



RiR 2024:3

Kortutbildade arbetssökandes övergång till reguljär utbildning

– uppdrag, verksamhet och styrning

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2024:3

ISBN 978-91-7086-681-4

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: Plattform

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2024

Beslutad: 2024-02-29
Diarienummer: 2022/1125
RiR 2024:3

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Kortutbildade arbetssökandes övergång till reguljär utbildning

– uppdrag, verksamhet och styrning

Riksrevisionen har granskat om Arbetsförmedlingens arbete är effektivt för att nå målet om att öka kortutbildade arbetssökandes deltagande i reguljär utbildning. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Arbetsförmedlingen.

Riksrevisorn Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektören Jenny Lindblad har varit föredragande. Revisorn Karin Berg, revisionsdirektören Krister Sund och enhetschefen Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Jenny Lindblad

För kännedom

Regeringskansliet; Arbetsmarknadsdepartementet och Utbildningsdepartementet
Arbetsförmedlingen

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	10
1.3 Bedömningsgrunder	11
1.4 Metod och genomförande	12
2 Bakgrund avseende uppdraget att öka kortutbildade arbetssökandes övergång till reguljär utbildning	14
2.1 En beskrivning av gruppen kortutbildade arbetssökande	14
2.2 Arbetsförmedlingens organisation, handläggning och arbete med kortutbildade arbetssökandes övergång	15
2.3 Ekonomiskt stöd till kortutbildade arbetssökande som studerar	21
2.4 Reguljär utbildning för kortutbildade arbetssökande	24
2.5 Regeringen har genomfört förändringar för att öka övergångarna till reguljär utbildning	25
3 Övergång till och deltagande i reguljär utbildning	27
3.1 Övergång till reguljära studier ökar för dem i jobb- och utvecklingsgarantin 2013–2019 men planar sedan ut men är oförändrad för nyinskrivna	27
3.2 30 procent av de anvisade övergår till reguljär utbildning	29
3.3 Nästan tre fjärdedelar av dem som fått beslut om att läsa med aktivitetsstöd övergår till reguljär utbildning	31
4 Arbetsförmedlingens arbete med att öka kortutbildades övergång till reguljära studier	33
4.1 Arbetsförmedlingens arbetssätt med kortutbildade har förändrats under granskningsperioden	34
4.2 Insatser för att motivera den arbetssökande har utvecklats över tid	36
4.3 Anvisningar att söka utbildning ett centralt verktyg	40
4.4 Kontrollen brister och uppföljning av anvisning varierar i landet	42
4.5 Individens försörjning vid reguljära studier är sammantaget komplicerad	44
4.6 Ibland saknas utbildningsalternativ för kortutbildade	50
4.7 Arbetsförmedlingens samverkan med kommunerna har förändrats över tid och idag finns ett ökat fokus på kortutbildade	55
5 Styrning av uppdraget att öka kortutbildades övergång till reguljära studier	59
5.1 Regeringens styrning har varit otydlig	59
5.2 Arbetsförmedlingen följer regeringens styrning	62
5.3 Regeringen har begärt och fått information från Arbetsförmedlingen	63
6 Slutsatser och rekommendationer	65
6.1 Regeringens mål om att öka kortutbildades övergång till reguljär utbildning har endast delvis uppnåtts	65
6.2 Anvisning, uppföljning och kontroll har brister	66
6.3 Försörjning vid studier för kortutbildade arbetssökande är komplicerad	67
6.4 Regeringens utbildningssatsningar når inte hela målgruppen	68
6.5 Samverkan central för att få en helhetssyn	69

Referenslista	71
Bilaga 1. Metod	78
Bilaga 2. Utökade analyser	84

Sammanfattning

Personer som saknar en fullföljd gymnasieutbildning utgör en grupp som har svårt att få och behålla ett arbete. De är överrepresenterade bland de inskrivna på Arbetsförmedlingen och särskilt bland långtidsarbetslösa. Regeringen har sedan 2017 styrt mot att inskrivna på Arbetsförmedlingen som är kortutbildade och i behov av utbildning ska övergå till studier inom den kommunala vuxenutbildningen eller på folkhögskola, så kallad reguljär utbildning.

Riksrevisionen bedömer att regeringens mål om att öka kortutbildade arbetssökandes övergång till och deltagande i reguljär utbildning endast delvis har uppnåtts. Det beror på brister i både Arbetsförmedlingens arbete och regeringens styrning.

När det gäller Arbetsförmedlingen har Riksrevisionen funnit brister framför allt när det gäller hur myndigheten använder verktyget anvisning att söka reguljär utbildning. Särskilt brister kontrollen och uppföljningen av de anvisade.

Regeringens styrning har varit otydlig. Det gäller exempelvis styrningen i regleringsbrev mot att öka övergångarna till reguljär utbildning. Granskningen visar också att regelverken för individens försörjning vid reguljära studier sammantaget är komplicerade.

Riksrevisionen bedömer också att regeringens satsningar på fler utbildningsplatser inom komvux inte i tillräcklig utsträckning har riktats till dem med mycket kort utbildningsbakgrund och bristande språkkunskaper i svenska. Det har därför varit särskilt svårt att arbeta för fler övergångar till reguljär utbildning inom den gruppen.

Regeringens målsättning att öka övergångarna till reguljär utbildning innebär att arbetsmarknadspolitiken tydligt kopplas samman med utbildningspolitiken. För att det ska fungera krävs en väl fungerande samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna samt andra utbildningsanordnare. Riksrevisionens bedömning är att Arbetsförmedlingens samverkan med kommuner har varit bristfällig, men att samverkan successivt har utvecklats de senaste åren.

Övergång till reguljär utbildning ökade initialt under den granskade perioden

Riksrevisionen konstaterar att andelen som övergår till reguljär utbildning ökade bland dem som skrevs in i jobb- och utvecklingsgarantin mellan åren 2017 och 2019. Det talar för att arbetet och insatserna som gjordes tidigt i perioden har bidragit till en ökad övergång. När regeringen under 2020 gav i uppdrag till Arbetsförmedlingen att använda anvisning att söka reguljär utbildning syns det inte någon ytterligare ökning av övergångarna. Det har inte varit möjligt att belägga effekterna av de motiverande insatserna eller anvisning i detalj utifrån de data som finns. Sannolikt har även covid-19-pandemin påverkat övergångarna negativt. Den ökade övergången sker främst

bland långtidsarbetslösa inom jobb- och utvecklingsgarantin. Det talar för att det är de långtidsarbetslösa som i störst utsträckning träffats av regeringens satsningar.

Arbetet med anvisning, uppföljning och kontroll har brister

Arbetsförmedlingens arbete med att anvisa fler att söka reguljär utbildning är inte tillräckligt effektivt. Arbetet brister bland annat genom att anvisningar riktas till personer som inte kan få en sanktion eller som kommunerna bedömer inte kan tillgodogöra sig en reguljär utbildning. Även Arbetsförmedlingens uppföljning av om anvisade faktiskt söker utbildning har brister.

Regeringens satsningar på utbildning har inte träffat hela målgruppen

Riksrevisionen bedömer att det ibland saknas utbildningsalternativ inom reguljär utbildning för att fånga upp dem med mycket kort utbildningsbakgrund och bristande språkkunskaper i svenska. Riksrevisionen bedömer att regeringens satsningar på regionalt yrkesvux på gymnasial nivå inte i tillräckligt stor utsträckning riktats till dem med mycket kort utbildningsbakgrund och bristande språkkunskaper i svenska.

Individens försörjning vid studier är komplicerad

Enligt Riksrevisionens bedömning är bestämmelserna som reglerar försörjning vid studier vid arbetslöshet komplicerade. Det gör det svårt för individen att förstå och planera hur en sammanhängande period av reguljära studier kan finansieras.

Samverkan central för att få en helhetssyn

Regeringens målsättning att öka övergångarna till reguljär utbildning innebär att arbetsmarknadspolitiken tydligt kopplas samman med utbildningspolitiken. För att det ska fungera krävs en väl fungerande samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna samt andra utbildningsanordnare. Övergång till reguljär utbildning för kortutbildade har under perioder fått ett för begränsat utrymme i Arbetsförmedlingens samverkansarbete, enligt Riksrevisionens bedömning. Det saknas också ett system för effektivt utbyte av information mellan Arbetsförmedlingen, kommunerna och andra utbildningsaktörer, exempelvis folkhögskolorna. Arbetsförmedlingen har sedan 2022 slutit nya eller reviderade överenskommelser om samverkan med kommunerna. Riksrevisionen bedömer att de flesta av dessa är relevanta för arbetet med kortutbildade arbetssökandes deltagande i reguljär utbildning, om än i varierad utsträckning. Det är dock för tidigt att se resultat av de nya överenskommelserna.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar med anledning av granskningen följande rekommendationer:

Till regeringen

- Se över de statliga regelverken och informationsansvaret gällande kortutbildade arbetssökandes försörjning vid reguljära studier så att det blir enklare att förstå och använda de möjligheter som systemet medger.

Till Arbetsförmedlingen

- Stärk uppföljningen och kontrollen av anvisningarna att söka utbildning genom exempelvis mer effektiva digitala handläggningssystem.
- Följ upp att samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen fungerar väl avseende övergången från arbetslöshet till reguljär utbildning och säkerställ att den är stabil över tid.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Personer som saknar en fullföljd gymnasieutbildning utgör en liten del av befolkningen i vuxen ålder, knappt 10 procent.¹ Det är dock en grupp som har mycket svårt att få och behålla ett arbete. Trots att gruppen är liten så utgör den en stor andel av de långtidsinskrivna på Arbetsförmedlingen.² Vikten av utbildningsinsatser för att fler i gruppen ska kunna få och behålla ett arbete har betonats av riksdag och regering, samt i utredningar under senare år.³ Idag är cirka två tredjedelar av de kortutbildade som är inskrivna på Arbetsförmedlingen utomeuropeiskt födda. Dessutom saknar majoriteten av de arbets sökande som inte har en fullständig gymnasieutbildning även en fullständig grundskoleutbildning.⁴

Regeringen har från 2017 på olika sätt styrt mot att de kortutbildade som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen och som har behov av utbildning för att öka sin möjlighet att få arbete ska övergå till reguljär utbildning. Detta har inneburit uppdrag till Arbetsförmedlingen, utökade möjligheter för arbets sökande att studera samt ökade statliga resurser till yrkes- och kombinationsutbildningar inom komvux. Det har också inneburit att Arbetsförmedlingen har riktat in delar av sin handläggning på att identifiera, vägleda och anvisa arbets sökande att söka utbildning för att öka övergången till reguljär utbildning.

Långa tider i arbetslöshet är kostsamt för individen, det offentliga och samhället i övrigt. Det är därför av stor vikt att individernas behov av utbildning identifieras så snart som möjligt och att utbildningsinsatserna är träffsäkra och bidrar till att fler påbörjar och slutför reguljära utbildningsinsatser.

Trots satsningarna på området finns det indikationer på att kortutbildade arbets sökandes övergång till reguljär utbildning gått långsamt. Kunskapen om hur det går för dem som lämnar Arbetsförmedlingen för utbildning är begränsad eftersom Arbetsförmedlingen inte på ett enkelt sätt kan följa upp om de också påbörjar en utbildning. Det beror på att det är kommunen, eller i vissa fall folkhögskolor, som antar individen till en utbildning. Det finns också indikatorer på att samverkan inte har fungerat mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna.

Mot bakgrund av de stora utmaningarna personer med kort utbildning möter på arbetsmarknaden och att övergången till reguljär utbildning fortfarande är låg är det en viktig fråga för Riksrevisionen att granska.

¹ SCB, "Utbildningsnivån i Sverige", hämtad 2024-02-24.

² Arbetsförmedlingen, *Åtterrapport. Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden*, 2023, s. 74.

³ Se t e x SOU 2019:3.

⁴ Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknaden för kortutbildade*, 2022.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är följande:

Är Arbetsförmedlingens arbete effektivt för att nå målet om att öka kortutbildade arbetssökandes deltagande i reguljär utbildning?

För att besvara den övergripande revisionsfrågan kommer vi att utgå från tre delfrågor:

1. Har övergång till och deltagande i reguljär utbildning för arbetssökande med kort utbildning ökat?
2. Arbetar Arbetsförmedlingen ändamålsenligt för att kortutbildade ska övergå till utbildning?
3. Är regeringens styrning av insatser effektiv för att öka kortutbildade arbetssökandes deltagande i reguljär utbildning?

1.2.1 Förtydligande och avgränsningar

Målgruppen för granskningen är inskrivna arbetssökande på Arbetsförmedlingen som saknar en fullföljd gymnasieutbildning, det vill säga kortutbildade arbetssökande. Vi avgränsar bort arbetssökande under 25 år samt arbetssökande med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Deltagare i Arbetsförmedlingens program för nyanlända (etableringsprogrammet) ingår inte heller i granskningen, men den arbetssökande kan tidigare ha varit deltagare i programmet. Undersökningsperioden som avses är primärt 2017 till 2022. Med reguljär utbildning avses Arbetsförmedlingens definition alltså vuxenutbildning inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå eller motsvarande på folkhögskola (till exempel allmän kurs). Vi avgränsar bort eftergymnasial utbildning.

Under 2022 gjordes förändringar i relation till utbildningsplikten för vissa nyanlända i etableringsprogrammet.⁵ Vi kommer därför inte att granska denna reform. Vi kommer inte heller att granska hur komvux eller annan vuxenutbildning fungerar. En utredning av regionalt yrkesvux och kombinationsutbildningar överlämnade sitt slutbetänkande strax innan denna rapport publicerades.⁶ Även när det gäller informationsöverföring mellan samverkande myndigheter har denna fråga begränsats i granskningen med anledning av en pågående utredning. Utredningen ska lämna sitt slutbetänkande i juni 2025 och adresserar just informationsöverföring

⁵ Nyanlända med kort tidigare utbildning som inte bedöms kunna matchas mot ett arbete under tiden i etableringsprogrammet kan utifrån Arbetsförmedlingens bedömning omfattas av utbildningsplikt (se 14 § förordningen [2017:820] om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). Sedan augusti 2022 är kommunerna skyldiga att tillhandahålla en sammanhållen utbildning inom komvux för de med utbildningsplikt (se 20 kap 3 a § skollagen [2010:800]).

⁶ SOU 2024:16.

mellan olika aktörer inom arbetsmarknadspolitiken.⁷ Det ingår dock i vår granskning att bedöma hur samverkan mellan de berörda parterna fungerar. Skolverket har en roll gentemot kommunerna när det gäller vuxenutbildning samt vissa riktade statsbidrag till vuxenstudier. Vi har därför haft kontakt med Skolverket. Vi har också haft kontakt med Centrala studiestödsnämnden (CSN). Vi har dock inte granskat dessa myndigheters arbete.

1.3 Bedömningsgrunder

1.3.1 Övergripande bedömningsgrunder

Arbetsmarknadspolitikens mål är att insatserna ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Målet mäts bland annat genom övergång från arbetslöshet till arbete eller studier.⁸ Enligt portalparagrafen i lagen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (2000:625) syftar insatserna till att stärka enskildas möjligheter att få eller behålla ett arbete.⁹ Riksdagen och regeringen har betonat att de arbetsmarknadspolitiska resurserna tydligt ska prioriteras och inriktas mot matchning mellan arbetssökande och lediga jobb, samt mot dem som står långt från arbetsmarknaden.¹⁰ Riksdagen har uppmärksammat att personer med kort utbildning löper betydligt högre risk att bli arbetslösa än personer med högre utbildning.¹¹ Riksdagen har också särskilt understrukit att ”en fullföljd svensk gymnasieutbildning är avgörande för att en person ska kunna etablera sig på den svenska arbetsmarknaden”.¹²

1.3.2 Bedömningsgrunder delfråga 1

Sedan 2017 har regeringen gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att öka övergångarna till och deltagande i reguljär utbildning för dem med kort utbildning.¹³ I vissa fall har det uttryckts att övergångarna ska öka väsentligt. För att bedöma delfråga 1 har vi valt att mäta hur övergången till utbildning har sett ut dels för alla kortutbildade arbetssökande, dels för dem som anvisas att söka utbildning samt de som fått beslut om att läsa reguljära studier med aktivitetsstöd som förberedande insats. Vi definierar att en individ har övergått till reguljär utbildning om individen skrivits in på komvux

⁷ Dir. 2023:65. Den 1 januari 2023 tillsattes även en så kallad bokstavstutredning internt inom Arbetsmarknadsdepartementet (A2023/00083) med uppdrag att analysera och föreslå hur informationsutbytet kan förbättras mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2024.

⁸ Prop. 2022/23:1 utg.omr. 14 avsnitt 4.1 och 4.2, bet. 2022/23:2, rskr. 2022/23:90.

⁹ 1 § lagen (2000:625) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

¹⁰ Prop. 2011/12:1 utg.omr. 14 avsnitt 4.3, bet. 2011/12:AU2, rskr. 2011/12:88; prop. 2022/23:1 utg.omr. 14 avsnitt 4.2.

¹¹ Bet. 2016/17: UbU20, rskr. 2016/17:285.

¹² Bet. 2021/22: UbU9, s. 16, rskr. 2021/22:146.

¹³ Regeringsbeslut A2017/02426/A, A2017/02216/SV; Regeringsbeslut A2018/01970/A, A2018/01960/SV; Regeringsbeslut A2019/02240/A, A2019/02134/SV; Regeringsbeslut A2020/02504, A2020/02442; Regeringsbeslut A2021/02342; Regeringsbeslut A2022/01553.

eller folkhögskola samt definierar deltagande som att den arbetssökande tar minst ett betyg.¹⁴

1.3.3 Bedömningsgrund delfråga 2

Arbetsförmedlingen har haft uppdraget från regeringen att öka övergången till reguljär utbildning. I vissa fall har det uttryckts i regleringsbrev att denna ska öka väsentligt. Även i budgetpropositionen för 2023 uttalar regeringen att utbildning är en viktig del i arbetet med att rusta arbetssökande.¹⁵ Enligt förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska denna utformas och bedrivas så att den är effektiv, enhetlig och rättssäker. Verksamheten ska anpassas efter den enskildes förutsättningar, samt de behov som finns i olika delar av landet, så att sökande och arbetsgivare kan få likvärdig service och stöd över hela landet.¹⁶

De uppdrag som regeringen har gett Arbetsförmedlingen om att fler inskrivna arbetssökande med kort utbildning ska påbörja en reguljär utbildning ska genomföras i enlighet med bedömningsgrunderna i stycket ovan.

Dessa bedömningsgrunder operationaliseras närmare i kapitel 4.

1.3.4 Bedömningsgrund delfråga 3

Det är viktigt att den statliga styrningen är tydlig och konsekvent. Det är också viktigt att regeringen tar in information för att avgöra om den förda politiken har avsedd effekt. Utifrån detta bedömer vi om regeringens styrning har varit effektiv.

Dessa bedömningsgrunder operationaliseras närmare i kapitel 5.

1.4 Metod och genomförande

Vi har använt oss av en rad olika metoder för att besvara den övergripande revisionsfrågan och dess delfrågor.

För det första har vi analyserat registerdata för att bland annat bedöma om kortutbildade har ökat sin övergång till reguljär utbildning och tagit poäng samt utfall för de kortutbildade som anvisats att söka utbildning. Vi har även använt registerdata för att granska vilka insatser som kortutbildade arbetssökande har fått under sin inskrivning vid Arbetsförmedlingen.

¹⁴ Eftersom folkhögskolan inte har betyg på samma sätt som komvux har vi endast kodat om de hoppat av kursen som ej godkänd.

¹⁵ Regeringsbeslut A2017/02426/A, A2017/02216/SV; Regeringsbeslut A2018/01970/A, A2018/01960/SV; Regeringsbeslut A2019/02240/A, A2019/02134/SV; Regeringsbeslut A2020/02504, A2020/02442; Regeringsbeslut A2021/02342; Regeringsbeslut A2022/01553; Prop. 2022/23:1 utg.omr. 14, bet. 2022/23:AU2, rskr. 2022/23:90.

¹⁶ 3 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen (t.o.m. 1 december 2022); 2, 3 §§ förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (fr.o.m. 1 december 2022).

För det andra har vi använt oss av intervjuer för att granska handläggningen och styrningen vid Arbetsförmedlingen och regeringens styrning. Detta genom åtta fokusgruppsintervjuer med arbetsförmedlare i Arbetsförmedlingens samtliga sex regioner. Vi har dessutom genomfört intervjuer om styrning på samtliga av Arbetsförmedlingens sex regioner och på central nivå på Arbetsförmedlingen för att kartlägga och granska styrningen av handläggning och verksamhet inom myndigheten. Vi har också intervjuat personer på Regeringskansliet. Vi har utöver detta intervjuat sju kommuner och nätverket för vuxenutbildning på Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Utöver det har vi också träffat Rörelsefolkhögskolornas riksorganisation (RIO) och Vuxenutbildning i samverkan (ViS). Vi har även ställt skriftliga frågor till Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Statens skolverk (Skolverket).

För det tredje har vi använt oss av styrdokument, handläggarstöd och överenskommelser för att granska regeringens och Arbetsförmedlingens styrning, arbetsförmedlarnas handläggning samt samverkan mellan berörda parter.

I bilaga 1 beskrivs metoderna mer i detalj.

1.4.1 Genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Jenny Lindblad, projektledare, Karin Berg, revisor, och Krister Sund, revisionsdirektör. Stina Lindgren (praktikant) har också bidragit i arbetet. En referensperson, Gunnar Brandén, fil.dr i nationalekonomi, har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport. Företrädare för Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet och Utbildningsdepartementet), samt Arbetsförmedlingen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport. Skolverket och Sveriges kommuner och regioner har fått möjlighet att faktagranska utvalda delar av utkastet till granskningsrapporten.

2 Bakgrund avseende uppdraget att öka kortutbildade arbetssökandes övergång till reguljär utbildning

I detta kapitel beskriver vi hur målgruppen kortutbildade arbetssökande ser ut och hur Arbetsförmedlingen arbetar med att öka arbetssökandes övergång till reguljär utbildning. Vi beskriver även vilka ekonomiska stöd som riktar sig mot kortutbildade arbetssökande vid reguljära studier. En beskrivning av vilka satsningar regeringen genomfört för att öka övergångarna till studier avslutar kapitlet.

2.1 En beskrivning av gruppen kortutbildade arbetssökande

I avsnittet beskrivs bakgrunden hos de kortutbildade arbetssökande som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Antalet inskrivna arbetssökande på Arbetsförmedlingen med kort utbildning har i genomsnitt legat kring 155 000 under perioden 2017–2021.¹⁷ Antalet ökar något från nästan 152 000 individer år 2017 till drygt 162 000 år 2021. Även om gruppen har ökat något är gruppens sammansättning relativt oförändrad med avseende på ålder, kön och andelen som är födda utomlands.

Den största förändringen under perioden är att allt fler saknar formell grundläggande utbildning. Den gruppen ökar från ca 11 procent till 20 procent mellan 2017 och 2021. Vi ser också att genomsnittlig tid sedan invandring ökar.¹⁸

Tabell 1 Deskriptiv statistik alla inskrivna kortutbildade 25–64 år utanför etableringsprogrammet och utan funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga, ombyttessökande och EU/ESS-sökande är exkluderade

Genomsnitt	2017	2018	2019	2020	2021
Andel kvinnor	0,49	0,50	0,50	0,49	0,50
Ålder	41	41	41	41	42
Dagar arbetslös	547	593	636	670	719
Utrikes född	0,79	0,81	0,81	0,80	0,80
Inrikes född	0,21	0,19	0,19	0,21	0,20
År i Sverige sedan senaste invandring	7	8	8	9	10
Gift	0,54	0,54	0,52	0,51	0,50
Om det finns små barn i hushållet	0,32	0,33	0,33	0,32	0,31
Andel som läst sfi*	0,50	0,55	0,56	0,54	0,55
Högsta uppnådda sfi nivå**					
Sfi A	0,10	0,11	0,10	0,10	0,10
Sfi B	0,27	0,26	0,25	0,24	0,22
Sfi C	0,18	0,17	0,17	0,17	0,15
Sfi D	0,17	0,18	0,19	0,20	0,19

¹⁷ Med kort utbildning avses personer som inte har en avslutad gymnasieutbildning.

¹⁸ Avser senaste invandring om individen invandrat flera gånger.

Genomsnitt	2017	2018	2019	2020	2021
Högsta utbildningsnivå					
Saknar formell grundläggande utbildning	0,11	0,13	0,15	0,18	0,20
Förgymnasial utbildning kortare än 9 år	0,45	0,44	0,43	0,40	0,39
Förgymnasial utbildning 9 (10) år	0,44	0,43	0,43	0,42	0,41
Antal individer	151 791	152 730	145 647	160 030	162 368

Källa: Arbetsförmedlingens datalager, SCB LISA, SCB Utbildningsregistret.

Not. Antal individer är de kortutbildade som någon gång under året varit inskrivna som arbetssökande.

* Andel av samtliga kortutbildade.

** Andel av alla som läst sfi. Alla har inte läst klart första nivån därför summerar detta ej till 100.

Relativt många av de utrikes födda befinner sig på låg sfi-nivå. För att kunna läsa svenska som andraspråk på grundskolenivå krävs att man klarat samtliga sfi-kurser. Kurserna är uppdelade i fyra nivåer (A–D), där D är den högsta. Det är dock möjligt att bli behörig att läsa svenska som andraspråk inom komvux på grundläggande nivå på andra sätt än genom sfi.

2.2 Arbetsförmedlingens organisation, handläggning och arbete med kortutbildade arbetssökandes övergång

2.2.1 Arbetsförmedlingens organisation

Arbetsförmedlingens verksamhet är organiserad inom olika verksamhetsområden, avdelningar och enheter. Arbetsförmedlingens huvudkontor ligger i Solna, men stora delar av verksamheten är förlagd runt om i landet. Den operativa verksamheten är organiserad inom två olika verksamhetsområden – Verksamhetsområde Direkt och Verksamhetsområde Lokal arbetsmarknad.

Verksamhetsområde Direkt erbjuder service i hela landet genom digitala tjänster och telefon. Här finns personligt distansmöte (PDM) som är Arbetsförmedlingens digitala arbetsförmedling. PDM är i sin tur indelad i enheter som finns placerade på olika ställen i landet, men med service som är riktad mot hela landet.

Verksamhetsområde Lokal arbetsmarknad ansvarar för att utforma och erbjuda service riktad till arbetssökande och arbetsgivare, både i egen och någon annans regi.¹⁹ Delar av verksamhetsområde Lokal arbetsmarknad är organiserad i sex regioner som geografiskt täcker hela landet. Under varje region finns i sin tur ett flertal lokala enheter placerade i olika kommuner. En arbetsförmedlingsenhet kan ha ett geografiskt ansvarsområde som spänner över en eller flera kommuner.²⁰

Det finns också servicekontor runt om i landet. Där kan arbetssökande få hjälp med att navigera i de digitala stöden eller boka möten. Servicekontoren är dock inte

¹⁹ Arbetsförmedlingen, "Vår organisation", hämtad 2023-12-11.

²⁰ Arbetsförmedlingen, *Slutredovisning. Likvärdig service i hela landet 2021-10-01, 2021.*

bemannande med arbetsförmedlare utan de arbetssökande får främst hjälp med att navigera i de digitala stöden.²¹

Sedan 2014 har Arbetsförmedlingen genomgått stora omstruktureringar som bland annat har inneburit att en stor del av den verksamhet som är riktad mot arbetssökande numera är digital.²² 2019 inledde regeringen en reformering av Arbetsförmedlingen som genomfördes under efterföljande år. Reformeringen innebar att Arbetsförmedlingen fortsatt skulle ha myndighetsansvaret för arbetsmarknadspolitiken, men att de matchande och rustande insatserna i högre grad skulle utföras av fristående aktörer.²³

2.2.2 Arbetsförmedlingens handlägningsprocess är i hög grad digital

Arbetsförmedlingen har arbetat för att styra över de arbetssökande mot digitala kanaler dels på myndighetens webbplats, dels genom digitala möten i högre grad.²⁴

Det finns ett antal steg som sker under den arbetssökandes arbetslöshetsperiod. Först ska den arbetssökande skrivas in. Det görs i regel genom självinskrivning.²⁵ Sedan sker ett planeringssamtal där en arbetsförmedlare och den arbetssökande gör en handlingsplan för att komma i arbete. För de flesta som idag skrivs in på Arbetsförmedlingen genomförs detta möte med myndighetens digitala arbetsförmedling, PDM.²⁶ I normalfallet sker detta via telefon. Om den arbetssökande vet att hen ska börja arbeta eller studera inom 3 månader genomförs inget planeringssamtal.²⁷ Den handlingsplan som tas fram innehåller de aktiviteter som den arbetssökande ska göra. Aktiviteterna kan till exempel vara hur många arbeten som hen ska söka, om hen ska delta i några arbetsmarknadspolitiska insatser eller söka en utbildning. Den arbetssökande ska varje månad redovisa vilka aktiviteter som har genomförts.

Arbetssökande kan i vissa fall flyttas över direkt till en lokal enhet där de kan träffa en arbetsförmedlare på plats. Det sker exempelvis om PDM bedömer att den arbetssökande är i behov av fördjupat stöd eller insatser. Ärendet kan då skickas till ett kompletterande bedömningsteam som säkerställer vilken insats som behövs. Ärendet förs sedan över till en lokal enhet. I normalfallet skrivs den arbetssökande dock in på en lokal enhet först då hen har varit arbetslös i 14 månader eller när arbetslöshetsersättningen tar slut. Man skrivs då in i programmet för

²¹ Riksrevisionen, *Skynda långsamt – de statliga servicekontoren i ny regi*, 2022.

²² Statskontoret, *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag*, 2019, s. 49–50.

²³ Ds. 2021:27.

²⁴ Intervju med Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2023-11-27.

²⁵ Fokusgrupper med arbetsförmedlare; Arbetsförmedlingen, "Skriv in dig som arbetssökande", hämtad 2024-02-21.

²⁶ Avser inte dem som har behov av tolk eller är under 25 år och saknar gymnasieutbildning eller som kommer direkt från etableringsprogrammet. Inte heller dem som omfattas av Arbetsförmedlingen Kultur och media.

²⁷ Arbetsförmedlingen, "Skriv in dig som arbetssökande", hämtad 2024-02-21.

långtidsarbetssökande: jobb- och utvecklingsgarantin. De kortutbildade som deltagit i etableringsprogrammet för nyanlända och som fortsatt är arbetssökande övergår till jobb- och utvecklingsgarantin.²⁸

En arbetssökande har inte samma arbetsförmedlare genom hela perioden av arbetslöshet. Arbetsförmedlarna arbetar i stället ärendebaserat beroende på vilken typ av ärende den arbetssökande omfattas av för tillfället. En stor del av matchningsarbetet genomförs av fristående aktörer inom ramen för programmet förmedlingsinsatser. Från april 2023 heter insatsen som man får ta del av Rusta och matcha 2.²⁹

2.2.3 Insatser för kortutbildade arbetssökande

Arbetsförmedlingen kan använda sig av olika program, insatser, tjänster och aktiviteter för att öka övergångarna till reguljär utbildning. Vi beskriver dem i faktarutan här nedan.³⁰

Program och insatser

Arbetsmarknadspolitiska program finns reglerade i förordningar. Ett program kan bestå av en eller flera insatser. Exempelvis kan en deltagare i programmet jobb- och utvecklingsgarantin ta del av praktik som insats.³¹ Ett annat exempel är programmet förberedande insatser.³² Det består av olika insatser, så som studiemotiverande folkhögskolekurs. En annan insats inom programmet förberedande insatser är reguljära studier.

Tjänster

Arbetsförmedlingen upphandlar arbetsmarknadstjänster som arbetssökande kan tilldelas. Exempel på sådana tjänster är Rusta och matcha 2, karriärvägledning och arbetsmarknadsutbildning.

Aktiviteter

Aktiviteter är uppgifter som Arbetsförmedlingen bedömer som arbetsmarknadspolitiskt motiverade att den arbetssökande utför i syfte att komma närmare arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen lägger in planerade aktiviteter i den arbetssökandes handlingsplan.³³ Vissa aktiviteter är obligatoriska och är förknippade med en sanktion om den arbetssökande inte genomför aktiviteten. Andra aktiviteter kan vara frivilliga. Den arbetssökande har skyldighet att redovisa sina aktiviteter varje månad till Arbetsförmedlingen. Det gör man i en så kallad aktivitetsrapport.³⁴

²⁸ Fokusgrupper med arbetsförmedlare samt Arbetsförmedlingens faktagranskningssynpunkter inkomna 2024-01-25.

²⁹ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2022, 2022*; Intervju med Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2023-02-20.

³⁰ Faktarutan har utarbetats tillsammans med Arbetsförmedlingen.

³¹ Jobb- och utvecklingsgarantin regleras i förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

³² Förberedande insatser regleras i förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

³³ Se 5 a § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

³⁴ Se 6 a § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Insatserna och tjänsterna som riktas till kortutbildade och som är inriktade på övergång till utbildning är dels digitala tjänster och rådgivning samt andra studieinriktade insatser i Arbetsförmedlingens regi, dels upphandlade tjänster. Vägledning till arbete eller utbildning kan ges till den arbetssökande i olika steg och olika kanaler. Bland annat genom en digital tjänst öppen för alla arbetssökande.³⁵ Karriärvägledning hos en kompletterande aktör är en tjänst på maximalt 40 arbetsdagar där den arbetssökande träffar studie- och yrkesvägledare.³⁶

Studiemotiverande folkhögskolekurs är en insats där en arbetssökande under tre månader får stöd och hjälp i att pröva om studier är lämpliga.³⁷ Tidigare gjorde Arbetsförmedlingen en överenskommelse med Folkbildningsrådet om hur många platser som det verkar vara rimligt att ha. Idag avropas antalet platser löpnade utifrån så många som behövs. Arbetsförmedlingen samverkar lokalt och regionalt med folkhögskolorna om detta.³⁸

Idag är förmedlingstjänsten Rusta och matcha 2 en stor tjänst hos Arbetsförmedlingen.³⁹ I Rusta och matcha deltar den arbetssökande i en matchningstjänst med individuellt utformade aktiviteter hos en leverantör som är upphandlad av Arbetsförmedlingen. Insatsen kan ges tidigast 120 dagar efter inskrivning till de arbetssökande som bedöms behöva den eller för personer inom exempelvis jobb- och utvecklingsgarantin.⁴⁰ Den kan ges i tre olika spår som anger hur mycket stöd en person behöver.

Den arbetssökande väljer själv fritt bland de leverantörer som finns. Det finns en lista över vilka stöd och aktiviteter av förmedlande karaktär som leverantörerna av Rusta och matcha kan erbjuda. Denna lista med stöd och aktiviteter avser att ringa in olika stödområden. Allt som leverantörerna gör ska kunna kopplas till någon av dessa aktiviteter. Av dessa finns det en aktivitet som primärt är inriktad mot att vara stöttande inför studier. Leverantörerna får lika mycket i ersättning för övergång till studier som övergång till arbete.⁴¹

2.2.4 Anvisningar till studier

Arbetsförmedlingen har sedan 2017 både kunnat anvisa arbetssökande att söka reguljär utbildning och bevilja en arbetssökande att studera inom jobb- och utvecklingsgarantin. Den arbetssökande kan då beviljas aktivitetsstöd för att studera.

³⁵ Arbetsförmedlingen, "Karriärvägledning på egen hand", hämtad 2024-02-16.

³⁶ Arbetsförmedlingens intranät, "Karriärvägledning", hämtad 2024-02-16.

³⁷ Avser insatsen folkhögskoleutbildning i studiemotiverande syfte i enlighet med 30 § 3 förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

³⁸ Arbetsförmedlingens faktagranskningssynpunkter inkomna 2024-01-25.

³⁹ Sedan 2014 har Arbetsförmedlingen upphandlat olika typer av förmedlingstjänster (Riksrevisionen, 2020). Under vår granskningsperiod har det totalt funnits tre olika förmedlingstjänster som i viss mån har överlappat varandra. Dessa är Stöd och matchning (STOM), Rusta och matcha (KROM) samt Rusta och matcha 2. Den sista infördes i april 2023.

⁴⁰ Tiden för när programmet ges kan dock skifta med bland annat budgetförutsättningar och konjunkturläge samt övergripande prioriteringar enligt Arbetsförmedlingens faktagranskningssynpunkter inkomna 2024-01-25.

⁴¹ Arbetsförmedlingens faktagranskningssynpunkter inkomna 2024-01-25.

Från 2020 är det också möjligt att bevilja studier med aktivitetsstöd före jobb- och utvecklingsgarantin.⁴² Reguljära studier med aktivitetsstöd sker i form av insatsen *reguljär utbildning som förberedande insats*. Hädanefter i rapporten kallat *reguljär utbildning med aktivitetsstöd som förberedande insats*.

Begreppet anvisning har olika innebörder inom arbetsmarknadspolitiken. I nedanstående faktaruta beskrivs de två former av anvisning som är av relevans för granskningen.

Anvisning till reguljär utbildning som förberedande insats

En anvisning till ett program innebär att den arbetssökande som anvisas erbjuds att ta del av ett program, exempelvis det arbetsmarknadspolitiska programmet förberedande insatser.⁴³ Med förberedande insatser avses individuellt anpassade arbetsmarknadspolitiska insatser för den som särskilt behöver förbereda sig för bland annat utbildning eller arbete.⁴⁴

En av insatserna inom programmet förberedande insatser är kommunal vuxenutbildning eller motsvarande utbildning vid folkhögskola.⁴⁵ I praktiken innebär en anvisning till denna insats att den arbetssökande får ett beslut om reguljära studier som förberedande insats och därför får möjlighet att studera med aktivitetsstöd.

Om den som anvisats exempelvis missköter sig eller inte kan tillgodogöra sig programmet på ett tillfredställande sätt eller om det finns andra skäl ska anvisningen till programmet återkallas.⁴⁶

Anvisning att söka utbildning

Anvisning att söka utbildning innebär att en arbetssökande är skyldig att söka utbildning. Programdeltagare som anvisats att söka utbildning och som uppstår aktivitetsstöd, exempelvis inom programmet jobb- och utvecklingsgarantin⁴⁷, kan träffas av en sanktion om hen inte söker anvisad utbildning eller tackar nej till utbildning som hen anvisats att söka och är antagen till.⁴⁸ Det innebär att personen först får en varning, sedan en avstängning från rätten till ersättning i en eller flera dagar. Även under vissa andra förutsättningar kan det bli fråga om att stänga av en programdeltagare från rätten till ersättning.⁴⁹

⁴² Ändringsförfattning SFS 2020:809; 2 kap. 1 § förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

⁴³ Se 1 och 5 §§ förordningen om arbetsmarknadspolitiska program. En anvisning till ett program ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Det betyder att en anvisning får göras endast om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv (se 9 § tredje stycket förordningen [2000:628] om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten).

⁴⁴ Se 30 § första stycket förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁴⁵ Se 30 § andra stycket 4 förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁴⁶ Se 37 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁴⁷ Se 2 kap. 1 § 2 förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

⁴⁸ Se 6 kap. 1 §, 2 § 6 och 3 § 2 förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Med utbildning avses utbildning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program som kan ge rätt till aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning (se 6 kap. 7 § förordningen [2017:819] om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser).

⁴⁹ Se 6 kap. 1–3 §§ förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

I Arbetsförmedlingens handläggning innebär en anvisning att söka utbildning att programdeltagaren får det inlagt som en obligatorisk aktivitet i sin handlingsplan. För kortutbildade arbetssökande handlar det om att söka utbildning på komvux eller folkhögskola. En första handlingsplan ska upprättas senast 30 dagar från det att den enskilde anmäler sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. I handlingsplanen ska bland annat den sökandes planerade insatser och aktiviteter anges. Det kan exempelvis stå hur många arbeten som ska sökas eller att den sökande ska delta i en särskild insats. Vilka aktiviteter som den arbetssökande genomfört ska rapporteras varje månad i aktivitetsrapporten.⁵⁰

I en anvisning att söka utbildning anges en tid inom vilken utbildningen ska sökas, exempelvis sex månader. Aktiviteten ska avrapporteras den första månaden efter att det sista datumet har passerat. Arbetsförmedlingen bedömer dock inte vilken utbildning den arbetssökande ska söka utan bara att den arbetssökande ska söka en reguljär utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå.

2.2.5 Kontroll av de som anvisats att söka utbildning

Arbetsförmedlingen kontrollerar om den arbetssökande följer regelverket för att få aktivitetsstöd. Om en arbetssökande inte söker reguljär utbildning vid en anvisning kan det leda till en varning eller avstängning från rätt till ersättning i en eller flera dagar. Det är Arbetsförmedlingens huvudkontor som utreder och beslutar om sanktioner. Enheterna granskar och kontroll granskar aktivitetsrapporter och bedömer om ärenden ska utredas vidare. De informerar i så fall enheten Ersättningsprövning som utreder och beslutar om eventuella sanktioner.⁵¹ Kontrollenheterna kan på olika sätt få information om det finns anledning att kontrollera en individs rätt till ersättning. Det inkommer en automatisk signal om den arbetssökande inte har redovisat att hen har sökt reguljär utbildning efter en anvisning att göra det. Det finns i dagsläget ingen möjlighet för en arbetssökande att meddela att hen inte har sökt utbildning utan endast att hen har sökt utbildning. Alternativet till att ange att man har sökt är att låta bli att redovisa aktiviteten. I så fall sorteras aktivitetsrapporten till manuell granskning. Det kan också komma in en manuell signal från arbetsförmedlare om att en arbetssökande av någon anledning inte följer reglerna för ersättning. Kontrollenheterna gör stickprov för att bedöma riktigheten i antal sökta arbeten bland de arbetssökande, men inte i fråga om sökt anvisad utbildning.⁵²

⁵⁰ Se 5 a och 6 a §§ förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁵¹ Arbetsförmedlingen, *Handläggarsöd Sanktioner till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser*, version 16, 2023.

⁵² Intervju med Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2023-05-25.

2.3 Ekonomiskt stöd till kortutbildade arbetssökande som studerar

Det finns flera ekonomiska stöd som riktar sig mot kortutbildade arbetssökande som är 25 år eller äldre vid reguljära studier. Vi beskriver dem i faktarutan nedan.⁵³

Studiemedel

Vuxna som studerar på grundskole- eller gymnasienivå inom komvux eller folkhögskola kan ansöka om **studiemedel** från CSN som utgörs av ett bidrag (3 988 kr/4 veckor) och ett lån (9 168 kr/4 veckor).⁵⁴ Den sökande bestämmer själv om hen vill ta både bidraget och lånet.

Vuxna som studerar på grundskole- eller gymnasienivå kan få en **högre bidragsdel** (8 824 kr/4 veckor) vid ansökan om studiemedel för studier.⁵⁵ Den största målgruppen är studerande som saknar slutbetyg från grundskolan eller en treårig gymnasieutbildning.⁵⁶ Man söker inte aktivt det högre bidraget, utan CSN prövar alltid vid aktuellt fall om den sökande är berättigad den högre bidragsdelen. De som uppfyller villkoren får per automatik den högre bidragsdelen.⁵⁷

Vuxna som har barn kan dessutom få ett extra bidrag, ett så kallat **tilläggsbidrag**. Storleken på tilläggsbidraget beror på hur många barn man har. Vid studier på heltid kan exempelvis en person som har två barn få 1 236 kr/4 veckor, förutsatt att man uppfyller övriga villkor.⁵⁸

En sökande som saknar grundskoleutbildning eller motsvarande kan läsa upp till 80 veckor med studiemedel på grundskolenivå. Studerande som dessutom behöver färdighetsträning⁵⁹ i läsning, skrivning och räkning kan få studiemedel under 20 extra veckor, sammanlagt 100 veckor för studier på grundskolenivå. Därefter kan samma sökande läsa upp till 120 veckor med studiemedel på gymnasienivå (gäller för sökande

⁵³ Här är, i enlighet med avgränsningarna i kapitel 1, personer i etableringsprogrammet inte med. Därför beskrivs exempelvis inte etableringsersättning i detta avsnitt.

⁵⁴ CSN, "Studiemedel", hämtad 2023-11-28. Beloppen avser 2024 års nivå.

⁵⁵ CSN, "Högre bidrag", hämtad 2024-01-15. Beloppen avser 2024 års nivå.

⁵⁶ Det högre bidraget är främst avsett för målgruppen som består av studerande som fyller 25 år samma kalenderår eller är äldre och som: 1) saknar slutbetyg från grundskola, 2) saknar en treårig gymnasieutbildning, eller 3) som repeterar ämnen på grundskolenivå (se CSN:s svar på Riksrevisionens frågor inkomna 2024-01-29; CSN, 2023, s. 40–42).

⁵⁷ Regeringen avsätter årligen medel för det högre bidraget uppdelat på olika anslagposter. De medlen som tilldelats för den urvalsgrupp som saknar slutbetyg från grundskola eller en treårig gymnasieutbildning har hittills aldrig tagit slut. Under 2022 fick alla som ansökte om studiemedel och som uppfyllde kraven det högre bidraget inom gruppen som saknar grundskole- eller gymnasiekompetens. Nästan sex av tio studiemedelstagare på grundskolenivå fick det högre bidraget under samma år (se CSN:s svar på Riksrevisionens frågor inkomna 2024-01-29; CSN, 2023, s. 40–42).

⁵⁸ CSN, "Tilläggsbidrag för dig som har barn", hämtad 2024-01-31; Se 3 kap. 13 a och 13 b §§ studiestödslagen (1999:1395). Beloppen avser 2024 års nivå. Under 2022 fick drygt hälften av de studiemedelstagare som studerade på grundskolenivå tilläggsbidrag. På gymnasienivå fick 30 procent av studiemedelstagarna tilläggsbidrag (se CSN, 2023, s. 40–42).

⁵⁹ Färdighetsträning bör enligt praxis vid CSN avse utbildning på en nivå som motsvarar årskurs 6 eller lägre i den ordinarie grundskolan.

som saknar treårig gymnasieutbildning eller motsvarande).⁶⁰ Hur länge man kan studera med studiemedel ser olika ut beroende på vilken nivå som studierna bedrivs på och vilken utbildning man har sedan tidigare.

Studiestartsstödet

Studiestartsstödet är ett statligt bidrag (max 10 884 kr/4 veckor) som vissa vuxna kan få för att läsa på komvux eller folkhögskola. Vid studier på heltid kan man som längst få studiestartsstöd i 50 veckor.⁶¹ Vuxna som har barn kan också få tilläggsbidrag (se ovan) vid studier med studiestartsstödet.⁶²

Individen måste uppfylla följande villkor⁶³:

- vara mellan 25 och 60 år.
- ha kort utbildning och ett stort behov av utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden.
- vara anmäld som jobbsökande hos Arbetsförmedlingen och varit arbetslös eller deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program i sammanlagt minst sex månader under de senaste 12 månaderna.⁶⁴

Kommunerna kan välja att använda studiestartsstödet som ett verktyg för att rekrytera personer till studier. Kommuner som ansluter sig till stödet ska samverka med Arbetsförmedlingen i rekryteringsarbetet och ska i nära samarbete med Arbetsförmedlingen anta lokala riktlinjer för detta.⁶⁵ Handlägningsprocessen av studiestartsstödet inkluderar flera olika aktörer. Individen ansöker om studiestartsstöd hos sin hemkommun, som utreder och beslutar om individen tillhör målgruppen för stödet. Hemkommunen skickar efter sin bedömning ansökan till CSN som fattar beslut om övriga förutsättningar och betalar ut stödet.⁶⁶

⁶⁰ CSN, "Antal veckor med studiemedel", hämtad 2024-01-31; Se 3 kap. 8 § studiestödslagen (1999:1395). Antalet veckor med lån och bidrag kan begränsas av den sökandes ålder (se 3 kap. 9 § studiestödslagen [1999:1395]).

⁶¹ CSN, "Studiestartsstöd", hämtad 2013-11-28. Beloppen avser 2024 års nivå.

⁶² Under 2022 var det 67 procent av de studerande med studiestartsstödet som fick tilläggsbidrag (se prop. 2023/24:1 utg.om. 15, s. 15).

⁶³ Lagen (2017:527) om studiestartsstöd; förordningen (2017:532) om studiestartsstöd.

⁶⁴ Se 6 § lagen om studiestartsstöd och 4 § förordningen (2017:532) om studiestartsstöd.

⁶⁵ Se 2 § lagen (2017:527) om studiestartsstöd.

⁶⁶ CSN:s svar på Riksrevisionens frågor inkomna 2023-09-18; Arbetsförmedlingen, *Fördjupad information om studiestartsstödet*, 2020; CSN, *Studiestartsstöd 2019, 2020*.

Studera med aktivitetsstöd (reguljär utbildning med aktivitetsstöd som förberedande insats)

Arbets sökande som fyllt 25 år och som är inskrivna på Arbetsförmedlingen kan få aktivitetsstöd för studier på kommunal vuxenutbildning eller motsvarande utbildning vid folkhögskola inom ramen för det arbetsmarknadspolitiska programmet förberedande insatser. Som längst kan man få stöd i 12 månader.⁶⁷ Arbetsförmedlingen bedömer om den arbets sökande får studera med aktivitetsstöd utifrån om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat och fattar därefter beslut om insatsen.⁶⁸ Det är sedan Försäkringskassan som beslutar om och betalar ut aktivitetsstödet till den arbets sökande.⁶⁹

För individer som inte uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning ligger aktivitetsstödet på 223 kr/dag (ca 4 460 kr/4 veckor) innan skatt vid heltidsprogram.⁷⁰ För individer med arbetslöshetsersättning⁷¹ lämnas aktivitetsstöd med det belopp som skulle ha lämnats som arbetslöshetsersättning. Som lägst utbetalat belopp 510 kr/dag (ca 10 200 kr/4 veckor).⁷² Aktivitetsstödet betalas ut för högst fem dagar i veckan och är skattepliktigt.⁷³

Om man tidigare har studerat med studiemedel eller studiestartsstöd måste man ha klarat de studieresultat CSN ställer krav på för att kunna få något av stöden igen. För komvux är kravet på studieresultat att man ska ha klarat 15 poäng per heltidsvecka med studiestöd. För folkhögskola är kravet att den sökande ska studera i den takt som står i hans utbildningsplan. Vid en ny ansökan om studiemedel eller studiestartsstöd prövar CSN om den sökande uppfyller kraven.⁷⁴ Under pågående studier med studiemedel eller studiestartsstöd är man också skyldig att meddela ändringar som kan påverka ens rätt till studiestöd. Sökande som fått för mycket studiestöd kan få ett återkrav.⁷⁵

Det finns inte någon systematisk kontroll av om den arbets sökande som får aktivitetsstöd är aktiv på liknande sätt som för den som studerar med studiemedel

⁶⁷ Se 7 § andra stycket 4, 8 § och 30 § andra stycket 4 förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program och 2 kap. 1 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. Fr.o.m. 1 december 2023 är det möjligt att studera sfi och därefter studera vid komvux på grundläggande eller gymnasial nivå eller motsvarande utbildning vid folkhögskola (se 30 § tredje stycket förordningen om arbetsmarknadspolitiska program).

⁶⁸ Se 9 § tredje stycket förordningen (2000:628) om arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁶⁹ Se 10 kap. 3 och 9 §§ förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program.

⁷⁰ Se 2 kap. 2 § förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program.

⁷¹ Av vår målgrupp (se tabell 1) hade ca 65 procent inte haft A-kassa någon gång under de tre föregående år innan och det år de observerades. Källa: Arbetsförmedlingens datalager, SCB LISA.

⁷² Se 2 kap. 3 § förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program.

⁷³ Försäkringskassan, "Aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning när du deltar i Arbetsförmedlingens program", hämtad 2023-11-27.

⁷⁴ CSN, "Studieresultat", hämtad 2024-01-15.

⁷⁵ CSN, "Ändrat antal poäng eller kurser", hämtad 2024-01-15.

eller studiestartsstöd från CSN. Exempelvis har inte Arbetsförmedlingen tillgång till information från kommunerna eller folkhögskolorna om huruvida den arbetssökande har ansökt om utbildning eller aktivt bedriver studier och klarar dessa. Arbetsförmedlarna kan dock begära in betyg/poäng om man i det enskilda fallet bedömer det relevant.⁷⁶

Utöver ovanstående ekonomiska stöd är det många kortutbildade arbetssökande som får ekonomiskt bistånd från kommunen. Det är hemkommunen som beslutar om det är möjligt att bevilja ekonomiskt bistånd när individen deltar i reguljära studier. Här gör kommunerna olika tolkningar av regelverket.⁷⁷

2.4 Reguljär utbildning för kortutbildade arbetssökande

Reguljär utbildning för kortutbildade arbetssökande vuxna omfattar utbildningar på grundskole- och gymnasienivå inom komvux eller motsvarande utbildning på folkhögskola.⁷⁸ Svenska för invandrare (sfi) är också en del av komvux. Sfi räknas dock inte som reguljär utbildning enligt Arbetsförmedlingens definition.⁷⁹

2.4.1 Den kommunala vuxenutbildningen (komvux)

Komvux är till för vuxna som saknar utbildning från grund- eller gymnasieskolan. Det är också möjligt att komplettera tidigare utbildning eller påbörja en ny utbildningsinriktning. Kommunerna är huvudmän för komvux och är skyldiga att tillhandahålla utbildning på grundläggande och gymnasial nivå samt sfi för sina kommuninvånare.⁸⁰ För att ha rätt till komvux⁸¹ ska du vara bosatt i landet, sakna de kunskaper som utbildningen ger och ha förutsättningar att klara utbildningen.⁸² Kommunen som anordnar utbildningen beslutar om den sökande ska tas emot till utbildningen utifrån bestämmelser i skollagen.⁸³

Utbildningsutbudet för kortutbildade arbetssökande varierar mellan kommunerna. Kurser ges på både grundläggande och gymnasial nivå. På gymnasial nivå kan det även finnas yrkesutbildningar som ger eleven kompetens för ett visst yrke. De olika utbildningarna utförs både i egen regi av kommunerna och på entreprenad av upphandlade utbildningsanordnare. Utbildning på distans har ökat under en längre tid.⁸⁴

⁷⁶ Svar på fråga i mejl från Arbetsförmedlingen, 2023-12-08.

⁷⁷ Socialstyrelsen, *Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten*, 2021; SKR, *Anvisade att söka till reguljära studier och sen då?*, 2021. Bestämmelser om rätten till bistånd finns i 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453).

⁷⁸ Utöver utbildning på grundskole- och gymnasienivå ingår också eftergymnasiala studier på yrkeshögskola, högskola och universitet i Arbetsförmedlingens definition av reguljära studier. Denna studienivå är, i alla fall initialt, inte aktuell för granskningens målgrupp.

⁷⁹ Arbetsförmedlingen, *Öka övergångar till reguljära studier. Åtterrappport (del 2)*, 2022, s. 8.

⁸⁰ Se 2 kap. 2 § och 20 kap. 3 § skollagen (2010:800).

⁸¹ Individen har rätt till komvux på grundläggande nivå, men enbart till vissa behörighetsgivande utbildningar på gymnasial nivå inom komvux (se 20 kap. 11, 11 a, 19–20 a §§ skollagen).

⁸² När man anses vara bosatt i landet framgår av 20 kap. 11 och 16 §§ och 29 kap. 2 § skollagen.

⁸³ 20 kap. skollagen.

⁸⁴ Skolverket, *Distansundervisning i den kommunala vuxenutbildningen 2019, 2020*.

Den kommunala vuxenutbildningen är en flexibel utbildningsform. Elever kan exempelvis kombinera kurser på olika utbildningsnivåer. Det kan också vara möjligt att kombinera utbildning i sfi med andra studier inom komvux. Studierna kan bedrivas på både hel- och deltid. Kommuner kan också möjliggöra löpande intag med flera kursstarter under året. Därtill är det relativt vanligt att närliggande kommuner samverkar för att exempelvis erbjuda gemensamma yrkesutbildningar.⁸⁵

2.4.2 Allmän kurs på folkhögskola

Det finns 155 folkhögskolor runtom i Sverige. Folkhögskola är en egen utbildningsform som riktar sig till vuxna. Folkhögskolans pedagogik skiljer sig från pedagogiken i det offentliga skolsystemet.⁸⁶ Allmän kurs på folkhögskola är en alternativ utbildningsform för vuxna som saknar en fullständig gymnasieutbildning. Utbildningen ges på både grundskole- och gymnasienivå. Avslutad allmän kurs ger behörighet att söka utbildning på universitet, högskola eller yrkeshögskola.⁸⁷

Det är möjligt att studera allmän kurs som reguljär utbildning med aktivitetsstöd som förberedande insats, när Arbetsförmedlingen bedömer att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat.

2.5 Regeringen har genomfört förändringar för att öka övergångarna till reguljär utbildning

Sedan 2017 har regeringen intensifierat insatserna för att arbetssökande med kort utbildning ska övergå till reguljär utbildning. Som en del av detta fick Arbetsförmedlingen i uppdrag att arbeta för att öka övergången till reguljär utbildning. Bland annat gav regeringen Arbetsförmedlingen återkommande i uppdrag att öka antalet anvisningar att söka reguljär utbildning mellan 2020 och 2022. Regeringen har också styrt mot att Arbetsförmedlingen i högre grad ska samverka med kommunerna, särskilt sedan 2021.⁸⁸

Regeringen har utökat möjligheterna att få ekonomiskt stöd för reguljära studier för personer som är arbetssökande och inskrivna vid Arbetsförmedlingen i syfte att öka övergångarna. 2017 infördes studiestartsstödet som är ett rekryterande studiestöd som kommunerna kan använda inom ramen för sitt uppdrag att verka för att vuxna deltar i utbildning. Stödet består därför bara av bidrag, vilket innebär att den studerande inte behöver ta lån.⁸⁹ 2020 gjorde regeringen en förordningsändring som gjorde det möjligt att studera inom det reguljära utbildningssystemet med

⁸⁵ SKR, *Yrkesutbildning, kombinationsutbildning och elevstöd inom komvux*, 2023. Sedan den 1 juli 2023 ska dessutom minst tre kommuner ingå samverkan om planering, dimensionering och erbjudande av bland annat yrkesinriktad utbildning inom komvux (se 2 kap 2 a och 2 b §§ skollagen).

⁸⁶ Folkbildningsrådet, "Folkhögskola", hämtad 2023-11-27.

⁸⁷ Folkhögskola.nu, "Allmän kurs – ett alternativ till komvux", hämtad 2023-12-13.

⁸⁸ Regeringsbeslut A2017/02426/A, A2017/02216/SV; Regeringsbeslut A2018/01970/A, A2018/01960/SV; Regeringsbeslut A2019/02240/A, A2019/02134/SV; Regeringsbeslut A2020/02504, A2020/02442; Regeringsbeslut A2021/02342; Regeringsbeslut A2022/01553.

⁸⁹ Lagen (2017:527) om studiestartsstöd; prop. 2016/17:158, bet. 2016/17:UbU20, rskr. 2016/17:285.

aktivitetsstöd tidigare i arbetslöshetsprocessen. Före 2020 var det endast möjligt att studera en reguljär utbildning med aktivitetsstöd inom jobb- och utvecklingsgarantin.⁹⁰ Båda förändringarna ger möjlighet till förmånligare ekonomiskt stöd vid studier och syftar till att öka incitamenten till utbildning.

Sedan 2015 har regeringen genomfört särskilda satsningar för att skapa fler utbildningsplatser inom vuxenutbildningen, med tyngdvikt på kommunernas yrkesutbildningar.⁹¹ Sedan 2017 kan kommuner söka statsbidrag för yrkesutbildningar på gymnasial nivå inom regionalt yrkesvux.⁹² Statsbidraget kan lämnas för olika typer av yrkesutbildning. Det går att söka statsbidrag för yrkesvux, lärlingsvux och yrkesförarutbildning. Yrkesvux och lärlingsvux kan även studeras i kombination med utbildning i sfi eller svenska som andraspråk, så kallade kombinationsutbildningar. Kommunen kan söka separata bidrag för kombinationsutbildningarna inom ramen för statsbidraget.⁹³ Regeringen har vid olika tillfällen tillfört mer medel till statsbidraget för regionalt yrkesvux. 2023 uppgick budgeten för statsbidraget till 4,1 miljarder.⁹⁴ Kommunerna nyttjar dock inte de beviljade statsbidragen fullt ut, utan får årligen återbetala en relativt stor del av sitt beviljade statsbidrag.⁹⁵

⁹⁰ Ändringsförfattning SFS 2020:809; 2 kap. 1 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

⁹¹ Riksrevisionens genomgång av budgetpropositionen, utgiftsområde 16, för 2015–2023. 2015 inledde regeringen ett nytt kunskapslyft med syfte att bl.a. införa nya permanenta utbildningsplatser inom vuxenutbildningen. Utbyggnaden av utbildningsplatser har skett inom den kommunala vuxenutbildningen, folkhögskola, yrkeshögskola samt universitet och högskola. 2021 motsvarade de avsatta medlen över 160 000 utbildningsplatser inom regionalt yrkesvux, folkhögskolan, yrkeshögskolan och högskolan. Satsningar på fler platser inom den kommunala vuxenutbildningen utanför en yrkes- eller lärlingsutbildning skedde enbart mellan 2015–2016.

⁹² Förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Regionalt yrkesvux är en regional samverkan mellan minst tre kommuner för planering och genomförande av yrkesinriktad vuxenutbildning inom komvux på gymnasial nivå.

⁹³ Skolverket, "Anordna yrkesutbildning inom regionalt yrkesvux", hämtad 2024-02-05.

⁹⁴ Regeringsbeslut U2023/02553 (delvis), U2023/03352, U2023/03475.

⁹⁵ Skolverket, *Information om och stöd i genomförandet av kombinationsutbildningar inom komvux*, 2023, s. 13–14; Skolverkets svar på Riksrevisionens frågor inkomna 2023-10-23.

3 Övergång till och deltagande i reguljär utbildning

I detta kapitel svarar vi på delfrågan om arbetssökande med kort utbildning ökar sin övergång till och deltagande i reguljär utbildning. Övergången mäts som om den arbetssökande har skrivits in på komvux eller folkhögskola och deltagande mäter vi som om de som har övergått och har tagit minst ett betyg på komvux.

Riksrevisionen konstaterar att andelen som övergår till reguljär utbildning har ökat bland dem som skrevs in i jobb- och utvecklingsgarantin mellan åren 2017 och 2019. Efter 2019 avtar ökningstakten i övergång till reguljär utbildning och planar ut.

Övergångarna bland personer med kort utbildning och som är nyinskrivna⁹⁶ arbetssökande har inte ökat nämnvärt under perioden. Det är också så att en låg andel av dem som anvisats att söka reguljär utbildning övergår till utbildning, cirka 30 procent, och något färre tar också betyg, 25 procent.

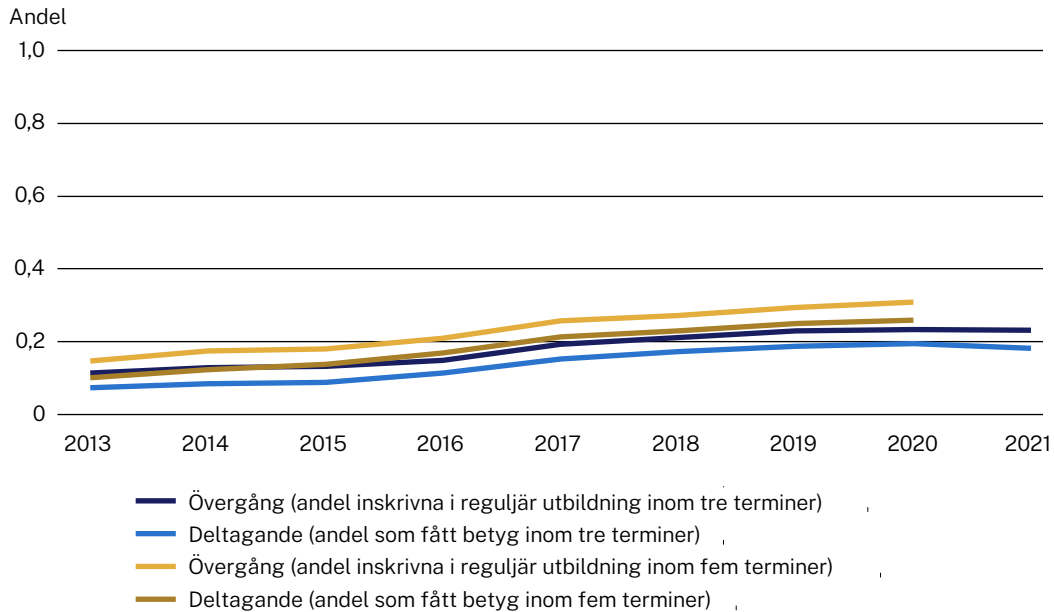
3.1 Övergång till reguljära studier ökar för dem i jobb- och utvecklingsgarantin 2013–2019 men planar sedan ut men är oförändrad för nyinskrivna

För de kortutbildade som skrivs in i jobb- och utvecklingsgarantin ökar andelen som övergår till och tar betyg i reguljär utbildning initialt under perioden för att sedan plana ut (se diagram 1). Det avser de deltagare som är mellan 25 och 64 år som inte har något funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Genom att undersöka denna grupp mäter vi utvecklingen bland dem som varit arbetslösa en längre tid (cirka 14 månader) och som därför i högre grad har deltagit i olika insatser.

Vi använder tre och fem terminers uppföljningstid. Det innebär att om en person exempelvis skrivs in i jobb- och utvecklingsgarantin första halvåret 2019 följer vi individen som längst till första halvåret 2021, dvs. fem terminer. Exempelvis året 2018 i diagram 1 nedan beskriver utvecklingen för de personer som skrevs in i jobb- och utvecklingsgarantin 2018, även om själva utfallet infaller en, två, tre, fyra eller fem terminer senare. Utfallet påverkas av uppföljningstiden. Ju längre uppföljningstid desto bättre utfall jämfört med en kortare uppföljningstid.

⁹⁶ Nyinskrivna är individer första gången de dyker upp i Arbetsförmedlingens register. Exempelvis nyinskrivna 2013 observeras i Arbetsförmedlingens data första gången 2013. Vi har data från 2010 och de har inte varit inskrivna under perioden 2010–2012. Om individer har inskrivningsperioder innan detta bortser vi från det och behandlar dem som nyinskrivna. På samma sätt definieras nyinskrivna 2014–2021 i diagram 2, dvs nyinskrivna 2014 observerats i Arbetsförmedlingens data första gången 2014. Vi följer individerna 3 och 5 terminer efter det halvår de skrevs in för att se om de återfinns i reguljär utbildning (komvux eller folkhögskola). Så nyinskrivna första halvåret 2014 följer vi t.o.m. första halvåret 2016. Ombytessökande och EU/ESS-sökande samt de som har funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga ingår ej.

Diagram 1 Kortutbildade (25–64 år) i jobb- och utvecklingsgarantin som övergått till (inskrivna) och deltagit i (minst ett godkänt betyg) reguljära studier inom tre eller fem terminer, fördelat efter inskrivningsår i jobb- och utvecklingsgarantin (JOB)

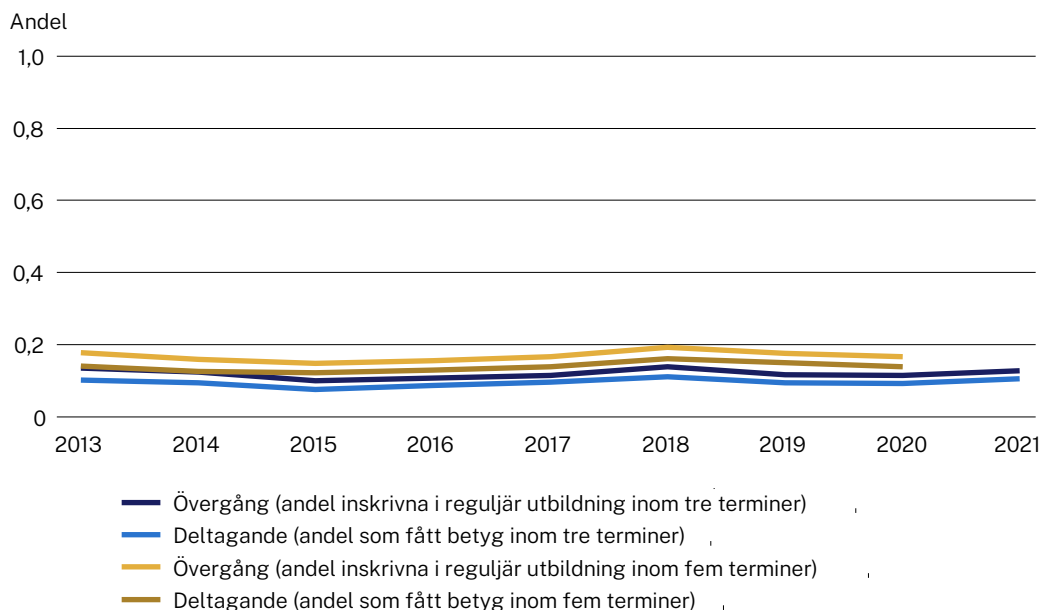


Källa: Arbetsförmedlingens datalager, SCB LISA, SCB Utbildningsregistret.

Not. Personer i etableringsreformen, etableringsprogrammet samt de som har funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga ingår ej.

I diagram 2 beskrivs utvecklingen för nyinskrivna. För den som är nyinskriven, kortutbildad och mellan 25 och 64 år och inte har något funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga är utvecklingen relativt oförändrad sett till hela perioden. Det talar för att de insatser som skett främst har träffat långtidsarbetslösa (jämför diagram 1). Vi har valt att även titta på denna grupp för att se om insatserna för övergång till utbildning har träffat kortutbildade tidigare i arbetslöshetsperioden. Vi använder även här tre och fem terminers uppföljningstid. Utvecklingen är relativt konstant över den observerade perioden så den mer markanta uppgången som observeras för inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin ses inte här.

Diagram 2 Nyinskrivna kortutbildade arbetssökande (25–64 år) som övergått till (inskrivna) och deltagit i (minst ett godkänt betyg) reguljära studier inom tre eller fem terminer sedan de skrevs in på Arbetsförmedlingen



Källa: Arbetsförmedlingens datalager, SCB LISA, SCB Utbildningsregistret.

Not. Personer i etableringsreformen, etableringsprogrammet, ombytessökande och EU/ESS-sökande samt de som har funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga ingår ej.

I diagram 1 och 2 beskrivs övergång till och deltagande i reguljära studier för nyinskrivna på Arbetsförmedlingen från 2013 samt för dem som skrivs in i jobb- och utvecklingsgarantin från 2013.⁹⁷ Dessa individer följs, från och med halvåret de skrevs in vid Arbetsförmedlingen eller jobb- och utvecklingsgarantin, i tre och fem terminer.⁹⁸ För att ge en så rättvis bild som möjlig tar vi bort dem som någon gång har avaktualiserats till arbete under uppföljningsperioden.⁹⁹

3.2 30 procent av de anvisade övergår till reguljär utbildning

Av dem som anvisats att söka reguljär utbildning övergår 30 procent till reguljär utbildning inom tre terminer mätt som att de är inskrivna och 25 procent deltar i utbildning mätt som att de får minst ett godkänt betyg.¹⁰⁰

⁹⁷ Vi identifierar individerna första gången de skrivs in i jobb- och utvecklingsgarantin. Data löper över åren 2010–2022 och vi använder de som dyker upp första gången 2013 och framåt.

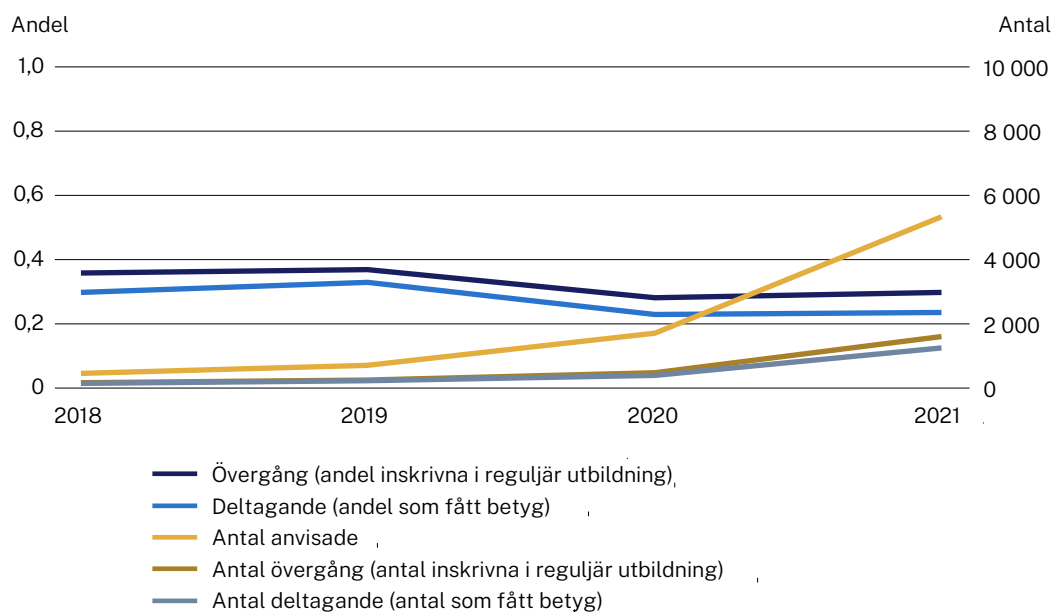
⁹⁸ Kortutbildade, mellan 25 och 64 år, utan funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga som inte var i etableringsreformen eller etableringsprogrammet.

⁹⁹ Även avlidna är borttagna.

¹⁰⁰ Vi använder endast det första tillfället en individ anvisats, om individer har anvisats fler gånger använder vi bara den första. Individer som anvisats inom etableringsprogrammet ingår ej, vidare är utbildningsnivån max nivå två vid start, dvs. det har inte fullgjort gymnasiet. Individerna är mellan 25 och 64 år vid anvisningstillfället och de har inga funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Vi följer individerna tre terminer för att undersöka om de återfinns i reguljär utbildning (komvux eller folkhögskola) och får minst ett godkänt kursbetyg. Om en individ exempelvis har anvisats första halvåret 2019 så följer vi hen till och med första halvåret 2020 för att se om individen återfinns i reguljär utbildning, dvs. vt 2019, ht 2019 samt vt 2020. Eftersom folkhögskolan inte har betyg på samma sätt som komvux har vi endast kodat om de hoppat av kursen som ej godkänd. Vi har samma restriktioner och uppföljningshorisont även för dem som läser med aktivitetsstöd.

Av diagram 3 nedan framgår att antalet anvisade ökar avsevärt, från små volymer initialt, framför allt efter 2019. Övergången till reguljär utbildning ökar också samt de som tar betyg, men inte i samma utsträckning som anvisningarna. Vi ser att andelen som går över och tar minst ett betyg sjunker något efter 2019, vilket sammanfaller med de ökande anvisningarna.

Diagram 3 Kortutbildade (25–64 år) som anvisats att söka reguljär utbildning som övergått till reguljär utbildning (inskrivna) och de som deltagit i utbildning (fått minst ett godkänt betyg inom tre terminer)



Källa: Arbetsförmedlingens datalager, SCB LISA, SCB Utbildningsregistret.

Not. Personer i etableringsreformen, etableringsprogrammet samt de som har funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga ingår ej.

Som beskrivs i kapitel 2 fick Arbetsförmedlingen under 2020 i uppdrag att öka antalet anvisningar till att söka reguljär utbildning. I och med det ökade anvisningarna kraftigt. Riksrevisionen konstaterar att antalet övergångar inte ökar i samma takt som anvisningarna, varför andelen som övergår sjunker. Jämfört med diagram 1 kan vi också se att den totala andelen som övergår till utbildning inte ökar efter 2019. Möjliga orsaker till utvecklingen diskuteras närmare i kapitel 4. Utvecklingen för övergång och deltagande följer varandra, även om det går isär något 2021. Som nämns ovan så påverkar uppföljningstid resultaten, varför vi även redovisar diagram med längre uppföljningstid i bilaga 2.

Det finns vissa regionala skillnader i fråga om övergång till studier efter anvisning. Tabellen nedan visar att de flesta regioner hos Arbetsförmedlingen har en övergång till studier på omkring 30–33 procent, som genomsnitt. Lägre ligger Stockholm-Gotland. När det gäller att ta betyg är det även här Stockholm-Gotland som ligger lägre än de andra regionerna.

Tabell 2 Andelen anvisade arbetssökande kortutbildade över 25 år som övergått till (inskrivna) och som deltagit i (fått minst ett godkänt betyg) reguljär utbildning inom tre terminer

	Övergått	Tagit betyg
Mitt	33	27
Norr	31	25
Stockholm-Gotland	24	18
Syd	30	24
Väst	32	27
Öst	32	25

Källa: Arbetsförmedlingens datalager, SCB LISA, SCB Utbildningsregistret.

Not. Personer i etableringsreformen, etableringsprogrammet samt de som har funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga ingår ej.

Skillnaderna mellan regionerna kvarstår även vid kontroll för individernas bakgrund, kön och ålder. Det kan emellertid finnas skillnader mellan regionerna som vi inte observerar, exempelvis i den lokala arbetsmarknaden eller det lokala utbildningsutbudet. Det är därför svårt att dra slutsatser utifrån skillnaderna.

Det finns också en skillnad mellan kvinnor och män när det gäller övergång till utbildning. Sannolikheten att gå över och få minst ett godkänt betyg är tio procentenheter högre för anvisade kvinnor jämfört med anvisade män. För gruppen som läser med aktivitetsstöd finns ingen tydlig samvariation med kön.¹⁰¹

3.3 Nästan tre fjärdedelar av dem som fått beslut om att läsa med aktivitetsstöd övergår till reguljär utbildning

Av dem som fått beslut om att läsa reguljär utbildning med aktivitetsstöd som förberedande insats övergår ca 72 procent till reguljär utbildning inom tre terminer; ca 64 procent av gruppen får minst ett godkänt betyg inom tre terminer.¹⁰² Denna grupp består av individer som sökt och antagits till utbildning utan att ha fått en anvisning att söka utbildning. Att ca en fjärdedel inte övergår till utbildning kan betyda att de hoppar av studierna och är arbetssökande igen men också att de exempelvis har fått arbete. Vi har inte uppgifter om hur länge de uppbär aktivitetsstöd efter beslutet.

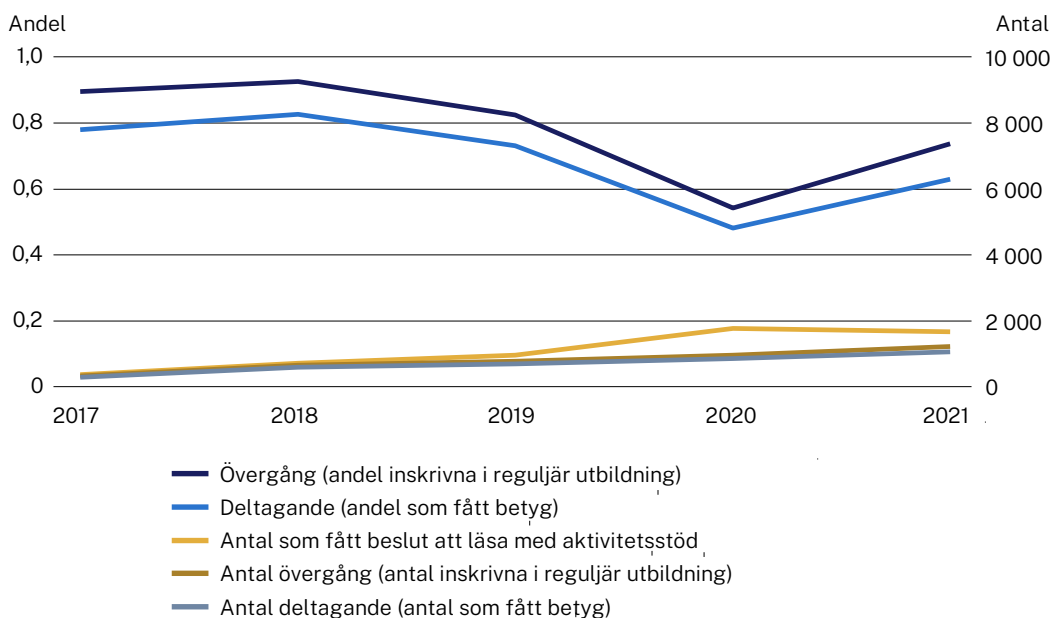
Diagram 4 visar att det sker en ökning i antalet som får studera med aktivitetsstöd 2020 men att övergången kommer med viss fördröjning. Detta sammanfaller i tiden med covid-19-pandemin, men även möjligheten att läsa reguljär utbildning med aktivitetsstöd som förberedande insats breddades i slutet av 2020. Vidare gick det inte

¹⁰¹ Fullständiga resultat från de deskriptiva analyserna finns i bilaga 1.

¹⁰² Vi använder även här det första tillfället en individ har fått beslut om att läsa med aktivitetsstöd. Individer som fått beslut inom etableringsprogrammet ingår ej. Det är samma restriktioner vad gäller ålder, initial utbildningsnivå och funktionshinder som ovan. Anvisade att söka utbildning ingår ej. Vi har även gjort analyser där dessa ingår, vilket inte påverkar resultaten

att särskilja sfi från reguljär utbildning under en period 2020. Alla dessa omständigheter kan vara möjliga förklaringar till den tillfälliga nedgången i andel.

Diagram 4 Andel och antal som övergått till (inskrivna) och som deltagit i (fått minst ett godkänt betyg) reguljär utbildning inom tre terminer, kortutbildade arbetsökande (25–64 år) som läser reguljär utbildning med aktivitetsstöd som förberedande insats utanför etableringsprogrammet och som inte fått en anvisning att söka utbildning



Källa: Arbetsförmedlingens datalager, SCB LISA, SCB Utbildningsregistret.

Not. Personer i etableringsreformen, etableringsprogrammet samt de som har funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga ingår ej.

För båda grupperna ovan, såväl anvisade att söka utbildning som de som läser reguljär utbildning med aktivitetsstöd som förberedande insats utan anvisning att söka utbildning, sker det en nedgång i övergång till komvux omkring 2020. Detta sammanfaller med tidpunkten för pandemin som kan ha gjort vuxenutbildningen mer svårtillgänglig för de som hade behov av språkstöd exempelvis genom att studierna i högre grad genomfördes digitalt. Det sker dock inte en generell nedgång i antalet studenter inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå.¹⁰³ I båda diagram 3 och 4 används tre terminers uppföljning. Vi bedömer minst tre terminer som rimligt för att det kan ta tid innan de insatser som Arbetsförmedlingen initierar får verkning. En person kan exempelvis anvisas att söka studier i slutet av december och ska enligt anvisningen söka inom sex månader. Hen ska sedan hinna antas och efter det ta minst ett betyg. Därför har vi bedömt att tre terminer är en rimlig uppföljningsperiod.

¹⁰³ Prop. 2023/24:1 utg.omr. 16, s. 90.

4 Arbetsförmedlingens arbete med att öka kortutbildades övergång till reguljära studier

I detta kapitel svarar vi på delfrågan om huruvida Arbetsförmedlingen arbetar på ett ändamålsenligt sätt för att kortutbildade ska övergå till utbildning. Riksrevisionens huvudsakliga iakttagelser är följande:

- Arbetsförmedlingen har under den granskade perioden styrt sin verksamhet i riktning mot en ökad övergång till reguljär utbildning i form av både mål och styrande dokument riktade till arbetsförmedlare.
- I och med uppdraget att öka anvisningarna att söka utbildning införde Arbetsförmedlingen kvantitativa mål för anvisningarna vilket resulterade i en kraftig ökning. Anvisningarna har samtidigt brustit i sin träffsäkerhet. Exempelvis har personer anvisats utan att ha haft rätt till ersättning, och då kan anvisningen inte leda till en sanktion. Det finns också personer som anvisats men som inte har fått en plats inom grundläggande eller gymnasial vuxenutbildning.
- De digitala handläggningssystemen för arbetsförmedlarna har begränsad kapacitet när det gäller att följa upp anvisningar lokalt. Det leder till att uppföljningen sker på olika sätt i landet och genom olika lokala lösningar. Få personer har fått en sanktion trots att många av de anvisade inte har övergått till utbildning. Andelen som får sanktion har dock ökat under 2023. Grunden för sanktionen är inte att personen ska ha övergått, utan att de ska ha sökt utbildning. Dessa data har dock inte funnits tillgängliga.
- Individens möjligheter till försörjning vid reguljära studier är sammantaget komplicerade. Bestämmelserna som reglerar försörjning vid studier vid arbetslöshet är svåra att överblicka och förstå för den arbetssökande. Individens försörjningsmöjligheter kan också skilja sig åt över landet eftersom kommuner i vissa fall gör olika bedömningar om samma ersättningar. Det gäller exempelvis studiestartsstödet och att få ekonomiskt bistånd samtidigt som man studerar.
- Ibland saknas utbildningsalternativ, utöver sfi, för arbetssökande med mycket kort utbildningsbakgrund och som inte har tillräckliga språkkunskaper i svenska. Det påverkar också om dessa arbetssökande kan söka reguljär utbildning vid en anvisning. Bristen täcks delvis upp av kommunerna som tar fram olika lösningar för kortutbildade.
- Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna har inte fungerat på ett tillfredsställande sätt under delar av den granskade perioden. Sedan 2021 har samverkan om arbetssökande med utbildningsbehov och deras övergång till vuxenutbildningen stärkts från centralt håll på Arbetsförmedlingen. En ny struktur för samverkan började implementeras i slutet av 2022.

Vi bedömer att arbetet har varit ändamålsenligt om:

- Arbetsförmedlingens arbetssätt med kortutbildade, genom styrning, stöd i handläggningen och tillgång till insatser är ändamålsenliga.
- Individens möjligheter till försörjning vid reguljära studier är enkla att förstå och använda så att avsatta resurser används på ett effektivt sätt.
- Kortutbildade får likvärdigt stöd för övergång till utbildning i hela landet.
- Arbetsförmedlingen följer upp och analyserar arbetet med att öka kortutbildade arbetssökandes övergång till reguljär utbildning för att försäkra sig om att arbetet leder till önskade resultat. I detta ingår att anvisningarna att söka reguljär utbildning kontrolleras systematiskt.
- Det finns fungerande strukturer på plats för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna när det gäller planering, utformning och uppföljning av utbildningsinsatser till målgruppen.

4.1 Arbetsförmedlingens arbetssätt med kortutbildade har förändrats under granskningsperioden

I och med uppdraget om att öka kortutbildades övergång till reguljär utbildning från 2017 utvecklar Arbetsförmedlingen strategier och stöd för handläggningen. Arbetsförmedlingens lokala enheter planerar och organiserar sin verksamhet relativt självständigt även om de mål som myndigheten styr mot är lika för hela myndigheten.

4.1.1 Digitalt först och handläggarnas arbete med kortutbildade arbetssökande organiseras delvis olika i landet

Ett mål om att öka övergången till reguljär utbildning finns med i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2017.¹⁰⁴ Redan i januari 2017 fastställer Arbetsförmedlingen strategin Matchning till jobb genom utbildning.¹⁰⁵ 2018 tog Arbetsförmedlingen fram en nationell strategi för karriärvägledning.¹⁰⁶ Arbetsförmedlingen tog också fram en rapport om hinder för övergång.¹⁰⁷ Från 2017 och framåt har det också kommit olika typer av stöd till arbetsförmedlarna på myndighetens intranät om hur de ska handlägga, motivera och besluta om olika insatser för att öka övergången till reguljär utbildning. I samband med detta togs också målindikatorer fram för att följa övergång till utbildning. Dessa togs fram under 2017 och innebar att 1,1 procent av de kortutbildade arbetssökande i genomsnitt skulle övergå till reguljär utbildning per månad.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Regeringsbeslut A2017/02426/A, A2017/02216/SV.

¹⁰⁵ Arbetsförmedlingen, *Matchning till jobb genom utbildning*, 2017.

¹⁰⁶ Arbetsförmedlingen, *En nationell strategi för karriärvägledning*, 2018.

¹⁰⁷ Arbetsförmedlingen, *Flaskhalsar vid övergång till reguljär utbildning*, 2018.

¹⁰⁸ Arbetsförmedlingen, *Verksamhetsplan 2017, 2017*; Arbetsförmedlingen, *Verksamhetsplan 2018, 2018*.

De flesta arbetssökande skriver in sig själva i självservice och har sedan ett planeringsmöte med en arbetsförmedlare inom personligt distansmöte. På olika sätt styrs de arbetssökande som inte har särskilda behov till digitala kanaler i stället för personliga möten. Arbetsförmedlingen arbetar på olika sätt digitalt med att stödja kortutbildade arbetssökande mot utbildning. Sedan hösten 2022 identifieras vilka arbetssökande som har en kort utbildning utifrån inskrivningsdata. Dessa får mejl, exempelvis inför terminsstart, för att påminnas om att söka exempelvis komvux eller folkhögskola. Länkat i mejlen finns också möjlighet att söka efter kontaktuppgifter till studie- och yrkesvägledning i den kommun man vill söka utbildning i.¹⁰⁹ Även inom Personligt distansmöte har fokus på utbildning ökat; bland annat finns arbetsförmedlare som är mer av specialister på utbildning och vägledning inom ramen för de digitala kontakterna.¹¹⁰

Arbetsförmedlingens omorganisation som beskrivs i kapitel 2 har medfört ett nytt sätt att arbeta. Ett syfte med omorganisationen var att frigöra tid till de grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden och som har ett stort behov av stöd.¹¹¹ En granskning som Statskontoret har genomfört konstaterar dock att Arbetsförmedlingens interna it- stöd för bland annat för handläggning har brister.¹¹² Riksrevisionen kan konstatera att ett fullständigt digitalt handläggningssystem fortsatt inte är på plats och att det påverkar arbetet med kortutbildade arbetssökande.

De som har kort utbildning och som blir långtidsarbetslösa kommer efter 14 månader in i jobb- och utvecklingsgarantin. Då skrivs de in på en lokal enhet.¹¹³ Arbetsförmedlingens lokala enheter planerar och organiserar sin verksamhet relativt självständigt men målen är lika för hela myndigheten. Exempel på ett sådant är att öka övergången till reguljär utbildning. Hur detta ska ske kan emellertid enheterna bestämma själva.¹¹⁴

Det är dock Arbetsförmedlingens huvudkontor som utarbetar formella handläggarstöd och riktlinjer för hur handläggningen ska gå till i ett ärende. Dessa stöd och riktlinjer innehåller exempelvis tolkning av lagar och regelverk och hur dessa ska tillämpas men också mer ingående hur man bör handlägga ett ärende. I intervjuer med Arbetsförmedlingens regioner har det framkommit att de inte tar fram egna handläggarstöd regionalt eller lokalt utan att man följer de handläggarstöd som huvudkontoret tar fram.¹¹⁵

¹⁰⁹ Intervju med Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2023-11-27.

¹¹⁰ Fokusgrupper med arbetsförmedlare.

¹¹¹ Statskontoret, *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag*, 2019.

¹¹² Statskontoret, *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag*, 2019, s. 104.

¹¹³ Unga utan gymnasieutbildning eller andra som identifieras i behov av särskilt stöd skrivs dock in tidigare vid en lokal enhet.

¹¹⁴ Intervju med Arbetsförmedlingens huvudkontor 2023-09-26 samt intervjuer med Arbetsförmedlingens regioner.

¹¹⁵ Intervjuer med Arbetsförmedlingens regioner.

Riksrevisionens genomgång av de stöd för handläggning som finns visar att de har utvecklats över tid. Informationen som vi har haft tillgång till visar att olika stöd för handläggningen täcker de olika huvudområden som utgör verksamheten för övergång från arbetslöshet till reguljär utbildning. En del av stöden är dock inte att betrakta som formellt styrande dokument.¹¹⁶ Att de inte implementerats i formellt styrande dokument innebär att det inte finns angivet när förändringar skett. Det gör det svårt både för en extern granskare och för arbetsförmedlare att få en överblick över vilka förändringar som skett.

När det gäller arbetet med kortutbildade arbetssökande arbetar regionerna och enheter i vissa delar lika, men i andra delar olika. Det framkommer i fokusgrupper med lokala arbetsförmedlare och intervjuer med Arbetsförmedlingens regioner. Vissa regioner tillsatte i samband med regeringens satsningar 2020 arbetsgrupper som specifikt arbetade med att exempelvis plocka ut dem som borde anvisas att söka reguljär utbildning. Andra regioner arbetar med att särskilda sektioner på de lokala enheterna har hand om utbildningsfrågor och anvisning. Det förekommer också ett exempel på mer långtgående samverkan kring individens övergång där Arbetsförmedlingen lokalt finansierar en anställd som sitter tillsammans med kommunens vägledare och tar emot dem som anvisas.¹¹⁷

Riksrevisionen har frågat Arbetsförmedlingens huvudkontor om de vet hur de regionala organisationerna arbetar, exempelvis om alla arbetar med att överföra information via något specifikt system, men Arbetsförmedlingen kartlägger inte de lokala arbetssätten.¹¹⁸ Huvudkontoret har dock i en intern promemoria kartlagt olika framgångsmodeller för organisering av arbetet för övergång till utbildning för att eventuellt hitta en modell som kunde skalas upp.¹¹⁹ Arbetsförmedlingen anger dock att de har bedömt att implementering av detta arbete inte har kunnat prioriteras för tillfället.¹²⁰

4.2 Insatser för att motivera den arbetssökande har utvecklats över tid

I granskningen framkommer att motivationen hos de arbetssökande ses som en framgångsfaktor för att övergå till utbildning. Det finns stödjande och vägledande insatser som arbetsförmedlarna kan använda för att motivera den arbetssökande på vägen till utbildning. Dessa har utvecklats över tid.

¹¹⁶ Arbetsförmedlingen, *Internt styrande och vägledande dokument*, version 17, 2024.

¹¹⁷ Fokusgrupper med arbetsförmedlare samt intervjuer med Arbetsförmedlingens regioner.

¹¹⁸ Svar på frågor i mejl från Arbetsförmedlingen, 2023-10-06.

¹¹⁹ Arbetsförmedlingen, underlagspromemoria inkommen 2023-01-30.

¹²⁰ Svar på mejl från Arbetsförmedlingen, 2023-10-06.

4.2.1 Vägledande och studiemotiverande insatser har utvecklats

Arbetsförmedlare beskriver den arbetssökandes motivation och det motiverande arbetet som mycket viktigt för övergången till utbildning. En framgångsfaktor som framhålls är att ge insatser som bygger upp den arbetssökandes motivation att studera. Även i mötet mellan arbetsförmedlare och arbetssökande framhåller arbetsförmedlarna hur de motiverar de kortutbildade arbetssökande till studier. Bland annat genom att skapa en förståelse för vikten av utbildning för att få ett arbete, då det finns mycket få arbeten på arbetsmarknaden för den med kort utbildning.¹²¹

Arbetsförmedlarna har olika insatser som är tänkta att stärka den arbetssökandes motivation till utbildning. Arbetsförmedlarna inom Personligt distansmöte har färre verktyg och insatser att erbjuda arbetssökande som har behov av utbildning jämfört med dem som arbetar på de lokala enheterna. De inom Personligt distansmöten kan dock besluta om matchningsinsatsen Rusta och matcha samt bevilja reguljär utbildning med aktivitetsstöd som förberedande insats.¹²²

De insatser som beskrivs i detta avsnitt är olika typer av vägledande och studiemotiverande insatser samt matchningstjänster. Under 2023 utfördes de tjänster som beskrivs här av externa aktörer. Vägledning och studiemotiverande insatser har funnits inom ramen för olika insatser mellan 2017 och 2022 men utgjordes främst 2023 av insatserna karriärvägledning samt studiemotiverande folkhögskolekurs. Studiemotiverande folkhögskolekurs är en insats som funnits sedan 2016 för de arbetssökande som uppfyller villkoren.¹²³

Matchningstjänster (idag inom ramen för programmet förmedlingsinsatser) är en stor insats vid Arbetsförmedlingen 2022 i form av kundval Rusta och matcha. Detta är i sig ingen uteslutande vägledande eller studiemotiverande insats som enbart riktar sig till studier, men delar av den kan fungera som sådan och de aktörer som utför tjänsten får ersättning även för övergång till utbildning (se beskrivning i kapitel 2).

Vi redovisar de olika insatserna samlat som två kategorier: vägledande och studiemotiverande insatser och matchningstjänster (2022 insatsen Rusta och matcha). De innehåller då alla olika typer av insatser som funnits under perioden som beskrivs ovan.

Tabell 3 visar hur insatserna fördelar sig bland alla som har fått insatser under 2017 och 2022.

¹²¹ Fokusgrupper med arbetsförmedlare.

¹²² Fokusgrupper med arbetsförmedlare.

¹²³ Arbetsförmedlingens faktagranskningssynpunkter inkomna, 2024-01-25.

Tabell 3 Insatser för kortutbildade arbetssökande jämfört med övriga arbetssökande (gymnasial utbildning eller högre), mäts som andel av alla som har fått någon insats under ett år,¹²⁴ endast första insatsen av varje typ av insats mäts

	2017				2022			
	Kortutbildade*		Övriga**		Kortutbildade*		Övriga**	
	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal
Matchningstjänst	22	18 856	24	32 567	48	34 655	56	64 100
Vägledande och studiemotiverande insatser ¹²⁵	6,7	5 701	3,2	4 325	11,5	8 397	4,8	5 477

Källa: Arbetsförmedlingens datalager, SCB LISA, SCB Utbildningsregistret.

Not. Personer i etableringsreformen, etableringsprogrammet samt de som har funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga ingår ej.

* Kortutbildade är de som saknar gymnasieutbildning.

** Gruppen övriga är de som har gymnasieutbildning eller högre.

Tabell 3 visar hur stor del av samtliga insatser som helt eller delvis riktas mot övergång till utbildning. Den visar alltså en förändring i mixen av insatser, inte andelen insatser av samtliga inskrivna. Tabellen visar att en stor insats har varit en matchningstjänst så som Rusta och matcha. Den har ökat väsentligt, och är större bland dem med högre utbildning. Även de vägledande insatserna har ökat i andel av samtliga insatser vilket talar för att av samtliga insatser utgör de vägledande en ökande andel. Jämförelser över tid är dock behäftade med problem. Aktiviteter som getts inom tjänsten Rusta och matcha och även vägledande insatser kan delvis tidigare ha getts inom den ordinarie arbetsförmedlingen men inte som en upphandlad insats.

Enligt Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2022 var det 11 212 personer som fick tjänsten karriärvägledning, som är en tjänst för arbetssökande som har behov av vägledning och stöd för att nå en hållbar väg till arbete, ibland via studier. Under 2022 var 19 procent i arbete eller studier 90 dagar efter att ha lämnat karriärvägledning enligt Arbetsförmedlingens årsredovisning. 4 654 arbetssökande fick studiemotiverande folkhögskolekurs någon gång under 2022. Det finns inte någon redovisning för studier efter studiemotiverande folkhögskola i Arbetsförmedlingens årsredovisning 2022.¹²⁶

¹²⁴ Detta är antalet insatser (första gången dvs. varje individ kan få en träff på en insats) som inskrivna kortutbildade fått under ett år. Restriktionerna är alltså annorlunda än i tabell 4 längre ner i avsnittet och kan inte jämföras.

¹²⁵ Sedan 2017 avses här insatserna vägledning, studiemotiverande folkhögskola, karriärvägledning, folkhögskolesatsning och utbildningskontrakt, YSM, SYV och validering. Över tid har dessa ändrats. Vissa har fasats ut och ersätts så insatserna som avser vägledning och studiemotivering är summerade för respektive år.

¹²⁶ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2022*, 2022. Statistik från arbetsförmedlingen visar att 14,2 procent som gått till studier inom 180 dagar men det finns ett mörkertal då fler exempelvis kan vara inskrivna och läsa med stöd. Enligt Folkbildningsrådets rapport *Folkhögskolornas kurser i samarbete med Arbetsförmedlingen 2023 Studiemotiverande folkhögskolekurs och Etableringskurs på folkhögskola s.7-8* har 12 procent som de som gick SMF 2022 under 2022 och 2023 gått vidare till anmäl kurs på folkhögskola, 5 procent till särskild kurs och 3 procent till komvux (ej sfi).

Den fristående leverantören som ger tjänsten Rusta och matcha 2 idag har två möjliga utfall som ger ersättning – att den arbetssökande kommer i arbete eller i studier. Bedömning av om en person är i studier görs antingen utifrån att Arbetsförmedlingen har beviljat aktivitetsstöd för studier eller att personen har skrivits ut till studier. Alternativt kan leverantören uppvisa ett studieintyg.¹²⁷ Arbetsförmedlingen har ingen åtkomst till att se vilka som faktiskt har påbörjat en utbildning eller vilket resultat individen har uppnått.

Enligt Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2023 var det cirka 6 procent av de arbetssökande som efter Rusta och matcha övergick till utbildning inom sex månader efter påbörjad insats medan ca 30 procent övergick till arbete.¹²⁸

Tabellen nedan visar vilka insatser de som blivit anvisade att söka utbildning eller fått beslut om att läsa reguljär utbildning med aktivitetsstöd som förberedande insats har fått. Tabellen visar i vilken utsträckning som personer har fått vägledande insatser och studiemotiverande insatser eller matchningstjänster 150 dagar före eller 50 dagar efter en anvisning. Anledningen till tidsspannet är att Arbetsförmedlingen i samband med en anvisning kan besluta om en insats för att stödja personen till utbildning.¹²⁹

Tabell 4 Insatser maximalt 150 dagar före och 50 dagar efter beslut om anvisning eller beslut om reguljär utbildning med aktivitetsstöd som förberedande insats, mäts som andel av alla som har fått någon insats, endast första insatsen mäts

	Anvisade		Läser reguljär utbildning med aktivitetsstöd som förberedande insats	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Matchningstjänst	3 920	32	1 712	24
Vägledande och studiemotiverande insatser	2 974	25	1 120	16

Källa: Arbetsförmedlingens datalager, SCB LISA, SCB Utbildningsregistret.

Not. Personer i etableringsreformen, etableringsprogrammet samt de som har funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga ingår ej

Den vanligaste insatsen för både de som anvisats att söka reguljär utbildning och de som läser reguljär utbildning med aktivitetsstöd som förberedande insats är matchningstjänster.¹³⁰ Arbetssökande som har blivit anvisade att söka utbildning har i högre utsträckning fått vägledande och studiemotiverande insatser samt matchningstjänster.

Insatserna för de som har anvisats varierar något mellan Arbetsförmedlingens regioner. Region norr har högst andel arbetssökande som får någon av de två

¹²⁷ Arbetsförmedlingens faktagranskningssynpunkter inkomna 2024-01-25.

¹²⁸ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2023*, s.26 2024

¹²⁹ Arbetsförmedlingen intranät, "Anvisning att söka reguljär utbildning", hämtad 2024-02-18.

¹³⁰ Stöd och matchning (STOM), Kundval Rusta och Matcha (KROM), Rusta och matcha 2. Se beskrivning av insatser i kapitel 2.

insatserna ovan följt av region mitt och region Stockholm-Gotland. Region syd har lägst andel som sammantaget får någon av insatserna ovan men har högst andel av enbart vägledande -och studiemotiverande insatser följt av region mitt. Kvinnor och män får vägledande och studiemotiverande insatser i samma utsträckning men män får dock mer av matchningstjänsterna.¹³¹

Eftersom vi enbart har undersökt de utbildningsinriktade insatserna är det dock möjligt att fördelningen av insatser ser annorlunda ut om man också tar hänsyn till insatser som i högre grad riktar sig mot arbete och inte studier.

4.3 Anvisningar att söka utbildning ett centralt verktyg

Arbetsförmedlingens arbete med att anvisa kortutbildade arbetssökande att söka reguljär utbildning ökar väsentligt i och med uppdraget från regeringen om detta 2020. Initialt satte myndigheten upp kvantitativa mål för anvisning att söka utbildning och antalet anvisningar ökade kraftigt. Anvisningarna har samtidigt brutit i sin träffsäkerhet. Bland annat framkommer att personer som inte kunde få en sanktion enligt regelverket har anvisats.¹³² Från 2023 har dock ett mål införts om att öka andelen som efter anvisning också söker utbildning.¹³³

4.3.1 Anvisning att söka utbildning i fokus från 2020

Anvisning att söka reguljär utbildning är ett uppdrag som Arbetsförmedlingen fick hösten 2020 och som kom att bli centralt i arbetet med övergång till reguljär utbildning 2021. Anvisningarna ökade kraftigt men andelen av de som övergick till utbildning sjönk (se diagram 3 i kapitel 3). I intervjuer med arbetsförmedlare och regionala företrädare på Arbetsförmedlingen framkommer att myndigheten initialt anvisade många. I en återsrapportering till regeringen rapporterar Arbetsförmedlingen att myndigheten under perioden oktober 2020 till mars 2022 hade lämnat drygt 16 500 anvisningar, varav drygt 70 procent av anvisningarna har lämnats för personer som saknar fullständig gymnasieutbildning.¹³⁴ Ett kvantitativt mål infördes i samband med anvisningsuppdraget som avsåg hur många anvisningar som gjordes. Senare har dock kvaliteten i anvisningarna kommit att fokuseras utöver kvantitet, enligt intervjuer.¹³⁵ Antalet anvisningar har minskat i antal under 2023 enligt Arbetsförmedlingens årsredovisning.¹³⁶ Från 2023 har också ett nytt prestationsmål införts i styrningen på Arbetsförmedlingen som innebär att 65 procent av dem som

¹³¹ Riksrevisionens analys av registerdata. Andel kortutbildade 25–64 år. Etableringsreformen, etableringsprogrammet samt de som har funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga ingår ej. Källor: Arbetsförmedlingens datalager och SCB. För bakgrundvariabler sträcker sig SCBs data bara till 2021 och därför avser analyserna i detta stycke 2018-2021.

¹³² Intervju med Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2023-05-25.

¹³³ Här är, i enlighet med avgränsningarna i kapitel 1, personer i etableringsprogrammet inte med. Därför är inte utbildningsplikten med i detta avsnitt.

¹³⁴ Arbetsförmedlingen, *Öka övergångar till reguljära studier. Återsrapport (del 2)*, 2022.

¹³⁵ Intervjuer med Arbetsförmedlingens regioner; Intervju med Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2023-09-26.

¹³⁶ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2023, 2024*.

anvisats ska ange i sin handlingsplan att de sökt utbildning.¹³⁷ Detta har dock inte följts upp av några ytterligare stöd i handläggningen till arbetsförmedlarna om hur de ska arbeta.¹³⁸

4.3.2 Det är komplicerat att anvisa rätt och träffsäkert

Riksrevisionen konstaterar att det kan vara komplicerat att anvisa rätt personer, det vill säga personer som också kan få en sanktion om de inte söker utbildning. I en intervju med huvudkontoret beskrivs att arbetsförmedlare initialt i vissa fall anvisade både för tidigt och för sent, det vill säga att en anvisning har skett före personen är i ett program men också när man inte längre uppbär ersättning i jobb- och utvecklingsgarantin.¹³⁹ Arbetsförmedlingen har tillämpat anvisning av utbildning så att en arbetssökande endast ska anvisas om individen också kan tilldelas en sanktion om anvisningen inte följs.¹⁴⁰ De som kan omfattas av en sanktion om de inte har sökt anvisad utbildning ska dessutom ha möjlighet att beviljas att studera med aktivitetsstöd för att sanktioner ska kunna tillämpas.¹⁴¹

Det innebär att det är de i jobb- och utvecklingsgarantin som har anvisats att söka utbildning av Arbetsförmedlingen.¹⁴² Det preciseras dock inte i förordningen hur lång tid den arbetssökande ska ha kvar av insatsen reguljär utbildning som förberedande insats (studier med aktivitetsstöd) för att regelverket som sanktioner ska vara tillämpligt. Det är upp till varje enskild handläggare att bedöma. Här finns det inte heller något stöd från Arbetsförmedlingens huvudkontor om hur detta ska bedömas. Det finns inte heller något digitalt handläggningssystem för att ta fram hur lång tid som finns kvar av den arbetssökandes tid att studera med aktivitetsstöd utan detta ska göras manuellt av arbetsförmedlaren i varje enskilt fall.¹⁴³

4.3.3 Reguljär utbildning med aktivitetsstöd som förberedande insats kan ges tidigare i arbetslöshetsperioden

Från 2020 blev det möjligt för en bredare grupp att studera med aktivitetsstöd före jobb- och utvecklingsgarantin, det vill säga tidigare i arbetslöshetsperioden, vilket sker i form av reguljära studier som förberedande insats.¹⁴⁴ Det är arbetsförmedlaren som bedömer om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att studera en reguljär utbildning med aktivitetsstöd som förberedande insats. Riksrevisionen konstaterar att

¹³⁷ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens verksamhetsplan 2023*, version 1.1, 2023.

¹³⁸ Tjänsteanteckning efter telefonsamtal med Arbetsförmedlingen, 2024-01-10.

¹³⁹ Intervju med Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2023-05-25.

¹⁴⁰ Arbetsförmedlingen, *PM Utgångspunkter vid anvisning att söka utbildning 2023-10-09*, 2023. Arbetsförmedlingens intranät, "Anvisning att söka utbildning", hämtad 2024-02-29.

¹⁴¹ 6 kap. 7 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Kan från 1 december 2023 vara två år om det även avser språkstudier i svenska.

¹⁴² Arbetsförmedlingen anvisar också deltagare i etableringsprogrammet, exempelvis inom utbildningsplikten.

¹⁴³ Svar på fråga i mejl från Arbetsförmedlingen, 2024-02-19.

¹⁴⁴ Ändringsförfattning SFS 2020:809.

denna möjlighet sannolikt har lett till att arbetet med att motivera personer att studera tidigare har ökat.

4.4 Kontrollen brister och uppföljning av anvisning varierar i landet

Riksrevisionen konstaterar att det har beslutats om få sanktioner avseende ej sökt anvisad utbildning trots att cirka 70 procent av de anvisade inte har övergått till utbildning. Dock är grunden för sanktion inte om en person övergått till utbildning utan om personen har sökt utbildning. Att det är få sanktioner kan därför exempelvis bero på att den arbetssökande inte har fått en utbildningsplats, att den har anvisats men att personen inte har rätt till ersättning eller har fått arbete i stället. Den centrala kontrollen som finns på huvudkontoret bygger på att individerna själva rapporterar om de har sökt utbildning. För de lokala arbetsförmedlarna saknas ändamålsenliga digitala handläggningssystem för att systematiskt följa upp de arbetssökande, vilket har inneburit att det har utvecklats olika lokala varianter av uppföljning.

4.4.1 Kontrollen av de anvisade brister

När en arbetssökande blir anvisad att söka utbildning sker det som en obligatorisk aktivitet i den arbetssökandes handlingsplan och överförs till den aktivitetsrapport som den arbetssökande ska redovisa till Arbetsförmedlingen. Redovisningen av aktiviteter utgår från individens självrapportering. Om personen svarar att hen har sökt utbildning sker ingen manuell kontroll. Endast om en person underlåter att redovisa om hen har sökt utbildning granskas ärendet manuellt av en handläggare.

Huvudkontorets kontrollenheter arbetar också med uppföljningar där de gör nedslag och med stickprov kontrollerar om personer faktiskt har gjort det de angivit att de gjort. Detta har dock inte gjorts avseende anvisning att söka utbildning.¹⁴⁵

Enligt Arbetsförmedlingens egna data för både 2021 och 2022 är det knappt 450 personer inskrivna in jobb- och utvecklingsgarantin som har fått en sanktion på grund av ej sökt anvisad utbildning eller avvisat en utbildning hen är antagen till. Det vill säga har fått en varning eller indrag av ersättning. Under 2023 ökar sanktionerna till drygt 550 personer.¹⁴⁶

Riksrevisionen kan i data följa upp de anvisades till och med 2021 och deras övergång fram till och med 2022. I vår målgrupp har drygt 8 000 personer fått minst en anvisning till och med 2021 och 30 procent av dessa har övergått till reguljär utbildning inom tre terminer (se kapitel 3). Det innebär att relativt få av dem som har

¹⁴⁵ Intervju med Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2023-05-25.

¹⁴⁶ Excel-fil med data från Arbetsförmedlingen avseende sanktioner för ej sökt anvisad utbildning inom jobb- och utvecklingsgarantin, inkommen 2024-02-16.

fått en anvisning, och som inte har övergått till utbildning under vår granskningsperiod, har fått en sanktion.¹⁴⁷

Redovisningen ovan innebär inte att alla de som ej övergått till utbildning skulle ha fått en sanktion. Anvisningen avser att söka utbildning och vi vet inte hur många som har sökt. Det finns inte heller något sätt för Arbetsförmedlingen att via sina centrala kontrollfunktioner fånga upp om dessa har sökt utbildning och nekats eller om de felaktigt uppgivit att de sökt utbildning då informationsöverföring mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen saknas i dagsläget.

Det kan också finnas skäl till att en anvisad inte får en sanktion trots att hen inte har sökt utbildning. Det kan exempelvis vara så att en person inte anger att hen har sökt anvisad utbildning då kommunen har fördröjt ansökan genom förlängd handläggning eller avrått personen att ansöka om reguljär utbildning. Det kan enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd innebära ett godtagbart skäl för att inte ha sökt anvisad utbildning.¹⁴⁸ Det kan också exempelvis bero på att den arbetssökande inte har fått en utbildningsplats, att den har anvisats men att personen inte har rätt till ersättning eller att hen har fått arbete i stället. Arbetssökande som anvisats att söka utbildning kan också ha fått en sanktion på grund av att de inte alls har lämnat in sin aktivitetsrapport.

4.4.2 Lokal uppföljning saknar ett ändamålsenligt digitalt handläggningsstöd och varierar över landet

När den centrala kontrollen av anvisningar inte fångar upp de anvisade som inte har sökt utbildning är det på lokal nivå som detta kan fångas upp. Sammantaget visar granskningen att det inte finns en enhetlig uppföljning, bland annat på grund av att det saknas ett ändamålsenligt digitalt handläggningsstöd för att lokalt följa upp de som har anvisats.

Arbetsförmedlingen har gjort en egen mindre enkätundersökning. Den visar att närmare hälften av de som ingick i undersökningen inte uppfattar att de har fått information, eller inte vet om de har fått information, om att de anvisats att söka utbildning.¹⁴⁹ Det talar för att kontakten och uppföljningen med dem som anvisades under vår undersökningsperiod har brustit. Från oktober 2023 får dock den som blivit anvisad att söka utbildning en påminnelse och information om detta i Arbetsförmedlingens digitala kanal.¹⁵⁰

¹⁴⁷ De anvisningar som vi följer upp i denna rapport är på grund av avgränsningar inte helt och hållet samma grupp som den som här redovisas som fått sanktioner. Vi har begränsat sanktionerna till jobb- och utvecklingsgarantin för att avgränsa bort etableringsprogrammet. Dock avser målgruppen för anvisning i huvudsak anvisade inom jobb- och utvecklingsgarantin. Enligt Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2022 är samtliga sanktioner för ej sökt anvisad utbildning 339 under 2022 och 219 för 2021.

¹⁴⁸ Arbetsförmedlingen, *Handläggarstöd Sanktioner till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser*, version 16, 2023, s. 21.

¹⁴⁹ Arbetsförmedlingen, *Öka övergångar till reguljära studier. Återrapport (del 2)*, 2022.

¹⁵⁰ Intervju med Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2023-11-27.

På Arbetsförmedlingens intranät finns en beskrivning av hur arbetsförmedlare bör följa upp om en arbetssökande har ansökt, blivit antagen och tackat ja till en reguljär utbildning. Här beskrivs att ärendet bör följas upp i anslutning till det sista datum som den arbetssökande fått för att ansöka om studier. Om den arbetssökande har antagits till studier ska hen redovisa om hen har tackat ja till studieplatsen, annars ska detta följas upp och beslut bör tas om den arbetssökande på nytt ska anvisas att söka reguljär utbildning.¹⁵¹ Ett uteblivet svar ska generera en automatisk signal till kontrollenheterna på huvudkontoret. Även om en anvisning lämnas på nytt kan det beslutas om en sanktion utifrån den tidigare anvisningen.¹⁵²

Enheten Ersättningsprövning kommunicerar beslut om sanktioner och dessa läggs in i ett gemensamt system som även arbetsförmedlare kan se.¹⁵³ Dock har inte arbetsförmedlarna tillgång till systemet för att se ärendets gång och följa utredningen av ärendet.¹⁵⁴

I intervjuer framkommer att arbetsförmedlarna gör uppföljningar som innebär att de lokalt har kontakt med anvisade arbetssökande. Exempelvis om de har fått kontakt med kommunen eller varför de eventuellt inte har sökt en utbildning. Regionerna och enheterna arbetar på olika sätt med uppföljningen. En enhet beskriver att de arbetat löpande månadsvis med uppföljning av sina sökande och samma handläggare följer upp samma individer som har anvisats. Några regioner beskriver att de själva har utvecklat särskilda koder som läggs in i handläggningssystemet för att se om någon är anvisad, om de sökt och om de blivit antagna. Ytterligare regioner anger att man lägger påminnelser till sig själv för att följa individer som har anvisning att söka utbildning i sin handlingsplan.¹⁵⁵

4.5 Individens försörjning vid reguljära studier är sammantaget komplicerad

Arbetssökande med kort utbildning kan få olika typer av ekonomiska stöd. Det kan under vissa förutsättningar vara möjligt att studera med aktivitetsstöd (inom ramen för reguljär utbildning som förberedande insats) och studiestartsstöd i upp till två år. Individen kan också studera med studiemedel under en längre period. Kortutbildade arbetssökande kan då få en förhöjd bidragsdel. De som har vårdnad om barn kan dessutom få ett tilläggsbidrag under sina studier med studiemedel och studiestartsstöd. Individens försörjning framkommer samtidigt i Riksrevisionens intervjuer som ett hinder för att fler kortutbildade arbetssökande ska delta i reguljära studier. Det handlar om hur individen ser på sina möjligheter att finansiera sin studieperiod. Här kan exempelvis attityden gentemot att ta studielån spela roll.

¹⁵¹ Svar på frågor i mejl från Arbetsförmedlingen, 2023-10-27.

¹⁵² Svar på fråga i mejl från Arbetsförmedlingen, 2023-11-14.

¹⁵³ Intervju med Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2023-05-25.

¹⁵⁴ Arbetsförmedlingens faktagranskning inkommen 2024-01-25.

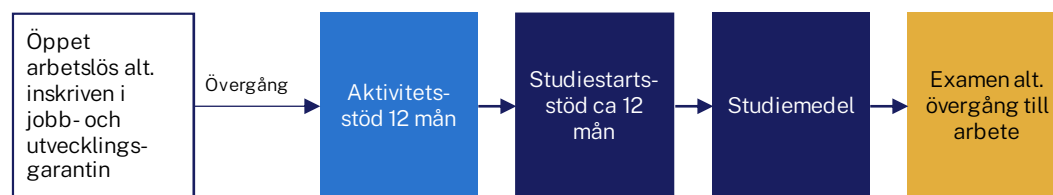
¹⁵⁵ Svar från Arbetsförmedlingens regioner på en fråga om hur de följer upp de arbetssökande som anvisats att söka utbildning samt fokusgrupper med arbetsförmedlare.

Riksrevisionen konstaterar att individens olika försörjningsmöjligheter vid studier sammantaget är svåra att överblicka. Granskningen visar att bestämmelserna som reglerar försörjning vid studier vid arbetslöshet är komplicerade. Regeringen införde också en förordningsändring 2020 som innebar att tiden att studera med aktivitetsstöd inom programmet förberedande insatser förkortades för kortutbildade arbetssökande med behov av språkstudier. Det finns även skillnader mellan kommuner avseende arbetssökandes tillgång till olika ekonomiska stöd vid studier.

4.5.1 Regelverken är komplicerade när det gäller individens försörjning vid studier

Det finns flera olika ekonomiska stöd som kortutbildade arbetssökande kan beviljas för sina studier (se kapitel 2). Det går att kombinera stöden på olika sätt, men regelverken för de olika stöden gör att det kan vara komplicerat. Riksrevisionen har observerat att det finns en *kedja* som möjliggör för individen att komponera ihop en viss tid i studier med ekonomiska stöd (se figur 1).¹⁵⁶ Förutsatt att individen uppfyller villkoren för respektive stöd så är det möjligt att studera i upp till två år med andra ekonomiska stöd utöver studiemedel från CSN.¹⁵⁷

Figur 1 Illustration över den ordning olika ekonomiska stöd kan ges för att möjliggöra för en individ att maximera sin tid i studier med ekonomiskt stöd



Källa: Riksrevisionen.

Not. Hur länge individen kan studera med studiemedel ser olika ut beroende på vilken nivå studierna bedrivs på och vilken utbildning individen har sedan tidigare.

Det går inte att kombinera de olika stöden i vilken ordning som helst. Om man exempelvis skulle börja studera med studiestartsstöd eller studiemedel är det därefter inte möjligt att studera med aktivitetsstöd. Personer som redan har pågående studier är i normalfallet inte arbetslösa enligt Arbetsförmedlingens bedömning, och det är därför inte arbetsmarknadspolitiskt motiverat att bevilja insatsen.¹⁵⁸ För att ha rätt till studiestartsstöd får man inte heller ha haft studiemedel från CSN under de senaste tre åren.¹⁵⁹ Redan 2018 uppmärksammade Arbetsförmedlingen att systemet för

¹⁵⁶ Observationen är dragen utifrån några fokusgrupper med arbetsförmedlare.

¹⁵⁷ För programdeltagare i etableringsprogrammet är det ännu längre. Programdeltagare med utbildningsplikt har också möjlighet att studera med etableringsersättning i upp till 24 månader.

¹⁵⁸ Tjänsteanteckning efter telefonsamtal med Arbetsförmedlingen 2024-01-10. Om den arbetssökande avslutar sina studier och åtgår till arbetslöshet skulle det dock kunna vara möjligt att bevilja reguljär utbildning med aktivitetsstöd som förberedande insats igen. Det föresätter dock att den arbetssökande avslutar pågående studier, uppfyller villkoren och att Arbetsförmedlingen bedömer det som lämpligt.

¹⁵⁹ Se 7 § lagen (2017:527) om studiestartsstöd.

ekonomiskt stöd vid studier är svårt att överblicka.¹⁶⁰ Även i intervjuer med företrädare för kommuner framkommer att systemet för ekonomiskt stöd vid studier är komplext och svårt att förstå utifrån individens perspektiv.¹⁶¹

För att göra medvetna val behöver individen ha kunskap om de olika ekonomiska stöden och de möjligheter som finns vid reguljära studier. Arbetsförmedlingen har inte något informationsansvar gentemot den enskilda individen när det gäller att informera om olika försörjningsmöjligheter vid reguljära studier.¹⁶²

Arbetsförmedlingen har information om de ekonomiska stöd som finns att söka vid studier publicerad på sin webbplats som riktar sig mot arbetssökande. Det finns också information för arbetsförmedlarna på Arbetsförmedlingens intranät. I intervjuer beskriver arbetsförmedlare att individens möjlighet att försörja sig under sina studier diskuteras i handläggningen och att de bland annat ger information om stöden från CSN. I en del intervjuer beskriver arbetsförmedlare att det är viktigt att individen säkrar sin försörjning för hela studietiden, och att detta är något man trycker på i handläggningen.¹⁶³

I de stöd för handläggning som tidigare funnits på myndighetens intranät har det stått att studiefinansiering i form av studiestartsstöd eller studiemedel i första hand ska lyftas med den arbetssökande. Det framhölls att arbetsförmedlarna skulle göra en egen bedömning om vad som var motiverat.¹⁶⁴ Det framkommer i flera intervjuer med arbetsförmedlarna att de har tagit fasta på huvudkontorets styrning om att i första hand motivera den sökande att studera med stöd från CSN.¹⁶⁵ Det kan dock innebära att den arbetssökande i så fall senare inte har möjlighet att söka aktivitetsstöd för att fortsätta sina studier. Den 25 oktober 2023 nyanserades denna skrivning på Arbetsförmedlingens intranät.

Det är flera aktörer involverade i bedömningen av rätten till studiestartsstödet. Det bidrar också till att individens försörjningsmöjligheter vid studier är svåra att överblicka. Studiestartsstödet ses som en god möjlighet för individen och som ett bra komplement till övriga ekonomiska stöd av både arbetsförmedlare och kommuner. Några arbetsförmedlare pekar på att det finns arbetssökande som föredrar studiestartsstödet framför aktivitetsstödet eftersom det ger en högre ersättning.¹⁶⁶ Några kommunrepresentanter lyfter dock att det är få sökande som känner till stödet. En del uppfattar att marknadsföringen av stödet är svår och att det är oklart vem som bär ansvaret för denna.¹⁶⁷ Arbetsförmedlingen uppger samtidigt att de har ett ansvar

¹⁶⁰ Arbetsförmedlingen, *Att utbilda sig eller att låta bli?*, 2018, s. 6.

¹⁶¹ Intervjuer med kommuner; intervju med SKR:s nätverk, 2023-09-28.

¹⁶² Mejl från Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2024-01-12.

¹⁶³ Fokusgrupper med arbetsförmedlare.

¹⁶⁴ Arbetsförmedlingens svar på Riksrevisionens frågor inkomna 2023-10-06; Arbetsförmedlingens faktagranskningssynpunkter inkomna 2024-01-25.

¹⁶⁵ Fokusgrupper med arbetsförmedlare.

¹⁶⁶ Fokusgrupper med arbetsförmedlare och intervjuer med kommuner; sammanställning av intervju och skriftliga svar från SKR:s nätverk.

¹⁶⁷ Sammanställning av intervju och skriftliga svar från SKR:s nätverk.

att samverka med kommunerna kring rekryteringen av individer till stödet eftersom målgruppen finns hos dem.¹⁶⁸

Riksrevisionen observerar även att en hög andel av dem som tagit del av studiestartsstödet redan har en gymnasieutbildning. Studiestartsstödet får lämnas till individer med kort utbildning och som har ett stort behov av utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. I förarbetena till lagen om studiestartsstödet framkommer att med kort utbildning avses en tidigare utbildning på högst gymnasial nivå.¹⁶⁹ En person som har en gymnasieexamen bör endast i undantagsfall kunna komma i fråga för studiestartsstödet. Ytterligare precisering av vilka som tillhör målgruppen kan göras inom ramen för de lokala riktlinjer anslutna kommuner ska ta fram. Det framkommer dock i förarbetet att studiestartsstödet som utgångspunkt inte bör kunna lämnas till den som har utbildning på eftergymnasial nivå.¹⁷⁰

Tabell 5 Andel av dem som skrivits ut från Arbetsförmedlingen med studier som angiven orsak och som någon gång tagit emot studiestartsstödet under 2017–2022, uppdelat på utbildningsnivå¹⁷¹

Utbildningsnivå	Andel av dem som fått studiestartsstödet*
Saknar formell grundläggande utbildning	4,3
Förgymnasial utbildning kortare än 9 år	18,2
Förgymnasial utbildning 9 (10) år	20,5
Gymnasial utbildning**	28,7
Eftergymnasial utbildning***	28,3

Källa: Arbetsförmedlingens datalager, SCB LISA, SCB Utbildningsregistret.

Not. Personer i etableringsreformen, etableringsprogrammet samt de som har funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga ingår ej.

* N = 10 468 observationer.

** Individer vars högsta avslutade utbildningsnivå är gymnasium.

*** Sammanslagning av tre nivåer: eftergymnasial utbildning kortare än 2 år; eftergymnasial utbildning 2 år eller längre; forskarutbildning.

Under 2017–2022 har ca 10 500 någon gång fått studiestartsstöd av dem som skrivit ut sig från Arbetsförmedlingen till studier. Av dessa hade omkring hälften en färdigställd gymnasieutbildning och närmare 30 procent hade dessutom en eftergymnasial utbildning (se tabell 5). CSN har i kontakt med Riksrevisionen uppmärksammat att det i praktiken visat sig att olika kommuner i vissa fall har tolkat *kort tidigare utbildning* på ett generöst sätt.¹⁷² Riksrevisionen konstaterar att det

¹⁶⁸ Mejl från Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2024-01-12.

¹⁶⁹ 4 § lagen (2017:527) om studiestartsstöd.

¹⁷⁰ Prop. 2016/17:158, s. 36, 114, bet. 2016/17:UbU20, rskr. 2016/17:285.

¹⁷¹ Utbildningsnivå är hämtad från Arbetsförmedlingens senast registrerade utbildningsnivå vid det tillfälle individen skrev ut sig mot studier (AVORS 7).

¹⁷² CSN:s svar på Riksrevisionens frågor inkomna 2023-09-18; Mejl från CSN, 2023-10-17.

således finns indikationer på att studiestartsstödet har hanterats på ett sätt som inte är i linje med stödets syfte.

4.5.2 Det finns en tveksamhet att finansiera grundläggande och gymnasiala studier med stöd från CSN

I granskningen framkommer att det finns en tveksamhet hos en del arbetssökande mot att framför allt ta studielån hos CSN för grundläggande eller gymnasiala studier, enligt både arbetsförmedlare och företrädare för kommuner. I Riksrevisionens intervjuer är en vanlig uppfattning att vuxna med kort utbildning inte kan eller vill söka studiemedel.¹⁷³ Arbetsförmedlare uppger i intervjuer att det också förekommer att individer avbryter sina studier efter att ha förbrukat sin tid med aktivitetsstöd eller studiestartsstöd, eftersom de inte vill ta studielån.¹⁷⁴

Lånebenägenheten är generellt lägre bland personer som studerar på grundskole- och gymnasienivå jämfört med dem som studerar på eftergymnasial nivå. Personer som studerar på grundläggande nivå har lägst lånebenägenhet. Under 2022 var det ca 38 procent av de studerande på grundskolenivå som utöver studiebidrag sökte och beviljades studielån. En förklaring kan vara att de får den högre bidragsdelen.¹⁷⁵ Enligt några kommunrepresentanter finns det en risk att studielån för individer på låga utbildningsnivåer blir en skuldfälla.¹⁷⁶ I en rapport från 2017 kom CSN fram till att lånebenägenheten är betydligt lägre bland studiemedelstagare med utländsk bakgrund än bland dem som har svensk bakgrund.¹⁷⁷

Ytterligare en uppfattning som framkommer i intervjuer med både arbetsförmedlare och kommuner är att flera arbetssökande sedan tidigare har studieskulder hos CSN. Det innebär i så fall att den arbetssökande inte kan söka nytt studiemedel eller studiestartsstöd.¹⁷⁸ Om den arbetssökande inte har klarat av CSN:s krav på studieresultat vid tidigare studier kan det också utgöra ett hinder. Läsåret 2020/2021 var det 8 respektive 9,7 procent av de sökande på grundskole- respektive gymnasienivå som fick avslag på sin ansökan på grund av bristande studieresultat, enligt uppgifter från CSN.¹⁷⁹

¹⁷³ Fokusgrupper med arbetsförmedlare; intervjuer med Arbetsförmedlingens regioner; intervjuer med kommuner.

¹⁷⁴ Fokusgrupper med arbetsförmedlare.

¹⁷⁵ Prop. 2023/24:1 utg.omr. 15.

¹⁷⁶ Intervju med SKR:s nätverk 2023-09-28. Enligt ett betänkande från 2013 är det mer än hälften som någon gång får ett krav på återbetalning överlämnat till Kronofogdemyndigheten bland dem som enbart studerar på grundläggande nivå inom komvux (se SOU 2013:20).

¹⁷⁷ CSN, *Lånebenägenhet bland studerande med studiemedel*, 2017.

¹⁷⁸ Fokusgrupper med arbetsförmedlare och intervjuer med kommuner.

¹⁷⁹ CSN:s svar på Riksrevisionens frågor inkomna 2024-01-29. Observera att uppgifterna gäller för samtliga sökande på respektive nivå och avser därför inte bara kortutbildade arbetssökande.

CSN har fått i uppdrag att utvärdera studiestartsstödet och det högre bidraget inom studiemedlen. Stödets rekryterande effekt ska bland annat vara i fokus. Uppdraget ska redovisas senast november 2025.¹⁸⁰

4.5.3 Ändringar i regelverket förkortade tiden med ekonomiskt stöd för vissa kortutbildade arbetssökande

2020 ändrade regeringen förordningen om arbetsmarknadspolitiska program för att möjliggöra för fler att läsa reguljär utbildning med aktivitetsstöd som förberedande insats.¹⁸¹ Förändringen syftade till att kunna kombinera sfi-studier och reguljära studier vilket inte hade varit möjligt tidigare. Förändringen innebar dock att den sammanlagda tiden för studier med aktivitetsstöd minskade för vissa grupper. Innan förordningsändringen kunde deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin först läsa ett år sfi med aktivitetsstöd, och sedan ytterligare ett år på grundläggande eller gymnasial nivå. Förändringen innebar att sfi-studier och reguljära studier lades samman och i stället tidsbegränsades till sammanlagt 12 månader. Förordningsändringen påverkade också vilka Arbetsförmedlingen anvisade och gjorde sannolikt målgruppen för anvisning till utbildning snävare. Detta då Arbetsförmedlingen bedömt att för att anvisa en arbetssökande ska denna kunna läsa reguljär utbildning med aktivitetsstöd som förberedande insats.

En del arbetsförmedlare har i intervjuer med Riksrevisionen varit kritiska till den ändring som genomfördes 2020. De menar att flera inom gruppen utrikes födda med kort utbildningsbakgrund hann, helt eller delvis, förbruka sina tolv månader med aktivitetsstöd på enbart sfi-studier.¹⁸²

Sett till kortutbildade arbetssökandes i genomsnitt låga utbildningsnivå kan vägen till en färdigställd gymnasieutbildning bli lång. Arbetsförmedlingen framhöll 2018 i en rapport att en stor grupp kortutbildade inte skulle ha tillräcklig tid på sig att med aktivitetsstöd eller studiestartsstöd kunna slutföra en gymnasieutbildning.¹⁸³ I och med att studiestartsstödet eller möjligheten att studera med aktivitetsstöd är tidsbegränsade finns det arbetssökande som inte ser dessa som lämpliga försörjningsalternativ, enligt en rapport från Arbetsförmedlingen 2023.¹⁸⁴ Kortutbildade arbetssökande har samtidigt fortfarande möjlighet att studera med studiemedel under en längre period, utöver den period som medges inom studiestartsstödet och aktivitetsstödet. Enligt Arbetsförmedlingen ser inte alltid den arbetssökande studiemedel som ett alternativ.¹⁸⁵

¹⁸⁰ Regeringsbeslut U2023/03644 (delvis), U2023/03656.

¹⁸¹ Ändringsförfattning SFS 2020:809.

¹⁸² Fokusgrupper med arbetsförmedlare.

¹⁸³ Arbetsförmedlingen, *Att utbilda sig eller att låta bli?*, 2018, s. 20.

¹⁸⁴ Arbetsförmedlingen, *Återrapport. Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden*, 2023, s. 64.

¹⁸⁵ Arbetsförmedlingen, *Återrapport. Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden*, 2023, s. 64.

4.5.4 Individens möjlighet till försörjning vid studier skiljer sig åt över landet

Granskningen visar att individers tillgång till olika ekonomiska stöd vid studier kan skilja sig åt beroende på vilken kommun hen bor i. Kommunerna skiljer sig åt gällande frågan att bevilja kortutbildade arbetssökande att studera samtidigt som de får ekonomiskt bistånd. Cirka en tredjedel av de inskrivna på Arbetsförmedlingen med kort utbildning har fått ekonomiskt bistånd någon gång under åren 2017–2021.¹⁸⁶ För att vara berättigad ekonomiskt bistånd från kommunen ska du stå till arbetsmarknadens förfogande, något som man i regel inte anses göra vid studier.¹⁸⁷ Enligt SKR anses man däremot i normalfallet stå till arbetsmarknadens förfogande när man ingår i ett arbetsmarknadspolitiskt program¹⁸⁸, vilket också är fallet när man läser en reguljär utbildning med aktivitetsstöd som förberedande insats.

Flertalet kommuner som Riksrevisionen varit i kontakt med beskriver att man i regel inte, eller bara i undantagsfall, beviljar ekonomiskt bistånd för reguljära studier annat än sfi-studier. Några kommuner tillåter efter individuell bedömning reguljära studier med ekonomiskt bistånd i större utsträckning.¹⁸⁹ I SKR:s kommunenkät från våren 2021 var det omkring 250 svarande kommuner. Drygt 70 procent svarade att det förekommit att individer sökt kompletterande ekonomiskt bistånd vid reguljära studier med aktivitetsstöd. Av dessa kommuner beviljade närmare 80 procent kompletterande ekonomiskt bistånd.¹⁹⁰

Kortutbildade arbetssökande har inte heller en likvärdig möjlighet till studiestartsstödet. Det är frivilligt för en kommun att ansluta sig till studiestartsstödet. Det är också några få kommuner som står utanför. Det finns stora skillnader i hur hög grad de anslutna kommunerna använder sin tilldelade budget för stödet. Det skiljer sig också stort från år till år, både inom och mellan kommunerna. Kommunens budget för studiestartsstödet kan ta slut under året, vilket också förekommer.¹⁹¹ Det kan utgöra en begränsning för sökande senare under året. Samtidigt har statens tillförda medel till studiestartsstödet aldrig använts fullt ut.¹⁹²

4.6 Ibland saknas utbildningsalternativ för kortutbildade

Granskningen visar att det kan saknas utbildningsalternativ inom reguljär utbildning som möter vissa arbetssökandes behov. Det har också framkommit att samsynen

¹⁸⁶ Riksrevisionens analys av registerdata. Andel kortutbildade 25–64 år. Etableringsreformen, etableringsprogrammet, ombytessökande och EU/ESS-sökande samt de som har funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga ingår ej. Källor: Arbetsförmedlingens datalager och SCB.

¹⁸⁷ Se 4 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen. Enligt Socialstyrelsen allmänna råd ska huvudprincipen vara att vuxna studerande har sin försörjning genom studiestödsformerna, eftersom man som regel inte står till arbetsmarknadens förfogande (se SOSFS 2013:1).

¹⁸⁸ SKR:s faktagranskningssynpunkter inkomna 2024-01-25.

¹⁸⁹ Intervjuer med kommuner; sammanställning av intervju och skriftliga svar från SKR:s nätverk.

¹⁹⁰ SKR, *Anvisad att söka till reguljära studier och sen då?*, 2021.

¹⁹¹ Statistikuppgifter från CSN inkomna 2023-09-18.

¹⁹² Riksrevisionens jämförelse av CSN:s officiella statistik inom området studiestöd och CSN:s ramanslag för studiestartsstödet 2017–2023.

mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna ibland brister gällande vilka kortutbildade arbetssökande som borde ha möjlighet att delta i reguljär utbildning. Det handlar framför allt om den arbetssökande kan delta i andra studier än sfi. De flesta kommuner som Riksrevisionen har varit i kontakt med erbjuder olika lösningar som i viss utsträckning möter behoven. Det är i huvudsak kommunerna som tar emot de kortutbildade som övergår från Arbetsförmedlingen till reguljära studier, eftersom de är huvudmän för komvux. Folkhögskolorna är också mottagare, men i en mindre utsträckning. Granskningen visar att de som Arbetsförmedlingen anvisat och som börjar studera på folkhögskola har lägre utbildnings- och sfi-nivå, jämfört med dem som börjar studera på komvux.

4.6.1 Ibland saknas reguljär utbildning som möter de anvisades behov

Arbetsförmedlingen har flera gånger i rapporter och återrapporteringar till regeringen framfört att myndigheten anser att det i flera fall saknas ett utbildningsutbud som matchar de arbetssökandes behov och förutsättningar. Det gäller särskilt individer på lägre sfi-nivåer.¹⁹³ Arbetsförmedlingen ska enligt stöd till arbetsförmedlare anvisa personer som har utbildningsbehov utan att göra en bedömning av om det finns en utbildning att gå till.¹⁹⁴ Arbetsförmedlingen överlåter bedömningen till utbildningsanordnaren om huruvida den anvisade har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Enligt Arbetsförmedlingen får utbildningsanordnaren därigenom kännedom om de arbetssökandes utbildningsbehov och varierande förutsättningar att tillgodogöra sig utbildning.¹⁹⁵

Enligt Arbetsförmedlingen har anvisade arbetssökande nekats plats eftersom kommunen bedömer att individen inte har förutsättning att tillgodogöra sig utbildningen.¹⁹⁶ Bristande språkkunskaper i svenska framhålls som en anledning. Riksrevisionen har inte kartlagt i vilken utsträckning anvisade nekas utbildningsplats. I en del intervjuer med kommuner framkommer en bild av att flera inom gruppen kortutbildade arbetssökande främst är föremål för sfi-studier.¹⁹⁷ Sfi ingår inte i Arbetsförmedlingens definition av reguljär utbildning. Det har sin grund i hur Arbetsförmedlingen tidigare har definierat anvisning att söka studier inom utbildningsplikten. Arbetsförmedlingen framhåller att även om de inte anvisar till sfi inom anvisningsuppdraget, så rekommenderar de i princip alla som bedöms vara i behov av det att läsa sfi.¹⁹⁸

¹⁹³ Arbetsförmedlingen, *Fler anvisningar till reguljär utbildning*, 2021; Arbetsförmedlingen, *Öka övergångar till reguljär utbildning. Återrapport om utbildningsplikten*, 2021; Arbetsförmedlingen, *Öka övergångar till reguljära studier. Återrapport (del 2)*, 2022; Arbetsförmedlingen, *Återrapport. Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden*, 2023; Arbetsförmedlingen, *Budgetunderlag 2019–2021*, 2018; Arbetsförmedlingen, *Budgetunderlag 2018-2020*, 2017.

¹⁹⁴ Arbetsförmedlingens intranät, "Anvisa till utbildning", hämtad 2024-01-17.

¹⁹⁵ Arbetsförmedlingen, *Fler anvisningar till reguljär utbildning*, 2021.

¹⁹⁶ Intervju med Arbetsförmedlingens huvudkontor 2023-05-25; Arbetsförmedlingen, *Öka övergångar till reguljära studier. Återrapport (del 2)*, 2022, s. 18.

¹⁹⁷ Intervjuer med kommuner.

¹⁹⁸ Mejl från Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2023-12-20.

Tabell 6 Genomsnittlig utbildningsnivå och sfi-nivå för kortutbildade 25–64 år som Arbetsförmedlingen anvisat att söka reguljär utbildning under perioden 2018–2021 (andelar)¹⁹⁹

Utbildningsnivå*	Anvisad att söka utbildning
Saknar formell grundläggande utbildning	0,16
Förgymnasial utbildning kortare än 9 år	0,48
Förgymnasial utbildning 9 år	0,36
Sfi-nivå**	
Studerar sfi men har inte tagit några betyg (0)	0,26
Högst tagna betyg sfi-kurs A	0,11
Högst tagna betyg sfi-kurs B	0,25
Högst tagna betyg sfi-kurs C	0,17
Högst tagna betyg sfi-kurs D	0,20

Källa: Arbetsförmedlingens datalager, SCB LISA, SCB Utbildningsregistret.

Not. Personer i etableringsreformen, etableringsprogrammet samt de som har funktionshinder som medförd nedsatt arbetsförmåga ingår ej.

* N = 8 199 observationer.

** N = 6 312 observationer har läst sfi innan anvisning.

Uppemot tre fjärdedelar av dem som Arbetsförmedlingen anvisade att söka utbildning under 2018–2021 hade någon gång studerat sfi innan anvisning. Majoriteten av dessa hade fortfarande inte läst klart sfi när de anvisades (se tabell 6).²⁰⁰ Riksrevisionens analyser för 2018–2021 indikerar att de som anvisats och som befinner sig på en högre sfi-nivå i högre utsträckning övergår och deltar i reguljär utbildning.²⁰¹ I granskningens intervjuer framkommer det att kommuner ofta bedömer att individen behöver befinna sig på en viss sfi-nivå för att kunna påbörja en specifik utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå. I intervjuer säger flera kommuner dock att de gör en individuell bedömning.²⁰² Det finns inga regler om generella förkunskaper hos den sökande i bestämmelserna om mottagandet till komvux. Exempelvis finns inga krav om godkända betyg i specifika ämnen eller kurser på grundläggande eller gymnasial nivå, eller inom sfi. Det som regleras är att den sökande ska ha förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen på den nivå hen har sökt.²⁰³

Skolverket uppger till Riksrevisionen att bristande lokal samverkan är en del i problematiken kring att kommunen kan bedöma att de som Arbetsförmedlingen anvisar inte har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Om det finns en fungerande samverkan sker det mer sällan att Arbetsförmedlingen anvisar arbetssökande som troligtvis kommer bedömas som ej behöriga av kommunen,

¹⁹⁹ Individens högsta utbildnings- respektive sfi-nivå vid beslut om anvisning. Om andelarna inte summerar till hundra beror det på avrundning.

²⁰⁰ Endast 20 procent hade klarat, det vill säga tagit betyg, i den sista sfi-kursen (D). Det finns dock andra sätt att lära sig svenska än att läsa sfi från kurs A till D.

²⁰¹ Se bilaga 1. Eftersom resultaten inte nödvändigtvis är kausala bör resultaten tolkas med viss försiktighet.

²⁰² Intervjuer med kommuner samt fokusgrupper med arbetsförmedlare.

²⁰³ Se 20 kap. 11 och 20 §§ skollagen; Skolverkets svar på Riksrevisionens frågor inkomna 2023-10-23.

menar Skolverket. I stället kan man direkt titta på andra lösningar för individen.²⁰⁴ Exempelvis lyfter en kommun att de har mycket kunskap att bidra med när det gäller elevens förmåga att tillgodogöra sig utbildning och vilken språklig nivå den bör ligga på. Kommunen skulle därför vilja vara mer delaktig i planeringen av den sökandes utbildningsinsatser.²⁰⁵ Arbetsförmedlingen anser att det är svårt för myndigheten att hantera de olika språkkrav som olika kommuner ställer. Det är en utmaning som inte enbart går att lösa genom ökad samverkan, enligt Arbetsförmedlingen.²⁰⁶

4.6.2 Kommunerna arbetar på olika sätt i sitt mottagande av kortutbildade arbetssökande

Det är kommunerna som bestämmer vilket utbildningsutbud som erbjuds inom komvux. Granskningen visar att det finns en stor variation av utbildningar, utbildningskombinationer och andra insatser för kortutbildade arbetssökande hos kommunerna. Bristande språkkunskaper i svenska samt en mycket kort²⁰⁷ utbildningsbakgrund hos kortutbildade arbetssökande betraktas av flera kommuner som utmaningar för vuxenutbildningen att hantera.²⁰⁸

Flera kommuner erbjuder olika lösningar så att individer som inte är klara med sina sfi-studier kan påbörja reguljära studier i någon form. Det handlar ofta om att utforma alternativa och ibland nya utbildningsvägar med sänkta språkkrav, exempelvis genom att använda sig av orienteringskurser.²⁰⁹ Samtidigt finns det en samstämmighet bland flera kommuner om att eleverna inte kan befinna sig på en alltför låg sfi-nivå om de exempelvis ska klara en yrkes- eller kombinationsutbildning.²¹⁰ Kombinationsutbildningar erbjuds i någon form av flera kommuner, även om uppläggen varierar. Skolverket uppmärksammar dock i en rapport från 2023 att vissa kombinationsutbildningar erbjuds utifrån allt högre språkliga nivåer.²¹¹ Två kommunrepresentanter uppger att det finns ett glapp mellan de kombinationsutbildningar som kan ges inom ramen för statsbidraget, och de elever som inte har tillräckligt med språkkunskaper i svenska.²¹²

Det saknas statlig finansiering till kommunerna för att skapa komvuxutbildningar som kombinerar kurser på grundläggande nivå med sfi. Kommunerna kan söka statsbidrag för regionalt yrkesvux för att ta fram yrkesutbildning på gymnasial nivå. Detsamma gäller för kombinationsutbildningar. Enligt SKR är statsbidraget avgörande för flera kommuner för att kunna erbjuda yrkesutbildningar och

²⁰⁴ Skolverkets svar på Riksrevisionens frågor inkomna 2023-10-23.

²⁰⁵ Intervju med en kommun.

²⁰⁶ Arbetsförmedlingens faktagranskningssynpunkter inkomna 2024-01-25.

²⁰⁷ Med mycket kort utbildningsbakgrund avses personer som inte har en färdigställd grundskoleutbildning.

²⁰⁸ Intervjuer med kommuner.

²⁰⁹ Intervjuer med kommuner och fokusgrupper med arbetsförmedlare; sammanställning av intervju och skriftliga svar från SKR:s nätverk. Orienteringskurser ingår också i Arbetsförmedlingens definition av reguljär utbildning, eftersom kurserna är på grundläggande eller gymnasial nivå.

²¹⁰ Intervjuer med kommuner; sammanställning av intervju och skriftliga svar från SKR:s nätverk.

²¹¹ Skolverket, *Information om och stöd i genomförandet av kombinationsutbildningar inom komvux*, 2023.

²¹² Sammanställning av intervju och skriftliga svar från SKR:s nätverk.

kombinationsutbildningar.²¹³ Enligt Arbetsförmedlingen är det dock flera arbetssökande som behöver utbildning på grundläggande nivå innan man kan nå en yrkesutbildning på gymnasial nivå. Arbetsförmedlingen har uppmärksammat att resursbrist inom kommunerna kan utgöra ett hinder för att ta fram utbildningar som möter behoven.²¹⁴ Skolverket lyfter i en rapport att det enligt kommuner finns ett behov av yrkeskurser även på grundläggande nivå, som en del av en statsbidragsfinansierad kombinationsutbildning.²¹⁵

Lokala jobbspår är ett annat alternativ med utbildningsinslag för kortutbildade som någon gång varit nyanlända. Ett lokalt jobbspår är en kedja av insatser till individer som tas fram utifrån en arbetsgivares behov och som erbjuds av kommuner och Arbetsförmedlingen i samverkan.²¹⁶ Arbetsförmedlingen är positiv till de lokala jobbspåren som insats för kortutbildade arbetssökande. Arbetsförmedlingens huvudkontor uppger att det finns en ambition om att jobba mer med lokala jobbspår.²¹⁷

Från och med augusti 2022 är kommunen skyldig att tillhandahålla en sammanhållen utbildning inom komvux för deltagare i etableringsprogrammet som bedöms ha utbildningsplikt.²¹⁸ Motsvarande skyldighet finns inte för kortutbildade utanför etableringsprogrammet. Kommunerna kan också erbjuda utbildningen till individer utanför etableringsprogrammet som har motsvarande behov.²¹⁹

4.6.3 Anvisade som börjar studera på folkhögskola har lägre utbildnings- och sfi-nivå

Allmän kurs på folkhögskola utgör ett alternativ till komvux för den arbetssökande vid övergång till reguljära studier. Mellan 2017 och 2022 var det i genomsnitt 10 procent av de kortutbildade som övergått till reguljära studier inom jobb- och utvecklingsgarantin som påbörjade sina studier på folkhögskola. Under samma period var det motsvarande 9 procent för nyinskrivna kortutbildade.²²⁰ Det ställs i normalfallet inga formella antagningskrav vid ansökan till en allmän kurs på folkhögskolorna. De studerande startar på olika nivåer, beroende på deras förkunskaper och tidigare studier.²²¹

²¹³ Mejlväxling med representant från SKR, 2023-10-12.

²¹⁴ Arbetsförmedlingen, *Öka övergångar till reguljär utbildning. Återrapport om utbildningsplikten*, 2021, s. 34.

²¹⁵ Skolverket, *Information om och stöd i genomförandet av kombinationsutbildningar inom komvux*, 2023, s. 53.

²¹⁶ Modellen för lokala jobbspår togs fram av Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) som ett svar på identifierade utmaningar i relation till nyanländas etablering i arbetslivet (se SOU 2023:7).

²¹⁷ Intervju med Arbetsförmedlingens huvudkontor 2023-10-23.

²¹⁸ Se 20 kap. 3 a § skollagen. Utbildningen ska innehålla sfi, orienteringskurser och kurser på grundläggande eller gymnasial nivå.

²¹⁹ Skolverket, "Utbildningsplan för sammanhållen utbildning för nyanlända vuxna", hämtad 2023-11-27.

²²⁰ Riksrevisionens analys av registerdata. Andel kortutbildade 25–64 år. Etableringsreformen, etableringsprogrammet, ombytessökande och EU/ESS-sökande samt de som har funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga ingår ej. Källor: Arbetsförmedlingens datalager och SCB.

²²¹ Folkhögskola.nu, "Antagningskrav till folkhögskolan", hämtad 2023-11-27.

Riksrevisionens resultat indikerar att anvisade som börjar studera på folkhögskola i genomsnitt befinner sig på lägre sfi- och utbildningsnivåer jämfört med dem som börjar på komvux. Av dem som *anvisats* och övergått till reguljära studier var det i snitt 16 procent som började studera på folkhögskola under 2018–2021. Av de som också hade läst sfi inom denna grupp hade majoriteten högst tagit betyg i de två lägre nivåerna inom sfi, alternativt inte tagit något betyg alls. Som jämförelse befann sig majoriteten av dem som läst sfi och gick till komvux på betydligt högre nivåer. Nära hälften av dem som gick till komvux hade tagit betyg inom den högsta sfi-nivån. Bland dem som gick till komvux var det också en högre andel vars högsta tidigare utbildningsnivå var förgymnasial utbildning 9 år (gymnasienivå), jämfört med dem som gick till folkhögskola.²²² Riksrevisionen har dock inte följt studieresultaten specifikt för den grupp som går till folkhögskola.

4.7 Arbetsförmedlingens samverkan med kommunerna har förändrats över tid och idag finns ett ökat fokus på kortutbildade

Kortutbildade arbetssökandes övergång till reguljära studier har under perioder inte varit en egen fokusfråga i Arbetsförmedlingens samverkansarbete med kommunerna. Idag samverkar Arbetsförmedlingen och kommuner både strategiskt på ledningsnivå och operativt kring individerna på handläggarnivå. Omfattningen och utformningen av samverkan ser dock olika ut både regionalt och lokalt på Arbetsförmedlingen. Samverkan har fungerat olika väl under den granskade perioden. Från att på flera håll kraftigt ha försämrats i samband med Arbetsförmedlingens reformering 2019 visar granskningen att samverkan nu håller på att återupptas. Ett nationellt utvecklingsarbete på Arbetsförmedlingen har inneburit att arbetssökande med utbildningsbehov och deras övergång till reguljära studier har blivit ett prioriterat område i samverkan.

4.7.1 Arbetssökande med utbildningsbehov har blivit en utpekad målgrupp för samverkan

Arbetsförmedlingens samverkan kring kortutbildade arbetssökandes övergång till reguljära studier har stegvis stärkts sedan 2021. Arbetsförmedlingens strategiska och operativa samverkan med kommunerna har under den granskade perioden framför allt strukturerats genom olika överenskommelser. Dessa har utgjort grunden för samverkansarbetet, och har utvecklats under granskningsperioden. Det har funnits flera parallella strukturer som har påverkat utvecklingen av samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. Överenskommelser togs tidigare fram lokalt utifrån olika uppdrag och modeller för samverkan. Dessa överenskommelser riktades

²²² Riksrevisionens analys av registerdata. Andel kortutbildade 25–64 år. Etableringsreformen, etableringsprogrammet samt de som har funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga ingår ej. Källor: Arbetsförmedlingens datalager och SCB.

primärt mot specifika grupper, såsom nyanlända och unga.²²³ Kortutbildade arbetssökande träffades i viss utsträckning av dessa överenskommelser, om än begränsat. Att man lokalt följde olika strukturer innebar att kortutbildade kunde hamna i olika samverkansprocesser.²²⁴

2021 inledde Arbetsförmedlingen ett utvecklingsarbete av samverkan på uppdrag av regeringen.²²⁵ Enligt huvudkontoret har detta inneburit stora förflyttningar i Arbetsförmedlingens centrala styrning i samverkansfrågorna. Tidigare fanns det inte någon generell, sammanhållen styrning i kommunsamverkan för hela Arbetsförmedlingen. Numera finns det en myndighetsgemensam struktur för överenskommelser mellan de lokala enheterna och kommunerna.²²⁶ År 2022 fick Arbetsförmedlingen ytterligare ett regleringsbrevsuppdrag, i vilket regeringen understryker att samverkan ska ske så att övergångar från arbetslöshet till studier i komvux underlättas.²²⁷ I december 2022 fick Arbetsförmedlingen dessutom ett utpekad uppdrag om att samverka med kommuner inskrivet i sin instruktion. Arbetsförmedlingen ska samverka med kommuner i syfte att ge enskilda arbetssökande ett ändamålsenligt stöd och att på ett övergripande plan underlätta planering, samordning och utformning av stöd till arbetssökande.²²⁸

Utvecklingsarbetet har inneburit att Arbetsförmedlingens samverkan om arbetssökande med utbildningsbehov har stärkts och att vuxenutbildningen har blivit en prioriterad samverkanspart. Arbetsförmedlingen har i samarbete med SKR och Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) arbetat fram en nationell mall och handledning för överenskommelser om samverkan. Den nya handledningen har ett ökat fokus på kortutbildades övergång till reguljär utbildning jämfört med tidigare handledningar och mallar. Detta var också ett uttalat fokus i utvecklingsarbetet.²²⁹ Den reviderade modellen för överenskommelser om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna började användas under andra hälften av 2022.

²²³ Både Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) och Samverkansdelegationen har arbetat fram modeller och metodstöd för de lokala parterna att använda när de tar fram en lokal överenskommelse om samverkan (se SOU 2023:7, s. 53–4; Arbetsförmedlingen, *Utgångspunkter för samverkan om nyanländas etablering*, 2019).

²²⁴ Intervju med Arbetsförmedlingens huvudkontor 2023-09-27.

²²⁵ Regeringsbeslut A2021/02342; Arbetsförmedlingen, *Slutredovisning. Likvärdig service i hela landet, 2021*; Arbetsförmedlingen, *Samverkan med kommuner och Delegationen för unga och nyanlända till arbete. Åtterrapport*, 2021.

²²⁶ Intervju med Arbetsförmedlingens huvudkontor 2023-09-27.

²²⁷ Regeringsbeslut A2022/01553.

²²⁸ Se 14 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

²²⁹ Intervju med Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2023-09-27; Arbetsförmedlingens mall för överenskommelse mellan kommun och Arbetsförmedlingen, hämtad från Arbetsförmedlingens webbplats 2023-08-11; Dua, *Lokal överenskommelse om samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen. Handledning för kommuner och Arbetsförmedlingen som vill utveckla samverkan*, 2020. Riksrevisionen har funnit exempel på vuxenutbildningens deltagande i samverkan även innan 2022. Exempelvis blev vuxenutbildningen successivt mer involverade i de överenskommelser som tecknades utifrån Dua:s modell för samverkan (se SOU 2023:7, s. 61).

Den stärkta inriktningen mot arbetssökande med utbildningsbehov i samverkan har fått genomslag i de lokala överenskommelserna. Under 2022 och 2023 har Arbetsförmedlingen och kommuner tecknat överenskommelser utifrån den nya mallen och handledningen. Riksrevisionen har gått igenom nästan 200 av dessa överenskommelser som totalt berör omkring 250 kommuner. De allra flesta av överenskommelserna omfattar samverkan kring kortutbildade arbetssökande eller övergångar till reguljär utbildning. Överenskommelserna varierar dock i omfattning och ambitionsnivå. Innehållet varierar också beroende på vilken av Arbetsförmedlingens regioner som överenskommelsen har tecknats inom. Exempelvis beskrivs samverkan kring arbetssökande med utbildningsbehovs deltagande i reguljära studier i en separat bilaga inom en region. Detsamma är dock inte standard i andra regioner. Genomgången visar även att samverkan kring individen är ett framträdande fokusområde i flera av överenskommelserna.²³⁰

4.7.2 Begränsat informationsutbyte är en utmaning i planering, utformning och uppföljning vid samverkan

Granskningen visar att begränsningar i att kunna dela information om en enskild individ mellan Arbetsförmedlingen och utbildningsanordnare har medfört hinder gällande planering, utformning och uppföljning av utbildningsinsatser. Individen bär själv med sig sin information vid en övergång från Arbetsförmedlingen till kommunen. Exempelvis vet kommunen inte nödvändigtvis vilka individer som anvisats av Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen vet i sin tur inte vilka som har påbörjat studier inom komvux, vilket försvårar uppföljningen av en arbetssökandes övergång. Sekretesshinder kan även skapa problem när parterna ska försöka planera insatser för en individ, till exempel för att man saknar uppgifter om individens historik. Flera kommuner beskriver att man i viss utsträckning ändå delar information genom ett samtycke från individen.²³¹

4.7.3 Reformeringen av Arbetsförmedlingen har haft en negativ inverkan på samverkan

Enligt Riksrevisionen finns det idag strukturer på plats för samverkan både strategiskt och operativt i flera kommuner genom de nya överenskommelserna. Det finns dock lokala variationer i hur samverkan organiseras och i hur pass väl den fungerar.²³² Synen på hur samverkan med Arbetsförmedlingen fungerar har under en period varit negativ hos flera kommuner.²³³ I Riksrevisionens intervjuer

²³⁰ Riksrevisionens genomgång av de överenskommelser om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommuner som fanns tecknade och diarieförda på Arbetsförmedlingens huvudkontor i augusti 2023.

²³¹ Intervjuer med kommuner och fokusgrupper med arbetsförmedlare.

²³² Riksrevisionens genomgång av de överenskommelser om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommuner som fanns tecknade och diarieförda på Arbetsförmedlingens huvudkontor i augusti 2023; intervjuer med Arbetsförmedlingens regioner; intervjuer med kommuner.

²³³ Intervjuer med kommuner. En kommun uppger dock att samverkan med Arbetsförmedlingen har fungerat väl under hela den granskade perioden. Kommunen uppfattar t.ex. inte att reformeringen påverkade samverkan med Arbetsförmedlingen som finns lokaliserad i kommunen.

framkommer det att samverkan har påverkats negativt av reformeringen av Arbetsförmedlingen som initierades 2019.²³⁴ Omstruktureringen av Arbetsförmedlingens lokala närvaro och myndighetens förflyttning mot fler digitala tjänster har också påverkat samverkan. Detta har haft en negativ inverkan på både den strategiska och operativa samverkan på flera håll i landet. Förändringarna på Arbetsförmedlingen sammanföll även med covid-19-pandemin.

Arbetsförmedlingens nationella utvecklingsarbete av samverkan de senaste åren verkar ha inneburit att samverkan har återupptagits och förbättrats på flera håll.²³⁵ I Riksrevisionens intervjuer är det flera som beskriver att det idag finns, eller att det i alla fall finns en förväntan om att få till, mer kontinuitet i samverkansarbetet. Ett par kommuner beskriver dock att samverkan med Arbetsförmedlingen fortfarande präglas av problem.

²³⁴ Denna bild bekräftas också i olika intervjuer med Arbetsförmedlingen (regioner, arbetsförmedlare).

²³⁵ Fokusgrupper med arbetsförmedlare; intervjuer med Arbetsförmedlingens regioner; intervjuer med kommuner.

5 Styrning av uppdraget att öka kortutbildades övergång till reguljära studier

I detta kapitel svarar vi på delfrågan om regeringens styrning av insatser för att öka kortutbildade arbetssökandes deltagande i reguljär utbildning är effektiv.

Riksrevisionens huvudsakliga iakttagelser är följande:

- Regeringens styrning har varit otydlig. Uppdragen i regleringsbrevet har varierat över tid och satsningarna på kortutbildade har i vissa fall inte träffat dem med kortast utbildning och stort behov av språkstöd. Det kan ha påverkat Arbetsförmedlingens arbete med att öka övergången till utbildning och att anvisa arbetssökande att söka utbildning.
- Regeringen har nyligen lagt om sin övergripande styrning av Arbetsförmedlingen, vilket kan ge förutsättningar för en ökad långsiktighet i styrningen.
- Arbetsförmedlingens interna styrning mot reguljär utbildning har följt regeringens styrning över åren.
- Regeringen har fått information och underlag från Arbetsförmedlingen om deras uppdrag att öka övergångarna till reguljära studier. Regeringen har i vissa avseende varit senfärdig att åtgärda problem som Arbetsförmedlingen lyft.

Vi bedömer att styrningen har varit effektiv om:

- De styrsignaler som regeringen har initierat är tydliga och det inte finns uppenbara motstridigheter mellan styrsignalerna.
- Regeringen har sett till att få den information av Arbetsförmedlingen som behövs för att bedöma insatsernas effektivitet så att regeringen har väl underbyggda underlag för de insatser och prioriteringar som regeringen gjort 2017–2022.

5.1 Regeringens styrning har varit otydlig

Regeringens styrning mot att öka övergångarna till reguljära studier bland kortutbildade arbetssökande går att finna som mål och uppdrag i Arbetsförmedlingens regleringsbrev under hela perioden 2017 till 2022. Ständiga förändringar i hur dessa formuleras har bidragit till en ryckighet i styrningen gentemot Arbetsförmedlingen. 2022 la regeringen fler uppdrag i Arbetsförmedlingens instruktion snarare än i efterföljande regleringsbrev. Det kan ge förutsättningar för ökad kontinuitet i styrningen. Granskningen visar dock att regeringens styrning vid tillfällena har varit motstridig. Det har också saknats ett helhetsperspektiv i regeringens styrning, vilket har medfört att de med kortast utbildningsbakgrund delvis inte träffas av de statliga satsningarna.

5.1.1 Uppdragen i regleringsbrev har ändrats löpande

Styrningen av Arbetsförmedlingens arbete med att öka övergångarna till reguljär utbildning ändras från år till år i Arbetsförmedlingens regleringsbrev.²³⁶ Det gör att Arbetsförmedlingen årligen behöver anpassa sin verksamhet utifrån olika förutsättningar. Det finns både mål och uppdrag i regleringsbrev som styr Arbetsförmedlingens arbete med övergångar till reguljära studier. När det gäller målet skiljer det sig ofta från år till år. Ibland betonas exempelvis att särskilt övergångarna till yrkesutbildningar ska öka, och ibland inte. Målgruppen blir också successivt allt bredare. I vilken utsträckning övergångarna ska öka har också varierat över åren. Även uppdragen i regleringsbrev har ändrats. I början av den granskade perioden (2018–2019) riktar uppdragen in sig mot deltagare inom etableringsprogrammet med utbildningsplikt. Målgruppen utvidgas i senare uppdrag och inkluderar exempelvis 2021 samtliga sökande med utbildningsbehov. I regeringens uppdragsformuleringar har det dessutom varierat om kortutbildade arbetssökande ska prioriteras i arbetet med ökade övergångar till reguljära studier eller ej.

2023 togs både mål och uppdrag som specifikt berör ökade övergångar till reguljära studier bort ur regleringsbrevet.²³⁷ Regeringen har dock fortsatt betona att övergångar till reguljära studier behöver öka i budgetpropositionerna.²³⁸ 2022 gav regeringen Arbetsförmedlingen ett uppdrag om att minska långtidsarbetslösheten.²³⁹ Arbetsförmedlingen har identifierat anvisningar att söka reguljär utbildning som ett viktigt verktyg i arbetet med det uppdraget.²⁴⁰

5.1.2 Uppdrag i Arbetsförmedlingens instruktion ger förutsättningar för en ökad kontinuitet i styrningen

Arbetsförmedlingen har fått en ny instruktion som började gälla 1 december 2022.²⁴¹ Regeringen har lyft in fler övergripande uppdrag i instruktionen och gav också färre uppdrag i regleringsbrevet för 2023. Den nya instruktionen innehåller förtydliganden av Arbetsförmedlingens uppdrag gällande kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden och samverkan med kommunerna. Exempelvis har ett uppdrag om att ”verka för att arbetssökande som har behov av det tar del av utbildning som är relevant för arbetsmarknadens kompetensförsörjning”²⁴² lagts till. Enligt intervjupersoner på Regeringskansliet relaterar uppdragen till frågan om att öka övergångarna till reguljära studier.²⁴³ Arbetsförmedlingens huvudkontor uppfattar det

²³⁶ Riksrevisionens analys av Arbetsförmedlingens regleringsbrev 2017–2023.

²³⁷ Regeringsbeslut A2023/01650, A2023/01408, A2023/01620. Övergång till reguljär utbildning ingår återigen i målformuleringarna i Arbetsförmedlingens regleringsbrev 2024. Kortutbildade arbetssökande pekas inte ut som en specifik målgrupp (Regeringsbeslut A2023/01742, A2023/01716 [delvis], A2021/01792 m.fl.).

²³⁸ Prop. 2022/23:1 utg.om. 14, s. 39; prop. 2023/24:1 utg.om. 14, s. 35.

²³⁹ Arbetsmarknadsdepartementet, *Uppdrag till Arbetsförmedlingen att minska långtidsarbetslösheten*, 2022.

²⁴⁰ Arbetsförmedlingen, *Uppdrag att minska långtidsarbetslösheten*, 2023, s. 29.

²⁴¹ Förordning (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

²⁴² 3 § 3 förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

²⁴³ Intervju med Arbetsmarknadsdepartementet och Utbildningsdepartementet, 2023-09-06.

som att regeringens styrning av kortutbildades övergång till reguljära studier i viss mån har övergått till ett bredare fokus. Styrningen uppfattas ha blivit mer kopplad till en generell utmaning gällande kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen uppfattar det dock inte som att detta i någon större utsträckning påverkar hur myndigheten arbetar med frågan. Det största behovet finns fortfarande hos arbetssökande med kort utbildning och det är där myndigheten väljer att lägga sina resurser.²⁴⁴

Att fler uppdrag läggs in i Arbetsförmedlingens instruktion kan ge förutsättningar för en ökad långsiktighet i Arbetsförmedlingens planering av sin verksamhet.

5.1.3 Det har saknats ett helhetsperspektiv i regeringens styrning

Regeringens styr signaler har i viss utsträckning gått emot varandra när de har implementerats i Arbetsförmedlingens verksamhet. De ändringar som genomfördes 2020 i förordningen om arbetsmarknadspolitiska program blev oavsiktligt ett hinder i arbetet med anvisningsuppdraget. Vissa arbetssökande med utbildningsbehov anvisades inte eftersom de hade förbrukat sin maximala tid att studera med aktivitetsstöd som förberedande insats på sfi-studier (se avsnitt 4.5.3).²⁴⁵

Riksrevisionen uppfattar det som att detta inte var syftet med förändringen. Det var Arbetsförmedlingen som föreslog en ändring av förordningen. Varken i Arbetsförmedlingens underlag eller i Arbetsmarknadsdepartementets konsekvensutredning uppmärksammas att ändringen kunde ha effekt på hur länge en individ har möjlighet att först studera sfi, och sedan övergå till andra reguljära studier med aktivitetsstöd.²⁴⁶

Arbetsförmedlingen informerade regeringen om de problem som upptäcktes vid implementeringen av den nya förordningen i början av 2021.²⁴⁷ Regeringen vidtog först i slutet av 2023 åtgärder med anledning av detta genom att lägga till ett förtydligande i förordningen. Förtydligandet gör det återigen möjligt för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin att först studera ett år sfi, och sedan ytterligare ett år på komvux eller motsvarande på folkhögskola.²⁴⁸

Riksrevisionen konstaterar också att regeringen i begränsad utsträckning har genomfört satsningar för att stärka utbildningsutbudet på grundskolenivå inom komvux utanför etableringsprogrammet. Regeringen har sedan 2015 genomfört årliga satsningar på fler utbildningsplatser inom komvux och folkhögskola.²⁴⁹ Satsningarna inom komvux har sedan 2017 varit inriktade mot regionalt yrkesvux,

²⁴⁴ Intervju med Arbetsförmedlingens huvudkontor, 2023-09-26.

²⁴⁵ Arbetsförmedlingen, *Fler anvisningar till reguljär utbildning*, 2021, s. 29; Arbetsförmedlingen, *Öka övergångar till reguljära studier. Återrapport (del 2)*, 2022, s. 21.

²⁴⁶ Arbetsförmedlingen, *Budgetunderlag 2020–2022*, 2019; Arbetsmarknadsdepartementet, *Konsekvensutredning ändring av förordningen (2000:643) om arbetsmarknadspolitiska program (programförordningen)*, 2020.

²⁴⁷ Arbetsförmedlingen, *Fler anvisningar till reguljär utbildning*, 2021, s. 29.

²⁴⁸ Ändringsförfattning SFS 2023:612. Möjligheten att studera med aktivitetsstöd inom en kombinationsutbildning kvarstår.

²⁴⁹ Riksrevisionens genomgång av budgetpropositionen, utgiftsområde 16, för 2015–2023.

som är yrkesutbildning på gymnasial nivå. Regeringen har även genomfört förstärkta satsningar på kombinationsutbildningar. Möjligheten att anordna olika orienteringskurser har också utökats, vars syfte är att motsvara behov som inte går att möta upp i en nationell kurs. Regeringen har även infört ett krav om att kommunerna ska erbjuda en sammanhållen utbildning för vissa nyanlända med utbildningsplikt.²⁵⁰

Arbetsförmedlingen har vid flera tillfällen informerat regeringen om att det reguljära utbildningsutbudet hos kommunerna inte möter behoven hos de arbets sökande.²⁵¹ Behovet är särskilt stort för individer med mycket kort utbildning och som har bristande språkkunskaper i svenska (se avsnitt 4.6). Det är flera kortutbildade arbets sökande vars tidigare utbildning är kortare än 9 år (grundskolenivå) och som också har läst sfi. Under perioden 2017–2021 hade i genomsnitt 80 procent inom denna grupp inte uppnått nivå D i sfi, vilket indikerar att de ännu inte var klara med sina sfi-studier.²⁵²

5.2 Arbetsförmedlingen följer regeringens styrning

Regeringens uppdrag i regleringsbrevens innebar att Arbetsförmedlingen kom att intensifiera sitt arbete med övergångar till reguljära studier. Under 2017 till 2022 har Arbetsförmedlingen utformat olika stöd för att öka övergångarna till utbildning. Det uppdrag om att öka anvisningar som kom 2020 fick stort genomslag i Arbetsförmedlingens interna styrning och verksamhet.²⁵³ 2022 gavs inget explicit anvisningsuppdrag, men Arbetsförmedlingen har redovisat sitt arbete med anvisningar till reguljära studier i sin årsredovisning för 2022.²⁵⁴

Riksrevisionen konstaterar att regeringens styrsignaler påverkar hur Arbetsförmedlingen styr organisationen internt. Arbetsförmedlingen responderar snabbt på styrsignaler, särskilt de med tydliga mål eller krav på återrapportering. Mål om övergång till utbildning för kortutbildade införs i Arbetsförmedlingens interna styrning under 2017 när det kommer som mål i regleringsbrevet. De målsatta resultaten för övergång till utbildning är under 2018–2023 1,1 (1,2 för 2021) procent per månad.²⁵⁵ Myndigheten har 2022 uppnått en omsättning till utbildning per

²⁵⁰ Intervju med Arbetsmarknadsdepartementet och Utbildningsdepartementet, 2023-09-06. Utöver utökade möjligheter att anordna orienteringskurser och infört krav om en sammanhållen utbildning för vissa nyanlända har regeringen gett Skolverket i uppdrag att göra en översyn av kursplanen för komvux på grundläggande nivå (2017) samt att kartlägga elevhälsa och stöd till elever inom komvux (2022).

²⁵¹ Arbetsförmedlingen, *Fler anvisningar till reguljär utbildning*, 2021; Arbetsförmedlingen, *Öka övergångar till reguljär utbildning. Återrapport om utbildningsplikten*, 2021; Arbetsförmedlingen, *Öka övergångar till reguljära studier. Återrapport (del 2)*, 2022; Arbetsförmedlingen, *Återrapport. Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden*, 2023.

²⁵² Riksrevisionens analys av registerdata. Andel kortutbildade 25–64 år. Etableringsreformen, etableringsprogrammet, ombytessökande och EU/ESS-sökande samt de som har funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga ingår ej. Källor: Arbetsförmedlingens datalager och SCB.

²⁵³ Fokusgrupper med arbetsförmedlare och intervjuer med Arbetsförmedlingens regioner.

²⁵⁴ Regeringsbeslut A2022/01553.

²⁵⁵ Riksrevisionens genomgång av Arbetsförmedlingens verksamhetsplaner 2017–2023.

månad på cirka 0,9 procent.²⁵⁶ Arbetsförmedlingen har tagit fram volymmålet för övergång till studier i relation till att det ska spegla målet och vara rimligt och realistiskt att uppnå. Resultatet avseende övergång till studier är enligt intervju med Arbetsförmedlingen trögrörligt.²⁵⁷ När Arbetsförmedlingen får i uppdrag 2020 att öka anvisningarna införs mål för detta och arbetet med att använda verktyget intensifieras. När regeringen breddar målet att öka övergången till utbildning till att omfatta alla arbetssökande gör Arbetsförmedlingen också så i sin styrning. Det innebär att målen för 2023 omfattar övergång till utbildning för samtliga arbetssökande, inte specifikt de kortutbildade. År 2023 införde Arbetsförmedlingen även ett prestationsmål om att 65 procent av de anvisade också ska söka utbildning.²⁵⁸

Riksrevisionen har tagit del av Arbetsmarknadsdepartementets underlag inför de årliga myndighetsdialogerna med Arbetsförmedlingen. Där framgår att utvecklingen för särskilt gruppen kortutbildade inte anses ha varit tillfredsställande. Utvecklingen har bedömts som under förväntan och att resultaten bör kunna bli bättre sett till de förstärkningar som regeringen genomfört för att stimulera övergångarna.²⁵⁹

5.3 Regeringen har begärt och fått information från Arbetsförmedlingen

Regeringen har gett Arbetsförmedlingen ett tiotal uppdrag som berör frågan om kortutbildade arbetssökandes övergång till reguljära studier. Arbetsförmedlingen har redovisat uppdragen i en rad åiterrapporter och bistått regeringen med underlag i frågan. Arbetsförmedlingen har även informerat regeringen om utvecklingen och olika förändringsbehov i deras budgetunderlag.²⁶⁰

Arbetssökandes övergång till reguljära studier har också varit en prioriterad fråga i de årliga myndighetsdialogerna mellan Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsförmedlingen. Regeringen har årligen följt upp Arbetsförmedlingens resultatutveckling avseende olika grupperns övergång till reguljära studier. Arbetsförmedlingens arbetssätt och insatser i frågan har också varit en uppföljningspunkt i dialogerna.²⁶¹ Riksrevisionen har enbart tagit del av underlaget inför myndighetsdialogerna, och inte något material från själva dialogerna. Enligt uppgift från Regeringskansliet finns inte några sammanställda minnesanteckningar att tillgå.²⁶² De hinder som Arbetsförmedlingen lyft fram i olika underlag kan alltså ha diskuterats med regeringen vid dessa tillfällen.

²⁵⁶ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens verksamhetsplan 2023*, version 1.1, 2023.

²⁵⁷ Intervju med Arbetsförmedlingens huvudkontor 2023-09-26.

²⁵⁸ Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens verksamhetsplan 2023*, version 1.1, 2023.

²⁵⁹ Riksrevisionens genomgång av regeringens underlag inför myndighetsdialog med Arbetsförmedlingen avseende verksamhetsåren 2016–2021.

²⁶⁰ Riksrevisionens analys-PM av regeringens styrning.

²⁶¹ Riksrevisionens genomgång av regeringens underlag inför myndighetsdialog med Arbetsförmedlingen avseende verksamhetsåren 2016–2021.

²⁶² Tjänsteanteckning, 2023-09-20.

Begränsningar i regelverken gällande utbyte av information mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna i ett individärende identifierades tidigt i granskningen som ett hinder för att effektivt kunna öka övergångarna till reguljär utbildning. 2021 gav regeringen Arbetsförmedlingen i uppdrag att tillsammans med Skolverket analysera hur ett förbättrat informationsutbyte kan åstadkommas. Uppdraget slutredovisades för regeringen i november 2021.²⁶³ I januari 2023 tillsatte regeringen en så kallad bokstavstutredning internt inom Arbetsmarknadsdepartementet, vars uppdrag också är att analysera och föreslå hur informationsutbytet kan förbättras mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. Syftet med utredningen är att underlätta övergångar från arbetslöshet till studier inom komvux och att förbättra möjligheterna till uppföljning. Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2024.²⁶⁴ Vidare gav regeringen i maj 2023 en statlig utredning i uppdrag att göra en översyn av den reglering som styr informationsutbytet och behandlingen av personuppgifter för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Här ingår bland annat informationsutbytet mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. Uppdraget ska redovisas senast den 13 juni 2025.²⁶⁵

²⁶³ Arbetsförmedlingen och Skolverket, *Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner för att underlätta övergångar till studier i kommunal vuxenutbildning*, 2021.

²⁶⁴ Arbetsmarknadsdepartementet, *Uppdragsbeskrivning om förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner för att underlätta övergångar till studier i kommunal vuxenutbildning*, 2023; Arbetsmarknadsdepartementet, *Förlängning av uppdrag om förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner för att underlätta övergångar till studier i kommunal vuxenutbildning*, 2023.

²⁶⁵ Dir. 2023:65.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen bedömer att regeringens mål om att öka kortutbildade arbetssökandes övergång till och deltagande i reguljär utbildning endast delvis har uppnåtts. Det beror på brister i både Arbetsförmedlingens arbete och regeringens styrning.

När det gäller Arbetsförmedlingen har Riksrevisionen funnit brister framför allt när det gäller hur myndigheten använder verktyget anvisning att söka reguljär utbildning. Särskilt brister kontrollen och uppföljningen av de anvisade.

Regeringens styrning har varit otydlig. Det gäller exempelvis styrningen i regleringsbrevens mot att öka övergångarna till reguljär utbildning. Granskningen visar också att regelverken för individens försörjning vid reguljära studier sammantaget är komplicerade.

Riksrevisionen bedömer också att regeringens satsningar på fler utbildningsplatser inom komvux inte i tillräcklig utsträckning har riktats till dem med mycket kort utbildningsbakgrund och bristande språkkunskaper i svenska. Det har därför varit särskilt svårt att arbeta för fler övergångar till reguljär utbildning inom den gruppen.

Regeringens målsättning att öka övergångarna till reguljär utbildning innebär att arbetsmarknadspolitiken tydligt kopplas samman med utbildningspolitiken. För att det ska fungera krävs en väl fungerande samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna samt andra utbildningsanordnare. Riksrevisionens bedömning är att Arbetsförmedlingens samverkan med kommuner har varit bristfällig, men att samverkan successivt har utvecklats de senaste åren.

6.1 Regeringens mål om att öka kortutbildades övergång till reguljär utbildning har endast delvis uppnåtts

Riksrevisionen konstaterar att andelen som övergår till reguljär utbildning har ökat bland de arbetssökande som skrevs in i jobb- och utvecklingsgarantin mellan åren 2017 och 2019. Det talar för att arbetet och insatserna, ofta av vägledande och motiverande karaktär, som gjordes tidigt i perioden har bidragit till en ökad övergång. Det framkommer också i flera intervjuer med arbetsförmedlare att motivationen hos de arbetssökande är en framgångsfaktor för att övergå till utbildning.

När regeringen under 2020 gav i uppdrag till Arbetsförmedlingen att använda anvisning att söka reguljär utbildning syns det inte någon ytterligare ökning i övergångarna. Det har inte varit möjligt att belägga effekterna av de motiverande insatserna eller anvisning i detalj utifrån de data som finns. Sannolikt har även covid-19-pandemin påverkat övergångarna negativt. Det sker dock inte en generell nedgång i antalet elever på grundläggande och gymnasial nivå inom komvux fram till och med 2021. Även Arbetsförmedlingens reformering kan ha påverkat utfallet. Övergångarna bland personer med kort utbildning och som är nyinskrivna har inte ökat nämnvärt

under perioden. Det talar för att regeringens satsningar har haft störst betydelse för deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin.

6.2 Anvisning, uppföljning och kontroll har brister

Arbetsförmedlingens arbete med att anvisa fler att söka reguljär utbildning är inte tillräckligt effektivt. Arbetet brister bland annat genom att anvisningar riktas till personer som inte kan få en sanktion eller som kommunerna bedömer inte kan tillgodogöra sig en reguljär utbildning. Även Arbetsförmedlingens uppföljning av om anvisade faktiskt söker utbildning har brister.

6.2.1 Anvisningarna att söka utbildning har brustit i träffsäkerhet

Under 2020 gav regeringen Arbetsförmedlingen ett uppdrag att anvisa fler att söka reguljär utbildning. Till följd av regeringsuppdraget införde Arbetsförmedlingen ett kvantitativt mål för antalet anvisningar vilket resulterade i att de ökade kraftigt.

Däremot så ökade inte övergångarna till utbildning mer än marginellt.

Riksrevisionen bedömer att det kan ifrågasättas hur väl anvisningar har tillämpats för att öka övergångarna till reguljär utbildning.

Närmare 70 procent av de anvisade påbörjade inte en utbildning vilket talar för att anvisningar har gått till personer som av många olika skäl inte sökt eller kommit in på en utbildning. Sedan 2023 har ett nytt mål införts om att 65 procent av de anvisade också ska ha sökt utbildning. Det nya målet har inte följts av några specifika stödmaterial som syftar till att förändra arbetsförmedlarnas arbete. Det är för tidigt att se effekten av det förändrade målet i denna granskning.

En förklaring till att många inte söker utbildning kan vara att omkring hälften av de anvisade angivit att de inte har fått eller uppfattat att de har fått information när de anvisats att söka utbildning, enligt en mindre urvalsundersökning från Arbetsförmedlingen. Från oktober 2023 arbetar myndigheten med mer riktad information till dem som anvisats.

Ytterligare en förklaring är att kommuner kan bedöma att den anvisade inte kan tillgodogöra sig en utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå. Så kan exempelvis vara fallet om den anvisade saknar tillräckliga kunskaper i svenska.

En anvisning att söka utbildning är en obligatorisk aktivitet som kan leda till en ekonomisk sanktion om den arbetssökande inte söker utbildning. Sanktionen är ett verktyg för att få arbetssökande som annars inte skulle påbörja studier att faktiskt söka en utbildning. Anvisningen syftar på så sätt till att vara ett påtryckningsmedel för den som inte övergår till utbildning på eget initiativ. Enligt Riksrevisionens bedömning innebär dock regeringens styrning mot anvisning att Arbetsförmedlingen fokuserade intensivt på att anvisa utifrån ett kvantitativt mål och därför har anvisat alltför brett. Det kan ha medfört att Arbetsförmedlingen har anvisat arbetssökande som även utan anvisning skulle övergå till en utbildning, men också arbetssökande

som är i behov av andra insatser för att öka sina chanser att etableras på arbetsmarknaden. Dessa anvisningar bidrar enbart till ökad administrativ kostnad.

6.2.2 Den systematiska kontrollen av anvisningar brister

Riksrevisionen bedömer att uppföljning och kontroll av anvisningarna att söka utbildningar har brister vilket bidrar till att de inte fungerar tillräckligt effektivt. Den centrala kontrollen fångar främst upp dem som inte själva anger att de har sökt utbildning. Den bygger alltså på självrapportering. Det är i stället arbetsförmedlare i den lokala organisationen som kontrollerar att den anvisade faktiskt har sökt utbildning. Det saknas också ett ändamålsenligt digitalt stöd i handläggningen för att lokalt följa upp anvisningarna. Det får som konsekvens att de lokala enheterna uppfinner olika lösningar.

Få av dem som har anvisats att söka reguljär utbildning 2021 och som inte påbörjat en utbildning har fått en sanktion. Under 2023 har dock antalet som får en sanktion ökat väsentligt, om än från låga nivåer. Att en person inte får en sanktion trots att de inte påbörjat utbildning kan dock vara korrekt. Personen kan ha fått arbete eller inte blivit antagen till någon utbildning.

Vi har bara kunnat undersöka om anvisade arbetssökande övergått till utbildning, inte om de exempelvis har sökt utbildning men inte antagits. För att kunna undersöka om personer sökt utbildning behövs information från kommunerna. Detta är i sig en brist – att Arbetsförmedlingen inte enkelt kan följa upp om en anvisad arbetssökande söker, antas och studerar hos kommunen eller en folkhögskola. En statlig utredning ska under 2025 komma med förslag om informationsutbyte mellan olika aktörer i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Det pågår även en utredning internt på Arbetsmarknadsdepartementet om hur informationsutbytet mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna kan förbättras för att underlätta övergångar till studier inom komvux.

6.3 Försörjning vid studier för kortutbildade arbetssökande är komplicerad

Enligt Riksrevisionens bedömning är bestämmelserna som reglerar försörjning vid studier vid arbetslöshet komplicerade. Det gör det svårt för individen att förstå och planera hur en sammanhängande period av reguljära studier kan finansieras. Det finns tre sätt att finansiera reguljära studier för arbetssökande med kort utbildning: aktivitetsstöd, studiestartsstöd och studiemedel. Den som saknar gymnasial utbildning kan även få ett förhöjt studiebidrag vid ansökan om studiemedel. Det finns alltså flera möjligheter för individen att studera utan att ta lån men granskningen visar att studielån ändå uppfattas som ett hinder för att studera. Det talar för att det finns ett behov av mer information om de försörjningsmöjligheter som finns. Därtill begränsar individens val att börja studera med studiemedel möjligheten att senare studera med studiestartsstöd eller aktivitetsstöd. I vissa

kommuner förlorar den arbetssökande sitt kompletterande ekonomiska bistånd vid övergång till reguljär utbildning och i andra inte.

Det är olika myndigheter på statlig och kommunal nivå som beslutar om den arbetssökandes rätt till ekonomiskt stöd. Det bidrar också till svårigheten för individen att överblicka sina försörjningsmöjligheter, enligt Riksrevisionens bedömning. I bedömningen av individens rätt till studiestartsstödet är exempelvis aktuell kommun, CSN och Arbetsförmedlingen på olika sätt delaktiga. Dessutom ska varje ansluten kommun ta fram lokala riktlinjer för studiestartsstödet, vilket kan medföra svårigheter för individen att vara informerad om vad som gäller angående deras rätt till stödet.

Syftet med studiestartsstödet är att öka rekryteringen till studier bland arbetssökande med stort utbildningsbehov. Stödet får ges till individer med kort tidigare utbildning som har ett stort behov av utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Det framgår dock i analyserna av de data Riksrevisionen har haft tillgång till att en stor andel av dem som tagit del av studiestartsstödet inte är kortutbildade, utan redan har en gymnasieutbildning. Riksrevisionen konstaterar att det innebär att andra än den egentliga målgruppen, de kortutbildade, har tagit del av stödet.

Granskningen visar också att en ändring som regeringen genomförde 2020 i förordningen om arbetsmarknadspolitiska program fick en oförutsedd konsekvens. Den medförde att kortutbildade arbetssökande som har behov av sfi-studier fick en kortare tid att läsa reguljär utbildning med aktivitetsstöd som förberedande insats. Det innebar även att färre med kort utbildningsbakgrund och bristande kunskaper i svenska har kunnat anvisats eftersom endast den som kan läsa reguljär utbildning med aktivitetsstöd som förberedande insats ska anvisas enligt Arbetsförmedlingens tolkning. Arbetsförmedlingen informerade regeringen om problematiken redan 2021. Först i december 2023 ändrade regeringen reglerna så att det åter är möjligt för deltagare inom jobb- och utvecklingsgarantin att läsa sfi utan att det räknas av från tiden man kan studera övrig reguljär utbildning utöver sfi.

6.4 Regeringens utbildningssatsningar når inte hela målgruppen

Granskningen visar att det ibland saknas utbildningsalternativ inom reguljär utbildning för att fånga upp dem med mycket kort utbildningsbakgrund och bristande språkkunskaper i svenska. Riksrevisionen bedömer att regeringens satsningar på regionalt yrkesvux på gymnasial nivå inte i tillräckligt stor utsträckning riktats till dem med mycket kort utbildningsbakgrund och bristande språkkunskaper i svenska.

Regeringens satsningar på fler utbildningsplatser inom komvux har sedan 2017 fokuserat på yrkesutbildning på gymnasial nivå inom ramen för regionalt yrkesvux. De statliga bidrag som kommunerna kan söka för att ta fram utbildningar där

reguljär utbildning kombineras med sfi-studier finns också enbart för yrkesutbildningar på gymnasial nivå.

Granskningen visar att kommuner tar fram olika lösningar för kortutbildade arbetssökande som delvis täcker behoven hos dessa. Det finns också utbildning inom ramen för folkhögskolorna som har andra antagningsregler än inom komvux. Granskningen visar att en högre andel av de anvisade som övergick till utbildning inom folkhögskolorna har lägre utbildningsnivå och lägre språkkunskaper i svenska, än de som övergick till komvux. Det talar för att folkhögskolorna är ett viktigt komplement för att nå denna grupp.

6.5 Samverkan central för att få en helhetssyn

Riksrevisionens bedömer att samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna inte har fungerat tillfredställande. Regeringens målsättning att öka övergångarna till reguljär utbildning innebär att arbetsmarknadspolitiken tydligt kopplas samman med utbildningspolitiken. För att det ska fungera krävs en väl fungerande samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna samt andra utbildningsanordnare. Under den granskade perioden har det funnits olika samverkansuppdrag och olika ansvariga parter för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. Samverkan har främst skett i form av olika överenskommelser med bland andra Arbetsförmedlingen och kommuner som parter.

Övergång till reguljär utbildning för kortutbildade har under perioder fått ett för begränsat utrymme i Arbetsförmedlingens samverkansarbete, enligt Riksrevisionens bedömning. Det saknas också ett system för effektivt utbyte av information mellan Arbetsförmedlingen, kommunerna och andra utbildningsaktörer, exempelvis folkhögskolorna.

Sedan 2021 har Arbetsförmedlingen utvecklat sitt samverkansarbete med kommunerna, på uppdrag av regeringen. Frågan om kortutbildades övergång till reguljära studier har prioriterats i det utvecklingsarbetet. Arbetsförmedlingen har sedan 2022 slutit nya eller reviderade överenskommelser om samverkan med kommunerna. Riksrevisionen bedömer att de flesta av dessa är relevanta för arbetet med kortutbildade arbetssökandes deltagande i reguljär utbildning, om än i varierad utsträckning. Flera överenskommelser har också en tydlig ambitionsnivå att samverka i individärenden. Det är bland annat viktigt eftersom det framkommer i granskningen att arbetssökande som Arbetsförmedlingen har anvisat att söka utbildning inte alltid fått en utbildningsplats. Det eftersom kommunen bedömt att den arbetssökande inte kan tillgodogöra sig utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå. År 2022 fick Arbetsförmedlingen också ett utpekat uppdrag om att samverka med kommuner i sin instruktion. Det är dock för tidigt att se om dessa förändringar leder till en bättre och mer långsiktig samverkan kring kortutbildade arbetssökande.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar med anledning av granskningen följande rekommendationer:

Till regeringen

- Se över de statliga regelverken och informationsansvaret gällande kortutbildade arbetssökandes försörjning vid reguljära studier så att det blir enklare att förstå och använda de möjligheter som systemet medger.

Till Arbetsförmedlingen

- Stärk uppföljningen och kontrollen av anvisningarna att söka utbildning genom exempelvis mer effektiva digitala handläggningssystem.
- Följ upp att samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen fungerar väl avseende övergången från arbetslöshet till reguljär utbildning och säkerställ att den är stabil över tid.

Referenslista

Författningar mm.

Dir. 2023:65, *Förbättrat informationsutbyte och en mer ändamålsenlig lagreglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.*

Ds 2021:27, *Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet.*

Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

Förordning (2017:532) om studiestartsstöd.

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

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

Förordning (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Lag (2000:625) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Lag (2017:527) om studiestartsstöd.

Regeringsbeslut A2017/02426/A, A2017/02216/SV, *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Arbetsförmedlingen.*

Regeringsbeslut A2018/01970/A, A2018/01960/SV, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen.*

Regeringsbeslut A2019/02240/A, A2019/02134/SV, *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Arbetsförmedlingen.*

Regeringsbeslut A2020/02504, A2020/02442, *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Arbetsförmedlingen.*

Regeringsbeslut A2021/02342, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Arbetsförmedlingen.*

Regeringsbeslut A2022/01553, *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Arbetsförmedlingen.*

Regeringsbeslut A2023/01650, A2023/01408, A2023/01620, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Arbetsförmedlingen.*

Regeringsbeslut U2023/02553 (delvis), U2023/03352, U2023/03475, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Statens skolverk.*

Regeringsbeslut A2023/01742, A2023/01716 (delvis), A2021/01792 m.fl.,
Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Arbetsförmedlingen.

Regeringsbeslut U2023/03644 (delvis), U2023/03656, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Centrala studiestödsnämnden.*

Skollag (2010:800).

Socialtjänstlag (2001:453).

Studiestödslag (1999:1395).

SOSFS 2013:1, *Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd.*

Ändringsförfattning SFS 2020:809, *Förordningen (2020:809) om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.*

Ändringsförfattning SFS 2023:612, *Förordning (2023:612) om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.*

Rapporter, utredningar, mm.

Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens verksamhetsplan 2020*, dnr. Af-2019/0017 2992, 2020.

Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens verksamhetsplan 2021*, dnr. Af-2020/0064 8443, 2021.

Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens verksamhetsplan 2022*, dnr. Af-2021/0011 6302, 2022.

Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens verksamhetsplan 2023*, version 1.1, dnr. Af-2022/002963, 2023.

Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2022*, dnr. Af-2022/0111 2738, 2023.

Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2023*, dnr. Af-2023/0054 8720, 2024.

Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknaden för kortutbildade*, dnr. Af-2022/0009 4862, 2022.

Arbetsförmedlingen, *Att utbilda sig eller att låta bli? En kartläggning av regelverk och ekonomiska drivkrafter för utrikesfödda kvinnor*, dnr. Af-2018/0027 1987, 2018.

Arbetsförmedlingen, *Budgetunderlag 2018–2020*, dnr. Af-2016/0008 3069, 2017.

Arbetsförmedlingen, *Budgetunderlag 2019–2021*, dnr Af-2017/0026 4044, 2018.

Arbetsförmedlingen, *Budgetunderlag 2020–2022*, dnr. Af-2018/0017 5953, 2019.

Arbetsförmedlingen, *En nationell strategi för karriärvägledning*, dnr. Af- 2018/0017 8563, 2018.

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

Arbetsförmedlingen, *Fördjupad information om studiestartsstödet*, dnr. Af-2020/0055 3323, 2020.

Arbetsförmedlingen, *Fler anvisningar till reguljär utbildning*, dnr. Af-2021/0026 4333, 2021.

Arbetsförmedlingen, *Handläggarstöd Sanktioner till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser*, version 16, dnr. Af-2023/0114 5944, 2023.

Arbetsförmedlingen, *Internt styrande och vägledande dokument*, version 17, dnr. Af-2024/00033365, 2024.

Arbetsförmedlingen, *Matchning till jobb genom utbildning*, dnr. Af-2016/0030 8007, 2017.

Arbetsförmedlingen, *PM Utgångspunkter vid anvisning att söka utbildning*, 2023-10-09, 2023.

Arbetsförmedlingen, *Samverkan med kommuner och Delegationen för unga och nyanlända till arbete. Återrapport*, dnr. Af-2021/0065 2282, 2021.

Arbetsförmedlingen, *Slutredovisning. Likvärdig service i hela landet 2021-10-01*, dnr. Af-2021/00114021, 2021.

Arbetsförmedlingen, *Uppdrag att minska långtidsarbetslösheten. Återrapport 1*, dnr. Af-2022/0104 2982, 2023.

Arbetsförmedlingen, *Utgångspunkter för samverkan om nyanländas etablering*, dnr. Af-2018/0061 0769, 2019.

Arbetsförmedlingen, *Verksamhetsplan 2017*, dnr. Af-2016/0003 3730, 2017.

Arbetsförmedlingen, *Verksamhetsplan 2018*, dnr. Af-2017/0016 6626, 2018.

Arbetsförmedlingen, *Verksamhetsplan 2019*, 2019.

Arbetsförmedlingen, *Återrapport. Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden*, dnr. Af-2022/0114 1951, 2023.

Arbetsförmedlingen, *Öka övergångar till reguljär utbildning. Återrapport om utbildningsplikten*, dnr. Af-2021/0067 4581, 2021.

Arbetsförmedlingen, *Öka övergångar till reguljära studier. Återrapport (del 2)*, dnr. Af-2021/0067 4581, 2022.

Arbetsförmedlingen och Skolverket, *Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner för att underlätta övergångar till studier i kommunal vuxenutbildning*, dnr. Af-2021/0016 1565, 2021.

Arbetsmarknadsdepartementet, *Förlängning av uppdrag om förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner för att underlätta övergångar till studier i kommunal vuxenutbildning*, dnr. A2023/01344, 2023.

Arbetsmarknadsdepartementet, *Konsekvensutredning ändring av förordningen (2000:643) om arbetsmarknadspolitiska program (programförordningen)*, (A2020/), 2020.

Arbetsmarknadsdepartementet, *Uppdrag till Arbetsförmedlingen att minska långtidsarbetslösheten*, dnr. A2022/00330, 2022.

Arbetsmarknadsdepartementet, *Uppdragsbeskrivning om förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner för att underlätta övergångar till studier i kommunal vuxenutbildning*, dnr. A2023/00083, 2023

CSN, *Lånebenägenhet bland studerande med studiemedel*, dnr. 2017-219-5265, 2017.

CSN, *Studiestartsstöd 2019*, dnr. ADM/2020:3, 2020.

CSN, *Studiestödet 2022 – en uppföljning av studiestödets utveckling och effekter*, dnr. ADM/2023:245, 2023.

Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua), *Lokal överenskommelse om samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen.Handledning för kommuner och Arbetsförmedlingen som vill utveckla samverkan*, 2020

Folkbildningsrådet, *Folkhögskolornas kurser i samarbete med Arbetsförmedlingen 2023 Studiemotiverande folkhögskolekurs och Etableringskurs på folkhögskola*, dnr. 24/00233, 2024.

Riksrevisionen, *Stöd och matchning – ett valfrihetssystem för arbetssökande*, RiR 2020:13, 2020.

Riksrevisionen, *Skynda långsamt – de statliga servicekontoren i ny regi*, RiR 2022:28, 2022.

Skolverket, *Distansundervisning i den kommunala vuxenutbildningen 2019*, dnr. 2020:906, 2020.

Skolverket, *Information om och stöd i genomförandet av kombinationsutbildningar inom komvux*, dnr. 2021:2069, 2023.

Socialstyrelsen, *Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten*, 2021.

SOU 2013:20, *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet.*

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

SOU 2023:7, *På egna ben – Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden.*

SOU 2024:16, *Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna.*

Statskontoret, *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag*, 2019:3, 2019.

Sveriges kommuner och regioner (SKR), *Anvisade att söka till reguljära studier och sen då?*, 2021.

Sveriges kommuner och regioner (SKR), *Yrkesutbildning, kombinationsutbildning och elevstöd inom komvux*, 2023.

Riksdagstryck

Bet. 2016/17: UbU20, *Studiestartsstöd – ett nytt rekryterande studiestöd*, rskr. 2016/17:285.

Bet. 2021/22: UbU9, *En sammanhållen utbildning för nyanlända som har utbildningsplikt*, rskr. 2021/22:146.

Prop. 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012 – Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv*, bet. 2011/12:AU2, rskr. 2011/12:88.

Prop. 2016/17:158, *Studiestartsstöd – ett nytt rekryterande studiestöd*, bet. 2016/17:UbU20, rskr. 2016/17:285.

Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, bet. 2017/18:KU2, rskr. 2017/18:2.

Prop. 2022/23:1, *Budgetpropositionen för 2023 – Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv*, bet. 2022/23:2, rskr. 2022/23:90.

Prop. 2022/23:1, *Budgetpropositionen för 2023 – Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.*

Prop. 2023/24:1, *Budgetpropositionen för 2024 – Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.*

Prop. 2023/24:1, *Budgetpropositionen för 2024 – Utgiftsområde 15 Studiestöd*, bet. 2023/24:UbU2, rskr. 2023/24:96.

Webbsidor

Arbetsförmedlingen, "Karriärvägledning på egen hand", <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssokande/yrken-och-framtid/karriarvagledning-pa-egen-hand>, hämtad 2024-02-16.

Arbetsförmedlingen, "Skriv in dig som arbetssökande", <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssokande/arbetslos---vad-hander-nu/skriv-in-dig>, hämtad 2024-02-21.

Arbetsförmedlingen, "Vår organisation", <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/var-verksamhet/organisation>, hämtad 2023-12-11.

CSN, "Antal veckor med studiemedel", https://www.csn.se/fragor-och-svar/hur-manga-veckor-kan-jag-fa-studiemedel/antal-veckor-med-studiemedel.html#expand:svid10_3bc72e5c15cce36b4231a9b, hämtad 2024-01-31.

CSN, "Högre bidrag", https://www.csn.se/bidrag-och-lan/studiestod/tillagg-till-studiestodet/for-studier-med-studiemedel/hogre-bidraget-for-vissa-studier.html#expand:svid10_7ceb52b315ad72aa59e4a836, hämtad 2024-01-15.

CSN, "Tilläggsbidrag för dig som har barn", <https://www.csn.se/bidrag-och-lan/studiestod/tillagg-till-studiestodet/for-studier-med-studiemedel/tillaggsbidrag.html>, hämtad 2024-01-31.

CSN, "Studiemedel", <https://www.csn.se/bidrag-och-lan/studiestod/studiemedel.html#h-Hurmycketpengarkanjagfaochlana>, hämtad 2023-11-28.

CSN, "Studieresultat", https://www.csn.se/fragor-och-svar/hur-manga-poang-maste-jag-klara-for-att-fortsatta-fa-studiemedel/studieresultat.html#expand:svid10_3bc72e5c15cce36b423ec8c, hämtad 2024-01-15.

CSN, "Studiestartsstöd", https://www.csn.se/bidrag-och-lan/studiestod/studiestartsstod.html#expand:svid10_62fc105b15ddec46fc404, hämtad 2013-11-28.

CSN, "Ändrat antal poäng eller kurser", <https://www.csn.se/om-nagot-hander-eller-andras/andrat-antal-poang-eller-kurser.html>, hämtad 2024-01-15.

Folkbildningsrådet, "Folkhögskola", <https://www.folkbildningsradet.se/folkhogskola/>, hämtad 2023-11-27.

Folkhögskola.nu, "Antagningskrav till folkhögskolan", <https://www.folkhogskola.nu/om-folkhogskola/ansokan/antagningskrav/>, hämtad 2023-11-27.

Folkhögskola.nu, "Allmän kurs – ett alternativ till komvux",
<https://www.folkhogskola.nu/om-folkhogskola/folkhogskolans-kurser-och-utbildningar/vad-ar-allman-kurs/>, hämtad 2023-12-13.

Försäkringskassan, "Aktivitetsstöd eller utvecklings-ersättning när du deltar i Arbets-förmedlingens program",
<https://www.forsakringskassan.se/privatperson/arbetssokande/aktivitetsstod-eller-utvecklingsersattning-nar-du-deltar-i-arbetsformedlingens-program>, hämtad 2023-11-27.

SCB, "Utbildningsnivån i Sverige", <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/utbildning-jobb-och-pengar/utbildningsnivan-i-sverige/>, hämtad 2024-02-24.

Skolverket, "Anordna yrkesutbildning inom regionalt yrkesvux",
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/anordna-och-administrera-utbildning/anordna-utbildning-inom-komvux/yrkesutbildning-inom-komvux/anordna-yrkesutbildning-inom-regionalt-yrkesvux>, hämtad 2024-02-05.

Skolverket, "Utbildningsplan för sammanhållen utbildning för nyanlända vuxna",
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/nyanlandas-utbildning/utbildning-for-nyanlanda-vuxna/utbildningsplan-for-sammanhallen-utbildning-for-nyanlanda-vuxna>, hämtad 2023-11-27.

Bilaga 1. Metod

Registeranalys

Delfråga 1 besvaras delvis med kvantitativ metod. Deskriptiva analyser genomförs av registerdata från Arbetsförmedlingen som samkörs med SCB:s register över deltagare inom komvux, sfi, Folkhögskoleregistret samt CSN. Detta för att klarlägga i vilken utsträckning arbetslösa faktiskt övergår till utbildning. Till skillnad från Arbetsförmedlingen kan vi identifiera arbetslösa i de olika utbildningsregistren och på så sätt undersöka om de som anvisats att söka till utbildning eller avaktualiserats till utbildning faktiskt påbörjar och genomför dessa utbildningar. Vi har även kompletterat med viss bakgrundsinformation från SCB:s LISA-register.

I tabell 7 redovisas deskriptiv statistik för det urval av anvisade som redovisas i rapporten. Det är arbetssökande på Arbetsförmedlingen mellan 25 och 64 år utan funktionshinder som har kort utbildning, dvs ej fullföljt gymnasiet. Det är anvisningar som skett utanför etableringsprogrammet samt att det är endast individens första anvisning.

Tabell 7 Deskriptiv statistik urval av anvisade, 2018–2021

Variabel	Genomsnitt
Gått över till reguljär utbildning inom tre terminer	0,3
Fått minst ett godkänt betyg inom tre terminer	0,25
Andel kvinnor	0,61
Ålder	38,76
Tid sedan senaste invandring	7,42
Om det finns små barn i hushållet	0,39
Andel som läst sfi	0,77
Högsta uppnådda sfi nivå:	
sfi A	0,11
sfi B	0,25
sfi C	0,18
sfi D	0,2
Högsta utbildningsnivå:	
Saknar formell grundläggande utbildning	0,16
Förgymnasial utbildning kortare än 9 år	0,48
Förgymnasial utbildning 9 (10) år	0,36
Utrikes född	0,92
Inrikes född	0,08
Antal individer	8 199

I tabell 8 nedan redovisas resultaten av deskriptiva skattningar av sannolikheten att gå över till reguljär utbildning och få minst ett godkänt betyg för gruppen som anvisats att söka reguljär utbildning. Kontroller för år har använts men redovisas inte i tabellen. Jämförelsekategorierna är de som inte har läst sfi och utbildningsnivå 0, saknar formell grundläggande utbildning. Jämförelsearbetsmarknadsområde är område mitt. sfi 0 utgör de individer som inte läst klart sfi eller inte nått nivån godkänt på någon kurs ännu.

Resultaten visar att det finns tydlig positiv samvariation mellan uppnådd sfi-nivå och sannolikheten att gå över till reguljär utbildning och få minst ett godkänt betyg. Kvinnor har högre sannolikhet att gå över och ta betyg medan tid sedan invandring uppvisar en negativ samvariation, dvs ju längre du varit i Sverige desto sämre utfall.

Detta kan förefalla oväntat men en möjlig förklaring är att variabeln delvis fångar ålder och att äldre har svårare att tillgodogöra sig utbildning än yngre, men det ska även sägas att urvalet är relativt litet och gruppen kan skilja sig systematiskt åt jämfört med andra arbetssökande i hänseenden vi inte kan observera.

Tabell 8 Probitskattningar av att ha anvisats och övergått till reguljär utbildning samt att ha fått minst ett godkänt betyg, åren 2018 – 2021

	Gått över till reguljär utbildning	Minst ett godkänt betyg
sfi 0	-0,279*** (0,0583)	-0,249*** (0,0614)
sfi A	-0,129 (0,0725)	-0,0515 (0,0748)
sfi B	-0,0117 (0,0569)	0,00750 (0,0595)
sfi C	0,216*** (0,0598)	0,195** (0,0625)
sfi D	1,073*** (0,0570)	0,914*** (0,0583)
Förgymnasial utbildning kortare än 9 år	-0,0728 (0,0453)	-0,0750 (0,0467)
Förgymnasial utbildning 9 (10) år	0,0138 (0,0478)	0,00297 (0,0494)
Kvinna	0,323*** (0,0333)	0,372*** (0,0348)
Utrikesfödd	-0,178* (0,0765)	0,00396 (0,0813)
Ålder	-0,00605** (0,00192)	-0,00334 (0,00200)
Tid sedan senaste invandring	-0,0190*** (0,00293)	-0,0228*** (0,00317)
Om det finns små barn i hushållet	0,0234 (0,0355)	0,0422 (0,0365)
Gift eller i partnerskap	-0,0319 (0,0346)	0,0253 (0,0357)
Norr	-0,0525 (0,0612)	-0,0218 (0,0630)

	Gått över till reguljär utbildning	Minst ett godkänt betyg
Stockholm-Gotland	-0,238*** (0,0460)	-0,223*** (0,0481)
Syd	-0,105* (0,0516)	-0,129* (0,0536)
Väst	0,0437 (0,0429)	0,0655 (0,0442)
Öst	-0,00250 (0,0651)	0,0000786 (0,0676)
Konstant	-0,224 (0,121)	-0,720*** (0,126)
Antal obs	8 197	8 197

Not. * = $p < 0,05$. ** = $p < 0,01$. *** = $p < 0,001$.

I tabell 9 redovisas deskriptiv statistik för de som ingår i analysen av de som studerar med aktivitetsstöd i rapporten. Det är även här inskrivna arbetssökande mellan 25 och 64 år utan funktionshinder med kort utbildning, dvs ej fullföljt gymnasiet. Individer som fått beslut i etableringsprogrammet och som finns ibland populationen som anvisats ingår ej. Den senare restriktionen gör att urvalet minskar med nästan 1200 individer. Det är individens första beslut som ingår.

Tabell 9 Deskriptiv statistik urval av de som läser med aktivitetsstöd, ej anvisade 2017–2021

Variabel	Genomsnitt
Gått över till reguljär utbildning inom tre terminer	0,72
Fått minst ett godkänt betyg inom tre terminer	0,64
Andel kvinnor	0,66
Ålder	38,03
Tid sedan senaste invandring	5,81
Om det finns små barn i hushållet	0,41
Andel som läst sfi	0,83
Högsta uppnådda sfi nivå:	
sfi A	0,09
sfi B	0,19
sfi C	0,16
sfi D	0,42
Högsta utbildningsnivå:	
Saknar formell grundläggande utbildning	0,14
Förgymnasial utbildning kortare än 9 år	0,44
Förgymnasial utbildning 9 (10) år	0,42
Utrikes född	0,91
Inrikes född	0,09
Antal individer	5 469

I tabell 10 nedan redovisas resultaten av deskriptiva skattningar av sannolikheten att gå över och få minst ett godkänt betyg för gruppen som läser på reguljär utbildning med aktivitetsstöd. Kontroller för år har använts men redovisas inte i tabellen.

Jämförelsekategorierna är de som inte har läst sfi och utbildningsnivå 0, dvs saknar formell grundläggande utbildning. Jämförelsearbetsmarknadsområde är område mitt. Sfi 0 utgör de individer som inte läst klart sfi eller inte nått nivån godkänt på någon kurs ännu.

Resultaten av de deskriptiva skattningarna för gruppen som läser med aktivitetsstöd visar på samma samvariation vad gäller uppnådd sfi-nivå som för anvisade att söka reguljär utbildning. Ju högre uppnådd nivå desto större sannolikhet att gå över och lyckas med den reguljära utbildningen.

Tillskillnad från anvisade så har initial utbildningsnivå en tydligare samvariation med de båda utfallen. Högre nivå ökar sannolikheten att gå över till reguljär utbildning och att lyckas med den samma. Här är samvariationen mellan år sedan senaste invandring positiv medan ålder är negativ på sannolikheten att gå över till reguljär utbildning. Det finns ingen tydlig samvariation mellan ålder och sannolikheten att få minst ett godkänt betyg.

Tabell 10 Probitskattningar av övergång och att få minst ett godkänt betyg, arbetssökande som fått beslut om att läsa med aktivitetsstöd, 2017 - 2021

	Gått över till reguljär utbildning	Minst ett godkänt betyg
sfi 0	-1,001*** (0,108)	-0,914*** (0,0978)
sfi A	-1,239*** (0,119)	-1,182*** (0,111)
sfi B	-0,809*** (0,104)	-0,695*** (0,0931)
sfi C	-0,321** (0,105)	-0,243** (0,0931)
sfi D	0,890*** (0,108)	0,533*** (0,0869)
Förgymnasial utbildning kortare än 9 år	0,0297 (0,0655)	0,0116 (0,0604)
Förgymnasial utbildning 9 (10) år	0,232*** (0,0700)	0,173** (0,0627)
Kvinna	0,0298 (0,0473)	0,109** (0,0410)
Utrikesfödd	-0,786*** (0,144)	-0,167 (0,114)
Ålder	-0,0140*** (0,00272)	-0,00445 (0,00236)
Tid sedan senaste invandring	0,0326*** (0,00566)	0,0160*** (0,00467)
Om det finns små barn i hushållet	-0,0681 (0,0515)	-0,0466 (0,0445)

	Gått över till reguljär utbildning	Minst ett godkänt betyg
Gift	0,0762 (0,0517)	0,113* (0,0451)
Norr	-0,242** (0,0817)	-0,204** (0,0725)
Stockholm-Gotland	0,168 (0,109)	0,0816 (0,0844)
Syd	-0,217*** (0,0613)	-0,264*** (0,0532)
Väst	-0,245*** (0,0681)	-0,325*** (0,0590)
Öst	-0,0559 (0,0712)	-0,0854 (0,0643)
Cons	2,298*** (0,192)	0,935*** (0,150)
Antal obs,	5 468	5 468

Not. * = $p < 0,05$. ** = $p < 0,01$. *** = $p < 0,001$.

Intervjuer och dokumentstudier

Den kvalitativa intervjun ger möjlighet att exempelvis studera ett skeende eller en process utifrån den svarandes perspektiv. Intervjuer är på så sätt lämpliga för att beskriva exempelvis handläggning utifrån handläggarnas perspektiv.

I denna granskning har vi genomfört både enskilda intervjuer och fokusgruppsintervjuer. Fokusgruppsintervjuer kan bidra till att ge en djupare beskrivning av frågeställningarna, eftersom interaktionen mellan deltagarna i gruppen bidrar till en fördjupad diskussion som kan vara svår att skapa i ett möte mellan en intervjuare och en ensam svarande.

För att granska handlägningsprocessen har vi genomfört en fokusgrupp i var och en av Arbetsförmedlingens sex regioner plus en extra i ett storstadsområde, med cirka fyra förmedlare i varje samt en med förmedlare inom PDM. Syftet med fokusgrupperna är att få en bild av hur handläggningen går till och att identifiera hinder i processen. Vi har utgått från en förutskickad skiss till deltagarna över hur vi uppfattat att handlägningsprocessen ser ut utifrån de styrdokument som vi tidigare läst. Grupperna diskuterade processen och på så sätt fick vi fram skillnader i handläggning mellan grupperna. I fokusgrupperna ställde vi även frågor om vilka hinder och framgångsfaktorer som handläggarna uppfattar att det finns för individernas övergång till reguljär utbildning.

Vi har också intervjuat personer i Arbetsförmedlingens sex regioner samt genomfört ett flertal intervjuer med personer på Arbetsförmedlingens huvudkontor utifrån deras funktioner. Det avser personer som arbetar vid de enheter som ansvarar för frågor om övergång till reguljär utbildning och anvisning, enheter som ansvarar för

kontrollfunktionen vid Arbetsförmedlingens huvudkontor, för styrning, analys, juridiskt stöd samt för matchningstjänster.

Vi har också genomfört intervjuer med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet och Utbildningsdepartementet. Vi har ställt frågor om framtagande av de styrsignaler och insatser som avser kortutbildade arbetssökande.

Vi har även genomfört sju intervjuer med kommuner som en del i analysen av samverkan, men också för att förstå kommunernas roll i arbetet med övergången till reguljära studier. Kommunurvalet har planerats så att vi har träffat minst en kommun i var och en av Arbetsförmedlingens sex regioner. Vi har beaktat en spridning sett till kommunstorlek, stad/landsbygd samt socioekonomiska och andra bakgrundsfaktorer i urvalet. Vi har också intervjuat SKRs nätverk för vuxenutbildning.

Utöver det har vi också träffat Rörselefolkhögskolornas riksorganisation (RIO) och Vuxenutbildning i samverkan (ViS) samt tre leverantörer för Rusta och matcha.

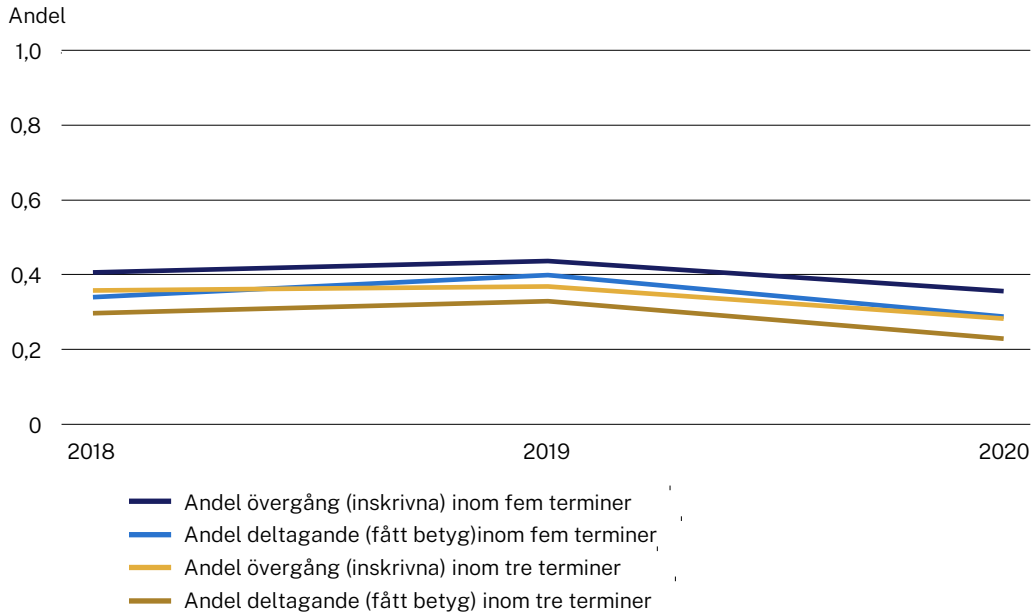
Som en del av analysen av Arbetsförmedlingens samverkan med kommunerna har vi även samlat in och gått igenom de nya eller reviderade överenskommelser som fanns diarieförda på Arbetsförmedlingens huvudkontor i augusti 2023. Omkring 200 stycken. De överenskommelser som samlades in hade tagits fram i enlighet med den nya mall och handling för överenskommelser om samverkan som Arbetsförmedlingen lanserade under 2022. I analysen av överenskommelserna har vi bedömt deras relevans sett till arbetet med att öka kortutbildade arbetssökande övergång till reguljära studier.

Vi har även gått igenom Arbetsmarknadsdepartementets underlag inför myndighetsdialoger med Arbetsförmedlingen samt tillgängligt underlag som ligger till grund för beslut om insatser för kortutbildade arbetssökande. Vi har också genomfört intervjuer på Arbetsförmedlingens huvudkontor där vi bland annat har ställt frågor om deras uppfattning av styrning och tolkning av uppdrag från regeringen. Formella styrdokument så som regleringsbrev, förordningar och propositioner har också varit en del av analysen, med särskilt fokus på motstridigheter i uppdrag och målformuleringar.

Vi har även gått igenom ett flertal av Arbetsförmedlingens rapporter, återrapporering och redovisningar av regleringsbrevsuppdrag som berör frågan om kortutbildade arbetssökandes övergång till reguljär utbildning. Handläggarsöd och information riktad mot arbetsförmedlare och andra medarbetare på Arbetsförmedlingens intranät utgör också underlag till granskningen. Rapporter, dokument eller andra uppgifter från andra myndigheter och organisationer har också använts som underlag till rapporten. Exempelvis från CSN, Skolverket, Sveriges kommuner och regioner samt Delegationen för unga och nyanlända till arbete.

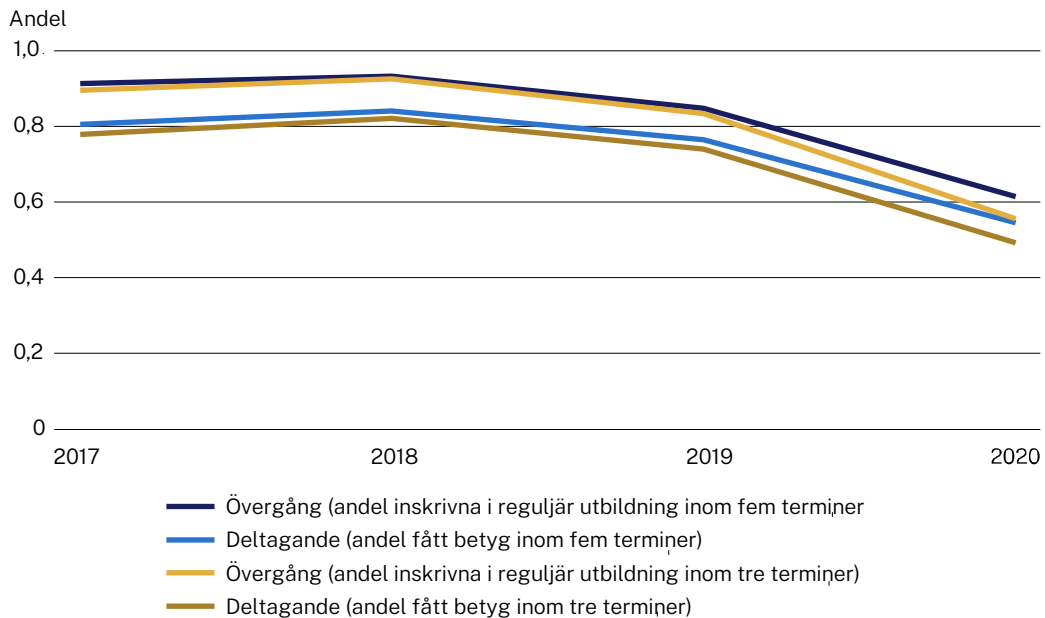
Bilaga 2. Utökade analyser

Diagram 5 Anvisade som övergått till reguljär utbildning och fått minst ett godkänt betyg inom tre respektive fem terminer



Källa: Arbetsförmedlingens datalager, SCB LISA, SCB Utbildningsregistret.

Diagram 6 Andel som övergått till reguljär utbildning och fått minst ett godkänt betyg inom tre respektive fem terminer, arbetslösa som läser med aktivitetsstöd utanför etableringsprogrammet



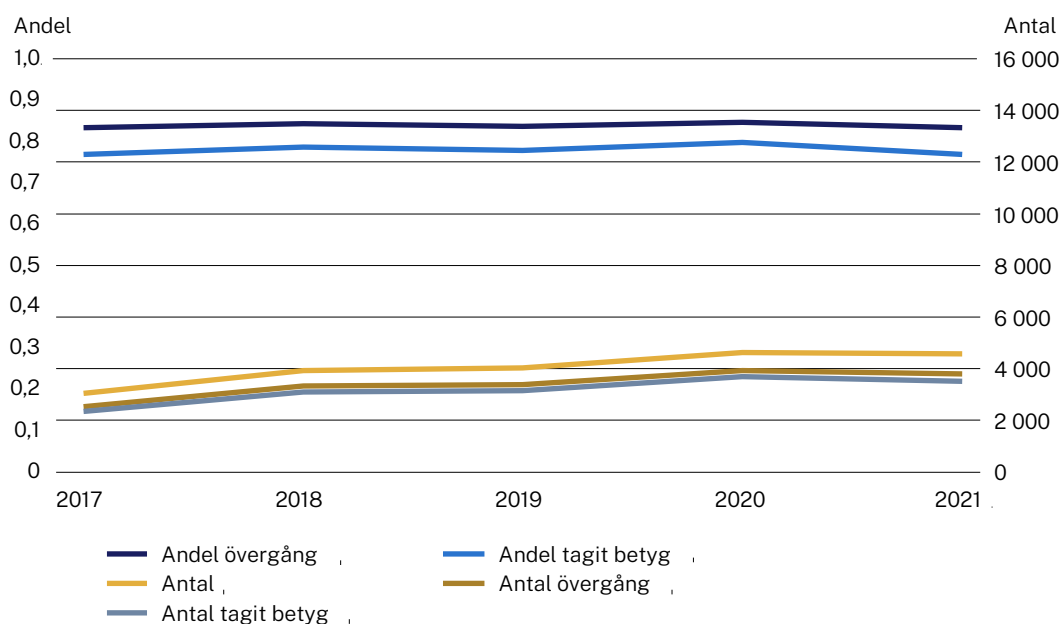
Källa: Arbetsförmedlingens datalager, SCB LISA, SCB Utbildningsregistret.

De som skrivits ut från Arbetsförmedlingen med studier som angiven orsak eller okänd orsak återfinns i varierad grad inom reguljär utbildning.

En hög andel av de med kort utbildning som avaktualiseras från Arbetsförmedlingen för studier återfinns också inom den reguljära utbildningen och tar betyg. Även de som lämnar Arbetsförmedlingen av okänd orsak återfinns i viss utsträckning bland de studerade inom reguljär utbildning. Av de som lämnar för utbildning övergår nästan 85 procent till reguljär utbildning och nästan 80 procent får minst ett godkänt betyg inom tre terminer. Nivån på andelen som går över och tar betyg har legat konstant över hela perioden och uppvisar inga fluktuationer. Antalet ökar något över perioden.

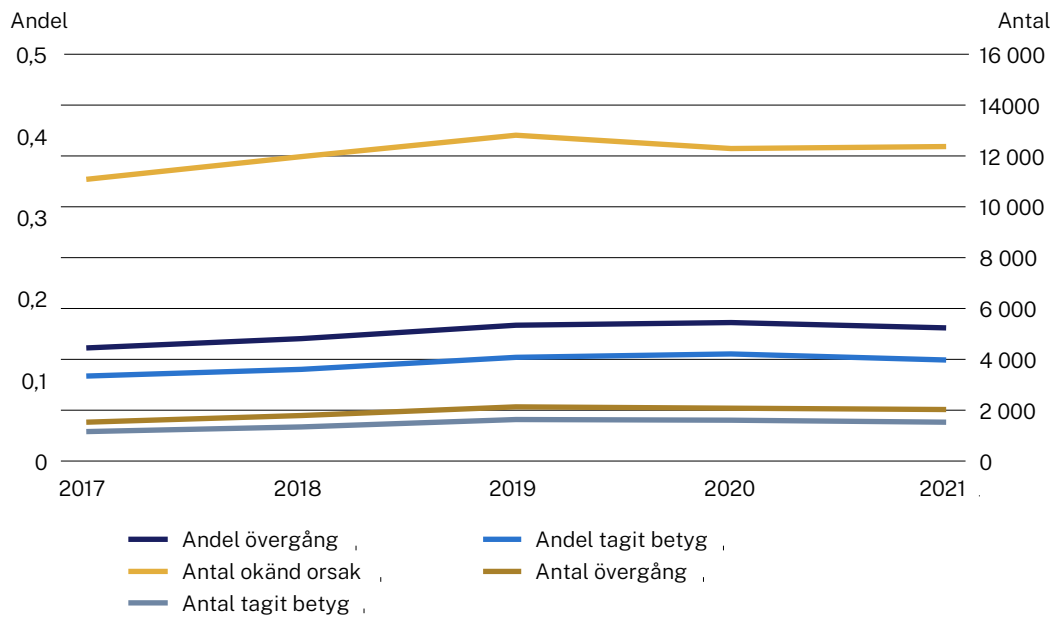
Riksrevisionens granskning visar att ca femton procent av de som lämnar av okänd orsak återfinns i reguljära studier inom tre terminer från att de lämnat Arbetsförmedlingen. Det har skett en viss ökning sedan 2017. Det innebär alltså att fler kortutbildade personer än vad Arbetsförmedlingen själva redovisar övergår till utbildning inom tre terminer.

Diagram 7 Andel och antal som övergått till reguljära studier och fått minst ett godkänt betyg inom tre terminer, kortutbildade arbetslösa som avaktualiserats från arbetsförmedlingen för utbildning mellan 25 och 64 år utan funktionshinder



Källa: Arbetsförmedlingens datalager, SCB LISA, SCB Utbildningsregistret.

Diagram 8 Andel och antal som övergått till reguljära studier och fått minst ett godkänt betyg inom tre terminer, kortutbildade arbetslösa som avaktualiserats av okänd orsak mellan 25 och 64 år utan funktionshinder



Källa: Arbetsförmedlingens datalager, SCB LISA, SCB Utbildningsregistret.

Kortutbildade arbetssökandes övergång till reguljär utbildning – uppdrag, verksamhet och styrning (RiR 2024:3)

Personer som saknar gymnasieexamen utgör en grupp som har svårt att få och behålla ett arbete. De är överrepresenterade bland de inskrivna på Arbetsförmedlingen och särskilt bland långtidsarbetslösa.

Regeringen har sedan 2017 styrt mot att inskrivna på Arbetsförmedlingen med kort utbildning och i behov av utbildning ska övergå till studier inom den kommunala vuxenutbildningen eller på folkhögskola. Riksrevisionen bedömer att målen för detta endast delvis har uppnåtts. Det beror på brister i både Arbetsförmedlingens arbete och regeringens styrning.

Arbetsförmedlingen brister framför allt när det gäller anvisningar till att arbetssökande ska söka reguljär utbildning. Särskilt kontrollen och uppföljningen av de anvisade brister.

Regeringens styrning har varit otydlig. Dessutom har regeringens satsningar på fler utbildningsplatser inom komvux inte i tillräcklig utsträckning riktats till dem med mycket kort utbildningsbakgrund och bristande språkkunskaper i svenska. Granskningen visar också att regelverken för individens försörjning vid reguljära studier sammantaget är komplicerade

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att förtydliga de statliga regelverken och informationsansvaret gällande kortutbildade arbetssökandes försörjning vid reguljära studier så att det blir enklare att förstå och använda de möjligheter som systemet medger.

Arbetsförmedlingen rekommenderas att stärka uppföljningen och kontrollen av anvisningarna att söka utbildning genom exempelvis mer effektiva digitala handläggningssystem. Arbetsförmedlingen bör även följa upp att samverka med kommunerna fungerar väl avseende övergången från arbetslöshet till reguljär utbildning, och säkerställa att den är stabil över tid.