

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

2019-03-20
1 (26)
Arbetsförmedlingen Dnr Af-2018/0054 3296
Skolverket Dnr 7.5.2-2019:440

Redovisning av Skolverkets och Arbetsförmedlingens gemensamma uppdrag om insatser för bättre samverkan

U2018/02877/BS (delvis), U2018/02960/S

Härmed redovisas uppdraget om att stödja och underlätta samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen på lokal nivå om övergång till studier i kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. Uppdraget är givet i regleringsbrevet den 28 juni 2018.

Sammanfattning

Statens skolverk (Skolverket) och Arbetsförmedlingen fick i regleringsbrevet juni 2018 i uppdrag att stödja och underlätta samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen på lokal nivå om övergång till studier.

”Statens skolverk ska tillsammans med Arbetsförmedlingen stödja och underlätta samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen på lokal nivå om övergång till studier i kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. Samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen kan till exempel röra gemensam planering för individen, studiemotiverande insatser, tillgång till relevant information och tillgång till relevanta stödåtgärder och vägledning. I uppdraget ingår också att se över om det finns hinder för samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och kommuner, och om möjligt föreslå hur Arbetsförmedlingen och Skolverket kan minska dessa. Syftet med uppdraget är att främja fler övergångar från arbetslöshet till studier inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna.¹ En gemensam redovisning ska lämnas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 29 mars 2019.”

Myndigheterna valde att dela upp ansvaret för uppdraget i fyra delområden:

- Webbstöd info, med syfte att öka förståelsen för varandras uppdrag och därmed underlätta den lokala samverkan mellan Arbetsförmedlingen och den kommunala vuxenutbildningen.
- Samverkanspilot, med syfte att ge kommuner och Arbetsförmedlingsenheter ytterligare förutsättningar för att realisera de gemensamma åtaganden och samverkansavtal som finns lokalt.
- Digitala tjänster, med syfte att kartlägga behov och utbildningsutbud samt samla in information och utveckla digitala tjänster.
- Inventering av bedömningsmaterial för kartläggning av elevens tidigare yrkeserfarenhet och kunskaper, med syfte att bedöma om det inventerade materialet skulle kunna användas i bedömningen av elevens kunskaper.

De främsta slutsatserna från de fyra delområdena är att:

- De gemensamma processerna mellan aktörerna är den viktigaste förutsättningen för samverkan. När kommunen och Arbetsförmedlingen verkar i gemensamma processer kan samarbetet fungera bättre såväl för individen som för kommunen och Arbetsförmedlingen. Dessa gemensamma processer kan stöttas av och bestå av såväl fysiska som digitala strukturer.

- Det finns bristande kunskap och förståelse för varandras respektive uppdrag. Detta är en av de största utmaningarna för samverkan mellan kommunen och

¹ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens skolverk 2018-06-28 (U2018/02877/BS (delvis) U2018/02960/S)

Arbetsförmedlingen. I denna rapport lyfts flera förslag för att möta denna utmaning.

- Samverkan behöver ske på flera nivåer för att nå framgång. Det räcker inte med central samverkan, utan relevanta parter behöver finna varandra på samtliga nivåer från nationell och strategisk till lokal och operativ nivå. Detta kräver också prioritering av tid och resurser för samverkan på alla nivåer.
- Befintligt bedömningsmaterial för kartläggning konstateras i vissa delar kunna användas i dess nuvarande form, och i andra delar behöver det anpassas för att bättre svara mot skolans behov. Denna anpassning behöver göras för att möjliggöra bättre, mer effektiva, kartläggningar och därmed kunna öka övergångarna till studier.

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	5
1.1 Bakgrund.....	5
2. Metod och avgränsningar.....	6
2.2 Metod.....	6
3. Resultat.....	7
3.1 Delområde 1: Webbstöd info.....	7
3.1.1 Beskrivning och syfte.....	7
3.1.2 Genomförande.....	7
3.1.3 Resultat.....	8
3.2 Delområde 2: Samverkanspilot.....	8
3.2.1 Beskrivning och syfte.....	8
3.2.2 Genomförande.....	8
3.2.3 Resultat.....	9
3.3 Delområde 3: Kartläggning av behov samt utveckling av digitala tjänster	13
3.3.1 Beskrivning och syfte.....	13
3.3.2 Genomförande.....	13
3.3.3 Resultat.....	14
3.4 Delområde 4: Inventering av bedömningsmaterial för kartläggning av elevens tidigare yrkeserfarenhet och kunskaper.....	18
3.4.1 Beskrivning och syfte.....	18
3.4.2 Genomförande.....	19
3.4.3 Resultat.....	19
3.5 Identifierade hinder.....	20
4. Analys och slutsatser.....	21
4.1 Analys av identifierade hinder.....	21
4.2 Slutsatser.....	24
Källor.....	26

1. Inledning

Arbetsförmedlingen och Skolverket fick, i förändrat regleringsbrev 28 juni 2018, ett gemensamt uppdrag att stödja och underlätta samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen på lokal nivå. Syftet med uppdraget var att främja fler övergångar från arbetslöshet till studier inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. Samverkan kunde exempelvis handla om gemensam planering för individen, studiemotiverande insatser, tillgång till relevant information, tillgång till relevanta stödåtgärder och vägledning. I uppdraget ingick också att se över om det finns hinder för samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna, och om möjligt föreslå hur Arbetsförmedlingen och Skolverket kan minska dessa.

I denna redovisning ingår fortsättningsvis även särskild utbildning för vuxna i begreppet kommunal vuxenutbildning.

En gemensam redovisning lämnas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 29 mars 2019.

1.1 Bakgrund

Arbetsförmedlingen ska verka för att arbetsmarknadens funktionssätt förbättras genom att sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft.² För att denna matchning ska fungera behöver ledig arbetskraft ha de kompetenser som efterfrågas på arbetsmarknaden. På dagens arbetsmarknad är gymnasieutbildning det utbildningskrav som arbetsgivarna normalt minst ställer för en anställning, även inom yrken där utbildningskraven traditionellt är låga.³ Det innebär att allt fler arbetssökande behöver ta steget till jobb genom en mer omfattande utbildningsinsats. I takt med ökade krav på omställning under arbetslivet kommer detta beröra allt fler inom arbetskraften. Utbildningens betydelse för arbetsmarknaden understryks i de prioriteringar som regeringen lyft fram under senare år och har inneburit nya direktiv för skolväsendet såväl som för Arbetsförmedlingen.⁴

Utbildning har fått en större roll i arbetsmarknadspolitiken. Under 2017 och 2018 har regeringen gett Arbetsförmedlingen verksamhetsmål om att öka övergångarna till studier bland arbetslösa utan fullständig gymnasieutbildning.⁵

Gruppen nyanlända har ökat och det krävs insatser för att tillvarata kompetensen hos nyanlända med yrkeskompetens som efterfrågas på svensk arbetsmarknad.

² Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen, 2 §.

³ Arbetsförmedlingen 2019. Budgetunderlag 2020 - 2022

⁴ Bland annat i budgetproposition 2015/16:1, 2016/17:1 och regleringsbrevet för 2017 och 2018 samt i vårändringsbudget 2018.

⁵ Ibid

Samtidigt ökar behovet av insatser riktade till personer som högst genomfört en förgymnasial utbildning. Kommunal vuxenutbildning och folkhögskolor har därför blivit allt viktigare aktörer inom arbetsmarknadspolitiken. Det innebär att samverkan mellan utbildningsaktörer och Arbetsförmedlingen behöver ske i högre grad än tidigare, vilket också är utgångspunkten för det gemensamma uppdrag som Skolverket och Arbetsförmedlingen fick i förändrat regleringsbrev 2018.

Kompetensförsörjningsutmaningarna är ett av de största tillväxthindren just nu. Fler och fler arbetsgivare uppger att de har svårt att genomföra sina uppdrag då de inte lyckas rekrytera in rätt kompetens. Välfärdens tillgänglighet och kvalitet förutsätter att rätt arbetskraft finns att tillgå. Dessa utmaningar kan varken Arbetsförmedlingen eller kommunerna lösa ensamma. Ansvaret för att organisera utbildning ligger i huvudsak på kommunala huvudmän, utbildningsmyndigheter samt universitet och högskolor. Därför krävs ett nära samarbete mellan Arbetsförmedlingen, kommuner, folkhögskolor och övriga utbildningsväsendet. Samarbetet behöver ske på alla nivåer, inte minst den lokala.

2. Metod och avgränsningar

2.2 Metod

Myndigheterna valde att dela upp ansvaret för uppdraget i flera delområden eftersom det breddar möjligheterna att initiera eller fördjupa lokala samarbeten utifrån den mångfald av behov som finns. Hänsyn tas då till att många lokala utvecklingsarbeten (såväl mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna som inom respektive organisation) pågår, och att det är önskvärt att haka i dessa för att minimera risken att många resurskrävande parallella arbeten motverkar varandra. Detta angreppssätt förväntades också öka möjligheten att verksamheten fortsätter i ordinarie linjearbete efter uppdragets slutdatum.

Skolverket och Arbetsförmedlingen valde att arbeta med uppdraget i fyra delområden:

- Webbstöd info
- Samverkanspilot
- Kartläggning av behov samt utveckling av digitala tjänster
- Inventering av bedömningsmaterial för kartläggning av elevens tidigare yrkeserfarenhet och kunskaper

Arbetsförmedlingen ansvarade för insatserna Samverkanspilot och Kartläggning av behov samt utveckling av digitala tjänster. Skolverket ansvarade för insatserna Webbstöd info och Inventering av bedömningsmaterial för kartläggning av elevens tidigare yrkeserfarenhet och kunskaper.

Arbetet inom ramen för detta uppdrag har inte syftat till att ge omedelbara resultat i form av övergångar till studier, utan snarare till att skapa förutsättningar för fler övergångar till studier på längre sikt genom de strukturer, processer och arbetssätt

som etableras. Detta inte minst mot bakgrund av att processen med att ansöka till och påbörja utbildning idag i regel tar längre än de få månader uppdraget arbetats med. Dessutom har arbetet i stor utsträckning fokuserat på att bygga upp just nödvändiga strukturer, processer och arbets sätt, ett arbete som förväntas fortsätta efter uppdragets avslut.

Övriga stödjande insatser inom ramen för uppdraget

Inom ramen för uppdraget anordnade Skolverket den 25 oktober en nationell konferens på temat nyanlända elever i vuxenutbildningen. Syftet var att myndigheter och andra aktörer skulle informera om pågående arbete och uppdrag som rör nyanlända elever i vuxenutbildningen⁶. Syftet var också att lyfta samverkan mellan olika aktörer på regional och lokal nivå. Under konferensen diskuterades möjligheter, utmaningar och framgångsfaktorer i arbetet med nyanlända elever i vuxenutbildningen ur ett verksamhetsperspektiv. Det presenterades även goda exempel som visade på lokal samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Komvux.

Andra exempel på stödjande arbete inom ramen för uppdraget är den spridningskonferens som hölls 17 december i Kalmar i samarbete mellan Arbetsförmedlingen Kalmar, Kalmar kommun och Nybro kommun⁷. Temat för konferensen var samverkan för att få fler arbetslösa att övergå till studier inom bland annat kommunal vuxenutbildning. Syftet var att föra diskussion kring samverkan på lokal nivå utifrån temana utbildningsplikt och vägledning, samt att sprida goda exempel från det arbete som gjorts inom samverkanspiloten.

3. Resultat

3.1 Delområde 1: Webbstöd info

3.1.1 Beskrivning och syfte

Det finns ett stort behov av övergripande och gemensamma informations- och kommunikationsinsatser utifrån olika myndigheters perspektiv för att underlätta individers väg från arbetslöshet till utbildning. Arbetsförmedlingens och Skolverkets gemensamma ståndpunkt är att Arbetsförmedlingens och den kommunala vuxenutbildningens förståelse för varandras uppdrag behöver öka för att gemensamt kunna arbeta med övergångar till studier. Delområde webbstöd är tänkt att tillhandahålla ett webbaserat stöd med gemensam information om dels Arbetsförmedlingens dels vuxenutbildningens uppdrag. Genom detta kan man tydliggöra varandras uppdrag, likheter, skillnader och skärningspunkter.

3.1.2 Genomförande

⁶ Deltog gjorde Skolverket, Arbetsförmedlingen, CSN och Dua samt SKL och KLIVA-utredningen

⁷ Spridningskonferensen initierades som en del av Kalmars arbete kring samverkanspiloterna.

Arbetsförmedlingen och Skolverket skapade tillsammans ett gemensamt grundmanus till en film.

3.1.3 Resultat

Den färdiga filmen kommuniceras genom Arbetsförmedlingens och Skolverkets respektive webbplats. Tanken är att detta stöd ska kunna användas för att underlätta kommunikationen i den lokala samverkan mellan Arbetsförmedlingen och den kommunala vuxenutbildningen. Informationen kan exempelvis spridas via redan upparbetade kanaler såsom Skolverkets mötesplatser, konferenser och regionala dialoger.

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/forbereda-elever-for-studier-och-arbetsliv/oka-arbetslosas-mojlighet-till-jobb-genom-att-fa-fler-att-studera-pa-kommunal-vuxenutbildning>

3.2 Delområde 2: Samverkanspilot

3.2.1 Beskrivning och syfte

Den kommunala vuxenutbildningens betydelse för att få fler arbetslösa till jobb har beskrivits i bakgrundskapitlet. En förbättrad och fördjupad samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna är en nyckel för att få fler arbetslösa att påbörja studier i syfte att stärka sin kompetens och gångbarhet på arbetsmarknaden. Utvecklingsarbete pågår inom ramen för flera myndigheters uppdrag, på nationell såväl som på lokal nivå.

Mot bakgrund av detta beslutades att det som en del av regeringsuppdraget skulle startas lokala samverkanspiloter. Syftet var att ge kommuner och arbetsförmedlingsenheter ytterligare förutsättningar för att realisera de gemensamma åtaganden och samverkansavtal som finns lokalt. Deltagande piloter fick möjlighet att utforma arbetssätt själva för att kunna styra arbetet utifrån lokala behov och de utvecklingsarbeten som redan pågår.

3.2.2 Genomförande

Arbetet innebar att kommunen och arbetsförmedlingsenheten⁸ gemensamt valde ett tema med syfte att stärka sin samverkan. De erbjöds resurser motsvarande att anställa en person på heltid under två månader för att arbeta med detta, personen kunde anställas antingen av kommunen eller av arbetsförmedlingsenheten. En genomförandepeng erbjöds för att göra nödvändiga investeringar och aktiviteter

⁸ Det förekom också att en arbetsförmedlingsenhet samverkade med flera kommuner. Se fullständig förteckning över deltagande Arbetsförmedlingsenheter och kommuner i bilaga 1.

inom ramen för uppdraget. De erbjöds även möjligheten att få stöd i sitt arbete av upphandlade konsulter.⁹

Arbetsförmedlingen och Skolverket tog gemensamt ansvar för att erbjuda kommuner och arbetsförmedlingsenheter deltagande i uppdraget. Den enskilda arbetsförmedlingsenheten och kommunen avgjorde vilka frågor och processer som skulle prioriteras och bestämde gemensamma mål för åtgärden utifrån lokala förutsättningar. Arbetet syftade till att förenkla samarbetet och öka övergångarna till studier, och fokus skulle vara på insatser som förbättrar möjligheten att arbeta tillsammans.

Tidsutrymmet för genomförandet var begränsat då de extra medlen behövde nyttjas under innevarande verksamhetsår. Därför utgick arbetet med uppdraget ifrån att det skulle vara ett extra stöd för att initiera eller fördjupa samverkan. Vid uppdragets avslut skulle arbetet i möjligaste mån fortsätta i ordinarie linjearbete. Arbetet skulle ske inom ordinarie verksamhet och arbetsförmedlingsenheten och kommunen uppmanades att om möjligt koppla arbetet till de principer och mål som finns beslutade i eventuella samverkansavtal såsom Dua-överenskommelser, lokala överenskommelser, lokala riktlinjer för studiestartsstödet eller andra överenskommelser som tar upp kommunens och Arbetsförmedlingens arbete för att möta utbildningsbehovet hos arbetssökande.

Arbetet med samverkanspiloterna pågick under oktober – december 2018 och har följts upp genom enkäter till de arbetsförmedlingsenheter respektive de kommuner som deltagit. Enkäten var av kvalitativ karaktär och bestod i att arbetsförmedlingsenhet och deltagande kommun separat fick redogöra för inriktning på arbetet, förväntade resultat samt en fråga om huruvida man bedömer att arbetet som genomförts kommer att bidra till ökade övergångar till studier. De fick också möjlighet att lämna övriga kommentarer kring uppdraget. Se fullständig enkätmall i bilaga 2.

3.2.3 Resultat

Utveckla gemensamma processer och arbetssätt

De deltagande arbetsförmedlingsenheterna och kommunerna har i någon form fokuserat på att bygga upp, utveckla eller intensifiera sina arbetssätt och gemensamma processer för samverkan. Syftet har varit att förbättra kunskapen om varandras förutsättningar och att underlätta samverkan. Fokus har i vissa fall varit generellt kring övergångar till utbildning, i andra fall mer specifika inriktningar till exempel på enskilda målgrupper. Målet har varit hållbara lösningar för individen och

⁹ Särskilt stöd för processledning finansierades av uppdragsmedlen. Stödet gavs i form av upphandlade konsulter med kompetens inom mötesfacilitering och processledning, och dessa hjälpte deltagande aktörer att komma framåt i sitt arbete. Varje deltagande arbetsförmedlingsenhet och kommun fick också möjlighet att nyttja en gemensam specifik genomförandepeng för att täcka särskilda investeringar under perioden för uppdraget. De ersattes för faktiska kostnader.

att denne ska få rätt information och stöd, genom att Arbetsförmedlingen och kommunen får bättre kunskap om varandra och skapar gemensamma processer. Noteras bör även att de flesta av de som utvecklat sina processer avser fortsätta arbetet även under 2019. Nedan följer några exempel från arbetet som pågått under hösten.

I **Stockholm** har man arbetat med att stärka samverkan kring utbildning genom att inrätta samordnande funktioner hos Arbetsförmedlingen och hos kommunen. Dessa funktioner ska ha tät kontakt och uppdatera varandra om utbildningsutbud, kursstarter, målgruppernas behov samt annat som är relevant information i sammanhanget, till exempel förändringar i regelverk. Detta syftar till att skapa en helhetsbild kring övergångar till studier, vilket innefattar särskilda uppdrag såsom studiestartsstöd, utbildningsplikt och utbildningskontrakt.

I **Skellefteå** har det gemensamt tagits fram en processbeskrivning över hur man ska arbeta för att få fler kortutbildade att studera. Inriktningen har i första hand varit språkintegrerad yrkesutbildning, yrkes-sfi. Det identifierades behov av att ha en sammanhållen process för individen och att identifiera flöden för att det ska fungera hela vägen. Utvecklingsområden har också identifierats, till exempel rörande *när* insatser för individ ska sättas in, vilka krav som kan/ska ställas på individen och vilken aktör som ska ansvara för vad i olika delar av processen. Detta har under arbetet tydliggjorts och arbets sättet ska testas under våren 2019. Genom samarbetet har fler mötesforum också uppstått mellan Arbetsförmedlingen och kommunen.

I **Hagfors** har man arbetat för att skapa tydligare rutiner för sin samverkan. Framförallt med fokus på ungdomar i kommunala aktivitetsansvaret, inskrivna på Arbetsförmedlingen som inte har gymnasieexamen och nyanlända som inte har uppnått motsvarande en gymnasieexamen. Man har förtydligat såväl vad man ska samverka kring, som hur och vem som är ansvarig för vad. På så sätt har det skapats en struktur för att motverka att något faller mellan stolarna. Exempelvis har tydliga rutiner skapats kring elever som riskerar att avsluta sina studier med ett studiebevis, och kring avhopp från gymnasiestudier och hur skolan och Arbetsförmedlingen ska samverka kring detta.

I **Eskilstuna** har samverkan fokuserat på att individen ska kunna erbjudas ett så effektivt studieupplägg som möjligt. Tillsammans har kommunen och Arbetsförmedlingen arbetat för att personer ska kunna erbjudas att kombinera till exempel sfi C/D med grundläggande matematik och engelska, för att göra sig behöriga till vidare studier och bli mer attraktiva för arbetsgivare. Detta har gjorts mot bakgrund av att det har bedömts vara svårt att sysselsätta individer som läser sfi med meningsfulla aktiviteter, samt att det finns många inskrivna arbetslösa med kort utbildning på Arbetsförmedlingen i kommunen. Det har varit svårt att fylla yrkesutbildningar via kommunen, och genom att göra fler behöriga bör andelen som övergår till studier kunna öka. Man har också samlokaliserat handledare från Arbetsförmedlingen och kommunens vägledare under arbetet.

I **Nässjö** har man sammanfört representanter från Arbetsförmedlingen och kommunens olika aktörer som studie- och yrkesvägledare, ansvariga för kommunens aktivitetsansvar, rektorer, arbetsmarknadskonsulenter och samordnare. Målet har varit att de inblandade aktörerna tillsammans ska komma överens om vad som bör förbättras i det arbete med gemensamma beröringspunkter. Detta ska leda till att fler arbetslösa som skulle gynnas av studier får rätt stöd och information för att kunna påbörja studier. Under våren 2019 planeras ytterligare tillfällen för att bygga vidare på samarbetet.

I **Kalmar** har arbetsförmedlingsenheten och kommunen tagit fram ett gemensamt arbetssätt utifrån utbildningsplikten. Kommunen och arbetsförmedlingsenheten har tillsammans förtydligat processen från det att individen anländer till kommunen, till dess att aktiviteter påbörjas, samt vad som sker i respektive organisation under den processen. Dessutom har diskussioner förts kring vilka aktiviteter som är aktuella i kommunen för att motsvara behoven som finns i denna region, och vilka kedjor av insatser som kan användas för att stödja individen.

Vägledning

I **Katrineholms** kommun har man arbetat med tidig identifiering av de som har kort utbildning och som a) skrivs in på Arbetsförmedlingen, b) återvänder till Arbetsförmedlingen efter anställning med stöd eller c) identifieras av till exempel socialförvaltningen inom kommunen. Arbetsförmedlingsenheten och kommunen har tagit fram en gemensam process där individens behov av utbildning identifieras. Utifrån detta motiveras individen att ta steget till utbildning. Fokus har varit vägledande insatser för att stärka individen att ta steget mot en utbildning som tillgodoser individens behov och skapar goda förutsättningar att få ett jobb. Utgångspunkten har varit att studierna ska ha en nära koppling till det lokala och nationella arbetskraftsbehovet, såväl på kort som på lång sikt.

I **Göteborg** har arbetsförmedlingsenheten och kommunen arbetat med att ta fram samarbetsformer och strukturer för vägledning för att få fler med kort utbildning till studier och minska avhopp. Man har gemensamt utvecklat en metod som användes som en pilot, med namnet ”Studiemotiverande arbetssätt”. En vägledare från Arbetsförmedlingen samt en studie- och yrkesvägledare från kommunen deltog. Inom ramen för detta arbetade man med en mindre grupp som fick intensivvägledning 12 timmar i veckan under sju veckor. Projektet kommer att följas med individuella vägledningssamtal med de arbetssökande om två och sex månader samt vid projektets avslut.

Inom ramen för sitt arbete med att ta fram en gemensam process har även arbetsförmedlingsenheten och kommunen i **Stockholm** arbetat med vägledning. Man har arbetat med att ta fram ett nytt arbetssätt där kommunens studie- och yrkesvägledare har regelbundna, öppna träffar hos Arbetsförmedlingen där arbetslösa kan komma utan att boka tid och därmed på enkelt sätt får möjlighet att träffa en vägledare.

Även i **Nybro** har arbetsförmedlingsenheten och kommunen valt att ta fram en gemensam process med fokus på vägledningsgrupper. Man har utvecklat och testat en metod med grupp vägledning med gemensamma vägledningsgrupper. Detta för att rusta individen med kunskap och verktyg och för att hjälpa till att definiera mål som leder till etablering på arbetsmarknaden.

Samlokalisering

Flera kommuner och arbetsförmedlingsenheter har inom ramen för uppdraget valt att samlokalisera sig för vissa delar av arbetet för att nå målen med sina inriktningar. I **Eskilstuna** har man under arbetet samlokaliserat handläggare från arbetsförmedlingsenheten och kommunens vägledare. De arbetar gemensamt med att arbetssökande ska få information inför kombinationsutbildningar, om studieekonomi, arbetsmarknadsinformation, vägledning, hur man ansöker osv. I **Stockholm** har man valt att inleda ett arbetssätt med regelbundna träffar där både kommunens studie- och yrkesvägledare och Arbetsförmedlingens vägledare finns på plats. Även i **Nybro** har man gemensamma träffar för arbetssökande med kommunen och arbetsförmedlingsenheten.

Har arbetet med samverkanspiloterna gjort skillnad?

Samtliga deltagande kommuner och arbetsförmedlingsenheter fick besvara frågan om man bedömer att arbetet inom ramen för detta delområde har bidragit eller kommer bidra till ökade övergångar till studier. En stor majoritet¹⁰ svarade ja. Som kommentarer till detta anges bland annat att man fått en ökad förståelse för varandras arbete och förutsättningar och att man etablerat processer och arbetssätt som kommer underlätta framtida arbete. Några svarade också att de konkreta insatser som gjorts med arbetssökande under detta arbete bör leda till direkta resultat i form av ökade övergångar till studier.

När det gäller direkta resultat avseende övergångar till studier är det än så länge svårt att utläsa något om effekterna av arbetet som har genomförts inom uppdraget. De allra flesta av de arbetsförmedlingsenheter som medverkade har haft en tydlig ökning av övergångarna till studier (inklusive sfi) under det sista kvartalet 2018, men detta ligger också i linje med Arbetsförmedlingens nationella resultatutveckling.¹¹ Det ska dock framhållas, vilket även nämndes i inledningen, att arbetet med uppdraget inte syftat till att ge omedelbara resultat i form av övergångar till studier.

¹⁰ Av de 19 svaren på enkäten svarade en ”Delvis”, övriga 18 svarade ”Ja”.

¹¹ Arbetsförmedlingens verksamhetsstatistik

3.3 Delområde 3: Kartläggning av behov samt utveckling av digitala tjänster

3.3.1 Beskrivning och syfte

Delområdet kartläggning av behov samt utveckling av digitala tjänster har bestått av att kartlägga behov och utbildningsutbud, samt samla in information för att utveckla digitala tjänster i syfte att stärka den lokala samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen. Utifrån kartläggningen skulle också om möjligt förbättringar av redan befintliga digitala tjänster föreslås och påbörjas.

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 av det samlade vägledningsarbetet inom kommunen och Arbetsförmedlingen, samt av individen. Ofta saknas det en samordning mellan olika aktörers information, vilket resulterar i en splittrad och svårnavigerad verklighet som minskar möjligheterna för individen att göra medvetna och välgrundade val av utbildning och yrke. Brister i tillgång till relevant information försvårar för kommuner och Arbetsförmedlingen i att vägleda individen.

Arbetet syftade till att öka möjligheten att vägleda individen rätt utifrån dennes behov och tillgängligt utbildningsutbud. Samtidigt förväntades kunskapen om respektive myndighets uppdrag och vad det innebär för individen öka.

3.3.2 Genomförande

I delområdet digitala tjänster har kartläggnings- och informationsinsamlingsarbetet genomförts för att identifiera förutsättningar och hinder för samverkan samt att ge underlag för utgångspunkter i utveckling av digitala tjänster. Den kommunala vuxenutbildningens utbud har kartlagts i ett urval av kommuner. Kartläggningen har också baserats på studier av resultat från tidigare genomförda utredningar och analyser från Arbetsförmedlingen, Skolverket och andra aktörer samt på resultat från intervjuer med sakkunniga inom ett antal utvalda kommuner och lokala arbetsförmedlingsenheter. Urvalet av kommuner gjordes med syfte att spegla de olika förutsättningar som råder i olika delar av landet och för olika storlekar av kommuner. SCB:s uppdelning i lokala arbetsmarknadsområden och SKL:s kategorisering av kommuner användes som urvalskriterier¹². Medarbetare på arbetsförmedlingsenheter har intervjuats i kommunerna. Kommunernas representanter för den kommunala vuxenutbildningen har intervjuats i sex av kommunerna¹³.

¹² De kommuner som studerades var Göteborg, Malmö, Norrköping, Södertälje, Salem, Järfälla, Kalmar och Haparanda.

¹³ Malmö, Norrköping, Södertälje, Salem, Järfälla, Haparanda.

Arbetet med delområdet syftade också till att leverera konkreta förbättringar av redan befintliga digitala tjänster samt eventuellt nyutveckla tjänster med syfte att främja ökad övergång från arbetslöshet till studier inom kommunal vuxenutbildning. En digital pilotjänst för studie- och yrkesvägledningen inom kommunerna och karriärvägledningen hos Arbetsförmedlingen har därför utvecklats, vilken tar utgångspunkt i kommunernas befintliga utbud. Den insamlade informationen från kartläggningen lades efter bearbetning in i en databas med kopplingar till Arbetsförmedlingens yrkesinformation, prognoser och annan relevant information. Datan är tänkt att vara öppen och kunna användas av flera aktörer.

Genom den digitala pilotjänsten ska det skapas bättre förutsättningar lokalt för att effektivt stödja övergångar från arbetslöshet till studier. Kunskap om respektive myndighets uppdrag och vad det innebär för individen kan öka genom den digitala pilotjänsten.

3.3.3 Resultat

Förutsättningar för samverkan

Kartläggningen genomfördes i november och december 2018. I kartläggningen identifierades behov av uppdrag som är styrande på nationell, regional såväl som på kommunal nivå. Identifierade behov inkluderar krav på, och ger förutsättningar för, samverkan kring utbildnings- och arbetsmarknadsinformation. I kartläggningen har det också framkommit att samverkansprojekt skapar tillfälliga förutsättningar för samverkan, men att långsiktigt hållbar samverkan förutsätter att samverkan är inkluderad och prioriterad i kommunernas och Arbetsförmedlingens formulerade grunduppdrag.

Gemensamma processer som utformas med enhetliga begrepp identifieras som en förutsättning för samverkan. Detta bekräftas av tidigare återrapportering till regeringen.¹⁴ Det gäller i synnerhet processer som riktar sig till individen. Tidigare studier har visat på behovet av att utveckla och förvalta gemensamma processer i samsyn mellan aktörerna för att kunna ge bästa samlade nytta och effekt för individen.¹⁵

¹⁴ Arbetsförmedlingen 2018. Digital plattform för livslång vägledning, Dnr: Af-2018/0019 2596

¹⁵ Arbetsförmedlingen 2018 Digital plattform för livslång vägledning, Dnr: Af-2018/0019 2596. Arbetsförmedlingen 2017. Slutrapport: Växthus matchning till jobb genom utbildning, Dnr Af-2017/0021 6240. Arbetsförmedlingen 2018 Växthus – Hitta utbildning, Dnr: Af-2018/0007 2266

Intervjuerna med kommunerna enligt ovanstående visar att en digital tjänst, där aktörerna kan dela information med varandra, göra gemensam planering, skapa en kalender för individen och kunna följa individen genom hela processen, skulle skapa ett stort mervärde. I nuläget upplevs utrymmet för detta vara begränsat av att information inte alltid kan utbytas enkelt mellan aktörerna och av att olika begrepp används.

Utgångspunkter för den digitala tjänst som utvecklats

Den digitala pilot tjänstens syfte har varit att utforska och pröva lösningar, samt att ta fram funktioner som kan stödja arbetsförmedlingsenheten och kommunen i samarbetet kring den arbetssökande. Samtidigt ska den göra det möjligt för arbetssökande att självständigt använda tjänstens funktioner.

Idag är det tekniskt möjligt att med hjälp av digitala tjänster länka samman data som beskriver arbetsmarknaden med utbildningsinformation, samt till detta koppla individens enskilda förhållanden. Med rätt utformning och funktioner skulle en digital tjänst kunna bidra till att stärka den arbetssökandes motivation för kommunal vuxenutbildning. Detta oberoende av om det sker vid en arbetsförmedlingsenhet, via kommunens studie- och yrkesvägledare, hos en extern leverantör eller om det sker självständigt, eller i samverkan mellan dessa. Till viss del begränsas möjligheterna av sekretess, men kartläggningen visar att informationsdelning skulle kunna vara möjlig i högre utsträckning med hjälp av individens samtycke. Detta behöver dock utredas närmare. Se vidare problematisering under Analys.

Den arbetssökande

Genom att anlägga den arbetssökandes perspektiv på behov och hinder är det möjligt att bättre förstå vilka digitalt baserade funktioner som kan bidra till att stärka motivationen. Sedan tidigare¹⁶ har följande behovsområden och motivatorer identifierats, vilka bekräftas i denna kartläggning:

- Förstå sambandet mellan möjliga yrkesval och krav på utbildning
- Förstå den personliga vinsten med ett yrkesval (ekonomi, status, arbetssituation etc.) och därmed den utbildning som krävs för detta val
- Förstå om språkfärdigheter räcker för att studera vid viss utbildning
- Förstå utbildningen i förhållande till bostadsort, dvs. pendling och flytt
- Förstå hur studierna kan finansieras och hur den privatekonomin kan lösas under studietiden

¹⁶ Arbetsförmedlingen 2017. Slutrapport: Växthus – matchning till jobb genom utbildning, Dnr Af-2017/0021 6240. Arbetsförmedlingen 2018. Växthus – Hitta utbildning, Dnr: Af-2018/0007 2266

- Möjlighet att upprätta en visuell plan. Sätta upp ett yrkesmål och karriärsmål, för att visa vägen dit via en kedja av aktiviteter bl.a. utbildningar
- Erhålla stöd, bollplank och bekräftelse utifrån den tänkta planen
- Hjälpa till med att tolka information som beskriver utbildningar

Arbetsförmedlingsenheten och kommunen

Av kartläggningen framgår det att den arbetssökande riskerar att vid varje kontakt hos olika aktörer behöva börja om arbetsprocessen, detta utan möjlighet att spara och återanvända beslut och planer. Det konstateras i kartläggningen¹⁷ att det är önskvärt att i anslutning till yrkes- och utbildningsinformationen kunna få relevant studiefinansieringsinformation samt att det behöver bli lättare att överföra information mellan myndigheter. Gemensamma digitala handlingsplaner skulle kunna upprättas utifrån den individuella studieplanen från kommunen i kombination med handlingsplaner hos Arbetsförmedlingen.

Detta stöds bland annat av Arbetsförmedlingens rapport *Flaskhalsar vid övergång till reguljär utbildning*¹⁸ där det framgår att de aktörer som idag har till uppgift att stödja de arbetssökande har begränsad möjlighet att dela information som beskriver individens överväganden, val och beslut.

I likhet med delområde 2 samverkanspilot identifieras det i kartläggningen ett behov av gemensamma processer mellan berörda aktörer.¹⁹ Av intervjuerna med kommuner inom ramen för kartlägnings- och informationsinsamlingsarbetet framkom bland annat exempel på samordnade planeringsmöten där både arbetsförmedlingsenheten och kommunen träffar individen samtidigt eller i nära anslutning. Exempel på detta är Malmö stad och Norrköping. Kartläggningen visar att det inte bara gäller i relationen mellan aktörerna utan även till exempel internt inom en kommun där hanteringen blir enklare när social- och arbetsmarknadsförvaltningen är sammanslagen, eller samarbetar nära, med förvaltningen för vuxenutbildningen. Även digital samlökalisering, det vill säga att man med digitala tjänster och digitala kommunikationskanaler kan samverka, bedöms vara en möjlig väg för att förbättra samverkan.

Kartläggningen visar att de digitala tjänster som finns tillgängliga idag ofta inte utgår från individens behov i tillräcklig utsträckning. Kartläggningen visar också att tjänsterna inte samordnas mellan myndigheterna i den utsträckning som skulle behövas. Myndigheterna såväl som individen anses därför behöva en tydligare helhetsbild.

¹⁷ Från kartläggning inom ramen för delområde 3, Dnr Af-2018/0054 3296

¹⁸ Arbetsförmedlingen 2018. *Flaskhalsar vid övergång till reguljär utbildning*, Dnr Af-2018/0038 4714

¹⁹ Från kartläggning delområde 3, Dnr Af-2018/0054 3296.

Sammanfattning av de viktigaste behoven som framkommit i kartläggningen:

- Att möta individen i en gemensam process
- Att kunna utbyta relevant information mellan myndigheter
- Att kunna upprätta gemensamma digitala handlingsplaner

Digital tjänst – temaområden med funktioner

För att möta individers, studie- och yrkesvägledares samt arbetsförmedlares behov har det utforskats och prövats olika lösningar och dessas användarvänlighet, samt hur data från olika aktörer kan kopplas ihop för att ge den arbetssökande användbar information. Syftet med utvecklingen av pilottjänsten har varit att utforska och pröva lösningar, samt ta fram funktioner som kan stödja arbetsförmedlingsenheten och kommunen i mötet med de arbetssökande, och samtidigt göra det möjligt för arbetssökande att självständigt använda tjänstens funktioner.

Som ett resultat av utvecklingsarbetet har en modell som tar sin utgångspunkt i den arbetssökandes behov av stödjande funktioner utarbetats. Modellen åskådliggör hur olika funktioner i en digital tjänst kan tillämpas inom fyra logiska temaområden, enligt figur 1 nedan.

Figur 1. Modell som beskriver tjänstens temaområden med utgångspunkt i användarnas behov.



Det är viktigt att notera att denna modell inte har till uppgift att beskriva en fullständig bild av utbildningsvägar, eller en tvingande ordning av funktioner som användaren har att följa i en digital tjänst. Hur den enskilde användaren kommer in i tjänsten, och i vilken ordning de olika funktionerna nyttjas, är beroende av den arbetssökandes individuella behov och utgångspunkter, samt om det är en arbetsförmedlare eller vägledare som ger stöd i en vägledningssituation, eller om det är den arbetssökande själv som använder tjänsten.

Modellens fyra temaområden består av:

- **Upptäcka**

Temaområdets information och funktioner syftar till att medvetandegöra och stimulera till nyfikenhet för utbildning som en väg till arbete.

- **Inventera**

Temaområdets funktioner tar utgångspunkt i individens drivkrafter, kompetens- och intresseprofiler, för att koppla dessa data till yrkesområden och yrken med möjliga utbildningsvägar.

- **Besluta**

Temaområdets syfte är att förstärka motivationen genom ett pedagogiskt beslutsunderlag. I underlaget återfinns specifik och fördjupande arbetsmarknadsinformation med kompetenskrav och en individuell gap-beskrivning, utbildningsformer med kopplad studiefinansieringsinformation och språkrav. Slutligen ska den arbetssökande ha möjlighet att generera en sammanställning: ett underlag för beslut, en plan med mål, för planering, uppföljning och delning.

- **Agera**

Funktionerna i detta temaområde avser att motivera och underlätta ett slutgiltigt beslut och därmed gå till handling.

I utvecklingsarbetet av den digitala tjänstepiloten har beprövad arbetsmarknadsdata och funktioner från Arbetsförmedlingen kompletterats med data från SCB och Skolverket för att tillämpas på nya sätt.

3.4 Delområde 4: Inventering av bedömningsmaterial för kartläggning av elevens tidigare yrkeserfarenhet och kunskaper

3.4.1 Beskrivning och syfte

Bedömningen av individens kunskaper skapar förutsättningar för relevanta studiemotiverande insatser, stödåtgärder och vägledning. Genom att undersöka vad en elev kan finns större möjlighet att hitta en relevant placering och nivå i utbildningen och kunna effektivisera elevens väg till och genom utbildning.

Kunskap om vilka underlag aktörer, exempelvis Arbetsförmedlingen, använder för kartläggning av yrkeskunnande kan ge verktyg att bättre ta tillvara den kunskap som redan finns om individens yrkeskunnande, förkorta kartläggningstiden genom t.ex. informationsöverföring, för att kunna skapa en gemensam utbildningsplanering för individen. Detta kan bidra till att främja övergångar från arbetslöshet till studier inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna.

Mot bakgrund av detta togs delområde 4 fram. Linköpings universitet fick i uppdrag att inventera bedömningsmaterial för kartläggning av elevens tidigare yrkeserfarenhet och kunskaper. Syftet med inventeringen var att bedöma om det inventerade

materialet i sin helhet eller delar av det skulle kunna användas i bedömningen av elevers kunskaper inför studier.

3.4.2 Genomförande

Linköpings universitet genomförde uppdraget genom att:

- inventera befintligt nationellt bedömningsmaterial för kartläggning av yrkesområden, yrkeskunskaper och yrkeserfarenheter, så som kartläggningsverktyg, kartläggningsmaterial, uppgifter från yrkesprov, eventuellt internationellt material,
- bedöma om det inventerade materialet i sin helhet eller delar av det kan användas i den obligatoriska bedömningen av elevers kunskaper för att kartlägga elevernas yrkeskunnande i gymnasiala utbildningar i syfte att upprätta en individuell studieplan inom två månader från mottagande till utbildning,

Analysen av befintliga kartläggningsverktyg som används i olika sammanhang för att undersöka individernas yrkeserfarenheter har gjorts med stöd i forskning om yrkeskunnande och med fokus på nyckelkvalifikationer och specifika yrkeskunskaper i kartläggningsstöd som används i Sverige, i Norden och i Europa.

3.4.3 Resultat

Uppdraget till Linköpings Universitet resulterade i en rapport, bilaga 5, där Skolverket fått ett antal förslag på hur det inventerade och redovisade materialet kan användas för att kartlägga yrkeskunskaper och yrkeserfarenheter i upprättandet av den individuella studieplanen. Rapporten lyfter också vikten av effektiv och kontinuerlig studie- och yrkesvägledning som en del av arbetet med att skapa förutsättningar för kunskapsutveckling och studiemotiverande insatser.

Utifrån analyserat material ger rapporten förslag på en tänkbar kartläggningsprocess för att få en bild av elevens yrkeskunnande och hur uppgifterna skulle kunna integreras i Skolverkets kartläggningsmaterial. Rapporten lyfter vikten av att en kartläggning av yrkeserfarenheter och yrkeskunnande både behöver fokusera på det specifika för att få en fördjupad bild av elevens yrkesområdesintressen och nyckelkompetenser, och om möjligt också inkludera en praktisk prövning av de identifierade yrkeskunskaperna.

Inventeringen av bedömningsmaterial för kartläggning visar att den inkomna nationella och europeiska informationen i vissa delar kan användas i dess nuvarande form. I andra delar skulle den behöva anpassas till skolans behov.

3.5 Identifierade hinder

Identifierade hinder utifrån delområde 2 Samverkanpilot

Resursbrist anges som en orsak till att samverkan inte fungerar optimalt. Den resursförstärkning som arbetsförmedlingsenheten och kommunen fått för detta uppdrag har enligt flera varit avgörande för arbetet²⁰. Att arbetet ofta är personbundet lyfts också som en orsak till att samverkan inte alltid fungerar väl, i synnerhet när det är en stor rörlighet och omsättning i respektive organisation. Otillräcklig kunskap om varandras uppdrag uppges också som hinder, liksom avsaknad av naturliga mötesplatser. Flera nämner också begränsningar på grund av sekretess som ett hinder för samverkan, och avsaknaden av gemensamma system för ärendehantering.

Identifierade hinder utifrån delområde 3 Kartläggning av behov samt utveckling av digitala tjänster

Kartläggningen och utvecklingen av den digitala pilottjänsten har identifierat ett antal hinder till optimalt fungerande samverkan. Arbetet belyser bland annat att Arbetsförmedlingens och kommunernas olika uppdrag och logik innebär att individen möter olika processer och olika begrepp, som kan skapa en otydlighet. Det upplevs svårt för individ såväl som för medarbetare inom kommun och arbetsförmedling att få tillgång till relevant information om tillgängligt utbildningsutbud och hur det kan kopplas till individens behov. Den arbetssökande får ofta själv orientera sig i processen mellan aktörerna. Nödvändig information utbyts inte. Den pilotjänst som föreslås inom delområdet Kartläggning av behov samt utveckling av digitala tjänster, är en möjlig del av lösningen.

Arbetet pekar också på betydelsen av att kunna lagra och sedan dela överväganden, beslut och planer, för att kunna användas i relationen mellan stödjande aktörer och individen eller för individens självständiga planering och uppföljning. Lösningen kräver dock att hänsyn tas till den arbetssökandes integritet, med krav på säkerhet och sekretess.

²⁰ Detta har framkommit av enkätsvar.

4. Analys och slutsatser

I detta avsnitt analyseras de hinder som identifierats utifrån delområde 2: Samverkanspilot och delområde 3: Kartläggning av behov samt utveckling av digitala tjänster. Analysen följs av en kort redogörelse om slutsatser.

4.1 Analys av identifierade hinder

Upplevd resursbrist

Kommuner och Arbetsförmedlingsenheter som deltog i samverkanspiloten menar att de personella resurser som tillfördes var avgörande för att genomföra arbetet och därmed öka övergångar till studier. Utifrån att samtliga deluppdrag i samverkanspiloten utgår ifrån Arbetsförmedlingens och kommunernas ordinarie arbete med att få fler till studier följer en kort analys.

Utbildningens roll har tydliggjorts på olika sätt i styrningen till skola såväl som till Arbetsförmedlingen. Utvecklingen av lokal samverkan är central för att i praktiken kunna koppla utbildning och arbetsmarknad närmare varandra. Samtidigt har det i regel inte funnits öronmärkta resurser för detta ändamål, utan ansvaret för resursfördelningen ligger ofta hos aktörerna själva. Det som samverkanspiloterna lyfter visar att de lokala prioriteringarna inte alltid har speglat den nationella styrningen fullt ut. Denna bild bekräftas även av Arbetsförmedlingens interna uppföljning och flera statliga utredningar. Exempelvis visar Arbetsmarknadsutredningen att praktiska förutsättningar och resurser ofta hindrar att arbetslösa får ta del av reguljär utbildning. Utredningen menar att detta är ett större hinder än myndigheters regelverk.

Det är svårt att avgöra om den upplevda resursbristen faktiskt beror på begränsade resurser eller hur tillgängliga resurser har fördelats. Resursfördelning och uppföljning av kommunal vuxenutbildning, som nämnts tidigare, prioriteras lokalt. Samordning mellan olika aktörer avseende exempelvis dimensionering av utbildning saknas dessutom ofta.²¹ Sammanfattningsvis innebär det att det är svårt att analysera resursfördelning och upplevd resursbrist.

En tänkbar anledning till att resursbrist lyfts i samverkanspiloterna kan vara att det inte funnits tillräckliga resurser kopplade till den *operativa* samverkan. Det som framkommit i samverkanspiloterna, i kombination med Arbetsförmedlingens statistik som visar att övergångarna till studier inte ökat, tyder på att den operativa samverkan inte fungerar tillräckligt väl för att få till konkreta övergångar till studier. Samtidigt har kommuner och Arbetsförmedlingen under flera år arbetat intensivt med samverkan avseende studier, och intern uppföljning hos Arbetsförmedlingen visar att båda parter anser att samverkan förbättrats senaste åren²². En möjlig

²¹ Dir. 2018:17. Kommittédirektiv: Planering och dimensionering av gymnasial utbildning

²² Arbetsförmedlingen 2018. Uppföljningsrapport Matchning till jobb genom utbildning, dnr Af-2018/0009 2974

förklaring till denna paradox kan vara att det främst är den strategiska samverkan som har prioriterats, vilket inte fullt ut gett genomslag i det operativa arbetet. Arbetet med operativ samverkan till skillnad från den strategiska samverkan är personalintensiv och kan därmed vara mer resurskrävande. Den effekt som samverkanspiloten haft visar dock att tydlig styrning kopplat till resurssättning kan ge resultat på kort tid och att det är möjligt att relativt snabbt bygga ut samverkan på operativ nivå om rätt förutsättningar ges.

Brist på mötesplatser

Samverkanspiloterna lyfter avsaknaden av naturliga mötesplatser som ett hinder för samverkan och därmed för övergångar till studier. Samtidigt deltar redan merparten av kommunerna och arbetsförmedlingsenheterna i samverkan inom ramen för bland annat Dua-överenskommelser och lokala överenskommelser (LÖK), vilket innebär att mötesplatser och viss samorganisation avseende utbildningsfrågor finns. Att arbetsförmedlingsenheterna som medverkat i samverkanspiloterna ändå anser att det saknas mötesplatser kan bero på att mötesplatserna inte är kända eller att de inte når rätt funktioner. Många av de mötesplatser som funnits inom ramen för andra uppdrag har varit riktade mot specifika målgrupper. Därmed finns det en risk för att samverkan har ägt rum i parallella stuprör, snarare än att ta ett helhetsgrepp om samverkan kring studier.

Såväl samverkanspiloterna som kartläggningen inom delområde 3 Kartläggning av behov samt utveckling av digitala tjänster visar på att Arbetsförmedlingen och kommunen ser ett stort värde i att mötas gemensamt och att detta anses vara en central del i att lyckas med samverkan. Exempelvis har flera av arbetsförmedlingsenheterna och kommunerna inom samverkanspiloterna valt att samlokalisera sig under arbetet. I realiteten finns det begränsade möjligheter att genomföra fysisk samlokalisering, utifrån såväl Arbetsförmedlingens som kommunernas förutsättningar. Det framstår dock som att det mest centrala är att ha en gemensam process där man möter individen, vilket inte nödvändigtvis behöver betyda fysiska, samlokaliserade möten. Det kommer att vara nödvändigt att arbeta vidare med gemensamma processer även utan fysisk samlokalisering. Detta kan exempelvis ske genom digitala lösningar samt strukturer och processer för samverkan.

Personbunden samverkan och brist på strukturer

Arbetet med uppdraget, och då framförallt samverkanspiloterna, visar att ett fungerande samverkansarbete ofta är personbundet.

För att bygga ett hållbart samverkansarbete behöver processer systematiseras och ske utifrån funktioner, inte personer. När arbetet är personbundet blir det sårbart för förändringar och kunskapsöverföring sker inte optimalt. Att etablera gemensamma processer som bygger på funktioner och inte personer är således en viktig förutsättning för en förbättrad samverkan. Sådana gemensamma processer behöver

spänna över strategisk såväl som operativ nivå och bör i viss mån inkludera fler inblandade aktörer än kommun och Arbetsförmedling för att nå full effekt.

Kunskapsbrist och förståelse för varandras uppdrag

I arbetet med samverkanspiloterna framkom att Arbetsförmedlingen och kommunerna har bristande kunskap om varandras uppdrag och förutsättningar. Denna bild kan också bekräftas av tidigare rapporter från Arbetsförmedlingen som beskriver kommuners och arbetsförmedlings syn på varandras uppdrag.²³

Både Arbetsförmedlingen och kommunerna har i uppdrag att få individer i behov av utbildning att påbörja studier och därmed stärka sin ställning i samhället och på arbetsmarknaden. Uppdragen är dock olika formulerade i lagtext och i hur de formaliseras. Kommunerna har ett bredare uppdrag än det arbetsmarknadspolitiska. Arbetsförmedlingen arbetar helt enligt nationella uppdrag, medan kommunerna verkar och styr lokalt. Kommunerna har alltså mandat att organisera och resursätta kommunal vuxenutbildning utifrån lokala förutsättningar. Arbetsförmedlingen kan endast hänvisa och i vissa fall anvisa arbets sökande till att söka utbildning. Detta kan vara en förklaring till att kommuner och Arbetsförmedlingen upplever att de inte har tillräcklig förståelse för varandras uppdrag och förutsättningar.

För att få en fungerande samverkan som har möjlighet att öka övergångar till studier behöver förståelsen för och kunskapen om varandras uppdrag och förutsättningar öka. Webbstödet (delområde 1 inom detta uppdrag) bör bidra till detta.

Sekretessbegränsningar och informationsutbyte

Ett hinder som identifierats i flera av uppdragets delområden är problematiken med informationsutbyte. Samverkanspiloterna menar att gemensam planering försvåras av att det finns begränsade möjligheter att dela information mellan myndigheterna och/eller kommunens förvaltningar, vilket också lyfts inom delområde 3 Kartläggning av behov samt utveckling av digitala tjänster.

Det kan finnas begränsningar kopplat till informationsutbyte, men möjligheten att i högre utsträckning dela information finns redan idag. Det kräver dock samtycke från individ samt att respektive myndighet fattar beslut om hur samtycket ska användas utifrån deras ansvarsområde. Inom delområdet 3 illustreras en modell som kan använda sig av individens samtycke för att kunna dela mer information än vad som delas idag.

Det är tydligt att det finns behov av att samverka kring individen, och det har i flera sammanhang framförts att just digitala lösningar avseende informationsutbyte skulle kunna möta en del av utmaningarna²⁴. Samtidigt är det viktigt att understryka att

²³ Arbetsförmedlingen 2018. Flaskhalsar vid övergång till reguljära studier, dnr Af-2018/0038 4714

²⁴ SOU 2018:12 Uppdrag Samverkan, Delegationen för unga och nyanlända till arbete (kap 9)

informationsutbyte på individnivå måste ske med tanke på respektive myndighets ansvar, organisation, resurser och med hänsyn till individ. Därför är det inte alltid möjligt med hjälp av samtycke. Utvecklingen av digitala lösningar kan också försvåras av att befintliga systemlösningar skiljer sig mellan olika kommuner. Det är därför viktigt att parallellt arbeta för att hitta vägar för informationsutbyte genom gemensamma arbetssätt och processer, som inte kräver gemensamma systemstöd.

Informationsutbyte behövs inte bara kring individen, utan också avseende tillgängligt utbildningsutbud. Arbetsförmedlingen har inom ramen för ett tidigare uppdrag tagit fram förslag som skulle kunna möta det behovet.²⁵ Arbetsförmedlingen och Skolverket ser också att Skolverkets befintliga tjänst, SUSNA-nav, skulle kunna användas som en lösning för att hantera att data som på kommunal eller regional nivå beskriver det aktuella utbudet av vuxenutbildning.

4.2 Slutsatser

Nedan följer ett antal faktorer som Arbetsförmedlingen och Skolverket har identifierat som centrala i det fortsatta arbetet med att utveckla samverkan för att öka övergångarna till reguljära studier. Dessa baseras på den samlade bilden utifrån hinder och framgångsfaktorer.

Att bygga tydliga samverkanstrukturer utifrån lokala förutsättningar har visat sig vara en framgångsfaktor. En viktig förutsättning för att den lokala samverkan ska fungera väl är att det finns tydliga processer och strukturer, prioritering samt att samverkan byggs utifrån lokala behov och förutsättningar. Flexibiliteten som fanns för samverkanspiloternas arbete tycks ha varit framgångsrikt just utifrån att man ägnat tid och energi åt det som arbetsförmedlingsenheter och kommuner gemensamt identifierat behövde utvecklas, samt att det fanns riktade resurser till detta. De gemensamma processerna och strukturerna behöver vara tillräckligt flexibla för att kunna anpassas efter förändringar i styrning lokalt såväl som nationellt. De ska spänna över hela styrkedjan och inte vara personbundna.

För att bygga hållbar samverkan krävs kunskap om varandras uppdrag och mandat, vilket också innebär kunskap om prioriteringar. Arbetet med detta uppdrag bör i sig också ha underlättat samverkan där exempelvis en majoritet av samverkanspiloterna valt att fokusera sitt arbete på just att skapa gemensamma processer och förståelse för varandras organisationer och uppdrag. Webbstödet som utvecklats kan också spela en viktig roll i att utveckla kunskapen om varandras uppdrag och hur dessa relaterar till varandra.

²⁵Arbetsförmedlingen 2018. Slutrapport: Digital plattform för livslång vägledning, dnr Af-2018/0019 2596. Se förslag om ”digitalt ekosystem” med en infrastruktur där samverkande myndigheter och övriga aktörer kan bidra med tillförlitlig och användbar data, som säkerställer möjligheten att dela och länka samman öppen data från var och en av de i ekosystemet ingående aktörerna i syfte att via en digital plattformsoberoende tjänst tillhandahålla den arbetssökande relevant information.

Behov av att utveckla informationsöverföring avseende utbildningsutbud och individ har lyfts inom flera delar av uppdraget. Informationsutbyte försvåras dock av att kommuner har olika systemlösningar samt regelverk. Det är därför oklart hur mycket av upplevda hinder som verkligen kan lösas med digitala systemstöd, men delområde 3, Kartläggning av behov samt utveckling av digitala tjänster, påvisar att det finns möjligheter att utveckla systemstöd åtminstone avseende utbud. Denna kartläggning visar på en efterfrågan av samtycke för att möjliggöra utbyte av information kring individer. Arbetsförmedlingen och Skolverket menar dock att den viktigaste förutsättningen snarare är gemensamma processer och arbetssätt, vilket i sig kan bidra till mer gemensam information. Finns en annan grund för behandling än samtycke, så bör den användas istället.

Inventeringen av bedömningsmaterial visar att kartläggning av yrkeserfarenheter och yrkeskunnande både behöver fokusera på det specifika för att få en fördjupad bild av elevens yrkesområdesintressen och nyckelkompetenser, och om möjligt också inkludera en praktisk prövning av de identifierade yrkeskunskaperna. Rapporten ²⁶ avser gymnasieskolan, men intention finns att använda förslagen även inom kommunal vuxenutbildning. Befintligt bedömningsmaterial för kartläggning konstateras i vissa delar kunna användas i dess nuvarande form, och i andra delar behöver det anpassas för att bättre svara mot skolans behov. Denna anpassning behöver göras för att kunna göra bättre, mer effektiva kartläggningar och därmed kunna öka övergångarna till studier.

²⁶ Bilaga 5

Källor

Dir. 2018:17. Kommittédirektiv: Planering och dimensionering av gymnasial utbildning.

Kartläggning inom ramen för delområde 3, Arbetsförmedlingen 2018. Dnr Af-2018/0054 3296

Rapport: Digital plattform för livslång vägledning, Arbetsförmedlingen 2018. Dnr Af-2018/0019 2596

Rapport: Flaskhalsar vid övergång till reguljär utbildning, Arbetsförmedlingen 2018. Dnr Af-2018/0038 4714

Uppföljningsrapport: Matchning till jobb genom utbildning, Arbetsförmedlingen 2018. Dnr Af-2018/0009 2974

Strategi: Matchning till jobb genom utbildning, Arbetsförmedlingen 2017. Dnr Af-2016/0030 8007

Rapport: Samverkan med kommuner – En målbild av Arbetsförmedlingens framtida samarbete med kommuner om ungdomar och nyanlända, Arbetsförmedlingen 2018. Dnr Af-2017/0061 9189

Slutrapport: Växthus Hitta utbildning, Arbetsförmedlingen 2018. Dnr Af-2018/0007 2266

Slutrapport: Växthus matchning till jobb genom utbildning, Arbetsförmedlingen 2017. Dnr Af-2017/0021 6240

SOU (2017:82) Vägledning för framtidens arbetsmarknad.

SOU (2018:12) Uppdrag Samverkan, Delegationen för unga och nyanlända till arbete 2018

SOU (2019:3) Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad

Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen, 2 §

Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk

Arbetsförmedlingen (2019) Budgetunderlag 2020 - 2022

Budgetproposition 2015/16:1, 2016/17:1 och regleringsbrevet för 2017 och 2018 samt i vårandringsbudgeten 2018.

Enkät till de kommuner respektive de arbetsförmedlingsenheter som deltagit i arbetet med lokal samverkan, se bilaga 2.