur aktörerna förmår möta detta.

Uppgifterna om programbeslut behöver beskrivas och sättas i ett sammanhang för att kommunerna ändamålsenligt ska kunna planera och nyttja uppgifterna. Programbeslut är inga statiska uppgifter utan kan ändras av flera skäl. Det är inte heller så att individen efter slutdatum i etableringsprogrammet inte har möjlighet att fortsätta studera på sfi eller utbildning på grundläggande/gymnasial nivå med ersättning från Arbetsförmedlingen. Deltagare i etableringsprogrammet har också möjlighet att efter programtiden studera med ersättning på sfi i ytterligare 12 månader inom Jobb och utvecklingsgarantin eller sex månader inom Jobbgarantin för unga.

Vi bedömer därför att det finns ett antal risker med att lämna ut uppgifterna baserat på möjligheterna för kommunerna att i praktiken kunna planera studier för den enskilde baserat på ett programbeslut. Samtidigt bedömer vi att riskerna kan motverkas genom att kommunerna får en sammansatt beskrivning av hur uppgiften kan tolkas så att de har goda förutsättningar att förstå vad uppgiften de facto innebär.

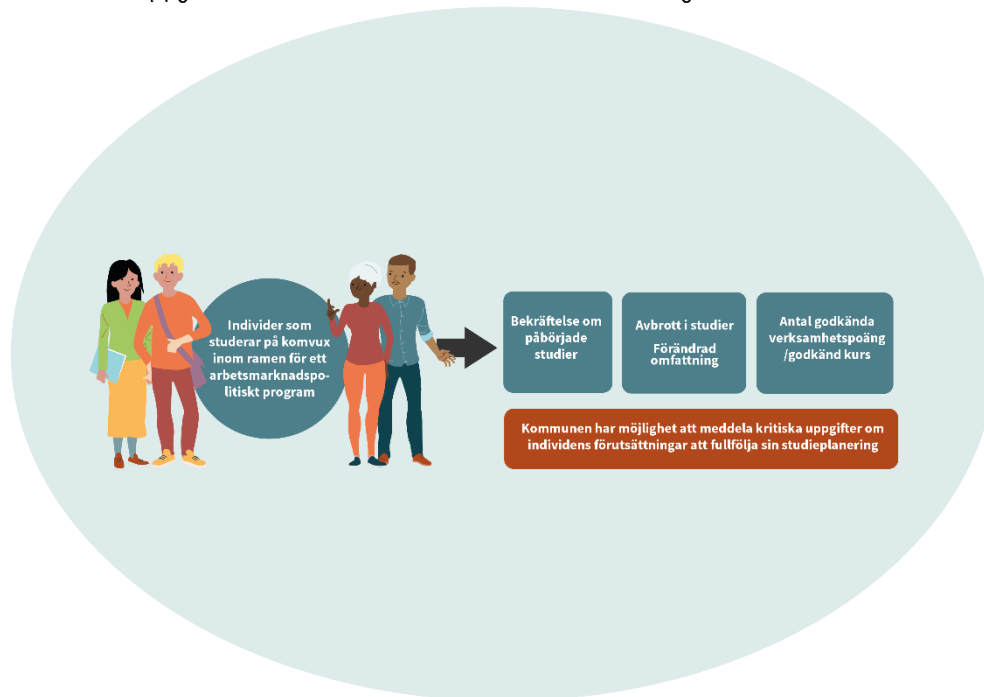
Ifall individen har anvisats om att ansöka om studier och om individen bedöms ha utbildningsplikt ska dessa uppgifter finnas fortsatt tillgängliga även i de fall individer antas och påbörjar studier med ett programbeslut.

4.2.Förslag avseende uppgifter från kommuner till Arbetsförmedlingen

Uppgifter från kommunen till Arbetsförmedlingen inför studier



Uppgifter från kommunen till Arbetsförmedlingen under studier



4.2.1. Uppgifter om ansökning och antagning för individer som anvisats att söka till reguljär utbildning

Förslag

- Arbetsförmedlingen ska få tillgång till information från kommunerna om ansökan, mottagande och antagning till utbildning

Den här informationen avser individer som anvisats att söka reguljär utbildning. Eftersom en anvisning görs till komvux på grundläggande och gymnasial nivå omfattas inte sfi av dessa förslag. En specificering av uppgifterna är framtagen utifrån reglering i skollagen.

Uppgifter gällande komvux på gymnasial nivå och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå

1. Uppgift om inkommen ansökan

En ansökan lämnas alltid till den sökandes hemkommun. Om utbildningen anordnas i hemkommunen är det hemkommunen som lämnar uppgift om att ansökan har tagits emot. Om utbildningen anordnas hos annan huvudman än hemkommunen, ska hemkommunen skicka ansökan vidare till anordnande huvudman. I detta fall bör det dock fortsatt vara hemkommunen som lämnar uppgiften till Arbetsförmedlingen om att ansökan har inkommit.³⁷

³⁷ 20 kap. 21§, skollagen (2020:446)

2. Uppgift om beslut om mottagande

Den huvudman som anordnar utbildningen fattar beslut om mottagande.³⁸

3. Uppgift om grund för beslut om mottagande

Den huvudman som anordnar utbildningen uppger grund för beslutet.³⁹

- Behörig
- Ej behörig
- Rätt till utbildning
- Om hemkommunen bekostar utbildning hos annan huvudman eller ej.

4. Uppgift om beslut om antagning

Den huvudman som anordnar utbildningen fattar beslut om antagning. Huvudmannen kan efter urval fatta beslut att inte anta en behörig sökande.⁴⁰

5. Uppgift om vilka kurser individen antagits till

Vi föreslår också att Arbetsförmedlingen ska få följande information:

- vilken/vilka kurser individen blivit antagen till
- start- och slutdatum
- kursens omfattning i antal verksamhetspoäng.

Uppgifter om komvux på grundläggande nivå och komvux som särskild utbildning på grundläggande nivå

1. Uppgift om inkomsten ansökan

En ansökan lämnas alltid till den sökandes hemkommun. Om utbildningen anordnas i hemkommunen är det hemkommunen som lämnar uppgift om att ansökan har tagits emot. Om utbildningen anordnas hos annan huvudman än hemkommunen, ska hemkommunen skicka ansökan vidare till anordnande huvudman.⁴¹ I detta fall bör det dock fortsatt vara hemkommunen som lämnar uppgiften till Arbetsförmedlingen om att ansökan har inkommit.

2. Uppgift om beslut om mottagande

En huvudman fattar beslut om att motta en sökande. Den huvudman som anordnar utbildningen beslutar att en sökande ska tas emot till utbildningen, om den sökande uppfyller villkoren som gäller för rätt till utbildningen. Huvudmannen i en annan kommun än hemkommunen kan välja att ta emot den sökande, även om hemkommunen har bedömt att den sökande inte har rätt att delta i utbildningen.⁴²

³⁸ 20 kap. 22§ skollagen (2020:446)

³⁹ 20 kap. 19-19d, 20-20a, 22§§ skollagen (2016:1184, 2020:446)

⁴⁰ 20 kap. 23§ skollagen (2020:446)

⁴¹ 20 kap. 11-11a, 13-14§§ skollagen (2020:446)

⁴² 20 kap. 13-14§ skollagen (2020:446)

3. Uppgift om vilka kurser individen har mottagits till

Vi föreslår också att Arbetsförmedlingen ska få följande information:

- vilken/vilka kurser individen har mottagits till
- start- och slutdatum
- kursens omfattning i antal verksamhetspoäng.

Uppgifterna ska användas för att Arbetsförmedlingen ska kunna följa individens process och övergång till studier och på så sätt minimera risker för glapp och fördröjningar. Får Arbetsförmedlingen tillgång till dessa uppgifter på ett mer systematiskt sätt möjliggörs en mer ändamålsenlig uppföljning på både individ- och aggregerad nivå. Arbetsförmedlingen kan då säkerställa att en individ ansökt och blivit antagen eller nekad plats. Uppgiften om skälen till beslut om mottagande är viktig för att Arbetsförmedlingen ska kunna göra en lämplig planering framåt.

Kommunerna är enligt skollagen skyldiga att fatta beslut om mottagande och de uppgifter som omfattas av ett beslut. Dessa uppgifter ingår dock inte i den offentliga statistiken, vilket kan innebära att insamlandet och registreringen kan se olika ut i kommunerna.

Utifrån uppgifterna finns det också bättre förutsättningar för Arbetsförmedlingen att göra en aktuell arbetsmarknadspolitisk bedömning som främjar möjligheterna för individen att komma ut i egenförsörjning. Det skapas också förutsättningar för Arbetsförmedlingen att utvärdera och följa processerna på övergripande nivå och på så sätt främja ett förbättringsarbete gällande övergångar till studier. Uppgifterna behöver därför struktureras på ett sådant sätt i Arbetsförmedlingens behandling av uppgifterna så att det möjliggörs. Det gäller för samtliga förslag om utbyte av individuppgifter.

Vi har inom uppdraget undersökt möjligheten att ta del av uppgiften om individen tackat nej till en utbildningsplats men bedömer att en sådan uppgift inte efterfrågas eller systematiseras utifrån övrig författning. Det har därför inte kunnat fastställas i vilken utsträckning uppgiften finns tillgänglig idag generellt hos huvudmännen. Behovet av information avseende mottagande och antagning bedöms, i detta skede, dock mötas av de angivna förslagen.

Antagningsbesked och information kopplad till antagning behövs också för att Arbetsförmedlingen i förlängningen ska kunna fatta ett programbeslut om studier, i de fall det blir aktuellt. För att kunna bedöma beslutets omfattning behöver Arbetsförmedlingen ha tillgång till de specificerade uppgifterna. Idag sker detta endast genom att individ lämnar in uppgifterna manuellt. En direkt tillgång till uppgifterna bedöms därför medföra betydande effektivitetsvinster samt bidra till en stärkt rättssäkerhet i handläggningen.

4.2.2. Bekräftelse av påbörjade studier

Förslag

- Kommunerna ska ge Arbetsförmedlingen information om huruvida studierna påbörjats utifrån om individen registrerats på den aktuella kursen.

Förslaget gäller individer som studerar med programbeslut från Arbetsförmedlingen. Det ska gälla för samtliga skolformsdelar inom kommunal vuxenutbildning.

I de fall individen redan har påbörjat studierna, vilket kan vara fallet vid studier i sfi inom exempelvis etableringsprogrammet och Jobb- och utvecklingsgarantin behöver Arbetsförmedlingen ha möjlighet att skicka en förfrågan för att säkerställa att studier har påbörjats. Vid en sådan förfrågan kopplat till sfi behöver huvudmannen meddela startdatum för studierna i den aktuella kommunen.

Uppgiften utbyts idag till CSN för individer som studerar med studiemedel inom skolformsdelarna kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning.⁴³ Uppgiften registreras av huvudmännen för skolformsdelen sfi utifrån den uppgiftsskyldighet som föreligger gentemot SCB.⁴⁴

En individ kan studera i en annan kommun än hemkommunen. Det är huvudmannen som ansvarar för utbildningen som har uppgifter om individens studiegång och som därmed bedöms vara den som ska lämna uppgifterna till Arbetsförmedlingen. Bedömningen gäller för samtliga förslag om uppgifter under pågående studier.

4.2.3. Information om avbrott och förändrad omfattning

Förslag

- Arbetsförmedlingen ska få uppgifter om huruvida en individ som studerar med ett programbeslut från myndigheten avbryter sina studier eller studerar med förändrad studietakt.

Förslaget gäller i de fall det uppstår förändringar i relation till vad som fastslagits i programbeslutet utifrån det aktuella antagningsbeskedet.

När huvudmannen registrerar att ett avbrott har skett ska uppgiften meddelas till Arbetsförmedlingen om individen studerar inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Huvudmannen kan av olika anledningar registrera om individen avbryter sina studier. Det kan

⁴³ CSN:s föreskrifter, CSNFS 2001:1

⁴⁴ Uppgiftsskyldighet föreligger enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken. Statistiken regleras även av förordningen (2001:100) om den officiella statistiken och Skolverkets föreskrift (SKOLFS 2011:142).

också vara så att individen själv meddelar sitt avbrott. I vuxenutbildningsförordningen anges också att det anses skett ett avbrott om eleven uteblivit från en kurs eller delkurs under mer än tre veckor i följd, utan att det beror på sjukdom eller beviljad ledighet. Om en elev på grund av sjukdom inte kan delta i utbildningen ska det snarast anmälas till rektor.⁴⁵

Den som har blivit antagen till en kurs har rätt att gå klart kursen. Huvudmannen får dock besluta att en elev inte ska få gå klart kursen om hen inte har *förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen* eller *inte gör tillfredsställande framsteg*,⁴⁶ vilket kan innebära att ett avbrott sker.

När huvudmannen fattar ett beslut om att studierna ska fortlöpa i en förändrad studietakt än från den omfattning som individen blivit antagen till ska detta meddelas Arbetsförmedlingen. Rektor ansvarar för att vid behov revidera den individuella studieplanen där bland annat studieomfattning anges. Rektor ansvarar också för att informera hemkommunen om ändring.⁴⁷

Omfattningen av studierna ska anges i verksamhetspoäng när det gäller kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning.⁴⁸ Om den individuella studieplanen revideras avseende planerad studietakt ska detta meddelas Arbetsförmedlingen.

För sfi avses en förändring i omfattning av beslutet om undervisningstid. Utbildning i svenska för invandrare ska i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan. Undervisningens omfattning får dock minskas om eleven begär det och huvudmannen finner att det är förenligt med utbildningens syfte.⁴⁹ Sker en sådan förändring och huvudmannen fattar ett beslut avseende undervisningens omfattning ska detta meddelas Arbetsförmedlingen. Avsteget från garantitiden om 15 timmars undervisningstid görs oftast med anledning av att andra aktiviteter ska ske på sfi-tid. Detta görs inte utifrån en bedömning av elevens behov av sfi-undervisning. Övriga avsteg från den garanterade undervisningstiden sker främst av hälsoskäl.

Vi har identifierat att det finns flera uppgifter som kan möta de inringade behoven. Vi har specificerat dessa två uppgifter som de primära kopplat till individens deltagande i studier. I efterföljande avsnitt analyseras frågan om uppgifter kopplat till frånvaro.

Uppgifter om avbrott och förändrad omfattning bedöms kunna ge Arbetsförmedlingen förbättrade möjligheter till uppföljning utifrån det beslut om fattats om individens deltagande i det arbetsmarknadspolitiska programmet. Information om avbrott är avgörande för att Arbetsförmedlingen ska kunna vidta korrekta åtgärder för individens planering. Information om förändrad omfattning är av vikt mot bakgrund av att ett programbeslut fattas med hänsyn till den omfattning som framkommer i samband med antagningen till studierna.

Uppgifterna ska komplettera den löpande aktivitetsrapportering som individen ansvarar för. Ett sådant individuellt ansvar bör kvarstå oförändrat, i linje med övrigt deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. Uppgifterna från huvudmännen säkerställer att Arbetsförmedlingen kan vidta korrekta åtgärder i tid. Det handlar exempelvis om att Arbetsförmedlingen behöver återkalla programbeslutet i de fall den arbetssökande har avbrutit studierna, och att återkalla i tid kan i sin tur medverka till att minska risken för felaktiga utbetalningar. Vi ser samtidigt att en sådan möjlighet behöver utvärderas för att säkerställa att informationen möter behoven och om ytterligare information behövs.

⁴⁵ 7 kap. 1–3 §§ förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning

⁴⁶ 20 kap 9§ skollagen (2020:446)

⁴⁷ 20 kap. 8 § skollagen (2015:482)

⁴⁸ 2 kap. 16 § förordningen (2020:461) om vuxenutbildning

⁴⁹ 20 kap. 24 § skollagen (2015:482)

Uppgifterna utbyts idag mellan kommunerna och CSN för individer som studerar med studiemedel inom skolformsdelarna kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning.⁵⁰ För skolformsdelen sfi utbyter huvudmännen uppgiften om avbrott utifrån den uppgiftsskyldighet som föreligger gentemot SCB.⁵¹ Uppgiften om förändrad studieomfattning avseende sfi utbyts enligt vår kartläggning inte med en statlig myndighet i nuläget.

4.2.4. Information om genomförda studier

Förslag

Kommunen ska meddela Arbetsförmedlingen

- antal godkända och icke godkända verksamhetspoäng för aktuell kurs inom skolformsdelarna kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå. För kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning avses endast antal godkända verksamhetspoäng.
- om individen avslutat aktuell kurs med betyg godkänt eller icke godkänt inom skolformsdelen sfi.⁵²

Uppgifterna ska användas för att Arbetsförmedlingen ska kunna följa upp en individs resultat av att ha studerat inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Uppgifterna kan ligga till grund för fortsatt planering av individens ärende. I förlängningen kan tillgången därmed underlätta och påskynda övergången från studier till arbete.

Uppgifterna möjliggör också att Arbetsförmedlingen på aggregerad nivå kan följa upp delar av resultatet för myndighetens uppdrag att öka övergångar till studier. Det bedöms som betydelsefullt att myndigheten ges bättre förutsättningar att utvärdera resultaten av programbeslut om reguljära studier och vad det leder till baserat på studiernas resultat. Vilket i sin tur ger förutsättningar för utvecklingsarbete. Det blir då också möjligt att särskilja och följa resultat för de som anvisats om att ansöka om studier och/eller som har en bedömning om utbildningsplikt, i de fall de påbörjar studier inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Det skapas också förutsättningar för att följa resultatet för individer som får en kombination av insatser från Arbetsförmedlingen och kommuner där reguljära studier utgör en del, exempelvis för deltagare i lokala jobbspår.

Uppgifterna utbyts idag mellan kommuner och CSN för individer som studerar med studiemedel inom skolformsdelarna kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning.⁵³ För skolformsdelen sfi utbyter huvudmännen uppgiften om individen slutfört kursen med betyg utifrån den uppgiftsskyldighet som föreligger gentemot SCB.⁵⁴

⁵⁰ CSN:s föreskrifter, CSNFS 2001:1

⁵¹ Uppgiftsskyldighet föreligger enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken. Statistiken regleras även av förordningen (2001:100) om den officiella statistiken och Skolverkets föreskrift (SKOLFS 2011:142).

⁵² Utifrån förändringar i betygsättning som införs 1 januari 2022.

⁵³ CSN:s föreskrifter, CSNFS 2001:1

⁵⁴ Uppgiftsskyldighet föreligger enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken. Statistiken regleras även av förordningen (2001:100) om den officiella statistiken och Skolverkets föreskrift (SKOLFS 2011:142).

4.2.5. Möjlighet att meddela Arbetsförmedlingen kritisk information om individens möjlighet att fullfölja sin studieplanering

Förslag

- Kommunerna ska ha möjlighet att meddela Arbetsförmedlingen kritisk information som har bäring på individens förutsättningar att fullfölja sin studieplanering. Möjligheten ska finnas för elever som studerar med programbeslut.

Det rör sig om uppgifter om uppstådda förändringar eller identifierade behov som påverkar individens möjligheter att genomföra studier inom kurs såsom planerat. Uppgifterna ska kunna ges genom att kommunerna meddelar Arbetsförmedlingen en sådan bedömning digitalt. Vi anser att uppgifterna behöver ges med individens samtycke och medverkan. Vi anser att det är avgörande att det i en möjlig digital tjänst tydliggörs hur och varför kommunerna kan använda sig av en sådan åtgärd.

Möjligheten syftar inte till att huvudmannen ska meddela Arbetsförmedlingen generella uppgifter om individens deltagande som en löpande uppföljning. Uppgiften ska istället användas baserat på en sammanhållen bedömning utifrån huvudmannens kompetens att det kan vara lämpligt att meddela Arbetsförmedlingen uppgifter kopplat till individens deltagande i sina studier. Det kan exempelvis vara om en elev är kvar på samma kunskapsnivå i sfi under en längre tidsperiod. Det kan vara att det för individen uppstått förändrade förutsättningar kopplat till hälsa eller identifierade nedsättningar som huvudmannen bedömer att Arbetsförmedlingen är i behov av att veta, givet att det har bäring på om studierna kommer kunna fortskrida såsom avsett. Möjligheten syftar alltså till att täcka in många olika typer av scenarier.

Kommunerna ska ha möjlighet att meddela sådana uppgifter om och när huvudmannen bedömer att det är lämpligt. Uppgiften ska inte vara ett krav att ge till Arbetsförmedlingen. Kommunerna behöver bedöma utifrån uppgifternas innehåll och sin reglering i vilken utsträckning uppgifterna omfattas av sekretess och om samtycke måste ges.

Arbetsförmedlingen ska använda uppgifterna för att följa upp och utreda om och i vilken utsträckning uppgifterna föranleder en åtgärd från myndigheten. Arbetsförmedlingen behöver omhänderta och värdera uppgiften i det enskilda ärendet. Uppgifterna innebär inte att kommunens bedömning ska föranleda en viss specifik åtgärd eller en förändrad planering av individens aktiviteter. Det kan leda till att en fortsatt dialog med individ och kommuner behöver inledas. Det kan också vara uppgifter som Arbetsförmedlingen utifrån sitt uppdrag inte ser behov av att agera på. Konsekvensen av att uppgiften lämnats utgår från och beror alltså på de individuella omständigheterna.

Uppgiften innebär inte heller en förändring av huvudmannens uppdrag och skyldigheter att utreda behov av stöd och utifrån det vidta åtgärder och anpassningar. Ett sådant ansvar kvarstår oförändrat. Exempelvis att en kommun bedömer bristande studieprogression innebär inte att Arbetsförmedlingen nödvändigtvis gör en ändring av den aktuella individens planering hos Arbetsförmedlingen.

Det behöver definieras en tydlig process för hur information ska tas tillvara så att kommuner har kunskap om hur meddelandet brukas och vad det leder till.

4.2.6. Tillgång till betygsdatabasen Beda

Vi bedömer att det föreligger ett behov av att Arbetsförmedlingen får tillgång till betygsdatabasen Beda. Att Arbetsförmedlingen vet vilken utbildning en sökande har är grunden för att kunna göra en planering som stödjer individens möjligheter att få ett arbete. Genom att ha direkttillgång till information om gymnasieutbildning vet Arbetsförmedlingen med säkerhet att sökande har den utbildning som krävs för att söka vissa jobb. Att veta om en sökande har gymnasieexamen eller inte är viktigt. Det påverkar vilka möjligheter sökande har på arbetsmarknaden samt vilken typ av stöd individen har rätt till och ersättningsnivå i program för arbetsökande under 25 år.

Genom att hämta uppgifter om gymnasiebetyg från betygsdatabasen Beda ser Arbetsförmedlingen betydande vinster. Myndigheten får då tillgång till validerad information om utbildningsbakgrund och har därmed förutsättningar för en högre kvalitet på bedömningen av individens behov av studier inom kommunal vuxenutbildning. Vi har inte haft möjlighet att göra en rättsanalys av förslaget inom ramen för uppdraget men vi vill betona betydelsen av en sådan direkttillgång.

4.3. Identifierade förslag i behov av fortsatt utredning

I följande avsnitt presenterar vi ett antal identifierade områden som vi ser kräver fortsatt utredning innan de kan bli en del av ett förbättrat informationsutbyte. Vi bedömer att det först krävs utvärdering och analys av implementeringen avseende de valda förslagen. Först därefter går det att bedöma hur och om utbytet bör utvecklas med ytterligare uppgifter. Skälet till att vi presenterar vissa av våra resultat i detta avsnitt ska också förstås som en följd av de tidsmässiga förutsättningar som finns inom ramen för vårt uppdrag.

4.3.1. Utökad information från Arbetsförmedlingen om individens behov och förutsättningar

Vi har identifierat att det finns behov av att utbyta mer information från Arbetsförmedlingen till kommunerna. Det gäller i synnerhet mer beskrivande information om individens förutsättningar och behov. Det kan exempelvis vara när Arbetsförmedlingen genomfört en utredning om arbetsförmåga.

Vi har därför analyserat möjligheterna att utbyta den arbetsmarknadspolitiska bedömningen och information om individen har dokumenterat behov av särskilt stöd med bäring på studier i komvux. Vi anser att sådan information på olika sätt är önskvärd men är inte lämplig att i detta skede föreslå ett utbyte av. De arbetsmarknadspolitiska bedömningarna, vilka kan variera i innehåll och omfattning, kan i nuläget innehålla fler uppgifter än vad som är nödvändigt för kommunerna att ta del av inom ramen för sitt uppdrag. Det pågår även ett omfattande arbete på Arbetsförmedlingen med att utveckla hur informationsutbytet med andra parter ska se ut framöver inom ramen för den reformerade myndigheten.

Arbetsförmedlingen har i tidigare åiterrapporter framhållit att det finns ett behov av att utveckla en delad handlingsplan där information finns tillgänglig för externa samverkanspartners, däribland kommunerna.⁵⁵ Vi bedömer därför att det inte är önskvärt att gå vidare med en särskild lösning inom just detta uppdrag utan att ett utbyte av sådana uppgifter behöver bli en del av en generell lösning och verksamhetsutveckling. Detta mot bakgrund av att det kräver ett omfattande

⁵⁵ Arbetsförmedlingen 2020, *Förbereda för reformeringen av myndigheten*, Af-2020/0034 2118.

arbete för att strukturera den arbetsmarknadspolitiska bedömningen på ett sådant sätt så att det inte riskerar utbytas överskottsinformation och andra uppgifter som inte lämpar sig för ett direkt utbyte.

Vi bedömer att det skulle kunna vara önskvärt att kommunen får ta del av information om behov av stöd till gagn för individens övergång till studier i komvux. Samtidigt uppstår frågor om huruvida detta är lämpligt givet att kommunerna äger kunskap om vilka anpassningar som krävs för att tillgängliggöra utbildningen. Det finns en risk att Arbetsförmedlingen förmedlar känslig information som inte har bäring på studier. Det är också känsliga uppgifter som individen bör äga och utbyta utifrån sina intressen och sin bedömning.

Till stor del finns Arbetsförmedlingens systematiserade information om individen också tillgänglig i tjänsten Mina sidor. Där har individen möjlighet att logga in tillsammans med en företrädare från huvudmannen för att delge informationen vid behov. Arbetsförmedlingen ser i sammanhanget ett behov av att kommunerna behöver få ökad kännedom om en sådan möjlighet. Samtidigt behöver det framhållas att flera kommuner tydliggjort att de önskar ta del av information via individen och genom ett samtal för att få en helhet och korrekt information som har bäring på studier.

Vi framhåller att ett eventuellt utbyte av dessa typer av uppgifter behöver utredas i relation till hela Arbetsförmedlingens behov av informationsutbyte i samband med myndighetens reformering och de ställningstagande som regeringen tar för den. Vi lägger därför inte in dessa uppgifter som en del av vårt förslag för ett förbättrat informationsutbyte men vi vill framhålla ett identifierat behov som fortsatt behöver bevakas och utredas.

4.3.2. Informationsutbyte på strategisk nivå och aggregerade uppgifter om Arbetsförmedlingens uppdrag att öka övergångar till studier

Kommuner har framfört en osäkerhet kopplad till att Arbetsförmedlingen har i uppdrag att öka övergångar till studier och däribland öka antalet anvisningar. Osäkerheten består i hur många individer kommunerna kan förvänta sig kommer att anvisas till utbildning och hur det påverkar kommunens dimensionering och planering.

Huvudmannen äger ansvaret för och har kompetens om ansökningsförfarandet och ska i detta inte särskilja individer som anvisats. Det kan däremot ge positiva effekter för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna att huvudmannen har uppdaterade uppgifter om antal anvisningar för att man på olika sätt ska kunna planera utifrån en sådan uppgift i linje med sitt uppdrag.

Vi har övervägt att ge den typen av aggregerade data inom det förbättrade informationsutbytet men vi bedömer att uppgiften behöver utbytas inom ramen för den strategiska samverkan. Uppgiften är enbart en del av den information som kommunen behöver från Arbetsförmedlingen för att dimensionera och planera ett utbildningsutbud som möter kompetensbehoven på arbetsmarknaden. Kunskap om antalet anvisningar behöver därför sättas i ett sammanhang och beskrivas för att det ska möta behoven hos kommunerna och fylla ett syfte.

En aggregerad siffra över anvisningar motsvarar inte alltid det exakta antal som sedan kommer påbörja studier. Detta eftersom anvisningar görs till både kommun och folkhögskola och att andra aktiviteter kan komma att bli aktuella som ersätter en anvisning eller att individen kommer i arbete.

En anvisning kan också kombineras med inledande studieförberedande insatser och det är därmed svårt för kommuner att generellt bedöma när individen blir aktuell inom ramen för deras processer. Det riskerar att uppstå en otydlig gränsdragning mellan olika upphandlade tjänster och kommunens vägledningsuppdrag. Det kan därför vara svårt för en huvudman att bedöma vad en sådan uppgift ska användas till och hur den relaterar till Arbetsförmedlingens uppdrag. Vi tolkar det identifierade behovet som att det finns behov av kunskap om uppdraget i sig. Det kan därför bli missförstånd som hämmar samverkan om det presenteras siffror utan kontext. Anvisade utgör dessutom endast en mindre del av den grupp inskrivna hos Arbetsförmedlingen som är i behov av reguljär utbildning och gör en övergång till studier inom komvux.

Arbetsförmedlingen kommer att utifrån regleringsbrevsuppdrag 3.12 utveckla om behov kopplat till övergångar till studier och i regleringsbrevsuppdrag 3.16 beskriva utvecklingsbehov kopplat till den strategiska samverkan.

4.3.3. Individuell studieplan

Den individuella studieplanen (ISP) inrymmer relevant information om individens studier inom komvux samt planering framåt. Den visar på planeringen av individens studier och hur individen ska nå sina mål. Eftersom Arbetsförmedlingen inte gör en detaljerad planering av önskvärda studier är det betydelsefullt att ta del av dokumentation som grundar sig i huvudmannens kompetensområde. ISP är en lagreglerad handling. Regleringen av ISP är på mer övergripande nivå vilket får konsekvenser i tillämpningen. På grund av detta skiftar därmed också digitaliseringsgraden. Eftersom handlingen är varierande kvalitet och innehåll finns det utmaningar i möjligheten till ett systematiskt utbyte.

Skolverket har bemyndigande att utarbeta föreskrifter om individuell studieplan i vuxenutbildningen och avser att utreda huruvida föreskrifter om utformningen av den individuella studieplanen ska tas fram för att ytterligare stärka studieplanens centrala roll i vuxenutbildningen. I kombination med det förslag som Klivutredningen tog fram om individuell progressionsplanering, IPP skulle studieplanen också bli ett än mer kraftfullt verktyg för individens väg mot studiemålen.

I förlängningen finns dock ett behov att digitalisera studieplanen för att underlätta samverkan och samordning och göra den mer tillgänglig för individen.

4.3.4. Utvidgade målgrupper

Vi bedömer att det kan vara aktuellt att inkludera fler målgrupper i informationsutbytet framöver. De definierade målgrupperna utgör en del av de som gör en övergång till studier i komvux där det föreligger starka behov och praktiska förutsättningar för ett informationsutbyte. Vi bedömer att ett generellt informationsutbyte kring samtliga individer som gör en övergång till studier är möjligt först i ett längre tidsperspektiv. Vi vill här knyta an till det arbete som pågår dels inom regeringens samverkansprogram 2019–2022, dels inom uppdraget om en *Sammanhållen digital infrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande* som har givits till åtta myndigheter däribland Arbetsförmedlingen och Skolverket. Det handlar också om Arbetsförmedlingens regleringsbrevsuppdrag 3.14 *Digital infrastruktur för livslångt lärande*. Vi ser att det ur ett kortare tidsperspektiv bör utredas hur ytterligare uppgifter kan tas in för fler individer. Vi vill därför framhålla att det efter en eventuell implementering av förslagen löpande kan identifieras hur utbytet kan inkludera fler målgrupper.

4.3.5. Uppgifter om individens frånvaro

Vi har identifierat ett behov av ytterligare information från huvudmännen om individens deltagande än de två föreslagna uppgifterna avbrott och förändrad studieomfattning. Det har framförts av exempelvis IAF att det finns behov av mer information om individens studier för att säkerställa att ersättning inte betalas ut felaktigt.⁵⁶

En nära uppföljning av individens deltagande i insatser har också visat betydelsefullt för individens process för att få ett arbete.

Det finns därför tydliga behov av att få ta del av information om individens frånvaro under tiden individen studerar. Vi ser dock ett antal hinder och utmaningar för att i detta skede införa en skyldighet för kommunerna att meddela uppgifter om frånvaro. Det är två system och regleringar som på olika sätt krockar med varandra. Det är en stor utmaning att ställa flexibiliteten i komvux mot kraven i den arbetsmarknadspolitiska regleringen. Ett betydande hinder rör avsaknaden av gemensamma definitioner kring obligatorisk närvaro och vilka konsekvenser frånvaro får. Ett annat rör de praktiska förutsättningarna att utbyta dessa uppgifter systematiskt mellan parterna. Vi finner det därför inte lämpligt att inom ramen för detta uppdrag föreslå ett utbyte av uppgifter om frånvaro.

Vi finner att det efter en eventuell implementering av hela eller delar av förslagen om förbättrat informationsutbyte är lämpligt att följa upp och utvärdera förutsättningarna för att utbyta ytterligare information. När det finns erfarenheter att utgå från finns också bättre möjligheter för att i sin helhet bedöma vilka konsekvenser ett förslag om utbyte av frånvarouppgifter skulle få för respektive part.

Vi vill samtidigt betona att kontrollnivån kvarstår på samma nivå som tidigare. Individen är skyldig att aktivitetsrapportera till Arbetsförmedlingen och meddela eventuell sjukdom. En individ som uppbär ersättning för studier ska också i sin ansökan om ersättning till Försäkringskassan redovisa närvaro. Uppgifterna om avbrott och förändrad omfattning är som tidigare nämnt inte att likställa med att dessa uppgifter skulle anses tillräckliga för att på något sätt ersätta individens ansvar.

Det bör dock påpekas att arbetssökande som deltar i reguljär utbildning inom ett arbetsmarknadspolitiskt program vid en eventuell implementering kommer bli kontrollerade i olika hög grad i jämförelse med arbetssökande som deltar i insatser hos leverantörer där uppföljning regleras i avtal. Skillnader finns emellertid redan utifrån nuvarande förutsättningar. Förslagen ska därför ses som ett komplement och som en möjlighet att väsentligt förbättra och effektivisera möjligheterna till uppföljning.

⁵⁶ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, *Utbildningsplikten inom etableringsprogrammet*, Rapport 2020:1.

5. Förslag om författningsändringar

I följande avsnitt presenterar vi den juridiska analys som gjorts för att tydliggöra de rättsliga förutsättningarna för förslagen samt behov av författningsändringar. Analysen har i huvudsak genomförts av Arbetsförmedlingens Rättsavdelning.

5.1. Juridiska förutsättningar för informationsutbyte

Utgångspunkten är att sekretess gäller mellan myndigheter. Enligt 6 kap. 5 § OSL ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Det krävs således en sekretessbrytande bestämmelse för att sekretessbelagda uppgifter ska kunna lämnas från en myndighet till en annan.

5.1.1. Sekretess inom Arbetsförmedlingens verksamhet

Uppgifter om arbetssökande omfattas av sekretess enligt 28 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400 OSL). Sekretessen gäller inte för beslut i ett ärende. Uppgifter om deltagare i etableringsinsatser omfattas av sekretess enligt 28 kap. 12 a § OSL. Även beslut i dessa ärenden omfattas av sekretess. Båda bestämmelserna gäller med ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att huvudregeln är sekretess.

5.1.2. Sekretess inom kommunens verksamhet

Merparten av de uppgifter som kommunerna föreslås lämna ut till Arbetsförmedlingen är offentliga inom skolans verksamhet. Vissa uppgifter i en individuell studieplan kan omfattas av sekretess enligt 23 kap 5 § OSL.⁵⁷

5.1.3. Sekretessbrytande bestämmelser

En myndighet kan under vissa förutsättningar stödja ett uppgiftsutlämnande till en annan myndighet på generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Det ska då inför varje utlämnande av uppgift göras en bedömning av om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Den bestämmelsen lämpar sig således inte för att stödja ett regelmässigt utlämnande av uppgifter. Det bör istället införas en särskild sekretessbrytande bestämmelse för ändamålet. Även bestämmelsen om nödvändigt utlämnande i 10 kap. 2 § OSL kan i vissa fall användas vid en myndighets utlämnande av uppgifter till en annan myndighet. Den ska dock tillämpas restriktivt och inte endast av effektivitetsskäl.

En alternativ lösning är att inhämta samtycke från den enskilde, eller att be denna att själv inkomma med uppgifterna som myndigheten är i behov av. Arbetsförmedlingen behöver idag i flertalet ärenden inhämta samtycke inför informationsutbyte eller registrering av information. Detta är såväl ineffektivt, kostnadsdrivande som rättsosäkerhet. Ett sådant förfarande bedöms därför inte aktuellt när det handlar om uppgifter som bedöms behöva utbytas på *regelmässig* basis. I sådant fall bör istället uppgiftsskyldighet regleras i lag eller förordning.

När det gäller övergång till kommunal vuxenutbildning har såväl kommunerna som Arbetsförmedlingen identifierat behov av ett regelmässigt utbyte av uppgifter om enskilda. Som nämnts ovan är det inte lämpligt att tillämpa de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 2 eller 27 §§, eller att inhämta samtycke från den enskilde i de fall uppgifter behöver utbytas på

⁵⁷ Uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om en enskilds personliga förhållanden hos psykolog, kurator eller hos studie- och yrkesvägledningen.

regelbunden basis. Det finns således skäl att införa författningsändringar som ger stöd för uppgiftsutbytet mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen.

Merparten av de uppgifter som Arbetsförmedlingen föreslås lämna ut till kommunerna kommer efter utlämnandet inte att omfattas av sekretess inom kommunernas verksamhet. Detta innebär att uppgifter som inom Arbetsförmedlingens verksamhet omfattas av sekretessbestämmelser där huvudregeln är sekretess kommer att bli offentliga hos kommunen efter utlämnandet. Det är därför enligt Arbetsförmedlingen av vikt att endast de uppgifter som har bedömts nödvändiga för att kommunen ska kunna fullgöra sitt uppdrag lämnas ut.

5.2. Uppgiftsskyldighet för kommuner

Merparten av de uppgifter som kommunerna föreslås lämna till Arbetsförmedlingen omfattas inte av sekretess. De skulle därmed kunna lämnas ut till Arbetsförmedlingen enligt den allmänna uppgiftsskyldigheten i 6 kap. 5 § OSL. Enligt den bestämmelsen är en myndighet skyldig att på begäran av en annan myndighet lämna uppgifter som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Vissa uppgifter som Arbetsförmedlingen behöver från kommunerna kan dock omfattas av sekretess och kan därmed inte lämnas ut med stöd av 6 kap. 5 § OSL.

Uppgiftsskyldigheten för kommuner torde vara ett sådant åliggande som avses i 8 kap. 2 § första stycket p. 3 RF. Enligt denna bestämmelse ska föreskrifter om kommunernas åligganden meddelas genom lag. Det vore därför lämpligt att i lagen (2000:625) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ge bemyndigande till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter gällande uppgiftsskyldigheten.

I förordning vore det sedan lämpligt att införa en bestämmelse om att kommuner på begäran ska lämna uppgifter till Arbetsförmedlingen för vissa specificerade ändamål. Begäran skulle i så fall göras genom att Arbetsförmedlingen lämnar personuppgifter på aktuella individer och att kommunerna med i förväg bestämda tidsintervaller ska lämna de föreslagna uppgifterna för dessa.

5.2.1. Förslag

- I lagen (2000:625) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ges bemyndigande till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter gällande uppgiftsskyldighet för kommuner till Arbetsförmedlingen.
- I förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten föreskrivs en uppgiftsskyldighet för kommuner till Arbetsförmedlingen.
- För att på ett effektivt sätt kunna göra ändringar vid behov föreslås även att Arbetsförmedlingen bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om uppgiftsskyldigheten.

Annan liknande reglering

Kommuner har i dagsläget en uppgiftsskyldighet till CSN och jämförelse kan därför lämpligen göras med den regleringen. Ovan nämnda förslag liknar konstruktionen för regleringen av

uppgiftsutbytet mellan CSN och lärosäten. Av 6 kap. 10 § studiestödsförordningen (2000:655) framgår att om CSN begär det, skall en läroanstalt till nämnden lämna uppgift om tid och omfattning för utbildningar vid läroanstalten som ger rätt till studiemedel.

Om CSN begär det, skall läroanstalten för en studerande som har ansökt om eller beviljats studiemedel till nämnden lämna uppgift om utbildning, studietid, studiernas omfattning, studieaktivitet, och studieresultat. CSN får meddela närmare föreskrifter om läroanstalters uppgiftsskyldighet enligt första och andra stycket.

Vilka uppgifter bör omfattas av uppgiftsskyldigheten?

I likhet med regleringen av uppgiftsskyldigheten till CSN bör samtliga föreslagna uppgifter omfattas av uppgiftsskyldigheten. Detta oaktat om uppgifterna omfattas av sekretess. De uppgifter som åsyftas är de beskrivna uppgifter i avsnittet *Förslag avseende uppgifter från kommuner till Arbetsförmedlingen*. Det rör sig således om uppgifter avseende mottagande av ansökan, antagning, studiers påbörjan, registrerade avbrott, förändrad studieomfattning samt uppgifter om studiernas genomförande. Uppgiftsskyldigheten avser de specificerade målgrupperna.

Förslaget om möjligheten att digitalt meddela Arbetsförmedlingen kritisk information om en individs förutsättningar att fullfölja sin studieplanering bör ej omfattas av uppgiftsskyldigheten. Utifrån vad som skrivs avseende tillvägagångssättet för kommunerna att lämna kritisk information i förslaget (se 4.2.5) samt för de fall att de tekniska lösningarna i avsnitt 6 uppfyller kraven i dataskyddsförordningen så kan vi i nuläget inte identifiera några direkta hinder för ett sådant förslag. Uppgifterna ska lämnas utifrån huvudmannens identifierade behov och utifrån aktuell sekretessreglering kring den specifika uppgiften som gäller för utbildningsväsendet.

5.3. Uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen

5.3.1. Förslag

- Med stöd av 8 kap. 7 § RF införs en uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen till kommuner i förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. För att på ett effektivt sätt kunna göra ändringar vid behov föreslås att Arbetsförmedlingen bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om uppgiftsskyldigheten.

Vilka uppgifter bör omfattas av uppgiftsskyldigheten?

Samtliga uppgifter som föreslås i avsnittet *Förslag avseende uppgifter från Arbetsförmedlingen till kommuner* bör omfattas av uppgiftsskyldigheten. Det rör sig således om de specificerade uppgifterna för individer som anvisas att ansöka om studier, individer som omfattas av utbildningsplikt och individer som studerar inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. Individuppgifterna behöver också ges till kommunerna för att de i sin tur ska kunna uppfylla sin uppgiftsskyldighet.

5.4. Arbetsförmedlingens personuppgiftsbehandling

5.4.1. Uppgifter som tas emot från kommunerna

Arbetsförmedlingen bedömer att behandlingen av de personuppgifter som tas emot från kommunerna omfattas av något av ändamålen i Af-PuL 4 § punkt 1, 3 och 4.

Arbetsförmedlingen bedöms vidare ha stöd för att behandla personuppgifterna enligt Af-PuL 3 § punkt 6, 9 10 och 11.

5.4.2. Uppgifter som lämnas ut till kommunerna

Arbetsförmedlingen får enligt 5 § andra stycket lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (Af-PuL) behandla personuppgifter för att tillhandahålla information till riksdagen eller regeringen eller till någon annan för att fullgöra uppgiftslämnande i enlighet med lag eller förordning.

5.5. Författningsstöd för att lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling

Enligt 13 d § förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får personuppgifter som får behandlas enligt 5 § andra stycket Af-PuL lämnas ut på ett medium för automatiserad behandling, om det i det enskilda fallet bedöms lämpligt ur integritetssynpunkt.

Arbetsförmedlingen bedöms därmed ha stöd för att lämna ut de uppgifter som omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten till kommunerna på medium för automatiserad behandling, under förutsättning att det sker på ett sådant sätt att det bedöms lämpligt ur integritetssynpunkt.

6. Förslag på digitala lösningar för ett förbättrat informationsutbyte

I detta avsnitt presenterar vi de digitala lösningar vi har identifierat för att skapa ett förbättrat informationsutbyte. Som beskrivet i våra inledande utgångspunkter har vi inte haft möjlighet att inom ramen för detta uppdrag utveckla och ta fram specifika lösningar. Vi har inte heller i detalj tagit fram lösningar på hur det digitala systemet ska och bör utformas. Det kräver mer tid för att kunna testa och utveckla tillsammans med verksamheter.

För att få till ett bra och effektivt samarbete så är ett digitaliserat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna nödvändigt. Både Arbetsförmedlingen och kommuner har en önskan om att informationen ska kunna delas digitalt och automatiserat och utan alltför mycket administration. Handläggarna på respektive sida ska som utgångspunkt kunna få tillgång till informationen där den behövs i arbetsprocessen.

Efter workshoppar och kartläggningar har vi en god bild över vilken typ av information som bör delas och hur det sker lämpligast. De föreslagna uppgifterna i avsnitt 4 bedöms i hög utsträckning finnas strukturerad i kommunernas och Arbetsförmedlingens databaser. I de fall vi föreslår ett utbyte av uppgifter från kommunerna som inte omfattas av uppgiftsskyldigheten till CSN eller SCB så utgår förslagen från reglering av kommunal vuxenutbildning. Det gäller i synnerhet uppgifter gällande mottagande och ansökning. Det tillkommer således inga nya uppgifter som behöver samlas in av en kommunal huvudman.

Ur Arbetsförmedlingens perspektiv finns de föreslagna uppgifterna systematiserade. Undantaget är förslaget om att meddela orsaken till att en anvisning om att ansöka om studier görs. En sådan uppgift kräver intern utveckling av myndighetens systemstöd samt process och arbetsstöd.

6.1. Teknisk lösning

Vi har ett huvudförslag för teknisk lösning samt ett delförslag när det avser utbytet ur ett kommunalt perspektiv för kommuner som av olika skäl inte ansluter sig till huvudförslaget.

6.1.1. Maskin-till-maskinlösning som huvudförslag

Vårt huvudförslag är en maskin-till-maskinlösning, fråga-svar, med hjälp av API:er. Handläggare både på kommunerna och på Arbetsförmedlingen bör få tillgång till uppgifter om individen i arbetsprocessen och i det handläggargränssnitt som de vanligtvis jobbar i. Det innebär att utbytet inte kräver en extra handpåläggning av någon aktör utan att uppgifter utbyts mellan respektive aktörs system genom digitala förfrågningar.

Lösningen bygger på att respektive aktörs system skickar frågor till den andra aktören givet en viss åtgärd, intervall eller behov. Exempelvis att kommunen vid behov skickar frågan till Arbetsförmedlingen ”Finns det några personer som omfattas av utbildningsplikt i vår kommun?” eller ”Vad är statusen för följande person/personer?”. Arbetsförmedlingen skickar tillbaka uppgifter om de sökande som är i behov av utbildning för just den kommunen.

När sedan individen studerar inom ett arbetsmarknadspolitiskt program i kommunen har Arbetsförmedlingen möjlighet att följa upp individens process genom att vid behov ställa frågan till kommunerna. ”Vad är statusen för följande person/personer?” och kommunen svarar med de uppgifter som är överenskomna.

Arbetsförmedlingen bedömer att förutsättningarna för en sådan lösning finns på plats ur myndighetens perspektiv. Förutsättningar för kommunerna skiljer sig dock åt. En maskin-till-maskinlösning kräver att varje enskild kommun bygger en sådan lösning för att inhämta och lämna uppgifter till Arbetsförmedlingen.

Utifrån workshops under våren 2021 med de största leverantörerna⁵⁸ av skoladministrativa system är en sådan lösning önskvärd och lämplig men förutsättningarna ser olika ut. Vi bedömer utifrån underlaget att kommunerna via de skoladministrativa systemen har goda förutsättningar att inom ett kortare tidsperspektiv tillhandahålla uppgifter till Arbetsförmedlingen via en fråga-svar-lösning. Detta då uppgifterna redan i regel finns systematiserade i dessa system.

Det kan dock förekomma ett mindre antal kommuner som inte nyttjar sådana system för hela den kommunala vuxenutbildningen. För dessa kommuner behöver det finnas andra alternativ för att kunna få och lämna uppgifter. Det kan också vara så att kommuner bedömer att de inte vill utveckla maskin-till-maskinlösningar för att få eller för att lämna uppgifter eller både och. För dessa kommuner behöver det finnas ett alternativ.

6.1.2. Användargränssnitt som komplement och alternativ

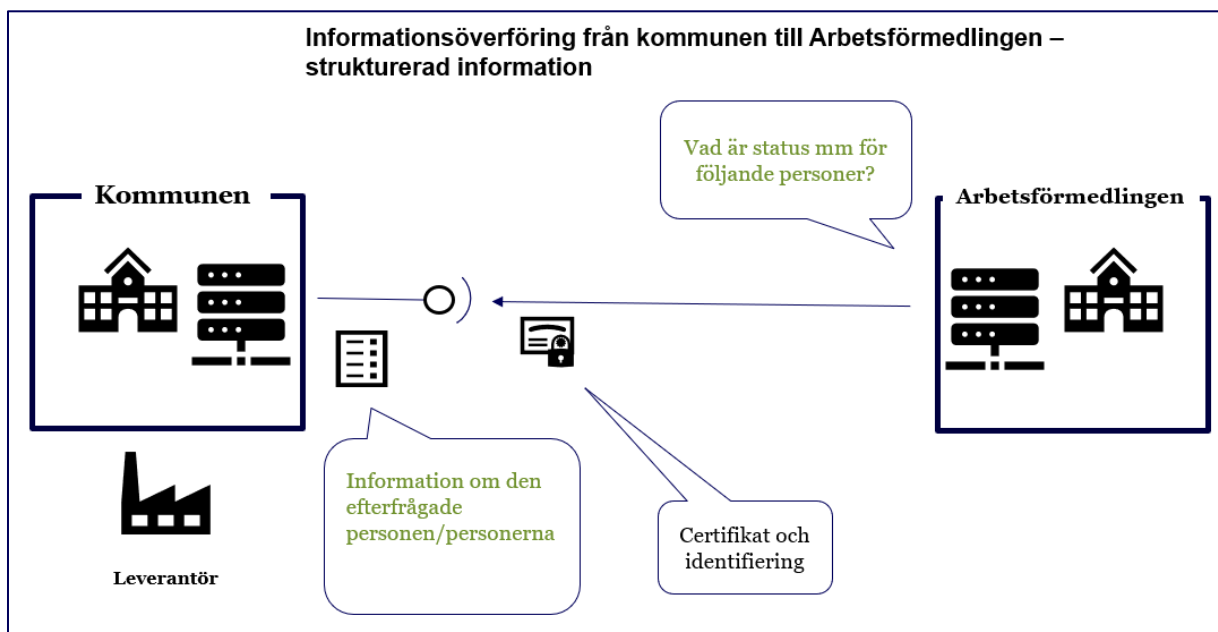
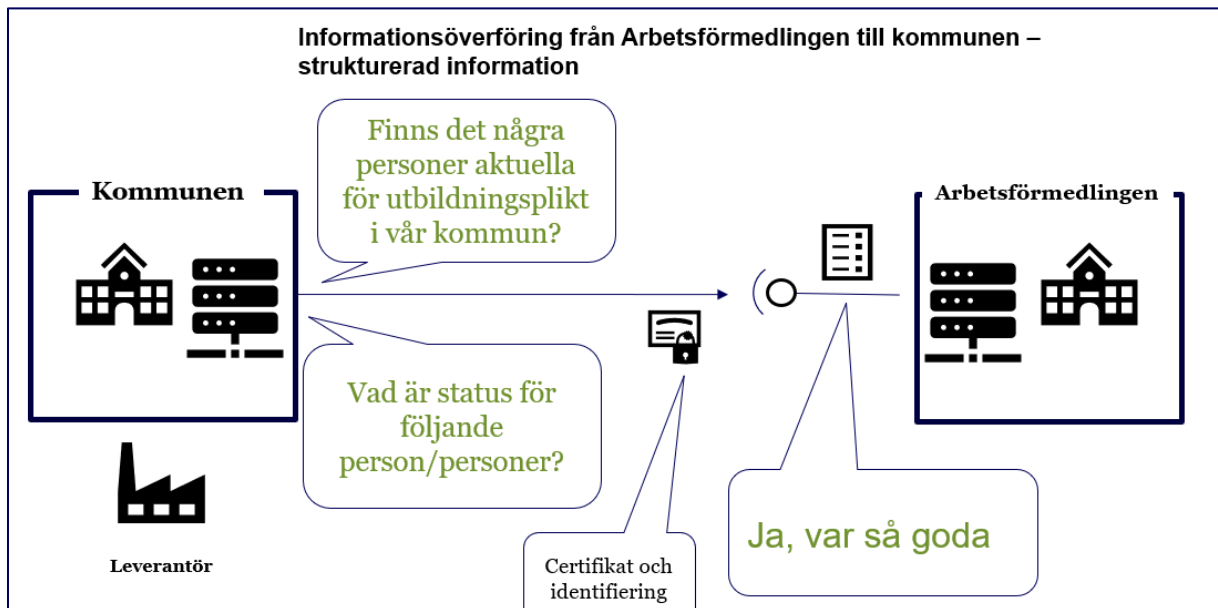
Vi föreslår att Arbetsförmedlingen erbjuder ett användargränssnitt för kommunerna. I de fall en kommun inte har möjlighet att dela information maskin-till-maskin kan en alternativ lösning vara ett användargränssnitt som Arbetsförmedlingen erbjuder kommunerna. Detta kan också användas som ett komplement för de kommuner som bara delvis använder sig av en maskin-till-maskinlösning i utbytet. Exempelvis om en kommun väljer att ta del av uppgifter från Arbetsförmedlingen i användargränssnitt i stället för att ta del av dessa maskinellt.

I användargränssnittet får handläggaren på kommunen möjligheten att se uppdaterade och aktuella uppgifter, men endast för sökande folkbokförda i den egna kommunen. I de fall kommunerna också vill lämna uppgifter i användargränssnittet behöver det finnas möjlighet att se vilka individer kommunerna är ålagda att meddela uppgifter om. Det behöver också finnas möjlighet att genom fil lämna de aktuella uppgifterna. Ett sådant förfarande innebär därmed en ökad administrativ börda för kommunen.

Det kommer krävas behörighet och inloggning för att få tillgång till användargränssnittet. Det behöver utredas ytterligare vilka relevanta funktioner som ska få sådan behörighet både när det gäller att hämta och lämna uppgifter. Det kommer således krävas att huvudmännen skapar organisatoriska förutsättningar för att samla in uppgifter centralt och sedan lämna dessa till myndigheten. Vi bedömer inte att det är rimligt ur ett säkerhets- och integritetsperspektiv att samtliga utbildningsanordnare ska ha möjlighet att få tillgång till gränssnittet. När kommuner vill hämta uppgifter om en individ rör det sig enligt förslagen främst kopplat till studie-och yrkesvägledning. Gällande förslaget om möjligheten att lämna kritiska uppgifter om en individs studieförutsättningar bedömer vi att den möjligheten ska finnas centralt hos huvudmannen och inte av enskilda lärare. Det behöver således tillkomma lokala och interna rutiner för hur en sådan möjlighet ska implementeras i kommunen.

⁵⁸ Tieto Evry, IST, Gotit

6.1.3. Schematisk beskrivning av en maskin-till-maskinlösning



6.2. Utgångspunkter för förslaget

6.2.1. Säkerhet

För att kunna dela personliga uppgifter mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen krävs att man kan identifiera avsändare och mottagare. Det bedöms inte aktuellt att ha användarnamn och lösenord som alternativ. Vad gäller maskin-till-maskinlösningen så måste informationen krypteras så den inte kan avlyssnas på vägen av någon obehörig. Ett sätt att lösa säkerhetsfrågorna är att använda certifikat för autentisering av båda parter. Utöver det behöver det anropande systemet ange användarnamn/lösenord för att identifiera sig.

För att en handläggare på kommunen ska kunna logga in i ett användargränssnitt som Arbetsförmedlingen erbjuder så krävs en högre tillitsnivå vid identifiering än användarnamn och lösenord, eftersom systemet kommer att innehålla personuppgifter. Detta kan innebära att handläggaren på kommunen måste logga in med en personlig e-legitimation, till exempel Bank-id. Inloggningen till dessa skulle möjligen kunna hanteras via de federerade lösningarna som Skolverket redan använder – där just tillhörigheten till en viss huvudman kommer att hanteras. Det är därför viktigt att beakta Skolverkets arbete med digitalisering av nationella prov, som, dels kommer att gå ut på att ställa krav på huvudmän att dela information med myndigheter på ett modernt och standardiserat sätt, dels skapar inloggningslösningar där huvudmän ska kunna logga in i Skolverkets tjänster federerat – dvs den inloggningen de nyttjar i sin organisation nyttjas för att kunna logga in hos Skolverket samt möjligen andra myndigheter.

Ytterligare en säkerhetsaspekt som behöver utredas och hanteras är hur personer med skyddad identitet ska hanteras i informationsutbytet.

6.2.2. Standarder vad gäller utbildningsinformation

Formatet på informationsutbytet bör följa standarder. EMIL-standarden och SS12000, Gränssnitt för informationsutbyte mellan verksamhetsprocesser i skolan, hanterar både utbildningsinformation och administration. Den ena beskriver metadata om utbildningar och den andra beskriver administration, betyg, schemaläggning med mera i grundskolan, gymnasiet och komvux. Den information som idag skickas till CSN och även den som Arbetsförmedlingen behöver från kommunerna handlar mycket om en persons progress vad gäller utbildning, vilket dessa två standarder inte beskriver.

6.2.3. Säker digital kommunikation

Säker digital kommunikation (SDK) är ett gemensamt överenskommet sätt att skicka känslig ostrukturerad information mellan handläggare på kommuner, regioner och myndigheter. SDK bygger på eDelivery som är en EU-standard som förvaltas av DIGG. Den information som inte är strukturerad och ligger i aktörernas databaser kan förmedlas via SDK. Det kan vara frågan om information som till exempel följdfrågor, individuell studieplan eller vid förändrade förutsättningar som uppstår under studietiden.

Arbetsförmedlingen håller på att bygga upp förmågan att använda SDK och en del kommuner har kommit långt i utvecklingen till exempel Malmö stad, Region Gotland och Skövde kommun. SDK planeras tas i drift 2022.

FFIS har också färdiga förslag för säkerhetslösningar för den standardiserade digitala kommunikationen som bör beaktas på nationell nivå.

6.2.4. Ett steg mot en förbättrad digital infrastruktur

Att informationsöverföringen sker via en maskin- till maskinlösning med hjälp av API:er gör att det finns en möjlighet att informationsutbytet kan ingå i ett ekosystem och att individen lättare kan få tillgång till sina egna data. Detta innebär naturligtvis inte att juridiska aspekter eller att säkerhetsaspekter ska överträdas, men det möjliggör att EU-krav följs och det bäddar för en infrastruktur som gör det lättare att tillgängliggöra uppgifterna till den som har rätt behörighet. Detta innebär också att ny infrastruktur inte behöver utvecklas varje gång en ny myndighet ställer krav på inhämtning av uppgifter från en kommun.

6.3. Nuvarande informationsutbyten mellan kommun och myndigheter

Kommunerna skickar redan information till myndigheter till exempel SCB, CSN och UHR och även till Arbetsförmedlingen. Dessa informationsutbyten sker nästan uteslutande med filöverföring. Det typiska är att kommunerna tar hjälp av leverantörer som hämtar upp informationen från kommunens databas. En handläggare på kommunen loggar in i ett användargränssnitt som är utvecklat antingen av leverantören eller den mottagande myndigheten. Handläggaren identifierar sig med användarnamn och lösenord och lägger in filer manuellt.

Exempel på befintligt informationsutbyte idag är uppföljning av samverkan för unga, INUK, där Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) tillsammans med SKR och Arbetsförmedlingen utvecklat ett verktyg för att kunna göra jämförelser av insatser för unga. En gång i månaden hämtas information in från kommuner angående insatser och resultat för föregående månad. Formatet på informationen är XML. Säkerheten och autentiseringen fastställs med certifikat.

Ett annat exempel på existerande utbyte är SSBTEK som är en digital tjänst som bidrar till en säker, effektiv och förenklad handläggning av ärenden inom ekonomiskt bistånd. Tjänsten gör det möjligt för kommunen att via sitt verksamhetssystem få information från statliga myndigheter och organisationer. Arbetsförmedlingen lämnar information till tjänsten.

Vad gäller informationsutbyte med CSN så är alla huvudmän skyldiga att rapportera uppgifter till CSN, för att de ska kunna handlägga studiestödsärenden. Skolorna rapporterar in uppgifter om utbildningar och studietider och uppgifter om de studerande. Det gäller utbildningsformer som till exempel komvux, folkhögskola och yrkeshögskolor. Informationen hämtas från skolornas databaser och i de flesta fall tar kommunerna hjälp av leverantörer för att hantera denna informationsöverföring. Den information som rapporteras till CSN liknar den information som Arbetsförmedlingen är i behov av.

UHR tar för närvarande fram en ny informationsöverföring vad gäller betygsinsamling för gymnasieskola och vuxenutbildning. Den inhämtningen av information bygger på maskin till maskin och API:er. Det arbetet bör Arbetsförmedlingen följa och ta del av som en möjlighet till att återanvända lösningar och underlätta för kommunerna.

Vi har fått beskrivet av kommuner och ett antal systemleverantörer att utbytet med statliga myndigheter idag ofta kan vara tidskrävande och administrativt omfattande på grund av att det i regel bygger på filöverföring. Utifrån denna information drar vi slutsatsen att för att minska den administrativa bördan, är det viktigt att utveckla och implementera en maskin-till-maskinlösning.

I sammanhanget är det också viktigt att beakta det arbete som FFIS gör i dagsläget. Det handlar bland annat om de planer som tas fram för standardisering och digitalisering av kommunikationen från huvudmän till myndigheterna – API:er som kan nyttjas av flera myndigheter.

6.3.1. Angränsande utvecklingsarbeten inom komvux

Det är viktigt att identifiera vilka andra initiativ inom utbildningssektorn som kan vara relevanta för detta arbete. Ett av dessa uppdrag kan vara Skolverkets arbete med digitalisering av nationella prov och i samband med det federerad inloggning samt Skolverkets arbete med standardisering av informationsöverföringen från huvudmännen.

Skolverket har ett behov att få information relevant för nationella prov från alla huvudmän på ett sätt som innebär så lite administration som möjligt för huvudmännen. För att göra det krävs det att etablera ”digitala motorvägar” mellan myndigheten och huvudmän. Här finns flera potentiella synergier mellan uppdragen.

7. Kostnads- och konsekvensanalyser

7.1. Kostnads- och konsekvensanalys för Arbetsförmedlingen

Förslagen förväntas få betydande effekter för Arbetsförmedlingens förutsättningar att fullfölja sina uppdrag och nå önskade resultat. Det grundar sig de resonemang som presenterats i relation till förslagen. Myndigheten har över tid framfört att förbättrade möjligheter till informationsutbyte är en viktig förutsättning för att kunna underlätta och i förlängningen öka övergångar till studier. I detta avsnitt redogör Arbetsförmedlingen för vilka konsekvenser förslagen bedöms för verksamheten kopplat till tidsomfattning och budget.

Förslaget för hur det digitaliserade utbytet ska se ut bygger på att information tillgängliggörs där handläggare arbetar med det aktuella ärendet. Detta gäller i synnerhet Arbetsförmedlingens handläggare. Vi bedömer att förfrågan till kommunerna om specifika uppgifter ska ske automatiserat genom maskin-till-maskin. Idag behöver Arbetsförmedlingen i samband med en anvisning lägga mycket tid och energi på att begära in och förklara för individen vilka uppgifter som är relevanta. Ett digitaliserat utbyte av informationen skulle innebära en betydande tidseffektivisering.

Samtidigt ser myndigheten att den totala mängden information kommer öka i ärenden som rör individer som studerar inom ett arbetsmarknadspolitiskt program. Möjligheten att följa studiernas påbörjan, fortgång och avslutning för att förslagen innebär en utökning av hur arbetet idag bedrivs för målgruppen. Myndigheten bedömer att tillgången till sådan information bidrar till effektivitet i relation till målet att få arbetslösa ut i studier och arbete. Idag nås Arbetsförmedlingen i hög utsträckning av sådana uppgifter först i ett senare skede. Myndigheten bedömer därför att förslagen till viss del innebär en tidseffektivisering också i detta hänseende.

Nuvarande brister för myndighetens handläggare att följa en individs övergång till studier hindrar möjligheterna att ta fram ett standardiserat och transparent arbetssätt. En tidseffektivisering bedöms därför också medföra stärkt rättssäkerhet och kvalitet.

Effektiviseringen i tid bedöms dock inte fullt ut kompensera den ökade arbetsbelastningen för handläggare i enskilda ärenden. Den tidseffektivisering som kan uppstå av förslagen bedömer myndigheten därför behöver återinvesteras i förbättrad kvalitet i de aktuella ärendena.

Myndigheten kommer dock att ha bättre förutsättningar att tolka och bedöma informationen i stället för att fokusera på begäran om information, vilket leder till bättre och mer lämpliga bedömningar av individens arbetsmarknadspolitiska behov. Detta antagande bygger på att myndighetens budgetramar kvarstår på liknande nivåer i relation till de nuvarande behoven. En betydande ökning av dessa typer av ärenden kombinerat med en betydande minskning av personella resurser förändrar en sådan konsekvensanalys.

Sammanfattningsvis innebär inte förslagen en tidseffektivisering i varje enskilt ärende som påverkar det totala behovet av handpåläggning. En minskning av administration balanseras av en ökning i den kvalitativa handläggningen av ärendet. Förslagen innebär inte heller en betydande ökning eller sänkning av Arbetsförmedlingens kostnader givet de bedömningar vi kan göra inom ramen för detta uppdrag. Det finns dock två undantag för den slutsatsen, vilka presenteras nedan.

Det kan också antas att ett förbättrat informationsutbyte ur ett längre tidsperspektiv underlättar övergångar till studier och i förlängningen till arbete i sådan utsträckning att det kan uppstå minskade kostnader för ersättning vid arbetslöshet.

7.1.1. Särskild kostnadsberäkning för förslaget om möjlighet att meddela kritiska uppgifter

Arbetsförmedlingen har gjort en särskild beräkning för förslaget om att kommunerna ska ha möjlighet att meddela kritisk information om en individs förutsättningar att fullfölja sin studieplanering. Detta då det bedöms ligga utanför Arbetsförmedlingens nuvarande uppdrag att omhänderta och samordna sådana uppgifter.

Kostnadsberäkningen utgår från de arbetsmoment som Arbetsförmedlingen enligt förslaget kommer utföra samt en uppskattning av hur ofta dessa utförs på årsbasis. Uppskattningen av hur ofta arbetsprocessen utförs på ett år är dock mycket svår att göra. En orsak är att vi saknar tillräckligt relevanta data för att skapa en tillförlitlig modell. I och med detta har uppskattningen resulterat i ett tänkbart spann. Kostnaden finns beskriven i antalet årsarbetskrafter (ett årsarbete inkluderar 1720 arbetstimmar).

Våra beräkningar visar att ett formaliserat informationsutbyte, enligt detta specifika förslag, kräver en ökad arbetsbelastning på mellan 5,7 - 7 årsarbetskrafter, beroende på hur modellen justeras. Observera att beräkningen inrymmer stora osäkerheter.

Tabell 1. Arbetet med informationsutbyte och hantering

	Tid (tim)
Ta del av meddelande	0,1
Följa ärendet	0,33
Bedöma information	0,34
Schablon*	1,5
Total tid	2,27

*Se förklaring nedan

Den uppskattade tiden för att utföra arbetet är knappt 1 arbetstimme. Kalkylen innehåller också en schablonmässig beräkning för ytterligare arbete som följer av informationsutbytet som omfattar 1,5 timme. Detta är tid som ska täcka arbete med mötesbokning och möte med den arbetssökande om informationen. Det är dock mycket svårt att bedöma hur ofta Arbetsförmedlingen kommer behöva utföra detta och hur mycket arbete som följer av den lämnade informationen.

Förslaget bedöms också leda till att antalet trepartssamtal ökar mellan tjänstemän på kommunen, Arbetsförmedlingen och den arbetssökande. Detta är inte inkluderat i beräkningen då det inte har varit möjligt att få fram säkra antaganden om volymer och resursökning. Givet att kommunens information är av vikt för Arbetsförmedlingens bedömning bör det antas att ökningen av antalet trepartssamtal kommer vara betydande. Det är i sammanhanget viktigt att poängtera att den typen av operativ individsamverkan kräver betydande personella resurser för att nå god kvalitet. Kostnaden för genomförandet av denna samordning kring individen är inte estimerad i presenterad konsekvensanalys då den delvis faller inom redan befintliga författningskrav. Ytterligare resursestimering behöver ske vid utvecklingen av en stödstruktur för samverkan genom överenskommelser.⁵⁹

⁵⁹ Arbetsförmedlingen 2021, *Samverkan med kommuner och Delegationen för unga och nyanlända till arbete*, Dnr Af-2021/0065 2282

Tabell 2. Frekvens av informationsutbyte per år

	Lägst antal utbyten	Högst antal utbyten
Sfi	2300	3300
Övriga studier	2000	3000
Totalt	4300	5300
Årsarbetskrafter	5,7	7

I våra beräkningar har vi valt att särskilja grupper av individer som studerar på sfi och inom de övriga skolformsdelarna av komvux. Utifrån vår behovsanalys bedömer vi att behoven troligen är större för elever på sfi. Informationsutbyte som handlar om deltagare på sfi beräknas ske 2300 – 3300 gånger per år, vilket motsvarar en tredjedel av de individer som studerar på sfi med programbeslut. Siffrorna grundar sig i att det är cirka den andelen elever som studerat två år men klarat färre än två kurser.⁶⁰

Informationsutbyte för övriga studier inom vuxenutbildningen där studier sker med aktivitetsstöd inom arbetsmarknadspolitiskt program beräknas ske 2000–3000 gånger per år. Uppskattningen är att mellan 15 – 30 procent av dessa ärenden kommer resultera i ett informationsutbyte.

Samtliga våra beräkningar utgår från det aktuella läget 2021 och framtida behov påverkas av om antalet arbets sökande som studerar inom arbetsmarknadspolitiskt program ökar eller minskar.

7.1.2. Kostnader för utveckling och drift av systemstöd

Arbetsförmedlingen har gjort en kostnadsberäkning avseende framtagning och förvaltning av de tekniska lösningarna med maskin-till-maskin och via ett användargränssnitt. Arbetsförmedlingen har utifrån detta landat i samlade utvecklingskostnader på 12 miljoner kronor varav 6 miljoner kronor är utvecklingskostnader för 2022, utifrån tidsplanen i avsnitt 8.2. För att realisera förslagen förutsätts att medlen tillförs myndigheten. I denna beräkning ingår följande:

- Integrationer med API:er för en maskin-till-maskinlösning. Arbetsförmedlingen utvecklar och tillhandahåller API:er som kommunerna kan koppla upp sig mot för att hämta eller dela informationen.
- Utveckling av administrationsgränssnitt för handläggare på Arbetsförmedlingen eller utveckling i ärendehanteringssystemet BÄR så att handläggare på Arbetsförmedlingen kan dela och ta del av information.
- Säkerhetsresa med kontroll av att förslagen följer dataskyddsförordningen GDPR, säkerhetskrav, rättsliga krav med mera.
- Behörighets- och certifikatshantering som behöver testas för varje kommun för möjligheten att dela information rent tekniskt med rätt certifikat och rätt användare, lösenord med mera.
- Användargränssnitt där kommunens handläggare kan logga in och se den egna kommunens deltagare och andra föreslagna uppgifter samt återrapportera status till Arbetsförmedlingen.

⁶⁰ Andelen elever på sfi som efter två år fortsätter utbildningen men klarat mindre än två kurser var 2019: 25 % (2018: 34 %). Elever på sfi som efter två år avbrutit utbildningen och klarat mindre än två kurser var 2019: 33 % (2018: 23 %).

Arbetsförmedlingen bedömer att driftkostnader uppgår till *10 – 20 procent av utvecklingskostnaden de tre första åren*. Detta räknat från att etapp 2 är genomförd (se 8.2.2). Kostnaderna bör sjunka över tid. Driftskostnader inkluderar:

- support (exempelvis incidenthantering, stöd vid inloggning, användarhandledning samt kommunikation kring förändringar och utveckling).
- tester (för nya aktörer och mindre vidareutveckling).

7.2. Kostnads- och konsekvensanalys för kommuner

Arbetsförmedlingen och Skolverket har utifrån dialog med kommuner, systemleverantörer och SKR kommit fram till denna konsekvensanalys när det handlar om ett eventuellt förändrat arbetssätt kopplat till en uppgiftsskyldighet och ett informationsutbyte. SKR har också bidragit med underlag vid beräkningen av eventuella kostnader för kommunen.

7.2.1. Flera kommuner välkomnar ett informationsutbyte

Förutsättningar att kunna utbyta information med Arbetsförmedlingen om individen är något som flera kommuner har efterfrågat och som de ser som mycket viktigt. Kommunerna berättar att informationsutbytet kommer att underlätta för dem att dimensionera utbildning samt kartlägga och planera för individens studier så att tiden på komvux används effektivt och ändamålsenligt. De ser också ett stort värde i att informationsutbytet blir digitalt och automatiserat. Det tar dock tid och det kostar pengar för kommunerna att skapa förutsättningar för ett digitalt och automatiserat flöde.

För att skapa förutsättningar för ett digitalt och automatiserat informationsutbyte lyfter systemleverantörerna att den digitala infrastrukturen behöver byggas ut. Det innebär i praktiken att de skoladministrativa systemen behöver utvecklas och bygga på öppna api:er, vilket i sin tur kräver både framförhållning och god planering.

Kommuner poängterar samtidigt att ett digitalt utbyte inte kan bära hela den övergripande samverkan. Den strategiska samverkan och det informationsutbyte som sker där, kommer att vara avgörande för att detta informationsutbyte faller väl ut. I den strategiska samverkan är det dock viktigt att både kommunen och Arbetsförmedlingen tydliggör såväl uppdrag som roller och förväntningar för varandra.

7.2.2. Kommunen registrerar och rapporterar liknande uppgifter idag

De ändringar som föreslås i föreskrifterna när det gäller de uppgifter som Arbetsförmedlingen behöver inhämta från kommunen, bedöms enligt oss inte få några konsekvenser i form av ökad arbetsbelastning för kommunen. Dessa uppgifter verkar registreras redan idag i de kommuner som använder sig av de skoladministrativa system som är anpassade för komvux. De rapporteras sedan in via filer till både CSN och SCB med regelbundna intervaller.

Även om kommunerna enligt skollagen är skyldiga att fatta beslut om de uppgifter som Arbetsförmedlingen efterfrågar, kan det hända att själva insamlandet och registreringen av dessa uppgifter varierar och ser olika ut. Detta exempelvis på grund av att vissa uppgifter när det gäller mottagande och antagning inte ingår i den offentliga statistiken och av den anledningen kanske inte registreras på ett systematiskt och digitaliserat sätt. Kommunerna uppger därför att de behöver se över och säkra sina arbetsprocesser och rutiner när det gäller såväl registrering som rapportering av dessa uppgifter till Arbetsförmedlingen. Det i sig kan innebära en ökad

arbetsbelastning för de kommuner som nu kommer att behöva registrera och systematisera dessa uppgifter.

Vi kan också tillägga att informationsutbytet till CSN och SCB inte är automatiserat och därför kräver ett visst administrativt arbete.

7.2.3. Nyttan kan dras av andra digitaliseringsuppdrag i byggandet av en digital infrastruktur

Att bygga en digital infrastruktur som möjliggör ett automatiserat flöde ligger helt i linje med regeringens digitaliseringsstrategi för skolväsendet. I strategin poängteras:

”samordning och samarbete kring standarder och gemensamma digitala lösningar inom skolväsendet samt med berörda parter inom offentlig förvaltning och näringsliv. På så vis kan dubbelarbete undvikas och det kan säkerställas att olika system kan fungera tillsammans och kommunicera med varandra (interoperabilitet)”.⁶¹

Vi ser också fler värdefulla synergieffekter med fler av Skolverkets redan pågående digitaliseringsuppdrag gentemot skolväsendet. Det gäller bland annat arbetet inom Forum för informationsstandardisering, FFIS med att se över informationsutbyte mellan stat och skolväsendet och hur det skulle kunna automatiseras. Det går också i linje med Skolverkets arbete med att utveckla digitala nationella prov för skolväsendet. I det sammanhanget skulle Arbetsförmedlingen exempelvis kunna dra nytta av arbetet med behörigheter och säker inloggning och därmed undvika att ta fram parallella säkerhetslösningar.

Att skapa förutsättningar för ett automatiserat informationsutbyte överensstämmer också med det regeringsuppdrag som Skolverket och Arbetsförmedlingen har fått tillsammans med sex andra myndigheter. Uppdraget handlar om att utveckla en sammanhållen digital infrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande. Målet med de insatser som ingår i uppdraget är att stärka förutsättningarna för myndigheter och andra aktörer att skapa och tillhandahålla digitala tjänster som stärker individens ställning på arbetsmarknaden samtidigt som privat och offentlig sektors kompetensbehov tillgodoses.

7.2.4. Kostnader för kommunernas digitalisering

Kommuner använder sig av upphandlade skoladministrativa system där avtal utformade mellan enskilda kunder och leverantörer styr kostnader för utveckling och tillägg i systemet. Detta medför dock en viss komplexitet där ingen av parterna har en helhetsbild. Samma komplexitet ser vi i andra digitaliseringsinitiativ.

Ingen har heller en exakt uppfattning om den digitala täckningsgraden, det vill säga i vilken utsträckning kommunerna använder sig av digitala stöd i sitt arbete.

Det närmaste en helhetsuppfattning vi har kunnat komma i detta fall är genom systemleverantörerna, som menar att täckningsgraden i landet bedöms som hög. Det skulle alltså kunna vara så att vissa kommuner inte nyttjar skoladministrativa system i den utsträckning som informationsmängderna i detta uppdrag innefattar. Däremot finns möjligen ett incitament att omvärdera de digitala satsningarna beroende på att både nytta och funktionalitet ökar.

⁶¹ Nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet, U2017/04119/S

Systemleverantörerna menar att utveckling som har bäring på en lagförändring normalt sett hamnar inom ramen för de upphandlade avtalen och att den därmed inte medför en direkt kostnad för respektive beställande eller anslutande kund. Däremot är leverantörernas verklighet sådan att utökade funktioner och moduler med mera medför ett utökat förvaltningsansvar och merjobb. På sikt behöver leverantörernas budget därmed justeras men vi har inte kunnat uppskatta några direkta utvecklingskostnader för detta uppdrag.

8. Slutdiskussion

8.1. Operativt informationsutbyte en del av ett sammanhang

Ett digitaliserat informationsutbyte förväntas öka förutsättningarna för att fler arbetslösa med behov ska övergå till reguljär utbildning. Ett sådant utbyte innebär ett nytt sätt att effektivt möjliggöra för individen att rättssäkert och kvalitativt få del av offentlig service, i enlighet med regeringens inriktning för digitalisering av offentlig förvaltning. Utifrån förändringarna på arbetsmarknaden, där kraven på utbildning blir allt tydligare, bedömer vi därför att en implementering av ett sådant utbyte vi beskrivit här är av stor vikt.

Samtidigt har det blivit tydligt under vårt arbete med uppdraget att det finns olika uppfattningar om var behoven av ett informationsutbyte finns, för vilka, hur ett utbyte ska gå till och vad som är prioriterat. Skillnaderna är inte oväntade och beroende på vilken roll aktören haft i individens resa uppfattas problematiken på olika sätt.

Vi har gjort viktiga vägval och avgränsningar i vårt arbete utifrån de skilda uppfattningarna och utifrån olika värden, och våra förslag fokuserar på specifika och strukturerade uppgifter om individen. En enskild individs process är dock givetvis mer komplex än vad som framkommer av dessa uppgifter. Vi bedömer därför att en grundläggande del av ett förbättrat informationsutbyte är att det *förstås som en del av ett sammanhang*. I det sammanhanget behöver parterna ha kunskap och förståelse för varandras uppdrag. Utifrån det kan man sedan förstå vad som är syftet med ett informationsutbyte och vilket värde det utgör för såväl individen som inblandade aktörer.

Både komvux och Arbetsförmedlingen är under högt förändringstryck. Det förekommer skilda uppfattningar hos kommunerna om gränserna för Arbetsförmedlingens åtaganden, samtidigt som det allt tydligare fokuset på utbildning inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten innebär att Arbetsförmedlingen i allt högre grad behöver ha kunskap om organisering och förutsättningar för komvux. Det påverkar synen på hur samverkan och samordning kring individ ska gå till.

Vi bedömer det därför som avgörande att det i den strategiska samverkan ges förutsättningar för parterna att skapa samsyn i hur de bäst och utifrån sina respektive förutsättningar kan stödja individens process att komma ut i studier och egenförsörjning.

Arbetsförmedlingen presenterade den 1 oktober i år en inriktning på hur samverkan och likvärdig service i hela landet utvecklas. Utvecklingen av den lokala och regionala strategiska samverkan presenterades i åiterrapporteringen av regleringsbrevsuppdrag 3.16, den 1 november i år.

8.2. Utveckling och implementering av förslagen

För att själva informationsutbytet ska vara effektivt ser vi att det bör vara digitalt och automatiserat, det vill säga en maskin-till-maskinlösning, som bygger på fråga-svar, med hjälp av API:er.

Detta avsnitt beskriver hur vi bedömer att en utvecklings- och implementeringsprocess kan se ut och hur lång tid den kan ta i anspråk. Vi vill också ge ett antal rekommendationer om fortsatta uppdrag kopplat till det. Kostnads- och konsekvensanalyserna för respektive part baseras även på förslagen process, där Arbetsförmedlingen bedömer att utvecklingen av de tekniska lösningarna för myndighetens räkning innebär en kostnad på 12 miljoner kronor jämnt fördelat över en tvåårsperiod. Att medlen tillförs myndigheten är avgörande för att kunna realisera förslagen.

Enligt SKR och deras underlag gällande de ekonomiska konsekvenserna för kommunen har de inte kunnat peka på några direkta utvecklingskostnader i detta uppdrag.

8.2.1. Utveckling av tekniska lösningar

Det kommer krävas ett omfattande utvecklingsarbete för att skapa de föreslagna tekniska lösningarna. Vi bedömer att det inte är aktuellt att genomföra en lagändring om grundläggande tekniska lösningar inte finns på plats vid en sådan förändring. De negativa konsekvenserna skulle inte kompenseras av de fördelar som beskrivits i detta uppdrag. Ingen part bedömer det heller som genomförbart att manuellt utan anpassade systemstöd utbyta uppgifter utifrån den tidsomfattning, administrativa börda och belastning för det generella samverkansarbetet det skulle innebära. En snabb regeländring är därför inte i sig en lösning för att få till förbättrat informationsutbyte.

Vi bedömer att det krävs ett internt utvecklingsarbete på Arbetsförmedlingen för att få till en maskin-till-maskinlösning. Arbetsförmedlingen behöver också utveckla ett användargränssnitt. Det bör ske tillsammans med ett antal kommuner så att det är användarvänligt och svarar mot de tänkta brukarnas behov. Arbetsförmedlingen är dock för närvarande under högt förändringstryck avseende digital utveckling, delvis till följd av myndighetens reformering.

Ett omfattande och komplext implementeringsarbete kommer att krävas av kommunerna. Parallellt med ett omfattande förberedande kunskapsfrämjande arbete behöver det utvecklas lösningar tillsammans med kommuner och leverantörer av skoladministrativa system. För att få till stånd en maskin-till-maskinlösning behövs också ett internt utvecklingsarbete som kommunerna själva driver och ser nytta av i relation till alternativen. I sammanhanget är det viktigt att beakta det arbete som görs inom FFIS och Skolverkets sektorsansvar och dra nytta av det. Det handlar specifikt om inloggning till myndigheternas tjänster som bör göras federalt och säkerhetslösningar för den standardiserade digitala kommunikationen. Även om det till vissa delar kan påbörjas ett förberedande arbete kommer den skarpa utformningen vara möjlig först när en förändring har genomförts i författningar. Då blir det tydligt vilka uppgifter som åsyftas.

Det är oklart i vilken omfattning systemleverantörer före en regeländring kan bistå i att utveckla lösningar. Det kommer troligen finnas en markant variation i leverantörernas utvecklingskapacitet. Det bör samtidigt påpekas att det under de kommande åren kommer bedrivas omfattande digitaliseringsutveckling inom komvux, till följd av bland annat införandet av digitala nationella prov. En eventuell implementering av våra förslag bör synkroniseras och dra nytta av sådana utvecklingsarbeten.

För att Arbetsförmedlingens och kommunernas medarbetare ska kunna förbereda sig inför ett förändrat informationsutbyte behövs kunskapsfrämjande insatser. Inom respektive organisation behövs en förståelse för vad utbytet kan förväntas leda till och vad syftet med förändringen är.

8.2.2. Genomförande och tidsplan

Vi bedömer att ett genomförande bör ske stegvis, i två etapper, för att få fart i utvecklingsarbetet och möta de stora behov som finns. Den första etappen utgör en del av en planerad helhetslösning i etapp två.

Etapp 1

Arbetsförmedlingen utvecklar ett användargränssnitt som är på plats vid årsskiftet 2022/2023 och som inkluderar en delmängd av de föreslagna uppgifterna. Detta förutsätter att en lagändring som börjar gälla vid denna tidpunkt är på plats. Fastslagen utformning av författningsreglering

bör ske i god tid före ikraftträdandet för att säkerställa att berörda aktörer ges förutsättningar för implementering.

Vi bedömer att synnerliga behov föreligger avseende uppgifter från Arbetsförmedlingen som berör förslagen om utbildningsplikt (se 4.1.2) och individer som anvisats att söka reguljär utbildning (se 4.1.1). Arbetsförmedlingen skulle då tillhandahålla uppgifterna i användargränssnittet.

När det gäller uppgifter från kommuner bedömer vi att det är särskilt angeläget att påbörja ett utbyte av bekräftelser om studier påbörjats. Kommunerna bör i denna första etapp utbyta en sådan uppgift för individer som studerar inom ett arbetsmarknadspolitiskt program. En sådan uppgift bedöms också vara relativt enkel för huvudmannen att systematisera centralt och utbytas via manuell filöverföring i användargränssnittet. Liknande utbyten sker redan idag till CSN. Kommunerna behöver också få information i användargränssnittet om vilka individer de behöver ge uppgifter om.

Även om användargränssnittet säkerställer att utbyte är möjligt på ett effektivt sätt bör det finnas förutsättningar för de kommuner som vill och önskar att utveckla en maskin-till-maskinlösning också i denna etapp. Det bör också, som en del av implementeringen av första etappen, genomföras kommunikationsinsatser om att ytterligare utveckling av utbytet sker mot en allomfattande möjlighet till en maskin-till-maskinlösning. På så vis tappas inte utvecklingsfokus avseende etapp två.

Etapp 2

Ett utbyte som inkluderar samtliga föreslagna uppgifter bör finnas på plats vid årsskiftet 2023/2024. I detta skede ska ett förberedande arbete ha skett mellan berörda myndigheter och kommuner som möjliggör ett utbyte via maskin-till-maskin med flertalet kommuner. Användargränssnittet kvarstår som alternativ för de kommuner som helt eller delvis inte vill använda en maskin-till-maskinlösning.

Tidsbedömningen grundar sig i samtal med kommuner och leverantörer av skoladministrativa system. Den utgår även från bedömningar inom andra utvecklingsinitiativ som myndigheterna bedriver.

8.2.3. Rekommendationer om fortsatta uppdrag

Vi lämnar avslutningsvis följande rekommendationer om fortsatta uppdrag:

- Arbetsförmedlingen bör få i uppdrag att förbereda, utveckla och utreda en fortsatt implementering av förslag och tekniska lösningar. Om regeringen bedömer att förslagen ska genomföras behöver finansiella förutsättningar säkerställas.
- Skolverket bistår i implementering av uppgiftsskyldigheten och informationsutbytet och i samband med detta erbjuder webbaserat stöd till kommunerna. I arbetet med att utveckla den tekniska lösningen för informationsutbytet bistår Skolverket med sin expertis utifrån sitt sektorsansvar för skolans digitalisering.
- Arbetet bör ske i fortsatt samråd och nära samarbete med SKR samt ett representativt urval av kommuner.

8.3. Fortsatta utvecklingsbehov

8.3.1. Arbetsförmedlingens informationsutbyte med andra skol- och utbildningsformer

Liknande behov som har identifierats inom uppdraget finns också för andra utbildningsformer. Det gäller särskilt för folkhögskolor där många inskrivna arbetssökande tar del av utbildningsinsatser på samma nivå som inom komvux. Eftersom Arbetsförmedlingen anvisar till komvux och folkhögskola samtidigt kommer de förslag som presenterats innebära betydande skillnader i tillgång till information för olika inskrivna. Det gäller också för de som studerar med ett programbeslut. Vi föreslår därför att ett förbättrat informationsutbyte bör utredas också för övriga utbildningsformer som högskola och yrkeshögskola och gällande samverkan med folkhögskolor.

8.3.2. Generellt behov av förbättrat informationsutbyte av individuppgifter med kommuner

Behovet av ett förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna är större än uppdragets avgränsade fokus, vilket har framkommit under flera delar av den behovsanalys vi har genomfört. Behov av systematiskt och digitalt utbyte av specifika uppgifter finns för ytterligare samverkansområden och insatser. Några exempel på detta är samhällsorienteringen inom etableringsprogrammet, arbetssökande som deltar i kommunala arbetsmarknadsinsatser och arbetslösa ungdomar som faller inom kommunernas aktivitetsansvar.⁶² Stora grupper av arbetssökande befinner sig i aktiviteter och bedömningar som faller inom ramen för den operativa samverkan mellan aktörerna.

Vi bedömer att de förslag som analyserats fram inom detta uppdrag kan bli ytterligare en del av och främja ett effektiviserat och ändamålsenligt informationsutbyte. Med stöd av kontinuerligt utvecklingsarbete och uppföljning kan systemet bli en grund att bygga vidare på och dra lärdomar från. Exempelvis avseende hur kommuner kan meddela Arbetsförmedlingen individuppgifter. I förlängningen kan förslagen därmed bidra till att skapa ett mer heltäckande informationsutbyte mellan myndigheten och kommunerna.

8.3.3. Behov av tillgängligt utbildningsutbud

Behovet av att hitta rätt utbildning är avgörande för både individ och samhälle, något som också har ökat under pandemin. Att få information om tillgängligt utbildningsutbud i respektive kommun är komplext. Utbildningsutbudet inom kommunal vuxenutbildning skiljer sig mycket mellan olika kommuner. Det är inte heller ovanligt med snabba förändringar utifrån variationer i lokala ekonomiska förutsättningar, statlig styrning eller behov hos arbetsgivare och individer.

En stor mångfald och snabba förändringar i utbud kräver mycket både av det samlade vägledningsarbetet inom kommunen och Arbetsförmedlingen och av individen själv. Ofta saknas dock samordning mellan olika aktörers information, vilket resulterar i en splittrad och svårnavigerad verklighet. Det minskar i sin tur möjligheterna för individen att göra medvetna och välgrundade val av utbildning och yrke.

Arbetsförmedlingen och Skolverket ser därför att Skolverkets befintliga tjänst, SUSA-nav, skulle kunna användas som en lösning för att hantera att data som på kommunal eller regional nivå beskriver det aktuella utbudet av vuxenutbildning. SUSA-navet är en databas som automatiskt samlar in uppgifter om alla utbildningar i Sverige för att kunna visa upp dem på ett och samma

⁶² [Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar - Skolverket](#)

ställe. Det är ett samarbete mellan olika myndigheter och aktörer. Skolverket ansvarar för drift och förvaltning.

Regeringen gav i juni 2021 i uppdrag till åtta myndigheter att utveckla en sammanhållen datainfrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande. Ett av deluppdragen gavs till Skolverket som i samverkan med andra berörda myndigheter, ska utveckla SUSANA-navet till en nationell databas för offentligt finansierad utbildning. (N2021/01915) SUSANA-navet behöver därför kompletteras med uppgifter om till exempel komvux-utbildningar och kurser samt utbildningar som tillhandahålls av mindre lärosäten som inte är knuta till UHR:s system. Uppdraget förväntas pågå fram till januari 2023 då myndigheterna ska redovisa uppdraget i sin helhet.