

Diarienummer 2019/00190

BAKGRUND TILL FRAMTIDEN

EN OMVÄRLDSANALYS FÖR ESF+ PERIODEN 2021–2027

Innehåll

SAMMANFATTNING	7
UPPDRAG OCH GENOMFÖRANDE	9
Kommissionens förslag för Socialfonden plus	9
Uppdrag	9
Förutsättningar	9
Kommissionens landrapport	10
Europeiska rådets landspecifika rekommendationer	10
Den europeiska pelaren för sociala rättigheter	11
Kommissionens särskilda mål	11
Agenda 2030	12
Genomförande	12
STRUKTURFÖRÄNDRINGAR	14
Geografi och strukturpolitik	14
Demografi	15
Segregation	16
Konjunkturer	17
Digitalisering, ny tjänstemarknad och omställning	18
Förändrade relationer mellan uppdragsgivare och anställda	19
Hållbart arbetsliv	20
Behov av kompetens och arbetskraft	20
Nationell och kommunal arbetsmarknadspolitik	21
Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommuner	22
Reformeringen av Arbetsförmedlingen	22
RISKFaktorER SOM KAN FÖRSVÅRA ARBETSMARKNADSETABLERING	24
Arbetslösa med utsatt ställning på arbetsmarknaden	24
Arbetslösa med högst förgymnasial utbildning	25
Arbetslösa med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga	26
Sjukskrivnas återgång till arbete	29
Etablering på arbetsmarknaden för utrikesfödda	29
Återinträde på arbetsmarknaden för äldre	32
Återinträde på arbetsmarknaden för individer med lång tid utan arbete	34
Unga som varken arbetar eller studerar	35
Inspel från intressentundersökningen om prioriterade målgrupper för ESF+	38
KOMPETENSFÖRSÖRJNING OCH LIVSLÅNGT LÄRANDE	40
Formellt, icke-formellt och informellt lärande	40

Utbildningssystemet.....	40
Gymnasial utbildning.....	40
Eftergymnasial utbildning.....	41
Vuxenutbildning	41
Validering.....	43
Vägledning och arbetsmarknadskontakter i utbildningen	44
Könsstereotypa utbildningsval	44
Individens möjlighet till studier i vuxen ålder	45
Finansiering av studier och kompetensutveckling	46
Kompetensutveckling i arbetslivet	46
Vem eller vilka får kompetensutveckling	46
Vem erbjuder kompetensutveckling	47
Stort kompetensbehov, ett tillväxthinder	47
Ökade kompetenskrav.....	48
Kompetensförsörjningens organisering	49
Inspel från intressentundersökningen om livslångt lärande.....	51
EKONOMISK UTSATTHET	53
Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt	53
Ekonomisk utsatthet ur olika perspektiv.....	53
Riskfaktorer för ekonomisk utsatthet	54
En sammansatt problembild	55
SAMMANSTÄLLNING OCH ANALYS AV DE REGIONALA PRIORITERINGARNA	56
Sammanfattande mönster	56
Sammanhållningspolitiken	57
INTRESSENTUNDERSÖKNING OM ESF+ 2021 – 2027	58
REGLERK SOM PÅVERKAR PROGRAMGENOMFÖRANDET	62
Statligt stöd	62
Medfinansiering	63
SLUTSATSER OCH PRIORITERINGAR	65
Tematiska målområden.....	65
Ekonomisk utsatthet.....	66
Etablering på arbetsmarknaden	66
Återinträde på arbetsmarknaden.....	67
Instabil ställning på arbetsmarknaden	68
Stabil ställning på arbetsmarknaden.....	69
Den glesa geografien	70

Koppling till Kommissionens särskilda mål.....	70
KÄLLFÖRTECKNING.....	71
BILAGOR	78
Kommissionens landrapport för Sverige	78
Frågor i intressentundersökningen	81
Sändlista för intressentundersökningen	81

SAMMANFATTNING

Svenska ESF-rådet har regeringens uppdrag att till den 1 april 2020 utveckla ett förslag till ett nationellt program för Socialfonden plus (ESF+) för perioden 2021–2027. Uppdraget inleds med att sammanställa en omvärldsanalys med preliminära prioriteringar för fonden. Analysen ska lämnas till regeringen senast den 1 oktober 2019.

Ett program för ESF+ ska bidra till att förstärka arbetsmarknadspolitiken. Programmet omfattar sju år, och bör därför utformas för att kunna möta förändringar i ekonomi och samhälle utan att kräva en omfattande administrativ hantering för att justera i inriktningen på prioriterade områden. Genom att sätta individen och arbetsmarknadspolitiken i centrum, och föreslå tematiska målområden där behoven är som störst, inte *målgrupper*, är vår avsikt att skapa flexibilitet och dynamik i genomförandet av programmet.

Förslaget är indelat i fem målområden där en individ inom en specifik ålderskategori, hens ursprung eller funktionsnedsättning inte spelar någon roll för vilket målområde som är relevant. Det är individens förutsättningar, relation till och ställning på arbetsmarknaden som avgör inom vilket målområde som insatser sätts in. Målområdena är följande:

- ekonomisk utsatthet,
- etablering på arbetsmarknaden,
- återinträde på arbetsmarknaden,
- instabil ställning på arbetsmarknaden, och
- stabil ställning på arbetsmarknaden.

För att vara en relevant aktör på en arbetsmarknad i förändring, är det viktigt att ESF+ främjar kompetens både på och utanför arbetsmarknaden. Det handlar om insatser direkt till individer, att bygga strukturer och samverkan, samt attitydpåverkan för att förändra könssegregerade yrkesval, och för att underlätta för individer, som trots god ekonomiskt tillväxt saknar reguljärt arbete.

Ur ett socialfondsperspektiv står möjligheten till egenförsörjning i fokus, varför åtgärder för ekonomiskt utsatta individer föreslås vara att hjälpa individer till arbete eller studier. Ekonomisk utsatthet är ett nytt område i ESF+ i och med sammanslagningen med Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt. Genom att hjälpa fler att försörja sig själva minskar fattigdomen i samhället, och individen får bättre förutsättningar att självständigt bestämma över sin egen framtid. En förbättrad ekonomisk standard påverkar även barnens chanser till utbildning och villkor för det kommande arbetslivet. Med begreppet ekonomisk utsatthet syftar vi på dem som återfinns inom definitionen relativ fattigdom.

Gruppen i arbetsför ålder i relation till befolkningen i stort kommer att minska, vilket betyder att färre kommer att behöva försörja fler. Befolkningsökningen är ojämnt fördelad över landet. Gles- och landsbygdskommuner har i stort en negativ utveckling, medan storstadskommuner har en positiv. Detta ställer krav på en arbetsmarknad som är anpassningsbar och effektivt kan använda de resurser som finns.

ESF+ kan bidra till att förkorta och förenkla vägen till arbete. Omvärldsanalysen visar på fyra särskilda riskfaktorer som kan försvåra etableringen på arbetsmarknaden, eller återinträde på arbetsmarknaden för individer som hamnat utanför. Det handlar om de med högst förgymnasial utbildning, de med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, de som är födda utanför Europa samt de äldre på arbetsmarknaden.

Individer behöver ständigt rustats för att inte slås ut eller inte ens komma in på marknaden. I omvärldsanalysen beskrivs grupper med fastare arbetsvillkor som brukar förknippas med möjligheten till exempelvis kompetensutveckling, vilket kan stärka individens redan stabila ställning på arbetsmarknaden. Samtidigt ökar framväxten av gruppen sysselsatta med korta uppdrag, gig, som

ofta har en begränsad tillgång till kompetensutveckling och som i sin tur kan göra deras ställning instabil på arbetsmarknaden. Kompetensutveckling för omställning, förebyggande arbete i form av strategisk kompetensutveckling, valideringsinsatser och förstärkt samverkan bör vara centrala insatsområden för ESF+.

Viktigt är också tillgång till kvalificerad vägledning av studenter och arbetssökande, arbetsmarknadskontakter i utbildningen och möjligheterna att komplettera sin utbildning i vuxen ålder samt att studera vidare under yrkeslivet. En utmaning är yrkesverksammas möjligheter att ställa om till nya kompetenskrav, så att de har den kompetens som arbetsmarknaden kräver för att kunna bibehålla sina arbeten eller för att vara attraktiva nog för att hitta nytt arbete vid en eventuell omställningssituation. För att bidra till övergångar mellan utbildningssystemets olika delar och stimulera yrkesväxling behöver valideringen utvecklas till fler branscher och sektorer på ett enhetligt och kvalitetssäkrat sätt.

Kompetensförsörjning, kompetensutveckling och livslångt lärande handlar om möjligheten och rätten till grundläggande utbildning inför arbetslivet, och om att kontinuerligt lära sig nytt och utvecklas på arbetsmarknaden. Det formella utbildningssystemet har fått en allt viktigare roll för etableringen i arbetslivet. Utbildningssystemet behöver också kunna hantera möjligheter till omskolning, karriär- eller yrkesväxling eller till en kompletterande yrkes- eller högskoleutbildning. Vuxenutbildningen spelar en stor roll för nyanländas etablering, individers möjlighet att byta yrke mitt i livet och säkra kompetensförsörjningen till arbetslivet.

Könsstereotypa yrkesval minskar också rörligheten på arbetsmarknaden. Yrkesprogrammen är generellt mer populära bland män jämfört med kvinnor, och kvinnor i högre utsträckning än män söker sig till högskoleförberedande program. Det senare har en delförklaring i att många klassiskt kvinnliga yrken är högskoleyrken, vilket många mansdominerade yrken inte är. Strategiskt arbete med jämställdhet och ökade möjligheter att byta yrke i vuxen ålder kan bryta könsmönstren på arbetsmarknaden.

Omvärldsanalysen ska även ta hänsyn till de utmaningar som finns i de nordliga glesbefolkade regionerna. Deras särskilda förutsättningar beror på stora avstånd, låg befolkningstäthet och en åldrande befolkning, en liten kritisk massa samt regionala eller lokala arbetsmarknader. Specifika insatser kan vara särskilda distansöverbryggande insatser och om högre relativa kostnader per insats jämfört med ESF+ i övrigt.

UPPDRAG OCH GENOMFÖRANDE

Kommissionens förslag för Socialfonden plus

Den 30 maj 2018 presenterade kommissionen sitt förslag till förordning om Europeiska socialfonden plus (ESF+).¹ Kommissionen föreslår att ESF+ inrättas genom en sammanslagning av följande fonder och program: Europeiska socialfonden (ESF), Sysselsättningsinitiativet för unga, Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (Fead), EU-programmet för sysselsättning och social innovation (EaSI) samt det tredje programmet för unionens åtgärder på hälsoområdet (hälsoprogrammet). Tanken med sammanslagningen under ett gemensamt regelverk är att förstärka möjligheterna till synergier mellan dessa instrument, öka flexibiliteten och förenkla genomförandet så att den administrativa bördan minskas för förvaltande myndigheter och stödmottagare.

De två delarna som omfattas av direkt eller indirekt förvaltning, EaSI och hälsoprogrammet, kommer inte att ingå i programmet för ESF+. Därför berörs inte ämnen kring de delarna vidare i den här omvärldsanalysen.

ESF+ föreslås stödja genomförandet av principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter, hantera utmaningar som identifieras inom ramen för den europeiska planeringsterminen samt möta utmaningar som presenteras i de nationella reformprogrammen. ESF+ ska också stödja ett valbart antal av de elva särskilda målen i kommissionens förslag.

Planering, genomförande och uppföljning av ESF+ ska säkerställa jämställdhet mellan kvinnor och män samt främja lika möjligheter för alla och sakna diskriminering utifrån de sex diskrimineringsgrunderna.

Förslaget innehåller även skrivningar om en minsta andel som ska gå till social inkludering, unga och individer med materiell fattigdom. Förhandlingarna om regelverken pågår, och vad som blir resultaten av eventuella öronmärkningar återstår att se.

En nyhet i ESF+ är alltså integreringen av insatser som idag genomförs inom Fead. Kommissionen pekar på att insatser ska vara materiellt stöd, till exempel mat, kläder och härbärgen. I vederbörligt motiverade fall kan medel användas även till att främja social integrering av människor som lever i eller är i riskzonen för ekonomisk utsatthet. För Sveriges del kommer insatserna sannolikt att riktas till att främja social inkludering i likhet med dagens Fead.

Graden av medfinansiering är också en väsentlig förändring jämfört med nuvarande program. Kommissionen föreslår att bland andra Sverige ska ha en medfinansieringsgrad om 60 procent mot EU-medlen. Det betyder att den relation med 50/50 mellan EU:s respektive Sveriges finansiering överges för en modell med 40/60 för EU visavi Sverige.

Uppdrag

Svenska ESF-rådet har regeringens uppdrag att till den 1 april 2020 utveckla ett förslag till ett nationellt program för ESF+ för perioden 2021–2027. Uppdraget inleds med att sammanställa en omvärldsanalys som ska lämnas till regeringen senast den 1 oktober 2019.²

Förutsättningar

Tiden mellan att Svenska ESF-rådet fick uppdraget att göra en omvärldsanalys till att analysen ska lämnas in har varit kort. Omvärldsanalysen präglas därför av koncentrerade nedslag inom olika

¹ Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) om Europeiska socialfonden + (ESF+) SEC(2018) 273 final – SWD(2018) 289 final.

² Uppdrag att göra en omvärldsanalys och att lämna ett förslag till nationellt socialfondsprogram för perioden 2021–2027 (A2019/00683/A). Dnr 2019/00190.

sakområden som rör Socialfonden idag och sannolikt framgent. Ambitionen har varit att fånga de frågor som är mest väsentliga för ESF+ i Sverige, och att ha ett relevant underlag till ett nytt program. För att utveckla ett förslag till operativt program kommer vi att fortsätta med dialoger med berörda intressenter, och hämta in ytterligare underlag. Det arbetet sker efter att omvärldsanalysen har lämnats till regeringen.

Omvärldsanalysen ska identifiera var behoven av insatser från ESF+ är störst, och insatserna ska vara kostnadseffektiva. Analysen ska också beakta de utmaningar som finns i de glesbefolkade regionerna. Det senare grundas i EUF-fördragets artikel 174 och kommissionens förslag till gemensamma förordningar för sammanhållningspolitiken. Där står att områdena ”bör omfattas av särskilda åtgärder och erhålla ytterligare finansiering”.³ Dessa gleshetsmedel ska riktas till ”de nordligaste regionerna med mycket låg befolkningstäthet, ö-regioner, gränsregioner och bergsregioner.”⁴ I klartext rör detta i Sverige Nuts 2-regionerna Övre Norrland och Mellersta Norrland.

Utifrån detta tolkar vi förutsättningarna för uppdraget så att våra förslag till prioriteringar dels ska vara generella för hela landet, dels innehålla förslag på specifika prioriteringar för de två nordligaste regionerna.

Kommissionens landrapport

Tidigare i år publicerade kommissionen sin landrapport för Sverige 2019.⁵ I annex D till rapporten lägger kommissionen sitt förslag till vad ESF+ och Regionalfonden ska användas till under programperioden 2021–2027. Kommissionen menar att ESF+ framför allt ska användas för insatser som rymms inom den europeiska pelaren för sociala rättigheter.⁶ Det handlar tematiskt om insatser inom livslångt lärande, digitala färdigheter, övergångar till arbete och karriärväxling. Individer med funktionsnedsättning är en målgrupp som nämns liksom integration av tredjelandsmedborgare.

Kommissionen föreslår även att ESF+ ska skapa synergier med Erasmusprogrammet och bidra till det politiska målet 1 – Ett smartare Europa. Inom politiskt mål 1 föreslår kommissionen att Regionalfonden ska finansiera kompetensutveckling inom ramen för smart specialisering. Det kan innebära en tyngdpunktsförskjutning när det gäller stöd till kompetensutveckling jämfört med det som nu gäller för Socialfonden respektive Regionalfonden. I bilagan finns annex D från kommissionens landrapport.

Europeiska rådets landspecifika rekommendationer

Kommissionens landrapport följdes i maj av europeiska rådets landspecifika rekommendationer till Sverige.⁷ Rekommendationernas primära relevans för ESF+ rör att utveckla arbetet inom utbildning och färdigheter (*education and skills*). Där betonas framför allt att minska kunskapsgapet mellan elever med olika bakgrunder och att stärka lärarprofessionen.

³ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, ursprungligen fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG-fördraget, Romfördraget). Celexnummer 1957E.

⁴ Europeiska kommissionen, 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/DOC/?uri=CELEX:52018PC0375&from=EN>. Sid. 2. (Hämtad 2019-09-16)

⁵ Europeiska kommissionen, 2019. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-sweden_sv.pdf (Hämtad 2019-09-16)

⁶ Ibid. Annex D.

⁷ Europeiska kommissionen, 2019. Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2019 National Reform Programme of Sweden and delivering a Council opinion on the 2019 Convergence Programme of Sweden. 9953/19 - COM(2019) 527 final <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10180-2019-INIT/en/pdf> (Hämtad 2019-09-16)

Den europeiska pelaren för sociala rättigheter

Den europeiska pelaren för sociala rättigheter antogs i oktober 2017 och är ett frivilligt åtagande bland EU:s medlemsländer som handlar om att ge människor nya och ändamålsenliga rättigheter. Pelaren är uppbyggd kring 20 principer.⁸ Principerna är följande:

- | | |
|--|--|
| 1. Utbildning och livslångt lärande | 11. Barnomsorg och stöd för barn |
| 2. Jämställdhet | 12. Socialt skydd |
| 3. Lika möjligheter | 13. Arbetslöshetsförmåner |
| 4. Aktiva arbetsmarknadsåtgärder | 14. Minimiinkomst |
| 5. Trygg och anpassningsbar anställning | 15. Åldersinkomst och ålderspension |
| 6. Lön | 16. Hälso- och sjukvård |
| 7. Information om anställningsvillkor och skydd vid uppsägning | 17. Inkludering av personer med funktionsnedsättning |
| 8. Dialog mellan arbetsmarknadens parter och arbetstagarnas inflytande | 18. Långvarig vård och omsorg |
| 9. Balans mellan arbete och privatliv | 19. Boende och stöd för hemlösa |
| 10. Hälsosam, säker och välanpassad arbetsmiljö samt dataskydd | 20. Väsentliga tjänster |

Kommissionens särskilda mål

Kommissionens förslag på de elva särskilda mål som ESF+ i sin helhet ska bidra till framgår nedan.⁹ Vi lämnar förslag till vilka mål som är relevanta för ESF+ i Sverige i slutet av rapporten.

- i) Förbättra tillgången till sysselsättning för alla arbetssökande, särskilt för unga, långtidsarbetslösa och personer utanför arbetskraften, och främja egenföretagande och den sociala ekonomin.
- ii) Modernisera arbetsmarknadens institutioner och tjänster för att bedöma och förutse kompetensbehov och säkerställa snabbt och skräddarsytt bistånd och stöd till matchning, övergångar och rörlighet på arbetsmarknaden.
- iii) Främja kvinnors deltagande på arbetsmarknaden, en bättre balans mellan arbete och privatliv, inbegripen tillgång till barnomsorg, en hälsosam och väl lämpad arbetsmiljö där man tar itu med hälsorisker, arbetstagares, företags och företagares anpassning till förändringar samt ett aktivt och hälsosamt åldrande.
- iv) Förbättra utbildningssystemens kvalitet, effektivitet och anpassning till arbetsmarknaden för att underlätta för människor att tillägna sig nyckelkompetenser, inbegripet digitala färdigheter.
- v) Främja lika tillgång till och slutförande av utbildning av god kvalitet för alla, särskilt för personer från mindre gynnade grupper, hela vägen från förskola och barnomsorg, allmän utbildning och yrkesutbildning till högskoleutbildning samt vuxenutbildning, inbegripet underlätta rörlighet för alla i utbildningssyfte.
- vi) Främja livslångt lärande, särskilt flexibla möjligheter till kompetenshöjning och omskolning för alla när det gäller digitala färdigheter, bättre förutse förändringar och nya krav på kompetens utifrån arbetsmarknadens behov, underlätta karriärövergångar och främja yrkesmässig rörlighet.

⁸ Europeiska kommissionen, 2018. https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_sv (Hämtad 2019-09-16)

⁹ Europeiska kommissionen, 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/DOC/?uri=CELEX:52018PC0382&from=EN>. Se artikel 4. (Hämtad 2019-09-16)

- vii) Uppmuntra aktiv inkludering i syfte att främja lika möjligheter och aktivt deltagande samt förbättra anställbarheten.
- viii) Främja socioekonomisk integrering av tredjelandsmedborgare och av marginaliserade grupper, exempelvis romer.
- ix) Förbättra lika och snabb tillgång till kvalitativa, hållbara och överkomliga tjänster. Modernisera systemen för socialt skydd, bland annat genom att främja tillgången till socialt skydd. Förbättra tillgänglighet, ändamålsenlighet och anpassningsförmåga när det gäller hälso- och sjukvårdssystemen samt långvarig vård och omsorg.
- x) Främja social integrering av människor som befinner sig i riskzonen för fattigdom eller social utestängning, inbegripet de som har det sämst ställt och barn.
- xi) Motverka materiell fattigdom genom livsmedelsbistånd och/eller grundläggande materiellt bistånd till dem som har det sämst ställt, inbegripet kompletterande åtgärder.

Agenda 2030

Förenta Nationerna har antagit 17 mål för utvecklingen i världen, Agenda 2030.¹⁰ Agendan antogs 2015, och den omnämns i kommissionens förslag till gemensamma förordningar för sammanhållningspolitiken. Ett antal av målen har bäring på de insatser som finansieras med Socialfonden i Sverige idag. Den övergripande inriktningen för ESF+ kommer inte att vara dramatiskt annorlunda jämfört med dagens fond. Med det sagt kommer även ESF+ att bidra till Agenda 2030, om än inte hela agendan.

Genomförande

Omvärldsanalysen är avgränsad till att beskriva tillstånd och förutsättningar för de som ska träda in på arbetsmarknaden, arbetslösa och riskfaktorer för att bli arbetslös, de som är i behov av omställning samt sysselsatta. Många perspektiv på arbetsmarknaden, på ekonomin och samhället i stort som indirekt kan påverka förutsättningarna för att forma och genomföra ESF+ har vi inte fördjupat i analysen. I slutet lämnar vi förslag på en struktur för hur ESF+ ska kunna göra skillnad inom tematiska områden där behoven är som störst. Vi pekar även på relevanta särskilda mål för ESF+ i Sverige.

Omvärldsanalysen är uppbyggd från en handfull källor. En typ av källa är de nu gällande rättsliga, och på annat sätt formella, dokument som sätter ett ramverk kring analysen. Här finns olika policydokument från kommissionen och europeiska rådet samt legala förutsättningar för ett program.

Andra källor är statistik från Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skolverket samt Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor som ger en bild av olika gruppers situation på och vid sidan av arbetsmarknaden. Statistiken underbygger resonemang om riskfaktorer för att hamna i arbetslöshet, vilka grupper som är mest frekventa bland de arbetslösa samt kring ekonomiskt utsatta individer. Vi har också använt litteratur och rapporter kring de ämnen som vi tar upp i analysen. I vissa avsnitt har mer eller mindre obearbetade texter lyfts in skrivna av olika statliga utredningar och myndigheter.

Ett ytterligare källmaterial är svaren på en enkät som Svenska ESF-rådet skickade till 80 intressenter i vår omvärld. Enkäten ställde frågor kring inriktningen på ESF+. Med undersökningen ville vi ringa in vad intressenterna ansåg vara de viktigaste områdena och/eller målgrupper som fonden ska riktas till. Frågor kring formella och praktiska aspekter av genomförandet av ett nytt program ställdes inte, även om några svar också tog upp det.

¹⁰ Regeringskansliet (2016). *Att förändra vår värld. Agenda 2030 för hållbar utveckling.*

Enkäten gick till samtliga organisationer i övervakningskommittéerna för Socialfonden respektive Fead under innevarande programperiod. Vi adderade också Länsstyrelser, regionalt utvecklingsansvariga samt några andra organisationer till sändlistan (se bilaga).

Vi fick 69 svar på enkäten. Bland dessa finns inspel från tolv organisationer som inte fanns på sändlistan, men som på eget initiativ valt att lämna synpunkter. Utöver de 69 svaren meddelade en organisation att de inte lämnade några inspel. Detta innebär att 23 organisationer som ingick i sändlistan inte inkom med något svar. Av de organisationer som inte svarade ingår en majoritet i Övervakningskommittén för Fead. En sammanfattande bild av svaren presenteras längre fram i texten. Vi relaterar även till inspelen i löpande text.

Inspel till omvärldsanalysen har också kommit från en extern och en intern referensgrupp som har kopplats till uppdraget, samt från ett seminarium som Svenska ESF-rådet arrangerade i Almedalen sommaren 2019.

Slutligen har vi haft ett separat möte med företrädare för strukturfondspartnerskapen och regionalt utvecklingsansvariga i de två nordligaste Nuts 2-regionerna för att fånga eventuella specifika behov i den geografien.

STRUKTURFÖRÄNDRINGAR

Det här kapitlet pekar övergripande på några strukturella fenomen och förutsättningar som påverkar prioriteringar och utformningen av ESF+. Vissa ämnen som tas upp här relateras till i kommande avsnitt.

Geografi och strukturpolitik

Vår tids samhälle brukar kallas postindustriellt då vi i högre grad försörjer oss genom tjänsteproduktion jämfört med när industriproduktion och areella näringar var huvudsakliga inkomstkällor för sådär 100 år sedan. Processen när industriproduktionen växte fram och blev dominerande gjorde att människor lämnade sina arbeten på landsbygden och flyttade till städer. Den inflyttning till städer som tog fart ser vi spår av än idag.

Strukturomvandlingen med efterföljande urbanisering drevs på till en högre takt från 1950-talet i och med att den så kallade Rehn-Meidnerska modellen för ekonomisk politik fick fäste. Med solidarisk lönepolitik för lika lön för lika arbete påskyndades strukturomvandlingen genom att mindre lönsamma företag slogs ut av de mer lönsamma som kunde betala på den lönenivå som andra inte kunde. Politiken bidrog alltså till en tillväxt av ekonomiskt framgångsrika företag, ofta i urbana områden, som kunde expandera medan mindre företag fick lägga ner sin verksamhet. Demografiskt ökade det på takten i utflyttningen från landsbygden till städer.

Modellens framgång visade sig under efterkrigstidens rekordår fram till tiden kring 1970 då ett antal externa omständigheter kraftigt påverkade den ekonomiska tillväxten. Konkurrensen från låglöneländer tilltog och ledde till omfattande nedläggningar av dominerande industriproduktion i Sverige. Konflikten mellan de oljeproducerande länderna kom också att leda till att energiförsörjningen utmanades. Tiden känns igen i begrepp som energikris, varvskris, textilkris och stålkris.

Flera år av urbanisering och kriser har lett till att olika regionalpolitiska initiativ tagits för att utveckla näringar och stimulera till inflyttning eller kvarboende i de mer glest befolkade delarna av landet. I och med att Sverige gick med i nuvarande EU fick landet del av strukturfonderna, Socialfonden och Regionalfonden, som adderades till arbetsmarknads- och regionalpolitiken. Till det kom också den EU-gemensamma jordbrukspolitiken.

Sammanhållningspolitik blev ett nytt begrepp och ett verktyg för att försöka minska skillnaderna i arbetstillfällen och ekonomiskt tillväxt mellan olika delar av landet samt mellan EU:s medlemsländer och deras regioner. Fonderna har bidragit till att människor har kommit i arbete och att företag har etablerats eller vidareutvecklats i de mer glesa delarna av landet. Fondernas bidrag har hittills ändå inte räckt till för att vända trenderna. Skillnaden mellan och inom regioner i ekonomisk och befolkningsmässig tillväxt fortsätter att öka.

Fokus för Socialfonden i Sverige har skiftat över åren. Inledningsvis var inriktningen på kompetensutveckling större jämfört med nuvarande program.¹¹ Ett tydligt skifte skedde i samband med programmet för perioden 2007–2013. Då lanserades det samlade begreppet "utanförskap" för att generellt sett motivera olika insatser för att minska arbetslösheten med åtgärder för att få långtidsarbetslösa till arbete. Politikens inriktning påverkade fördelningen mellan insatser inom Socialfonden som övergick från att ha lika del för arbetsmarknadspolitik (arbetslösa) och arbetslivspolitik (kompetensutveckling för anställda), till att arbetsmarknadspolitiken fick en

¹¹ Edling, J. (2017). *Den svenska arbetsmarknaden under tre decennier. Med utblick mot 2050*. Svenska ESF-rådet. Rapportnummer 2017/00501–2.

dominerande del om 70 procent. Den fördelningen finns kvar inom nuvarande program för Socialfonden.

Värt att nämna är också att det varierar stort mellan olika medlemsländer vad Socialfonden används till. I vissa länder används fonden exempelvis till att bygga upp en arbetsförmedling eller att etablera daghemsverksamhet för att underlätta för kvinnor och män att delta i arbetskraften. I Sverige har vi en jämförelsevis väl utvecklad arbetsmarknads- och socialpolitik där den typen av insatser från fonden inte är motiverade. Socialfonden har alltså en delvis annan inriktning i Sverige jämfört med vad den används till i några av de övriga länderna i EU.

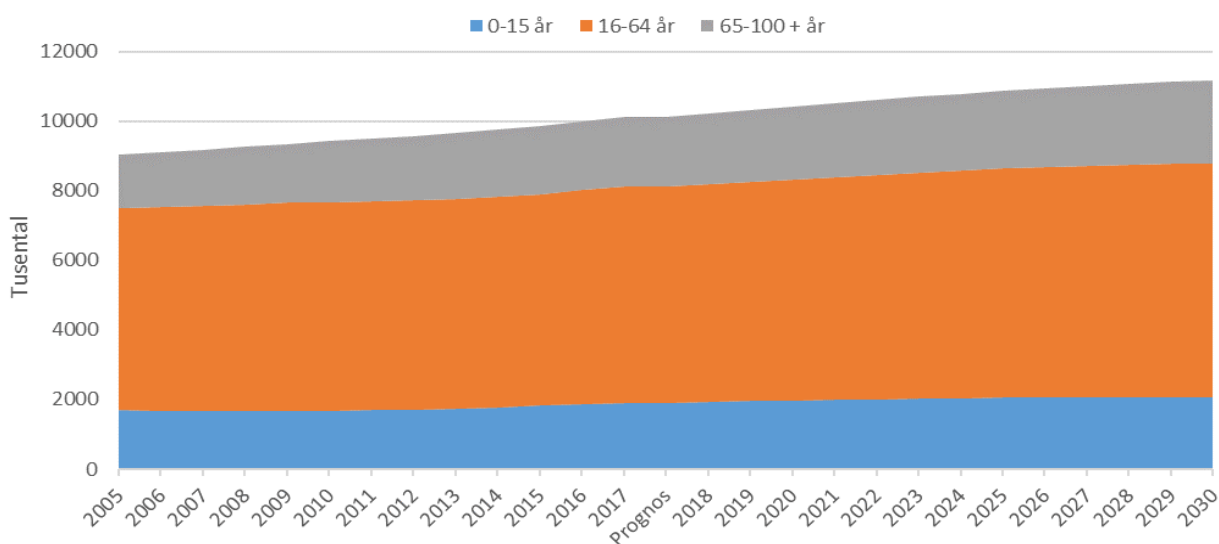
Utformningen av ESF+ behöver alltså inte följa fördelningen 30/70 mellan kompetensutveckling för sysselsatta respektive insatser för dem som finns utanför arbetsmarknaden. Fonden kan också i princip ägnas åt insatser som den hittills inte använts till eller enbart i liten omfattning. Utgångspunkten för vårt uppdrag är dock att ESF+ ska riktas till kostnadseffektiva insatser där behoven är störst.

Demografi

Befolkningens sammansättning är en viktig faktor för tillgången på arbetskraft, och påverkar kommunernas möjligheter att ordna med utbildning, omsorg och försörjning av dem som inte arbetar. Under de senaste åren har Sveriges befolkning ökat snabbare än tidigare, och väntas så göra i framtiden, skriver Arbetsförmedlingen.¹² Myndighetens prognoser visar tydliga skillnader mellan exempelvis regioner, inom regioner och mellan stad och landsbygd.

Under perioden 2005–2017 ökade befolkningen med tolv procent, och i ganska jämn takt över åren, för att öka i slutet till följd av inkommande flyktingar till landet. Prognosen fram till 2030 är en befolkningsökning på nio procent, vilket illustreras i diagram 1.

Diagram 1. Befolkningsutvecklingen mellan 2005–2030 i åldrarna 0–100+ år.



Källa: Arbetsförmedlingen

Befolkningsökningen är dock inte jämnt fördelad mellan generationer. Ökningen i yrkesverksamma åldrar har varit svagare än befolkningen som helhet. När folkmängden ökade med tolv procent 2005–2017 steg andelen yrkesaktiva med nio procent. Prognosen pekar på att avståndet mellan grupperna

¹² Detta avsnittet bygger i huvudsak på underlag från Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen (2019). *Befolkningen i Sverige fram till 2030. Regionala skillnader*. Arbetsförmedlingen analys 2019:2.

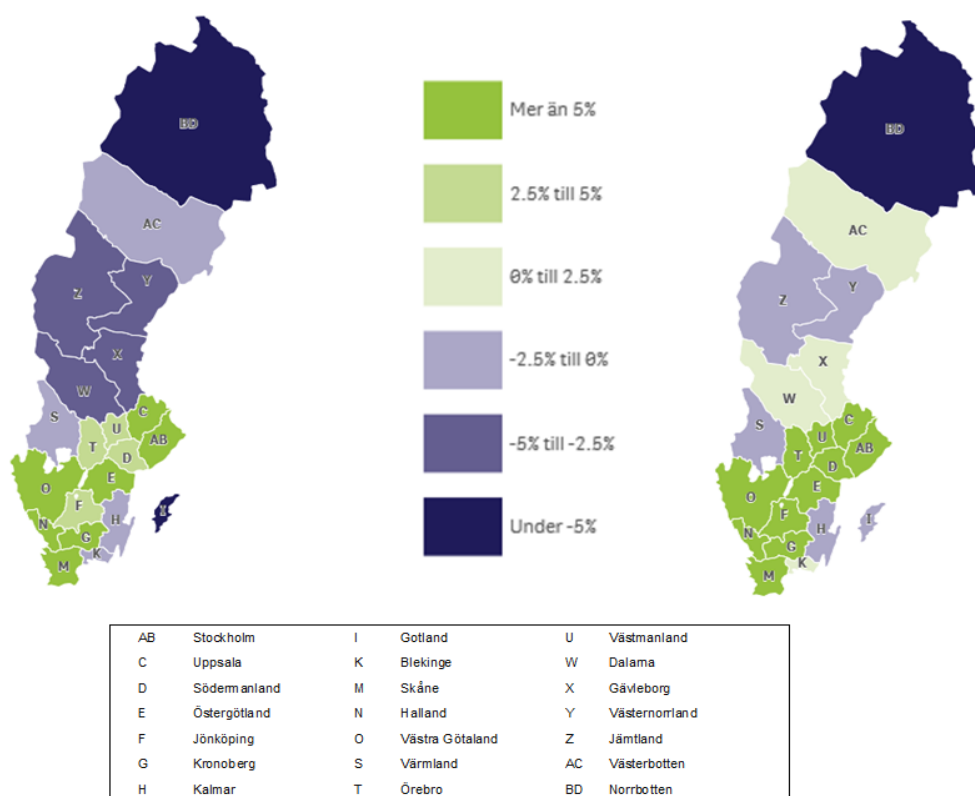
växer framöver. Från 2005 till 2030 förväntas andelen i åldern 16–64 minska från cirka 65 procent till under 60 procent, vilket betyder att försörjningsbördan bland de sysselsatta ökar.

Utvecklingstendenserna visar också stora variationer mellan regionerna. Gles- och landsbygdskommuner tappar i befolkningstillväxt medan storstadskommuner ökar, och skillnaderna är markanta. Inom regionerna kan dock skillnaderna inte sällan vara större än mellan regioner, vilket illustreras i diagram 2.

Diagram 2. Befolkningsutvecklingen mellan 2005–2030 i åldrarna 16–64 år regionalt fördelad.

Befolkningen 16-64 år 2005-2017

Befolkningen 16-64 år 2018-2030



Källa: Arbetsförmedlingen

Segregation

I landet växer stora städer och knyts samman med infrastruktur. Stockholm, Göteborg och Malmö interagerar på olika sätt med nätverk längs Mälardalen, Norrlandskusten, i Öresundsregionen och Göteborgsregionen. De framtidsbilder som skrevs fram på 1990-talet om att digitaliseringen skulle leda till att människor skulle kunna arbeta hemifrån och/eller bo på landsbygden och leverera tjänster till företag och organisationer i urbana områden och tätorter har vi inte sett materialiseras i någon särskild utsträckning. En tendens som syns i hela landet är en växande arbetsmarknad och kommersiell verksamhet i större urbana områden där nya branscher etableras parallellt med att landsbygden och glesbygdskommuner generellt sett har svårt att klara sig i den konkurrensen.

Samtliga regioner brottas med effekterna av skillnaden mellan land och stad, gleshetsfrågor och urbanisering. Förutsättningarna för att hantera detta varierar stort mellan regionerna, inte minst i fråga om de utmaningar som glesheten innehåller demografiskt, tillgången till vård, skola, omsorg

och arbetstillfällen. Skillnaderna mellan regionerna kan sägas vara mer en fråga om volym och utmaningar i förändringarna än om process och struktur.

Segregationen kan beskrivas som ovan i befolkningstillväxt och skillnader mellan land och stad. Delegationen mot segregation (Delmos) beskriver samtidigt att segregation berör många områden i samhället och det är viktigt att ta hänsyn till det när man pratar om orsakerna. Segregationen förekommer till exempel inom utbildning, boende och arbetsmarknad, och den är relationell. De olika områdena hänger nära samman och påverkar varandra – boendesegregation påverkar skolsegregation som påverkar segregationen på arbetsmarknaden och vice versa. Boendesegregationen inverkar till exempel på hur elevsammansättningen i skolorna ser ut, och situationen på förskolor och skolor är ofta ett skäl till varför hushåll flyttar till och från olika bostadsområden.¹³

Till den bild som Delmos tecknar kan läggas Skolverkets svar på Svenska ESF-rådets intressentundersökning. Skolverket använder begreppen skolsegregation och lärarsegregation för att beskriva ojämlikheten mellan elever i skolan. En konsekvens av denna segregation är att skolan inte har förutsättningar att klara av sitt kompensatoriska uppdrag, uppdraget om elevernas kunskapsresultat och att kunna ge alla elever en likvärdig utbildning. De lyfter också fram risker som detta får för stigmatisering av elever, och för en negativ påverkan på sammanhållningen i samhället som helhet.

Vidare noterar stiftelsen *The global village* att var 18:e person i Sverige lever i vad som brukar benämnas som utsatt område. Där är arbetslösheten högre än genomsnittet, en betydligt lägre andel kvinnor är sysselsatta och en majoritet av befolkningen utgörs vanligen av individer med utländsk bakgrund.¹⁴

För att minska segregation och konsekvenserna av den har regeringen har beslutat om ett reformprogram, ett program som identifierar fem områden för särskilda insatser mot segregation.¹⁵ Det handlar om att bekämpa brottsligheten, knäcka långtidsarbetslösheten, lyfta skolorna och elevernas resultat, stärka samhällsservicen och minska bostadssegregation och trångboddhet, samt att stödja civilsamhället och arbetet för demokratiska värderingar. Programmet gäller för perioden 2017–2025.

Konjunkturer

Under senare tid har olika bedömare pekat på att det nalkas en avmattning i landets ekonomiska tillväxt. Mer precist när en lågkonjunktur kommer att synas med större kraft och hur djup och varaktig den blir vet trots allt ingen. Nyligen konstaterade Konjunkturinstitutet att landets BNP minskade det andra kvartalet i år, och att det nu är tydligt att den svenska ekonomin har gått in i en avmattningsfas.¹⁶ Resursutnyttjandet bedöms som högre än normalt, det vill säga att svensk ekonomi producerar över sin långsiktiga kapacitet.

Under det första halvåret 2019 mattades dock konjunkturläget av. Risken för en fortsatt försvagad utveckling har en grund i handelskonflikten mellan USA och Kina, och risken för att Storbritannien lämnar EU utan avtal har ökat. Även i Persiska viken har de politiska spänningarna ökat.

Några månader innan Konjunkturinstitutets prognos pekade dock Arbetsförmedlingens statistik och prognoser på att vi aldrig har haft ett så omfattande deltagande i arbetskraften som just nu, och det

¹³ Delegationen mot segregation, 2018. <https://www.delmos.se/om-segregation/segregationens-orsaker/> (Hämtad 2019-09-16).

¹⁴ Novus (2019). *Perspektiv 2019. Två tusen svar från Sveriges utsatta områden*. Undersökning genomförd av Novus på uppdrag av The Global Village.

¹⁵ Regeringskansliet (2017). Promemoria. *Långsiktigt reformprogram för minskad segregation år 2017-2025*.

¹⁶ Konjunkturinstitutet, 2019. <https://www.konj.se/publikationer/konjunkturlaget/konjunkturlaget/2019-08-06-ovantat-snabb-inbromsning-av-hogkonjunkturen.html> (Hämtad 2019-09-16)

är framför allt nyanlända eller utrikes födda som står för den största delen av de senaste årens utveckling.¹⁷

Regeringen delar Konjunkturinstitutets bedömning i sin senaste prognos och pekar på att andelen personer som är beroende av sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, etableringsersättning eller försörjningsstöd i år är den lägsta sedan 1981.¹⁸ Den bild som Arbetsförmedlingen presenterade den 12 september påvisar mer negativa tendenser inom arbetsmarknaden jämfört med tidigare.¹⁹ Myndigheten konstaterar en uppgång i andelen arbetslösa med 0,1 procentenheter jämfört med augusti i fjol, och det är framför allt arbetslösheten för kvinnor med kort utbildning som påverkas både på kort sikt och i fråga om långtidsarbetslöshet. Vidare är Arbetsförmedlingens senaste information ytterst säsongskänslig, varför det inte helt går att dra stora konjunkturprognoser ifrån den. Tillsammans med annan information pekar dock detta på negativa tendenser.

Historiskt sett har avmattningar i ekonomin märkts av först för anställda inom industrin, för att senare påverka de som arbetar inom den offentliga sektorn. Detta beror på att industrin är mer exportkänslig, varför denna sektor känner av internationella trender först.

Digitalisering, ny tjänstemarknad och omställning

De inspel Svenska ESF-rådet fått på sin intressentunderökning pekar nästan unisont på framtiden utifrån begrepp som digitalisering, automatisering och omställning. Men hur framtiden ser ut, hur det kommer påverka arbetsmarknaden och vilka kompetenser som kommer behöva utvecklas på den sikt som ett program inom EU:s sjuåriga budgetterminer sträcker sig är osagt.

En vanlig diskurs i dag handlar om digitaliseringens inverkan på behovet av arbetskraft, hur kompetensutvecklingen behöver anpassas samt en potentiell utveckling till en allt mer tudelad arbetsmarknad. En tudelning av arbetsmarknaden avser att den polariseras kring en del som domineras av lågkvalificerade serviceyrken på ena sidan, till högkvalificerad arbetskraft på andra sidan. Mellanskiktet förutspås rationaliseras bort i digitaliseringens framfart.²⁰

Om utvecklingen på arbetsmarknaden, menar andra att antalet jobb kan ses mer eller mindre konstant eller växa, medan innehållet i arbetet, kompetensbehoven och arbetsuppgifterna blir kraftigt förändrade. Det finns också argument för att utvecklingen av artificiell intelligens blir en positiv kraft för samhället, den behöver inte vara ett hot mot sysselsättningen som vissa befärar. Utvecklingen kan i stället innebära att arbetskraft efterfrågas i motsvarande mån som idag, med den skillnaden att det är till andra yrken som efterfrågan riktas.²¹

Arbetsförmedlingen lyfter fram tre förklaringar till varför förluster av arbetstillfällen orsakade av teknikutvecklingen tar tid, och kanske inte leder till en omfattande arbetslöshet. Ett skäl är att ekonomiska och juridiska förhållanden bromsar takten i förändringarna. Ett annat skäl är att arbetskraften över tid hinner anpassas till nya uppgifter. Det tredje skälet är att ytterligare jobb tillkommer som motverkar en teknologiskt driven arbetslöshet.²² Liknande slutsatser drar Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). De kan se en viss ökning i arbetslösheten och minskning i inkomster ibland individer som arbetar inom lågkvalificerade yrken och som påverkats av digitalisering eller automatisering. IFAU konstaterar att de relativt små

¹⁷ Arbetsförmedlingen (2019). *Arbetsmarknadsrapport 2019*. Arbetsförmedlingens analys 2019:7. Stockholm

¹⁸ Regeringen, 2019. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/08/sverige-star-val-rustat-infor-avmattning-i-ekonomin/> (Hämtad 2019-09-16)

¹⁹ Arbetsförmedlingen, 2019. <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/press/pressmeddelanden?id=6CE1EB9C03D4334A> (Hämtad 2019-09-16)

²⁰ Till exempel Brynjolfsson, E och McAfee, A. (2014). *Den andra maskinåldern, utveckling och välbefinnande i en tid av briljant teknologi*. Daidalos. Göteborg.

²¹ Tegmark, M. (2018). *Liv 3.0: att vara människa i den artificiella intelligensens tid*. Volante. Stockholm.

²² Arbetsförmedlingen (2019). *Sveriges framtida sysselsättning. Vad behövs för att undvika ökad försörjningsbörda?* Arbetsförmedlingen analys 2019:2.

effekterna troligen beror på att tillbakagången kan hanteras genom pensionsavgångar och yrkesmässig rörlighet.²³

Orsakssambanden mellan digitalisering och behovet av arbetskraft förefaller alltså inte vara tydligt definierade eller verifierade av empiri. Sverige har idag ett högt deltagande i arbetskraften även om digitaliseringen och automatiseringen pågått under ett antal år.²⁴

Förändrade relationer mellan uppdragsgivare och anställda

Den så kallade gig-ekonomin, via plattformsbaserade jobbtillfällen eller tjänster, har utvecklats som ett resultat av digitaliseringen. Det nya är att gig-jobb och gig-tjänster växer fram på andra områden än tidigare. Gig-ekonomin har funnits länge inom kultursektorn med osäkra arbetsvillkor och utan fast anställning, även om vi förr inte använde begrepp som gig för att beskriva deras arbets- och anställningsförhållanden. Till det kan konsulter, som arbetar i små- eller enmansföretag med relativt korta uppdrag, läggas till.

Ett bredare grepp över gig-ekonomin inkluderar även bemanningsföretagen. För företag och andra organisationer som har svårt att hitta lämplig arbetskraft är en lösning att köpa tjänster hos bemanningsföretag.²⁵ Den vanligaste tjänsten som köps från bemanningsföretag går under samlingsbegreppet administration. Det handlar om företag som har koncentrerat sig på sin kärnverksamhet och lägger ut tjänster på entreprenad som tidigare utfördes inom det egna företaget.²⁶ Ju större företagen är desto vanligare är det att de köper externa tjänster.²⁷ Den här utvecklingen innebär att bemanningsföretagen har en betydande roll för kompetensförsörjningen som helhet.

Ett annat exempel på gig-ekonomin finns inom byggsektorn. Där har det blivit vanligare med arbetskraft från andra länder till följd av den fria rörligheten inom EU/EES.²⁸ Inom just byggverksamhet finns en högre andel som jobbar med F-skattsedel än i andra yrkesområden.

I gig-ekonomin ersätts alltså relationen arbetsgivare/arbetstagare med relationen uppdragsgivare/uppdragstagare, vilket inom vissa delar av marknaden är dominerande. Som gig:are arbetar man i tidsbegränsade anställningar eller uppdrag, och kan vara visstidsanställd, projektanställd, ha F-skattsedel eller fakturera via faktureringservice. Här kan man beskriva omställningssituationen i form av jobbyten och personalväxlingar som ett slags normaltillstånd, och där andelen tillsvidareanställda är låg. Rörligheten ger de organisationer som använder tjänsterna en flexibilitet, medan ansvaret för kompetensutvecklingen flyttas från organisationerna till individen när de som utför tjänsterna består av korttidsanställda eller uppdragstagare.²⁹

Den kompetensutveckling som frilansare tar del av har sällan koppling till en specifik organisations långsiktiga mål, vilket gör det svårt att driva ett målinriktat arbete med kompetensutveckling. I vår intressentundersökning pekar Kulturrådet på att villkoren och förutsättningarna för omställning och kompetensutveckling för individer i kultursektorn, med ojämn takt i uppdrag, behöver utvecklas. Vem sörjer för kompetensutveckling av en konstnär som är mellan uppdrag eller stipendietilldelning?

²³ Edin, P.-A., Evans, T., Graetz, G., Hernnäs, S. och Michaels, G. (2019). *Yrken som försvinner. Konsekvenser för arbetskraften*. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Uppsala.

²⁴ För en utvecklad analys och diskussion se OECD:s senaste studie kring framtidens arbete. Employment outlook 2019. OECD, 2019. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9ee00155-en/index.html?itemId=/content/publication/9ee00155-en> (Hämtad 2019-09-16)

²⁵ Tillväxtverket (2018). *Tillstånd och trender för regional tillväxt 2018*. Rapport 256.

²⁶ Regeringskansliet (N2015.38). *Smart industri – en nyindustrialiseringsstrategi för Sverige*.

²⁷ Tillväxtverket (2018). *Tillstånd och trender för regional tillväxt 2018*. Rapport 256.

²⁸ Vedin, U & Larsson, L. (2019). *Dagens och morgondagens arbetsmarknad. Vägval för ökad jämlikhet och förbättrad omställningsförmåga*. Landsorganisationen i Sverige. Stockholm.

²⁹ Ibid.

Hållbart arbetsliv

Möjligheten till kompetensutveckling och trygghet i anställningsförhållanden är delar i det som rymms inom begreppet hållbart arbetsliv. Därutöver kan det hållbara arbetslivet handla om att förbättra arbetsmiljön, förebygga den arbetsrelaterade ohälsan, minska sjukfrånvaro och förhindra att en arbetstagare skadas eller slits ut till följd av arbetet. Det finns riskfaktorer för att lämna arbetslivet i förtid: den psykosociala arbetsmiljön, den fysiska arbetsmiljön och arbetets innehåll spelar roll. En del i ett hållbart arbetsliv är att arbeta förebyggande så att en individ kan få stöd redan när hälsoproblem relaterade till arbetet uppstår. Det åligger arbetsgivarna att bedriva ett förebyggande arbete som kan identifiera risker som kan medföra utträde från arbetslivet.³⁰ Avgörande för arbetsgivarnas förebyggande arbete med ohälsa och tidigt utträde från arbetsmarknaden är att främja kunskapen om frågan.

Ett hållbart arbetsliv ska även främja social inkludering och motverka utanförskap. Arbetslivet ska erbjuda lika rättigheter och möjligheter för alla. Diskriminering i arbetslivet är vanligt förekommande och kan ta olika uttryck; att bli bortvald på osakliga grunder i rekryteringsprocesser, att ha ojämlika anställningsvillkor, bristfällig arbetsmiljö eller avsaknad av möjligheter till kompetensutveckling. Det kan handla om utestängning från arbetslivet eller inlåsning i okvalificerade och lågbetalda arbeten.³¹ Diskriminering kan således vara ett hinder för en väl fungerande arbetsmarknad och för tillväxt, då inte kompetens och resurser tas tillvara.

Diskrimineringslagen ställer krav på att arbetsgivare arbetar målinriktat för att främja lika möjligheter och rättigheter i arbetslivet. Förekomsten av diskriminering i arbetslivet påverkar både arbetsmiljön för den enskilde och för arbetsplatsen. Arbetsmiljöfrågor och diskriminering samverkar på flera sätt och det är således viktigt att belysa sambanden och öka medvetenheten om båda områdena.³²

Behov av kompetens och arbetskraft

I en liten och öppen ekonomi som Sveriges, vars företag finns på en global marknad, är kompetens en avgörande faktor för konkurrenskraften. Konkurrensen fordrar ständig utveckling av kompetenser, och skapar nya arbetstillfällen. I tider med god ekonomisk tillväxt och teknisk utveckling är matchningen på arbetsmarknaden en avgörande fråga. Ekvationen går ut på att få rätt person, på rätt plats och i rätt tid.

Matchningen mellan arbetslösa och lediga jobb försämrades under perioden 2006–2015. Antalet lediga jobb har ökat i relation till det totala antalet förvärvsarbetande, däremot har inte arbetslösheten minskat i samma utsträckning.³³ Det finns en obalans mellan kompetensen inom arbetskraften och den kompetens som arbetsmarknaden efterfrågar, vilket är ett problem för arbetsgivare, för individer och för samhället i stort.³⁴ Två tredjedelar av de anställda på hela arbetsmarknaden i åldern 20–64 år har yrken som är helt matchade med deras utbildningar. Det vill säga att de har rätt ämnesinriktning och rätt utbildningsnivå. Ytterligare 15 procent av de anställda har yrken som är delvis matchade med deras utbildningar.³⁵

Ett exempel på ett initiativ för att hantera matchningen finns inom vård- och omsorgssektorn med ett förändringsarbete i form av utvecklad välfärdsteknik. I den e-hälsovision, som regeringen tillsammans med Sveriges kommuner och landsting kommit överens om, är ambitionen att Sverige

³⁰ Regeringen, 2018. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/arbetsmiljostrategin/ett-hallbart-arbetsliv/> (Hämtad 2019-09-16)

³¹ Svenska ESF-rådet (2017). *Diskriminering i arbetslivet. Var finns den – och hur vi vet.*

³² Regeringens skrivelse (2015/16:80). *En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020.*

³³ Tillväxtverket (2018). *Tillstånd och trender för regional tillväxt 2018.* Rapport 256.

³⁴ Karlson, N. & Ronquist, F. (2016). *Yrkesutbildningens irrvägar – en systemanalys av svensk yrkesutbildning.* Rapport nr 20, Yrke, kvalifikation, rörlighet. Ratio.2016. Stockholm.

³⁵ Tillväxtverket (2018). *Tillstånd och trender för regional tillväxt 2018.* Rapport 256.

ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens och e-hälsans möjligheter år 2025.³⁶

Förändringen drivs av den demografiska förändring som sker där grupperna yngre respektive äldre medborgare ökar i relation till arbetskraften. Enligt fackförbundet Kommunal medför det att hälften av arbetskraften kan behöva arbeta i välfärden för att behålla dagens bemanningsnivå om ingen övrig förändring sker.³⁷ Det är ett motiv till en teknikdriven utveckling inom välfärdssektorn, och en förhoppning om att färre i arbetskraften ska kunna ge tillräcklig välfärd av minst lika hög kvalitet som nu.

Initiativ för smart specialisering är ett annat sätt att hantera den globala konkurrensen. Inom smart specialisering prioriteras vissa teknologier, sektorer och utbildningar i en region för att främja innovation och kompetensförsörjning. Detta är en ansats som nämns i regionernas underlag till vårt arbete, och är en del av EU-kommissionens prioriteringar för sammanhållningspolitiken. Smart specialisering går ut på att utifrån lokala och regionala förutsättningar utveckla ett näringsliv som har goda förutsättningar att lyckas i den globala konkurrensen. En del i det är den tysta kunskap som är erfarenhetsbaserad och har en stark bas i lokala eller regionala nätverk.

Till bilden av kommande kompetensbehov hör också framväxten av delningsekonomin och viljan att ta ett ansvar för klimatet hos konsumenter och bland varu- och tjänsteproducerande företag. Konsumenter är intresserade av att återanvända gamla produkter och dela sina ägodelar med andra. Om detta blir mer förekommande på varu- och tjänstemarknaderna, och ifall fler produkter utvecklas för att hålla längre och produceras fossilfritt, så kommer även det att få betydelse för vilka yrken och kompetenser som efterfrågas i framtiden.

För att möta framtida möjligheter och utmaningar utifrån teknik, miljöansvar och demografi krävs att arbetsmarknaden i stort kan anpassa sig med stöd i arbetsmarknadspolitiken. Strukturuomvandlingar ställer alltid krav på arbetskraftens omställningsförmåga på den befintliga arbetsplatsen, på förutsättningar för individens omställning och på arbetsmarknadspolitiken. De arbetsuppgifter som ska utföras i en framtid kommer att kräva digitala kompetenser. Kunskaper och färdigheter som datorer ännu inte förmår genomföra, såsom komplex social interaktion och kritiskt tänkande kan i en framtid också komma att överföras från människa till maskin. Kommer det att innebära att tjänster som idag utförs människa till människa ersätts av digitalt utformade tjänster? Kommer delningsekonomin och klimatneutral produktion att leda till minskat eller ökat behov av anställda? I vilken omfattning ersätts nuvarande tjänster med nya digitala tjänster? Svaren på framtida behov av arbetskraft och kompetens har vi inte. ESF+ behöver utformas för att kunna vara en del i att hantera den osäkerheten.

Nationell och kommunal arbetsmarknadspolitik

Kommunerna har sedan många år ägnat sig åt arbetsmarknadspolitiska insatser. I ett historiskt perspektiv har ansvarsfördelning och finansiering av arbetsmarknadspolitiska insatser skiftat mellan stat och kommun. Fram till 1940-talet var de flesta arbetsmarknadsåtgärder organiserade i kommunal regi, samtidigt som många kommuner fick statlig finansiering för insatserna. Därefter har det förekommit ett antal reformer som flyttat ansvaret för delar av arbetsmarknadspolitiken fram och tillbaka mellan stat och kommun.³⁸ År 2007 beslutade regeringen att Arbetsförmedlingen skulle bedrivas i statlig regi, och lämna en central Arbetsmarknadsstyrelse och länsarbetsnämnder. Till bilden hör också att Arbetsförmedlingen 2010 fick överta det samlade ansvaret för insatser till nyanlända från kommunerna för att underlätta och påskynda nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet, och för att höja de samlade insatser som individerna fick.

³⁶ Regeringskansliet (S2016/01874/FS). *Vision e-hälsa – gemensamma utgångspunkter för digitalisering i socialtjänst och hälso- och sjukvård*.

³⁷ Kommunal (2019). *Välfärdsteknik för trygghet, hälsa och utveckling i arbetet*.

³⁸ SOU 2019:3. Arbetsmarknadsutredningen. *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad: slutbetänkande*. Nordstedts Juridik. Stockholm.

Över tid har de flesta kommuner utvecklat egna arbetsmarknadsenheter eller liknande. En drivkraft har varit ekonomisk. I samband med finanskrisen kom unga, nyanlända och andra, som inte lyckats kvalificera sig till bidrag från a-kassan, att öka inflödet bidragssökande hos kommunerna. En betydande andel av kommunala arbetsmarknadsinsatser bestod i att stötta arbetssökande med utbildning och temporära arbeten för att minska kommunernas utgifter för exempelvis försörjningsstöd.

Kommunerna lägger alltså betydande resurser på de arbetssökande som är i behov av försörjningsstöd, samtidigt som Arbetsförmedlingen har fortsatt ansvar för arbetsmarknadsstödet till dessa personer. IFAU visar i en studie att deltagarna i den kommunala arbetsmarknadspolitiken i genomsnitt står långt från arbetsmarknaden. De kommunala programmens deltagare som IFAU studerade hade också ett högre och mer långvarigt mottagande av ekonomiskt bistånd än deltagarna i Arbetsförmedlingens insatser.³⁹ Socialfonden har i sin tur bidragit till att kommunerna har kunnat genomföra arbetsmarknadspolitiska insatser. För närvarande går mer än hälften av medlen ur Socialfonden till kommuner om vi utgår från den andel av medfinansiering som kommuner och regioner står för.

Förekomsten av två olika system som båda innehåller administration, planering, arbetsmarknadspolitiska insatser och kontroll för samma grupp arbetssökande utgör enligt Arbetsmarknadsutredningen inte en effektiv användning av samhällets resurser.⁴⁰ Samtidigt som staten fortsatt har det huvudsakliga ansvaret för arbetsmarknadspolitiken har de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna ökat i sådan omfattning att det i vissa fall kan vara relevant att tala om två parallella arbetsmarknadspolitiska system.

Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommuner

År 2014 inrättade regeringen Delegationen för unga i arbete (Dua) för att ta ett samlat kommunalt och statligt grepp kring ungdomars etablering på arbetsmarknaden.⁴¹ Via olika statsbidrag, information och handfast stöd har Dua lyckats med att få till stånd överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och enskilda kommuner i nästan hela landet. Framgången med konceptet togs vidare till att också inkludera nyanlända efter den stora flyktinginvandringen till Sverige från 2015.⁴²

Reformeringen av Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen befinner sig i en stor förändring. Enligt Januariavtalet ska myndigheten reformeras i grunden, vilket innebär att utförandet förändras för delar av de arbetsmarknadspolitiska insatserna.

Arbetet med att reformera Arbetsförmedlingen leds av regeringen som i maj 2019 gav myndigheten i uppdrag att genomföra vissa förberedelser, löpande bistå regeringskansliet och särskilt analysera vissa förutsättningar inför reformeringen. Bland annat ska organiseringen av samordning eller samverkan mellan verksamhet hos Arbetsförmedlingen, fristående aktörer, kommuner, Försäkringskassan och hos andra berörda analyseras. Arbetsförmedlingen har även fått i uppdrag att förbereda upphandlade matchningstjänster under 2019, och pröva sådana tjänster under 2020 inför det system som ska träda i kraft 2021.

³⁹ Forslund, A., Pello-Esso, W., Ulmestig, R., Vikman, U., Waernbaum, I., Westerberg, A. och Zetterqvist, J. (2019). *Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem? En beskrivning utifrån ett unikt datamaterial*. Rapport 2019:5. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Uppsala.

⁴⁰ SOU 2019:3. *Arbetsmarknadsutredningen. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad: slutbetänkande*. Norstedts Juridik. Stockholm.

⁴¹ Dir 2014:157. *Större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal nivå*.

⁴² Dir 2017:20. *Tilläggsdirektiv till Delegationen för unga till arbete (A 2014:06)*.

En utgångspunkt för reformen är att statens nuvarande uppdrag inom arbetsmarknadspolitiken ska behållas, men att utförandet för delar av Arbetsförmedlingens uppgifter ska tas över av fristående aktörer och genomföras baserat på lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Vilka förändringar detta kommer att leda till för Arbetsförmedlingens del analyseras för närvarande. Regeringen har ännu inte slagit fast den närmare utformningen av det reformerade systemet. Reformeringen ska dock vara fullt genomförd under 2021.

Arbetsförmedlingen är en central aktör i genomförandet av Socialfonden. Ungefär 40 procent av medfinansieringen av projekt sker genom individersättning via Arbetsförmedlingen. Vi kan konstatera att arbetet med att utveckla ett program för ESF+ behöver följa arbetet med reformeringen av Arbetsförmedlingen, och att se vilken roll myndigheten, fristående och andra aktörer kan ha i genomförandet. Det gäller både vilka insatser som kan vara aktuella och hur medfinansieringen av insatser kan lösas.

RISKFaktorER SOM KAN FÖRSVÅRA ARBETSMARKNADSETABLERING

Centralt för arbetsmarknadspolitiken är att alla som kan och vill ska arbeta. På arbetsmarknaden finns det en naturlig rörlighet som gör att de flesta individer någon gång under sitt arbetsliv hamnar i någon form av arbetslöshet. För att lyckas med arbetsmarknadspolitiska insatser är det viktigt att förstå arbetslöshetens natur, det vill säga varför individer riskerar att hamna i arbetslöshet, och varför vissa individer hamnar i långtidsarbetslöshet. I de flesta fall klarar individen själv att hitta och få ett arbete, men för vissa grupper i samhället är etablering eller ibland även återinträde på arbetsmarknaden svårare.

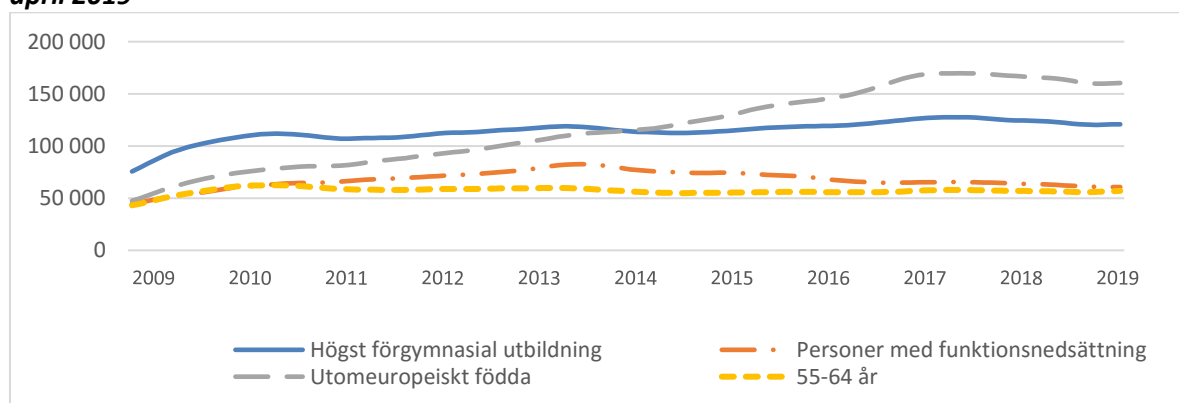
Detta kapitel avser att i korthet sammanfatta kunskapsläget om riskfaktorer som kan försämra individers chanser att etablera sig på arbetsmarknaden, men även faktorer som kan öka riskerna att i förtid tvingas lämna densamma. Ungas inträde på arbetsmarknaden har i mer än ett decennium varit fokus för stora politiska insatser, varför dessa dels berörs efter varje riskfaktor, dels även i ett eget avslutande stycke.

Arbetslösa med utsatt ställning på arbetsmarknaden

Efter att arbetslösheten minskat stadigt under snart ett decennium kommer indikationer på att den positiva ekonomiska utvecklingen är bruten och att Sverige nu är på väg in i en avmattning av ekonomin. Under flera år har konjunkturen bidragit till att arbetslösheten minskat både i absoluta tal och relativt sysselsättningen. SCB:s arbetskraftsundersökningar visar trenden för Sverige i sin helhet, men för att få mer detaljerad information om de arbetssökande är Arbetsförmedlingens registerdata att föredra, förbehållet att det inte blir en heltäckande bild över alla arbetslösa i Sverige. I diagram 3 illustreras arbetslöshetsutvecklingen för vissa delgrupper sedan 2010. Enligt Arbetsförmedlingen har dessa grupper en mer utsatt ställning på arbetsmarknaden.⁴³ År 2019 kunde cirka 75 procent av de inskrivna på Arbetsförmedlingen fördelas på fyra riskfaktorer:

- de med högst förgymnasial utbildning,
- de med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga,
- de som är utomeuropeiskt födda, samt
- de som finns i åldersgruppen 55 eller äldre.

Diagram 3. Inskrivna arbetslösa med svag konkurrensförmåga fördelat på delgrupper i riket tom april 2019**



Källa: Arbetsförmedlingen. Säsongsrensade och trendade serier Arbetsförmedlingen (2019). Notera: * Funktionsnedsättning som bidrar till nedsatt arbetsförmåga. **Undergrupperna är inte sinsemellan uteslutande, varför en individ kan förekomma i mer än en undergrupp.

⁴³ Arbetsförmedlingen (2019). *Arbetsmarknadsrapport 2019*. Arbetsförmedlingen analys 2019:7. Stockholm.

Arbetslösa med högst förgymnasial utbildning

Antalet inskrivna arbetslösa som saknar en gymnasieutbildning minskade under 2018. En viktig orsak är den ökade övergången till extratjänster. Dessutom gick fler än tidigare till reguljär utbildning. I april 2019 saknade i genomsnitt 122 000 inskrivna arbetslösa en gymnasieutbildning, vilket motsvarar 36 procent av samtliga inskrivna arbetslösa. Minskningen av arbetslösheten bland korttidsutbildade skedde till stor del bland arbetslösa som har en utbildningsnivå som motsvarar grundskola. Den gruppen omfattade i genomsnitt 57 000 personer under april 2019. Samtidigt uppgick antalet arbetslösa som saknar en utbildning som motsvarar grundskola till 65 000 personer. I den senare gruppen är kvinnorna flera, 51 procent jämfört med 49 procent för män. Bland arbetslösa med en utbildning som motsvarar grundskola är könsfördelningen den motsatta, 42 procent för kvinnor och 58 procent män.⁴⁴

Kvinnor som saknar en gymnasial utbildning har en särskilt svag position på arbetsmarknaden och har som grupp en mycket låg sysselsättningsgrad och hög arbetslöshet. Deras situation visar sig också genom att närmare hälften inte deltar i arbetskraften alls. Det medför att arbetslöshetsnivåerna som presenteras i olika sammanhang inte ger en fullständig bild över deras arbetsmarknadssituation. För dessa personer krävs en rad kompetenshöjande insatser från samhällets sida.

Större krav på formell kompetens hos unga

Utvecklingen för gruppen unga är som helhet positiv. Etableringen på arbetsmarknaden för många unga går förhållandevis snabbt, medan det för andra tar längre tid. Etableringsåldern, som anger då minst 75 procent av en årskull arbetar, har ökat över tid men stabiliserat sig under den senaste 10-årsperioden. Under 1980-talet var den runt 20 år, medan den nu ligger runt 29 år.⁴⁵ En förklaring till varför är en aktiv och kraftig expansion av högskolesektorn – där sektorn ökade sitt studentbestånd från knappt 150 000 till 450 000 under 1990-talet. Det politiska målet var länge att hälften av alla unga i en årskull skulle ha påbörjat en högre utbildning innan 25 års ålder. Till skillnad från många andra länder är svenska studenter relativt gamla när de lämnar högskolan och är strax under 30 år när de etablerar sig på arbetsmarknaden i mer stadigvarande arbeten.

Samtidigt har utvecklingen generellt på arbetsmarknaden gått mot att kräva mer och mer utbildning, där en avslutad gymnasieutbildning kan ses som ett minimikrav för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Ett av regeringens mål är att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning, vilket de flesta också gör. Men omkring en tredjedel fullföljer inte sina studier på utsatt tid. En del av dem avbryter sin utbildning för att de valt fel och börjar då om på en annan utbildning, andra går ut gymnasiet med ett studiebevis i stället för en examen och en tredje grupp lämnar studierna helt.⁴⁶

Andelen behöriga att påbörja en gymnasieutbildning har minskat. Andelen obehöriga till nationella program drivs främst av den stora andel unga nyanlända som kommit i sen skolålder och därför inte har hunnit med grundskolestudierna. Eleverna börjar då oftast på ett introduktionsprogram som kan övergå till ett nationellt program. Introduktionsprogrammen har dock olika syften och vissa avser att hjälpa individen till att så snabbt som möjligt etablera sig på arbetsmarknaden, medan andra avser att ge en god grund till fortsatt utbildning. Därför är genomströmningen på tre år med examen inte ett lika relevant mått rörande introduktionsprogrammen i jämförelse med de nationella programmen som är avsedda att genomföras på tre år.⁴⁷ Andelen elever som börjar nationella program och tar examen inom tre år har dock ökat. Det är främst på de högskoleförberedande programmen ökningen har skett.⁴⁸

⁴⁴ Arbetsförmedlingen (2019) Månadsstatistik, september 2019.

⁴⁵ SOU 2018:11. *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar*. Slutbetänkande av Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar. Norstedts Juridik. Stockholm.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Skolverket (2018). *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan år 2018*. PM. Dnr: 2018:1905

⁴⁸ Skolverket (2019). *Uppföljning av gymnasieskolan*. 2019:480

Andelen unga i åldern 16–24 år som inte studerade och inte hade gått en gymnasieutbildning i minst två år var sju procent år 2017. Andelen har minskat något sedan 2008. Under perioden 2008 till 2017 var det en större andel killar än tjejer som var utan gymnasieutbildning i åldersgruppen 16–24 år. Bland killar minskade andelen något och var åtta procent 2017. För tjejer var andelen sex procent 2017. Det är viktigt att det finns andra alternativ för att fullfölja en utbildning för unga som saknar en examen från gymnasieskolan. I detta avseende kan exempelvis Komvux eller folkhögskola vara viktiga alternativ.⁴⁹

Arbetslösa med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

Någon exakt uppgift om hur många som har en funktionsnedsättning finns inte, utan den information som finns baseras ofta på självskattningar, vilket förutsätter individers frihet att uppge detta. Den information som finns tillgänglig är om individer har en funktionsnedsättning som bidrar till exempelvis nedsatt arbetsförmåga eller försvårar studiedeltagande, där individen aktivt sökt hjälp för detta.⁵⁰ Funktionsnedsättningen avser både fysiska och kognitiva förmågor. I SCB:s undersökning av situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning framkommer att andelen sysselsatta är mindre bland individer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga än för befolkningen som helhet. I åldern 16–64 år uppskattas drygt 64 procent vara i sysselsättning, vilket ska jämföras med 80 procent för befolkningen i helhet. Sysselsättningsgraden har sedan 2013 ökat bland befolkningen, från 76 procent till 80 procent, medan andelen sysselsatta med funktionsnedsättning har varit stabilt kring 60 procent.⁵¹

År 2018 var arbetslösheten för individer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga 11 procent, jämfört med sex procent för befolkningen i sin helhet. En mindre andel personer med funktionsnedsättning arbetar heltid jämfört med befolkningen totalt, vidare är skillnaden mellan kvinnor och män avseende hel- eller deltidsarbete är också mer uttalad.⁵²

I maj 2019 fanns drygt 60 000 individer inskrivna på Arbetsförmedlingen med funktionsnedsättning som medförde nedsatt arbetsförmåga. Fördelningen mellan könen får anses som relativt lika, 51 procent män och 49 procent kvinnor. Antalet inskrivna har varierat över tid den senaste tioårsperioden. Högsta nivån av inskrivna nåddes under 2014 och därefter har en minskning skett, vilket delvis kan förklaras av konjunkturförändringar tillsammans med förändringar av sjukförsäkringssystemet. Det bör också tas i beaktande att det finns ett mörkertal gällande individer som har en funktionsnedsättning, men trots det inte är inskrivna hos Arbetsförmedlingen som funktionsnedsatta, men ändå kan vara aktuella för arbetsmarknadsinsatser.

Enligt Arbetsförmedlingen har andelen personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som övergår till arbete eller studier ökat marginellt under det senaste året. Andelen övergångar till arbete har ökat med en halv procent mellan 2017 till 2018 och ligger idag på cirka 28 procent.⁵³

Enligt en aktuell rapport från Myndigheten för delaktighet (MFD) och Jämställdhetsmyndigheten finns det tydliga skillnader mellan kvinnor och män med funktionsnedsättning och jämförelsegrupper gällande arbetskraftsdeltagandet, särskilt för kvinnor med begränsad arbetsförmåga. Det är vanligare

⁴⁹ SOU 2018:11. *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar*. Slutbetänkande av Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar. Norstedts Juridik. Stockholm.

⁵⁰ I regleringsbrevet för 2018 fick Arbetsförmedlingen i uppdrag att utreda termen nedsatt arbetsförmåga. Utifrån översynen gjordes bedömningen att termen i en del fall ger en negativ påverkan både på personer som direkt berörs av den, samt den allmänna bilden av personer med funktionsnedsättning. Eftersom termen fokuserar mycket på begränsningar är det också generaliserande. Bedömning gjordes att det behövdes ett nytt språkbruk och därför föreslogs att termen avskaffades i dess nuvarande användning inom arbetsmarknadspolitiken. Utgångspunkten bör i stället vara den faktiska situation som råder när en person får stöd eller anpassning på grund av en funktionsnedsättning. I omvärldsanalysen används dock termen utifrån att tillgängliga källor i huvudsak använder termen.

⁵¹ Statistiska centralbyrån (2019). *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2018*. Information om utbildning och arbetsmarknad (IAM) 2019:2

⁵² Ibid.

⁵³ Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2018*.

med långtidsarbetslöshet för gruppen och en lägre andel övergår till arbete.⁵⁴ Betydligt fler män än kvinnor tar del av riktade lönestöd.⁵⁵ En av förklaringarna som ges i rapporten är att kvinnor med nedsatt arbetsförmåga i större utsträckning arbetar deltid eller är deltidsarbetslösa. Deltidsarbetet ger en oriktig bild av att kvinnorna har en stark ställning på arbetsmarknaden, vilket kan leda till att de inte får stöd och insatser som behövs för en varaktig arbetsmarknadsetablering. MFD och Jämställdhetsmyndigheten lyfter även fram att det med utgångspunkt i ekonomisk jämställdhet är problematiskt att kvinnor missgynnas av regelverk och arbetsmarknadspolitiska insatser. Statistiken visar att kvinnorna har låga disponibla inkomster och brister i den ekonomiska självständigheten, även om de i sysselsättningstermer tycks stå närmare arbetsmarknaden.⁵⁶

Många med en nedsatt arbetsförmåga upplever diskriminering till följd av sin funktionsnedsättning. Den vanligaste upplevelsen är negativa attityder. Enligt Arbetskraftsundersökningen uppger drygt var fjärde person med funktionsnedsättning att de har utsatts för diskriminering de senaste fem åren, 33 procent av kvinnorna och 22 procent av männen.⁵⁷ För att förbättra förutsättningarna på arbetsmarknaden för personer med nedsatt arbetsförmåga är det viktigt att motverka fördomar och förändra attityder hos arbetsgivare.

Enligt en aktuell rapport från Socialstyrelsen är det få personer med beslut om daglig verksamhet enligt Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) som går vidare till lönearbete.⁵⁸ Uppgifter från rapporten visar att i 33 procent av kommunerna har minst en person som deltagit i daglig verksamhet gått vidare till arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Inom dagverksamhet enligt Socialtjänstlagen (SoL) är motsvarande andel 47 procent. I 24 procent av kommunerna har minst en person som deltagit i daglig verksamhet fått ett skyddat arbete, medan motsvarande andel för dagverksamhet är 39 procent.⁵⁹ I majoriteten av kommunerna var det således ingen person med daglig verksamhet som gick till arbete eller praktikplats under det senaste året. Det saknas dock information om hur många personer med beslut om daglig verksamhet som har en arbetsförmåga som medger arbete eller praktik, vilket medför svårigheter att uppskatta hur stor andel som skulle kunna ha möjlighet att arbeta.

Socialstyrelsen lyfter även fram att det inom forskningen har identifierats flertalet hinder för att personer med en intellektuell funktionsnedsättning ska komma i arbete. Ett sådant hinder är avsaknad av samverkan mellan olika aktörer (exempelvis kring olika regelverk) och en bristande flexibilitet i daglig verksamhet. Förutsättningarna för individens övergång till arbete är således begränsade och kan vara ett område där det är angeläget att göra satsningar.

Unga med funktionsnedsättning

Grundsärskola och gymnasiesärskola erbjuder utbildning som är anpassad efter individuella förutsättningar för unga med funktionsnedsättning. Till skillnad från gymnasieskolan har gymnasiesärskolan fyra årskurser och består av nationella program och individuella program. Vissa elever studerar till mer än hälften av sin tid i grundskolan/gymnasieskolan, vilka inom statistiken benämns som integrerade elever. Enligt Skolverket fanns det 2018 det cirka 6 100 elever i

⁵⁴ Myndigheten för delaktighet och Jämställdhetsmyndigheten. (2019). *Ekonomisk jämställdhet för kvinnor med funktionsnedsättning*. Rapport 2019:5.

⁵⁵ Arbetsförmedlingen har själv också i flertalet studier påpekat att fördelningen av insatser är skev mellan könen. Se exempelvis Arbetsförmedlingen (2018). *Perspektiv på subventionerade anställningar*, Af-2018/0023 8299.

⁵⁶ Myndigheten för delaktighet och Jämställdhetsmyndigheten (2019). *Ekonomisk jämställdhet för kvinnor med funktionsnedsättning*. Rapport 2019:5.

⁵⁷ Statistiska centralbyrån (2019). *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2018*. Information om utbildning och arbetsmarknad (IAM) 2019:2

⁵⁸ Socialstyrelsen (2019). *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning*. Lägesrapport 2019.

⁵⁹ Ibid.

gymnasiesärskolan (år 2018). I jämförelse med föregående år har elevantalet stigit något, men trenden är att antalet elever minskat sedan 2009/2010, då antalet elever var 9 400.⁶⁰

Skolverket visar i en uppföljning från 2016 att det finns tendenser att vissa elever väljer bort gymnasiesärskolan för dess stigmatiserande effekter, till förmån för det individuella programmet. Det har i sin tur lett till att vissa kommuner har anpassat det individuella programmet för att bättre passa elever med intellektuell funktionsnedsättning. Då antalet sökande blir färre medför det försämrade förutsättningar för att ha ett allsidigt utbud av nationella program och inriktningar i gymnasiesärskolan.⁶¹

För att underlätta övergången mellan gymnasiesärskolan och arbetslivet ska samtliga nationella program i gymnasiesärskolan förbereda eleverna inför arbetslivet, vilket sker genom det arbetsplatsförlagda lärandet. Uppföljningen som gjordes av Skolverket 2016 visade dock att huvudmän för många skolor tar ett mycket begränsat ansvar för samverkan med arbetslivet.⁶²

Bland unga som gått ut gymnasiesärskolan är andelen unga som varken arbetar eller studerar i stor majoritet.⁶³ Utbildningen i gymnasiesärskolan är 4-årig och många elever går ur skolan först vid 21 års ålder. Eftersom kommunens aktivitetsansvar endast sträcker sig fram till att den unga har fyllt 20 år, innebär det att eleverna som i förtid har lämnat gymnasiesärskolan eller inte har fullständiga betyg, inte längre omfattas av aktivitetsansvaret.⁶⁴

Andelen unga med funktionsnedsättning som är utanför studier eller arbete är nästan dubbelt så stor jämfört med övriga unga i åldern 16–24 år, enligt en undersökning som Myndigheten för delaktighet har gjort (MFD). I undersökningen framkommer att skillnaden är särskilt stor för unga män. Statistiken över unga med funktionsnedsättning är dock osäker och det saknas en övergripande bild av hur vanligt förekommande olika funktionsnedsättningar är bland unga som varken arbetar eller studerar.⁶⁵

Unga personer (i åldern 19 till och med 29 år) som har en sjukdom eller en funktionsnedsättning som medför hinder för att arbeta, ges möjligheten till aktivitetsersättning. En stor andel av unga som befinner sig utanför studier eller arbete utgörs av unga med aktivitetsersättning från Försäkringskassan. Efter 2003 ökade antalet personer med aktivitetsersättning successivt, vilket kan förklaras av ett högt nybeviljande i kombination med att få lämnar ersättningssystemet.⁶⁶ Ökningen pågick fram till juni 2017 då utvecklingen vände. Enligt Försäkringskassan var det under oktober 2018 drygt 31 000 personer som fick aktivitetsersättning. Av dessa var andelen kvinnor 46 procent och andelen män 54 procent.⁶⁷ Försäkringskassan har uppmärksammat en uppgång av psykiska diagnoser av de som nybeviljats aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga.⁶⁸ Tidigare studier har visat att få unga lämnar aktivitetsersättningen för arbete och att arbetet med samordnade insatser för unga behöver förbättras.⁶⁹

⁶⁰ Skolverket, 2018.

<http://www.jmfal.artisan.se/databas.aspx?sf=gs&hg=L0&vg=Elever&sy=0&varid=1&varid=2&varid=22&varid=21&year=2018&area=&area=-99&render=true&mode=1#tab-1> (Hämtad 2019-09-16)

⁶¹ Skolverket (2016). *Gymnasiesärskolan. Uppföljning och analys av 2013 års reform*. Rapport 2016:435. Wolters. Stockholm.

⁶² Ibid.

⁶³ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor (2017). *Nya nyanser av UVAS. Ungas övergång från gymnasiesärskolan till arbetslivet*. Stockholm.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ SOU 2018:11. *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar*. Slutbetänkande av Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar. Norstedts Juridik. Stockholm.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Försäkringskassan (2019). *Svar på regeringsuppdrag "Uppföljning av reformer för mer tydlighet och aktivitet i sjuk- och aktivitetsersättningen"*.

⁶⁸ SOU 2018:11. *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar*. Slutbetänkande av Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar. Norstedts Juridik. Stockholm.

⁶⁹ Se exempelvis Riksrevisionen (2015). *Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet?* Stockholm och Temagruppen Unga i arbetslivet (2017). *Tid för aktivitetsersättning för unga!* Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor. Stockholm.

Sjukskrivnas återgång till arbete

Under lång tid har det reglerade samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan funnits för att ge stöd och service i övergången mellan sjukförsäkring och arbetslivet för personer med nedsatt hälsa och som behöver stöd i en omställningssituation. I huvudsak riktar sig det förstärkta samarbetet till individer med ersättning från sjukförsäkringen (sjukskrivna och unga med aktivitetsersättning) eller individer som skulle haft det om de hade en sjukpenningsgrundande inkomst. Samarbetet kan även inkludera personer som redan är inskrivna hos Arbetsförmedlingen när behovet av gemensamma insatser uppstår. Sjukskrivna ges genom samarbetet möjlighet att aktivt delta i rehabiliteringsinsatser. Målsättningen är att fler individer ska kunna avsluta sina sjukskrivningar och istället komma i arbete, studier eller andra aktiva insatser i Arbetsförmedlingens regi.⁷⁰

Under 2018 hade 6 645 individer (62 procent kvinnor och 48 procent män) påbörjat aktiva insatser inom ramen för det förstärkta samarbetet, varav 1759 var yngre än 30 år. Det är en minskning från föregående år.⁷¹ En anledning till ett lägre inflöde för personer med sjukpenning, trots ambitioner om motsatsen, var att Försäkringskassan under året genom ett nytt förtydligande i handläggningen, identifierade regelkonflikter. En annan anledning kan vara att Försäkringskassan i allt högre utsträckning tar personer som är långtidssjukskrivna och i behov av mera grundläggande insatser till insatser via samordningsförbund. Individen kan då komma till en gemensam kartläggning i ett senare skede när de är redo för insatser hos Arbetsförmedlingen.⁷²

Även antalet personer med aktivitetsersättning minskar i det förstärkta samarbetet. Förklaringen kan vara att de individer som på senare år beviljats ersättning bedöms stå längre från arbetsmarknaden än tidigare. För att förbättra förmågan att identifiera rehabiliteringsbehoven hos de individer som får aktivitetsersättning har Försäkringskassan under 2018 genomfört flera åtgärder som ännu inte har fått full effekt. Både Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ser det som en angelägen fråga att öka antalet personer som får ta del av gemensamma kartläggningar och aktiva insatser.⁷³

Utöver det förstärkta samarbetet har Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ett gemensamt uppdrag att skapa bättre övergångar för individen från sjukförsäkring till arbetsliv. Det görs genom omställningsmöten för dem som har nedsatt hälsa, men som av Försäkringskassan bedömts ha arbetsförmåga och därmed inte längre berättigade till ersättning från sjukförsäkringen. Under 2018 har antalet omställningsmöten ökat med mer än 50 procent till 2 620 jämfört med 2017.⁷⁴

Etablering på arbetsmarknaden för utrikesfödda

Sysselsättningsgraden för utrikes födda har under lång tid varit lägre än för inrikes födda.⁷⁵ Samtidigt har sysselsättningsgraden kontinuerligt stigit både bland inrikes och utrikes födda sedan 2010. Eftersom utrikes födda dessutom har stått för merparten av jobbtillväxten har gapet mellan inrikes och utrikes föddas sysselsättning minskat. Enligt Arbetsförmedlingen var sysselsättningsgraden bland inrikes född 83 procent första kvartalet i år, vilket kan jämföras med 68 procent för utrikes födda.⁷⁶

Etableringen på arbetsmarknaden för gruppen utrikes födda har ökat över tid. Statistik visar att drygt 45 procent förvärvsarbetande efter fem år för de som kom till Sverige 2013. Motsvarande för de som

⁷⁰ Försäkringskassan (2018). *Analys av det förstärkta samarbetet för sjukskrivna*. Socialförsäkringsrapport 2018:11. Analys och prognos.

⁷¹ Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2018*.

⁷² Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (2019) *Förstärkt stöd för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning*. Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2018.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2018*.

⁷⁵ I följande text alterneras begreppen *utrikes födda* och *utomeuropeisk födda*. Utifrån ett arbetslöshetssperspektiv utgör gruppen utomeuropiskt födda arbetslösa cirka 95 procent av de utrikes födda arbetslösa.

⁷⁶ Arbetsförmedlingen (2019). *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2019*. Arbetsförmedlingen analys 2019:06. Stockholm.

kom 2009 var knappt 25 procent. Skillnaden mellan utrikes födda kvinnor och utrikes födda män är dock fortsatt stor. Andelen män som får arbete är till exempel mycket högre än andelen kvinnor.⁷⁷

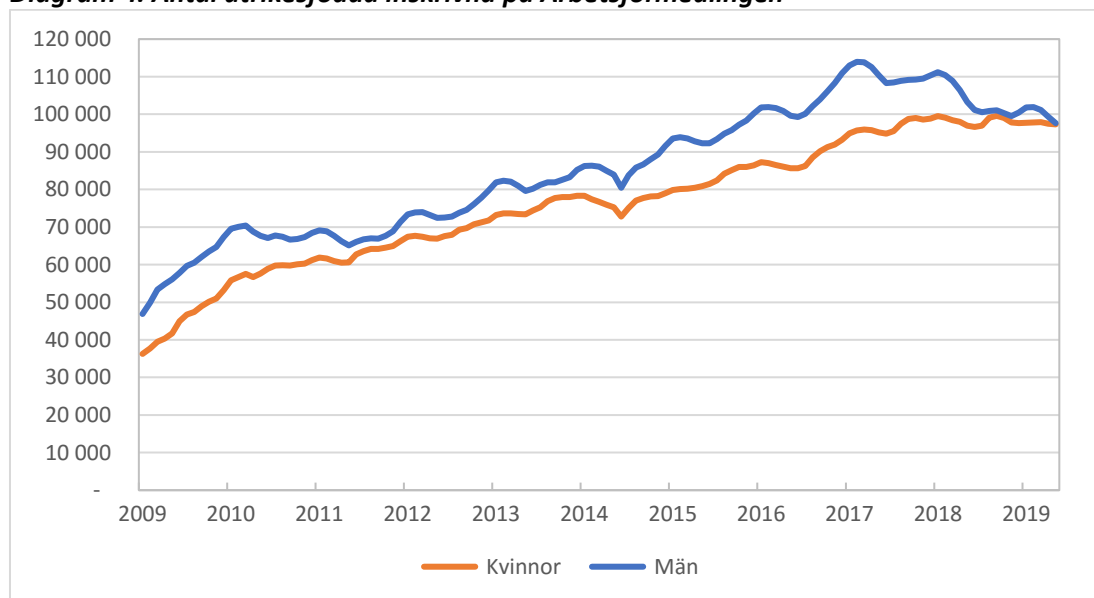
Särskilt tydliga blir skillnaderna när utbildningsnivån beaktas. Enligt Arbetsförmedlingens uppgifter är sysselsättningsgraden bland utrikesfödda kvinnor med kort utbildning 40 procent, att jämföra med männens knappa 60 procent. För inrikes födda är motsvarande sysselsättningsgrad 61 procent för kvinnor respektive 79 procent för män. Med hänsyn till vistelsetid i landet eller över tid så uppvisar dessa andelar små förändringar. Integrationen på arbetsmarknaden går dock avsevärt snabbare, inom en fyraårsperiod, för utrikes födda som invandrat med en gymnasie- eller eftergymnasial utbildning.⁷⁸

Statskontoret har i en kunskapssammanställning lyft fram flera förklaringar till varför utomeuropeiskt födda kvinnor i större utsträckning står utanför arbetsmarknaden. En bidragande orsak är många inte uppfyller arbetsmarknadens krav på språkkunskaper och formell utbildning. Traditionella familjevärderingar och att kvinnorna tar ett större ansvar för barn och familj kan vara bidragande orsaker. Sammanställningen visar att det saknas studier med en samlad analys av de olika faktorer för utrikes födda kvinnors arbetsmarknadsetablering.⁷⁹

Språkkunskaper är en central aspekt av utrikes föddas etablering i arbetslivet. Den kommunala vuxenutbildningen i svenska för invandrare har således en särskilt viktig betydelse för att ge vuxna invandrare med ett annat modersmål grundläggande kunskaper i det svenska språket. Enligt statistik från Skolverket uppgick antal elever 2018 till ca 160 000 (därav 54 procent kvinnor och 46 procent män), vilket är en ökning med närmare 10 000 elever sedan 2016.⁸⁰

Det bör också tas i beaktande att det kan finnas diskriminerande strukturer som påverkar möjligheten för utrikes födda att etablera sig på arbetsmarknaden. En faktor kan vara att utrikes födda saknar nätverk på arbetsmarknaden eller att arbetsgivare har svårt att förstå utländska meriter. Det kan också vara att kraven som ställs på kunskaper i svenska inte alltid är rättmätiga.⁸¹

Diagram 4. Antal utrikesfödda inskrivna på Arbetsförmedlingen



Källa: Arbetsförmedlingen

⁷⁷ Arbetsförmedlingen (2019). *Arbetsmarknadsrapport 2019*. Arbetsförmedlingens analys 2019:7. Stockholm.

⁷⁸ Arbetsförmedlingen (2019). *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2019*. Arbetsförmedlingen analys 2019:06. Stockholm.

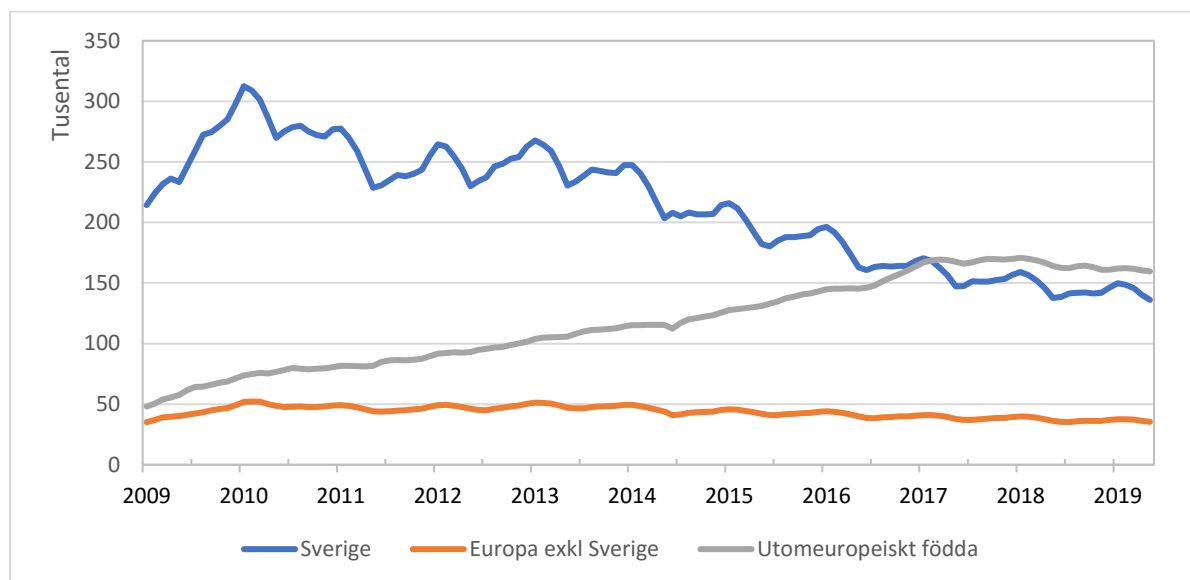
⁷⁹ Statskontoret (2018). *Sammanställning av kunskap om utomeuropeiskt födda kvinnor som står utanför arbetskraften*.

⁸⁰ Skolverket, 2019. <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/arkiverade-statistiknyheter/statistik/2019-06-19-statistik-om-kommunal-vuxenutbildning-i-svenska-for-invandrare-2018> (Hämtad 2019-09-16)

⁸¹ Svenska ESF-rådet (2017). *Diskriminering i arbetslivet. Var den finns – och hur vi vet*.

I diagram 4 framkommer att antalet inskrivna män och kvinnor har minskat sedan de högsta nivåerna sedan 2017. Minskningen i antal inskrivna på Arbetsförmedlingen har varit störst för män, medan det är marginell minskning eller oförändrad för kvinnor. Noterbart är att i siffrorna om inskrivna även omfattar de individer som berörs av etableringsinsatser som ges till vissa nyanlända. Efter 2015 har färre nyanlända beviljats uppehållstillstånd och därmed har färre fått etableringsinsatser från Arbetsförmedlingen, vilket ska ses som är en delförklaring till nergången.

Diagram 5. Arbetslöshet, antal inskrivna på Arbetsförmedlingen fördelat på födelseland



Källa: Arbetsförmedlingen

Diagram 5 visar att antalet inskrivna arbetslösa födda i Sverige stadigt har minskat sedan 2009. För födda i Europa (exklusive Sverige) har antalet varit i stort sett oförändrat, medan gruppen utomeuropeiskt födda ökat. Även här bör det noteras att individer i de statliga insatser som ges till vissa nyanlända i form av etableringsinsatser och ersättning också inryms i statistiken över arbetssökande, vilket drivit på utvecklingen för utomeuropeiskt födda.

Unga utrikes födda

Under flera år har antalet unga födda i Sverige minskat. Ökningen i ungdomsgruppen kommer istället från utrikes födda. Andelen elever som invandrat efter skolstart har ökat, och en del av dessa har börjat grundskolan sent (under årskurs 6–9). Dessa unga kan möta särskilda utmaningar i skolan. När det gäller andelen utrikes födda elever i årskurs nio har en ökning skett från 14 procent våren 2015 till 17 procent våren 2018.⁸²

För ungdomar som nyss kommit till Sverige finns språkintruktionsprogrammet. Av de utrikes födda elever som studerade på ett introduktionsprogram under 2017/2018, läste 63 procent på språkintruktionsprogrammet. Skolverket har i en uppföljning av elever som påbörjat studierna på ett introduktionsprogram visat att det, tre år efter examen, knappt var åtta procent som tagit examen. Efter fem år var det knappt var femte elev som tagit examen. För de elever som påbörjat studier språkintruktionsprogrammet var andelen ännu lägre. Efter fem år hade endast 14 procent tagit examen. Av eleverna som påbörjat gymnasiestudier inom språkintruktionsprogrammet och därefter gått ett nationellt program, är det endast fyra procent som fortsätter till utbildning inom högskola eller universitet.⁸³

⁸² Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor (2019). *Hitta vägen! Ung idag 2019 – en studie om ungas väg genom skolan till arbetslivet*.

⁸³ Ibid.

Andelen sysselsatta bland utrikes födda i åldern 15 till 24 år var 36 procent under 2018. Det kan jämföras med att 47 procent var sysselsatta bland unga födda i Sverige. Det har dock skett en ökning i andelen sysselsatta bland utrikes födda de senaste åren. Ökningen gäller för båda könen. Det har medfört att skillnaden mellan unga och födda i Sverige och utrikes födda har minskat. Av de 86 000 unga 18–24 år som var inskrivna på Arbetsförmedlingen 2018 återfanns 14 300 inom etableringsuppdraget.⁸⁴

Sammantaget visar aktuell statistik att utrikes födda är en viktig arbetskraftsresurs. Personer med gymnasial och eftergymnasial utbildning är i högre utsträckning i arbetskraften, än de med högst förgymnasial utbildning. Arbetslösheten är generellt hög för personer med kort utbildning och sysselsättningsgraden är låg, samtidigt som en stor andel står utanför arbetsmarknaden. Enligt Arbetsförmedlingens bedömning är den svåraste arbetsmarknadssituationen bland utrikes födda kvinnor med kort utbildning.⁸⁵

Återinträde på arbetsmarknaden för äldre

Betraktat ur ett internationellt perspektiv förefaller den svenska arbetsmarknaden för äldre vara förhållandevis välfungerande, då både arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsnivåer är relativt höga. Även arbetslösheten bland äldre i Sverige ligger under genomsnittet i en jämförelse med andra EU-länder. Utveckling på arbetsmarknaden går mot att allt fler äldre vill och kan arbeta längre upp i åldrarna. Under det senaste tjugo åren har arbetskraftsdeltagandet bland äldre ökat påtagligt. Störst har förändringen varit i åldersgruppen 60–64 år, där 75 procent av männen och 68 procent av kvinnorna deltog i arbetskraften 2015 jämfört med 54 procent av männen och 45 procent av kvinnorna 1998.⁸⁶

Samtidigt gör pensionsregler tillsammans med normer i samhället att arbetstagare mer eller mindre förväntas sluta arbeta vid 65 års ålder. Analyser visar på att den stora skillnaden i arbetskraftsdeltagande och sysselsättning mellan åldersgrupperna 60–64 och 65–69 inte kan förklaras av observerbara hälsoskillnader.⁸⁷ I den proposition som riksdagen beslutade om i juni 2019 stärks anställningsskyddet för äldre arbetstagare genom att den så kallade LAS-åldern höjs från dagens 67 år till 69 år.⁸⁸ Det är en förändring av de formella förutsättningarna att arbeta längre fram i livet.

Trots att äldre förefaller ha en stark ställning på arbetsmarknaden finns det faktorer som gör att arbetsmarknaden för gruppen inte fungerar tillfredställande. Det är exempelvis svårt för äldre att återetablera sig på arbetsmarknaden efter en tids arbetslöshet, vilket bidrar till att äldre utgör en omfattande del av de långtidsarbetslösa. Med stigande ålder ökar också den genomsnittliga tiden i arbetslöshet och den är som högst för de allra äldsta.⁸⁹ Vidare finns det stora geografiska skillnader i hur utvecklingen har sett ut de senaste tio åren. I de norra regionerna har långtidsarbetslösheten generellt minskat, som framgår i diagram 6. En minskning som inte nödvändigtvis beror på högkonjunkturen, utan dessa försvinner snarare ut ur arbetskraften på grund av exempelvis sjukdom eller sjukpension. För de södra regionerna har generellt tiden i arbetslöshet ökat, vilket drivit på riksgenomsnittet.

⁸⁴ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor (2019). *Hitta vägen! Ung idag 2019 – en studie om ungas väg genom skolan till arbetslivet*.

⁸⁵ Arbetsförmedlingen (2019). *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2019*.

⁸⁶ Se exempelvis Eriksson, S., Hensvik, L. och Nordström Skans, O. (2017). *Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar*. Rapport 2017:2. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Uppsala eller Arbetsförmedlingen (2019).

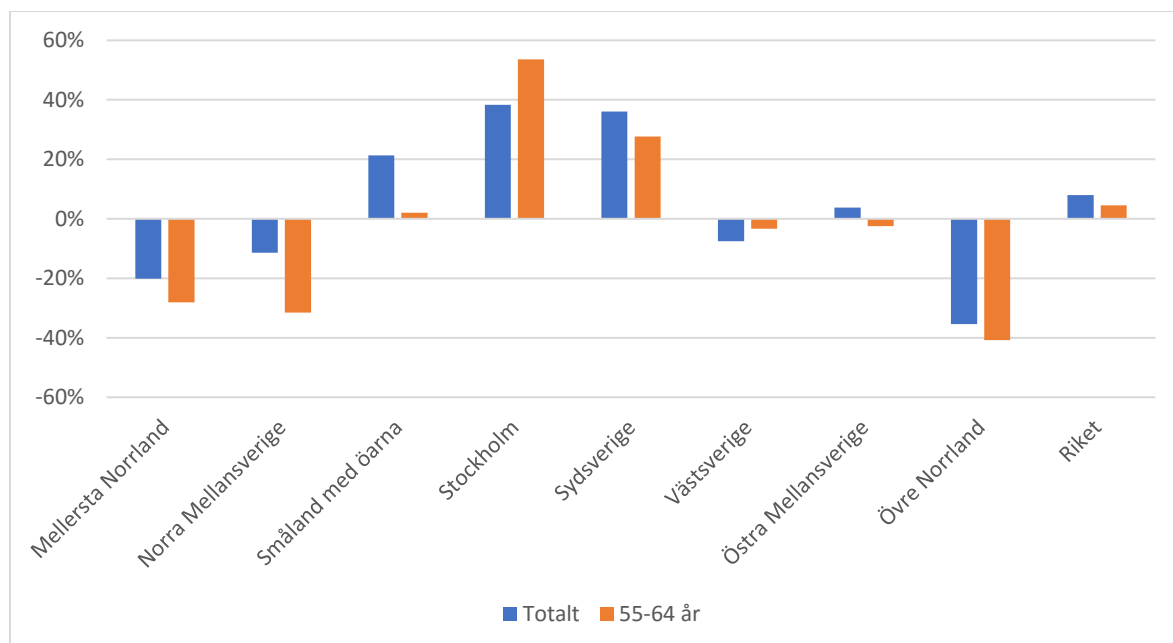
Arbetsmarknadsrapport 2019. Arbetsförmedlingens analys 2019:7. Stockholm.

⁸⁷ Johansson, P., Laun, L. och Palme, M. (2015). *Kan vi jobba tills vi blir 75? Vad säger mikrodata om hälsa och arbetskapacitet bland de äldre i arbetskraften?* Rapport 2015:24. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Uppsala.

⁸⁸ Prop. 2018/19:134. *Förbättrat grundskydd för pensionärer*.

⁸⁹ Arbetsförmedlingen (2019), *Arbetsmarknadsrapport 2019*, Arbetsförmedlingens analys 2019:7. Stockholm.

Diagram 6. Procentuell förändring av långtidsarbetslösa totalt, samt för gruppen 55–64 år 2009–2019



Källa: Arbetsförmedlingen

Många äldre har lång yrkeserfarenhet och hög nivå av förvärvad kunskap inom en specifik bransch, men saknar ofta formell och/eller dokumenterad utbildning. Vid arbetslöshet kan det medföra problem då värdet av tidigare yrkeserfarenhet och informell kunskap kan vara svår att överföra till andra branscher. Individens kunskaper och möjligheter är dess humankapital, vilket minskar i värde ju längre en individ är ifrån arbetsmarknaden. För äldre arbetslösa blir detta extra bekymmersamt då dessa ofta inte har sin utbildning formaliserad, samt att den kunskap de besitter minskar i värde i takt med arbetslösheten. Detta bidrar till att det finns ett stort behov av kortare yrkesinriktade utbildningar för gruppen äldre.⁹⁰

Insatserna för att hitta ett nytt arbete bör ske redan under uppsägningstiden, och under den tid som täcks av olika former för ersättningar, eftersom äldre som förlorar sin anställning riskerar en längre arbetslöshetsperiod (jämfört med exempelvis unga). I det arbetet har Arbetsförmedlingen och de olika trygghetsorganisationerna en viktig roll.⁹¹

Hälsostatus är en annan aspekt relaterad till ett förlängt arbetsliv. I samband med att allt fler äldre kommer att arbeta längre upp i åldrarna kommer också fler att drabbas av sjukdom eller ohälsa. Det kommer i sin tur att medföra att behov av anpassning och flexibilitet kommer att öka.⁹² Gruppen med kort utbildning och lågkvalificerade yrken har ofta mer fysiskt krävande arbeten och svårigheter med att arbeta fram till den vanliga åldern för uttag av pensionering. De lämnar därför arbetslivet med andra former av inkomstersättning, så som sjukersättning.⁹³

Det finns även andra aspekter som hämmar sysselsättning och rörligheten på arbetsmarknaden för målgruppen äldre, såsom diskriminerande strukturer. Därför behövs det ett fortsatt arbete för att motverka negativa stereotyper om äldre och deras arbetsförmåga för att kunna öka sysselsättningen

⁹⁰ Eriksson, S., Hensvik, L. och Nordström Skans, O. (2017). *Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar*. Rapport 2017:2. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Uppsala.

⁹¹ Svenska ESF-rådet (2017). *Äldre i arbetslivet – en omvärldsanalys*. Rapportnummer 2017/00501–1. Stockholm.

⁹² Arbetsmiljöverket (2012). *Kunskapsöversikt. Jobba längre – vad vet vi om äldre i arbetslivet?* RAP 2012:10. Stockholm.

⁹³ Svenska ESF-rådet (2017). *Äldre i arbetslivet – en omvärldsanalys*. Rapportnummer 2017/00501–1. Stockholm.

i gruppen.⁹⁴ Tillgängliga studier ger också ett starkt stöd för att åldersdiskriminering förekommer på svenska arbetsplatser.⁹⁵

För att möta framtida utmaningar på arbetsmarknaden är det viktigt att även den äldre arbetskraften tas tillvara. Bland äldre på arbetsmarknaden finns idag en potential att öka sysselsättningsgraden. Enligt Arbetsförmedlingen kan det åstadkommas exempelvis om äldre stannar kvar längre på arbetsmarknaden. Om arbetskraften över 55 år skulle stanna ett år längre i sysselsättning fram till år 2030 så ger det ett teoretiskt tillskott på cirka 90 000 sysselsatta.⁹⁶ För att möjliggöra att äldre stannar på arbetsmarknaden behöver dock insatser göras för att förbättra den arbetsmarknad som möter gruppen.

Återinträde på arbetsmarknaden för individer med lång tid utan arbete

Det är angeläget att motverka att personer hamnar i långa tider av arbetslöshet, eftersom möjligheterna att komma i arbete minskar i takt med frånvaron från arbetsmarknaden. Utöver konjunktursvängningar påverkas arbetslösheten av strukturella problem, där exempelvis arbetskraftens kompetens inte stämmer överens med den efterfrågade, eller att tillgängliga arbetstillfällen är skilda geografiskt från där arbetskraften finns.⁹⁷

En ekonomisk uppgång bidrar starkt till att individer med en starkare ställning på arbetsmarknaden har förhållandevis korta tider i arbetslöshet. Individer med svagare ställning blir därför mer framträdande i en högkonjunktur i den bemärkelsen att de är dessa individer som förblir inskrivna på Arbetsförmedlingen och insatser till trots ändå inte fått en varaktig etablering på arbetsmarknaden.⁹⁸

Av de fyra riskfaktorer som tidigare beskrivits som framträdande bland dem med svag förankring på arbetsmarknaden kunde drygt 75 procent av de arbetslösa fångas in bland dessa. Bland de långtidsarbetslösa utgör dessa mer än 90 procent.⁹⁹ Att de som fastnar i arbetslöshet blivit en mer selekterad grupp kan vara en stark bidragande orsak till att andelen stadigt ökat bland dem som förblir arbetslösa.

Diagram 7 visar att andelen långtidsarbetslösa kvinnor och män inskrivna på Arbetsförmedlingen sedan 2009 har ökat. Långtidsarbetslösheten har under den senaste 10 årsperioden varit högre för män än för kvinnor, men sedan 2019 har ett trendbrott skett, då fler kvinnor befinner sig i långtidsarbetslöshet. Det är således fortsatt angeläget att göra insatser för att underlätta långtidsarbetslösas återgång till arbete.

⁹⁴ Arbetsförmedlingen (2019). *Omvärldsrapport 2019. Digitalisering, demografi och arbetsmarknadspolitik*. Arbetsförmedlingen analys 2019:3.

⁹⁵ Eriksson, S., Hensvik, L. och Nordström Skans, O. (2017). *Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar*. Rapport 2017:2. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Uppsala.

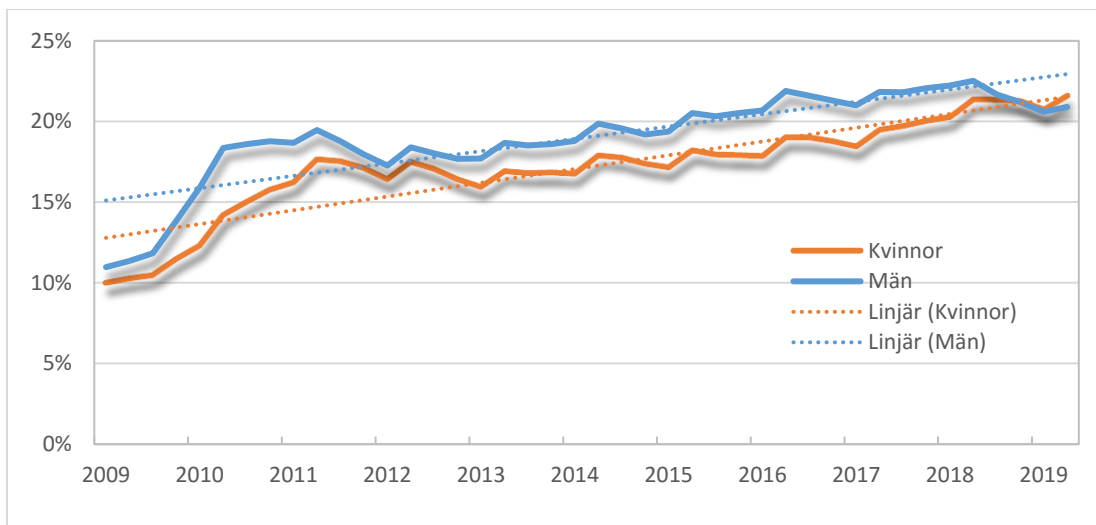
⁹⁶ Arbetsförmedlingen (2019). *Sveriges framtida sysselsättning. Vad behövs för att undvika ökad försörjningsbörda?* Arbetsförmedlingen analys 2019:1.

⁹⁷ Arbetsförmedlingen (2019). *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2019*. Arbetsförmedlingen analys 2019:06. Stockholm.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Svenska ESF-rådets beräkningar av Arbetsförmedlingens statistik.

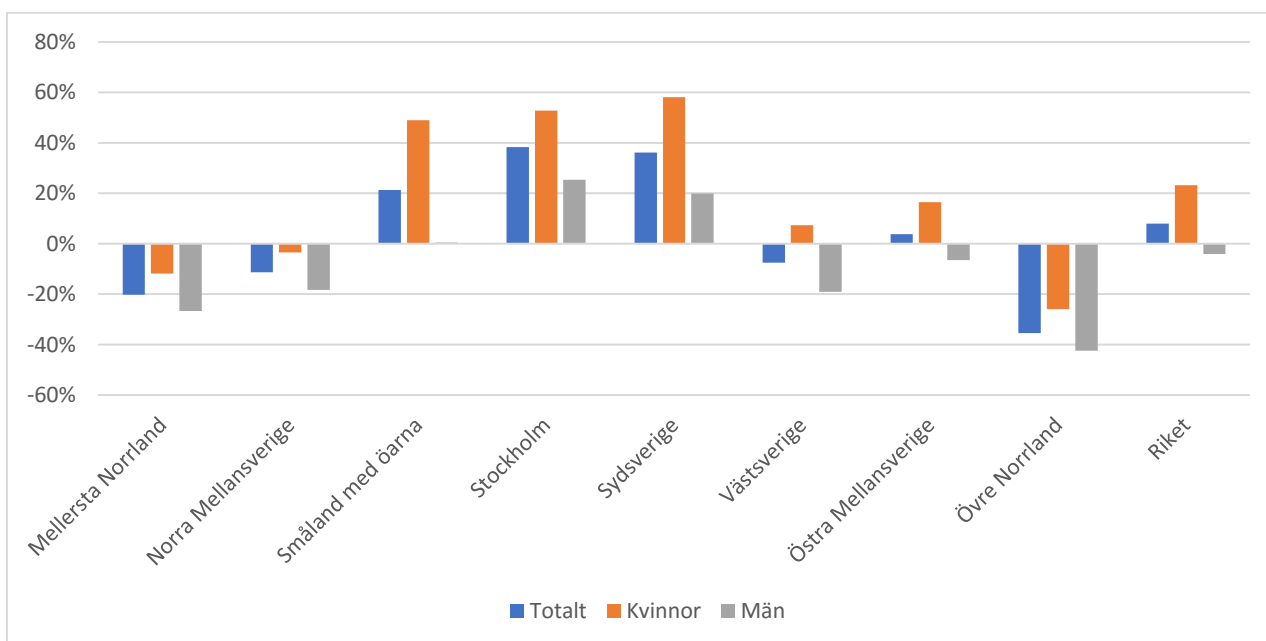
Diagram 7. Andel långtidsarbetslösa av totalt antal arbetslösa 2009 - Q2 2019 fördelat på kön (i procent)



Källa: Arbetsförmedlingen Notera: Statistiken baseras på första kvartalet för varje år.

Viktigt i sammanhanget är dock att beakta att det finns stora geografiska skillnader i hur långtidsarbetslösheten utvecklats under det senaste decenniet. Även om långtidsarbetslösheten sett till riket har ökat, visar diagram 8 bland annat att arbetslösheten faktiskt minskat i samtliga norra NUTS-2 regioner, men ökat i exempelvis Stockholm och i Sydsverige. Tänkbara förklaringar till det är inte nödvändigtvis att individer fått arbete i större utsträckning i norra Sverige jämfört med södra Sverige, utan individer kan lämna långtidsarbetslöshet även genom att lämna arbetsmarknaden helt.

Diagram 8. Procentuell förändring av långtidsarbetslösa mellan 2010–2019



Källa: Arbetsförmedlingen

Unga som varken arbetar eller studerar

En stigande högkonjunktur, minskade ungdomskullar och ändrade institutionella förutsättningar har varit stora bidragande orsaker till att arbetslösheten bland unga stadigt minskat. Det ökade

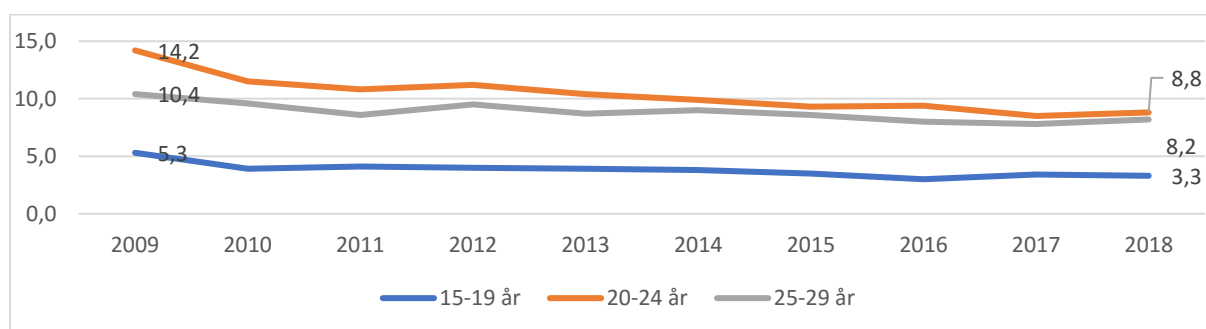
kommunala aktivitetsansvaret som kommunerna fått, har tvingat kommunerna att ta ett större ansvar att aktivera unga under 20 år som saknar en fullständig gymnasieexamen – varför färre hittas hos exempelvis Arbetsförmedlingen nu. Men de unga som återfinns som arbetssökande hos bland annat Arbetsförmedlingen bedöms, som förmedlingens klientel i stort, ha en mer utsatt ställning på arbetsmarknaden idag jämfört med för tio år sedan. Det är således fler inskrivna unga på Arbetsförmedlingen som står relativt långt ifrån arbetsmarknaden, med ett stort behov av stöd. Av de inskrivna arbetslösa unga utgjorde andelen unga med stort behov av stöd 65 procent under 2017.¹⁰⁰

Viktigt i sammanhanget är också att förstå att ungas beteendemönster på arbetsmarknaden skiljer sig stort jämfört med äldres, varför traditionell arbetsmarknadsstatistik kan vara missvisande rörande vad unga gör eller inte gör. Arbetsmarknadsstatistik utgår ofta från att en individ antingen är i arbete eller är arbetslös, men för yngre individer är alternativen fler då dessa vanligtvis alternerar mellan exempelvis studier, arbete, arbetslöshet, sabbatsår med mera. Unga som varken arbetar eller studerar (UVAS)¹⁰¹ är ett inaktivitetsmått som utvecklades i kölvattnet av att arbetsmarknadsstatistiken uppfattades som trubbigt och missvisande. UVAS-måttet visar på hur stor andel av populationen som inte är i formell utbildning eller i sysselsättning, det vill säga lönetaxeras i Sverige.

Men orsakerna till att individer hamnar i UVAS-gruppen är heterogen. I gruppen återfinns aktivt arbetslösa individer, gränspendlare arbetande unga till exempelvis Norge och Danmark som inte lönetaxeras i Sverige, utlandsstuderande som inte uppbär studiemedel från Centrala studiestödsnämnden (CSN), individer på längre utlandsresor – alla som i stora drag kan uppfattas som resursstarka individer. Men inaktivitetmålet omfattar även grupper av individer som av olika anledningar inte kommer in på arbetsmarknaden eller till reguljära studier på grund av exempelvis psykisk eller fysisk ohälsa, funktionshinder, familjeskäl och andra försvårande omständigheter. De senare undergrupperna i UVAS är att likna de riskgrupper som kapitlet inleddes med att beskriva, där dessa anses vara mer sårbara och anses ha mindre konkurrenskraft på arbetsmarknaden.

Under 2018 uppskattades cirka 130 000 unga i åldern 15–29 år varken arbeta eller studera i Sverige.¹⁰² I diagram 9 illustreras utvecklingen av UVAS för tre åldersgrupper unga, där de två äldre åldersgrupperna under längre tid legat relativt stadigt på strax under 10 procent, vilket vittnar om att gruppen verkar vara mindre känslig för det gynnsamma konjunkturläge som länge har rått på arbetsmarknaden.

Diagram 9. Andel unga som varken studerar eller arbetar, NEET (i procent)



Källa: SCB (AKU)

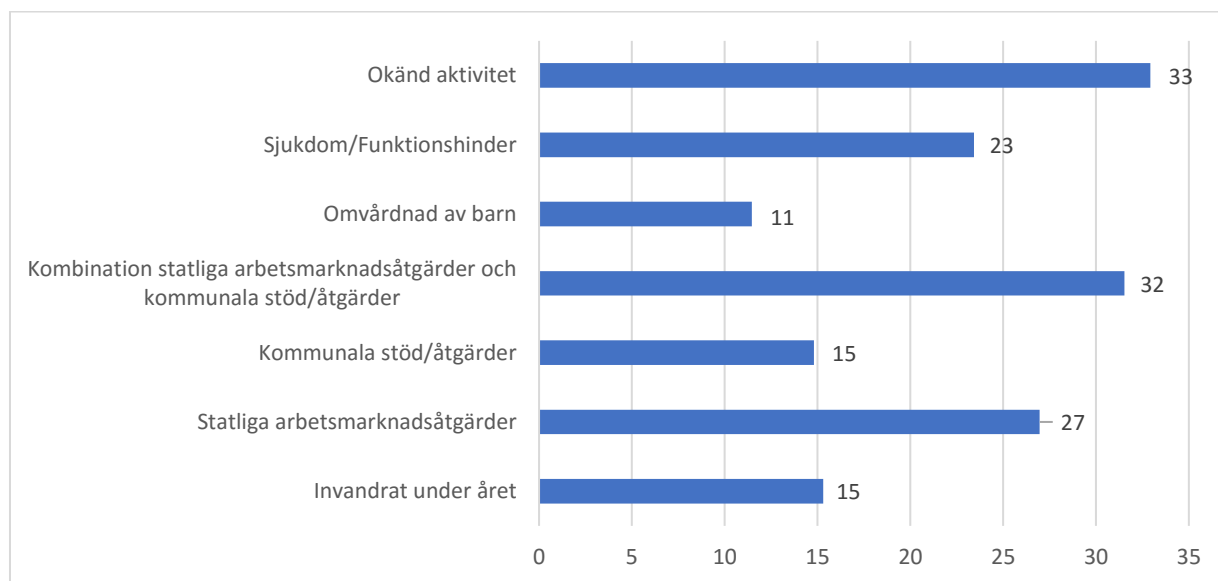
¹⁰⁰ SOU 2018:11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. Slutbetänkande av Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar. Norstedts Juridik. Stockholm.

¹⁰¹ I engelsk litteratur går begreppet under NEET (Not in Education, Employment, or Training).

¹⁰² Statistiska centralbyrån, 2019. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/arbetskraftsundersokningar/arbetskraftsundersokningarna-aku/pong/tabell-och-diagram/icke-sasongrensade-data/unga-som-varken-arbetar-eller-studerar-neet-ar/> (Hämtad 2019-09-16)

Litteraturen kring UVAS vill gärna påskina att vi inte vet riktigt vad gruppen gör eller består av, men fullt så illa är det inte. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har även byggt upp registerdata där cirka två tredjedelar av gruppens aktiviteter går att spåra. I diagram 10 framgår att cirka var fjärde ung är sjuk eller har ett funktionshinder som begränsar hans studier eller arbetsmarknadsdeltagande. Mer än var tionde är hemma med barn, där majoriteten bör noteras är kvinnor. Drygt hälften av UVAS-gruppen finns i statliga eller kommunala arbetsmarknadsåtgärder eller andra stödåtgärder.

Diagram 10. Främsta orsaken* till att hamna i UVAS-gruppen för 16–29 åringar 2016**



Källa: MUCF (2019). Notera: * UVAS-data från MUCF baseras på registerdata, varför informationen har en eftersläpning på cirka två år. ** Alla kategorier undantaget "Invandrat under året" samt "Okänd aktivitet" är icke-ömsesidigt uteslutande.

För omkring en tredjedel av gruppen unga som varken arbetar eller studerar saknas information om vad de gör. De deltar inte i någon arbetsmarknadsåtgärd via Arbetsförmedlingen eller uppbär försörjningsstöd via kommunen. De har inte heller någon ersättning från Försäkringskassan.¹⁰³ I en granskning som Temagruppen Unga i arbetslivet gjort, kunde individer i denna tredjedel ofta knytas till en ekonomisk standard som var högre än genomsnittet i Sverige, vilket vittnar om att en betydande del av de okända inte tenderar att vara en sårbar grupp. Men som med alla genomsnitt är det ett snitt mellan ytterligheter där socialt utslagna individer som försörjs av exempelvis föräldrar eller en partner finns på ena sidan, till studenter på prestigecolleges som finansieras av exempelvis föräldrar på andra sidan.¹⁰⁴

UVAS finns i hela Sverige, vilket illustreras i diagram 11. Men det finns stora skillnader i sammansättning av gruppen unga och av dem med utmaningar finns betydande skillnader mellan kommuner och bostadsområden.¹⁰⁵ I socioekonomiskt utsatta bostadsområden är andelen som varken arbetar eller studerar särskilt hög. För kommuner med få arbetstillfällen och utflyttning blir det än mer påtagligt att unga "ärver" en liknande situation som sina föräldrar. I detta avseende har

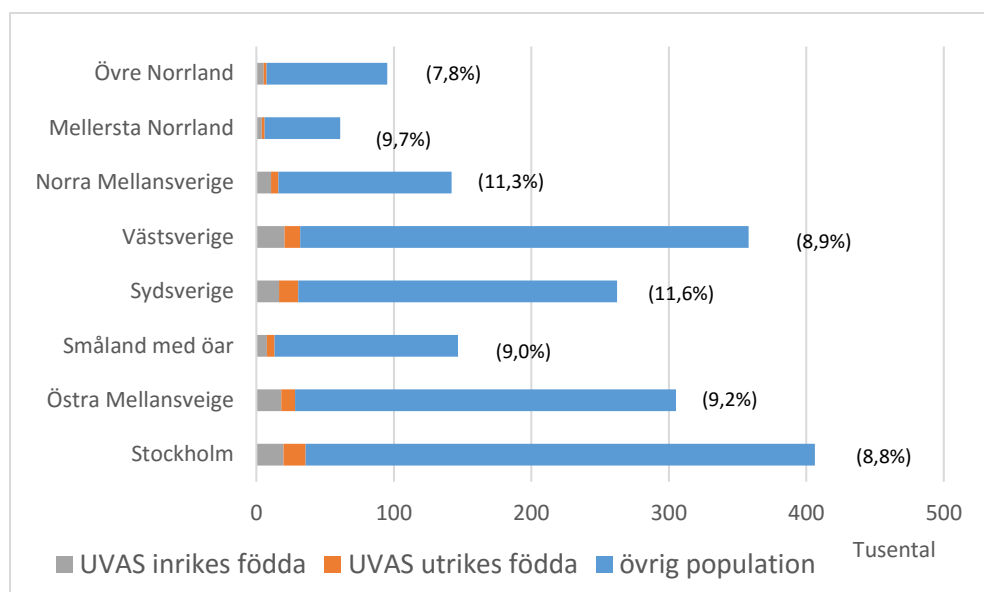
¹⁰³ SOU 2018:11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. Slutbetänkande av Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar. Norstedts Juridik. Stockholm.

¹⁰⁴ Temagruppen Unga i arbete (2017). Aktivitet: okänd? - Unga som varken arbetar eller studerar.

¹⁰⁵ SOU 2018:11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. Slutbetänkande av Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar. Norstedts Juridik. Stockholm.

också utbildningstraditioner betydelse.¹⁰⁶ Noterbart är att två av tre i UVAS är födda i Sverige. Av den tredjedel som är utrikes född, återfinns lejonparten av dem i storstadsregionerna.

Diagram 11. UVAS bland 16-29-åringar per NUTS2-region 2016*



Källa: MUCF (2019). Notera: * UVAS-data från MUCF baseras på registerdata, varför informationen har en eftersläpning på cirka två år. Den totala andelen UVAS per NUTS2-region anges i parentes i diagrammet.

Bland de unga med stora utmaningar för att etablera sig på arbetsmarknaden eller i studier, kan ett aktivt uppsökande arbete kan vara en viktig del i att motivera unga till insatser. En del unga har inte förmåga att på egen hand ta del av de insatser som finns tillgängliga. Det kan då krävas att myndigheter och kommuner samlokalisera sin verksamhet där unga rör sig, närvaro på nätet, samarbete med det civila samhällets organisationer, men även traditionellt fältarbete och insatser för unga som inte lämnar hemmet. Det civila samhällets förmåga att nå ut till unga lyfts ofta som en styrka.¹⁰⁷

Inspel från intressentundersökningen om prioriterade målgrupper för ESF+

Svaren från intressenterna på Svenska ESF-rådets intressentundersökning visar, i likhet med kunskapsöversikten, att behoven bedöms som störst bland beskrivna grupper med utsatt ställning på arbetsmarknaden. Flera svar betonar också att det är viktigt att frångå den snäva och begränsande målgruppsindelning som finns inom nuvarande program. Målgrupperna bör inte lika tydligt avgränsas utifrån givna kategorier, utan behoven bör avgöra om individen ska omfattas av insatserna.

I prioriterade målgrupper för ESF+ lyfts utrikes födda fram av flertalet intressenter. Det behövs insatser för snabbare inflöde och etablering på arbetsmarknaden av utrikes födda, och då särskilt för utrikes födda kvinnor. Insatser för nyanlända som avslutat sin medverkan i Arbetsförmedlingens etableringsprogram, men som ännu inte fått en arbetsmarknadsetablering framhålls som ett angeläget område. I flera av enkätsvaren beskriver regionerna att den positiva befolkningstillväxten under senaste åren mestadels varit på grund av utrikes föddas inflyttning, medan befolknings-tillväxten för inrikes födda varit negativ. Flera regioner ligger nära det potentiella taket på nyttjandet

¹⁰⁶ SOU 2018:11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. Slutbetänkande av Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar. Norstedts Juridik. Stockholm.

¹⁰⁷ Ibid.

av arbetskraftsresursen och påtalar därför att det är särskilt angeläget att den resurs som finns hos de som ännu inte etablerat sig på arbetsmarknaden tas tillvara.

I enkätsvaren framkommer att flertalet av intressenterna anser att individer med funktionsnedsättning bör vara en prioriterad målgrupp för ESF+. Personer med funktionsnedsättning står många gånger långt ifrån arbetsmarknaden, vilket delvis kan bero på arbetsgivarnas föreställningar, fördomar och normer och delvis beroende på diskriminering, inte sällan i form av bristande tillgänglighet inom utbildningsväsendet och på arbetsplatser. I enkätsvaren lyfter även intressenter vikten av äldre som förlorat jobbet som särskilt prioriterade för insatser inom ESF+.

Flertalet intressenter framhåller också behovet av riktade insatser till ungdomar som avbrutit studierna eller är i riskzonen för att göra det. Även att få fler att fullfölja gymnasiestudier är en prioriterad insats. Bland svaren återfinns också ett antal förslag på att ändra åldersgränsen för hur långt ner i åldrarna som ESF+ kan gå, det vill säga inte ha 15 år som åldersgräns för insatser, utan även kunna rikta insatser till yngre. Det främsta skälet är att kunna arbeta med förebyggande insatser redan i grundskolans tidigare år. Förutom insatser direkt till unga lyfts önskemål om kompetensutveckling av de som arbetar med unga, främst inom skolan (huvudmän, rektorer, lärare och annan skolpersonal). Exempelvis nämns behovet av att arbeta med utbildningsanordnare för att ta bort eventuella hinder för att elever ska kunna genomgå grund- och gymnasieutbildning, såsom att förebygga och motverka diskriminering, trakasserier, åtgärda brister och vad gäller stöd och anpassning.

Det finns också ett stöd bland intressenterna för att arbeta med långtidssjukskrivna, med särskilt fokus på psykisk ohälsa. Försäkringskassan framhåller i sitt svar att en mycket stor andel av individerna som uppbär sjukpenning har en anställning, och att det därför är särskilt angeläget att kunna arbeta med anställda inom sektorer med hög sjukfrånvaro. Sjukfrånvaron är markant högre i kvinnodominerande yrken. Anställda sjukskrivna som bedöms ha behov av samordnad rehabilitering för att kunna återgå i arbete är en prioriterad målgrupp för Försäkringskassan. Även andra generella hälsofrämjande insatser tas upp bland övriga intressenter. Att effektivisera samverkan mellan myndigheter, andra offentliga aktörer och icke offentliga aktörer och civilsamhället berörs, som en viktig del att arbeta vidare med i ESF+.

KOMPETENSFÖRSÖRJNING OCH LIVSLÅNGT LÄRANDE

Från att vi i tidigare kapitel övergripande beskrivit och problematiserat strukturella fenomen och förutsättningar som påverkar utformningen och genomförande av ESF+ kommer vi i detta kapitel att övergå till att titta närmare på faktorer och förutsättningar kopplat till det livslånga lärandet i syfte att bidra till en dynamisk arbetsmarknad med fungerande matchning och hög sysselsättning.

Det handlar om grundläggande utbildning inför arbetslivet, om kontinuerlig kompetensutveckling på arbetsplatsen, och om möjligheter till omskolning och karriär-/yrkesväxling eller till vidareutbildning. Kopplingen mellan utbildningspolitik och arbetsmarknadspolitik är viktig då en gymnasieutbildning, som konstaterats i föregående kapitel, mer eller mindre blivit ett utbildningskrav som arbetsgivarna ställer. Många yrken, arbetsplatser och arbetsmarknaden rent generellt är dessutom i förändring. I kapitlet kommer vi därför att beskriva och titta närmare både på det formella utbildningssystemet och på det icke-formella lärandet.

Formellt, icke-formellt och informellt lärande

Med livslångt lärande avses allt lärande under en människas livstid som syftar till att utveckla hens kunskaper och färdigheter inom privatlivet, samhällslivet, sociala livet och arbetslivet. Lärandet kan delas in i det formella, icke formella och det informella lärandet.¹⁰⁸ Det formella lärandet regleras av lagar, förordningar och andra föreskrifter och syftar till betyg, examensbevis, utbildningsbevis eller motsvarande. Det icke-formella lärandet kan definieras som ett avsiktligt och organiserat lärande som inte regleras av lagar, förordningar eller föreskrifter. Det informella lärandet är ett ofta spontant lärande som inte är organiserat eller strukturerat och som pågår på exempelvis en arbetsplats eller i hemmet.

Utbildningssystemet

Ett av regeringens mål är att alla unga ska påbörja och fullfölja en gymnasieutbildning. Men omkring en tredjedel fullföljer inte sina studier.¹⁰⁹ Våren 2018 var andelen behöriga till gymnasiet 87 procent bland tjejer och 82 procent bland killar. Omvänt innebär det att 17 200 elever saknade behörighet. Statistiken pekar på vikten av tidiga insatser och betydelsen av väl fungerande övergångar mellan de olika utbildningsnivåerna, inte minst övergången mellan grund- och gymnasieskolan, men också vikten av en vuxenutbildning som ger kompensatoriska möjligheter senare i livet. Detta samtidigt som utbildningssystemet ska matcha arbetsmarknaden behov både på kort och lång sikt.

Gymnasial utbildning

Arbetskraftsbehovet är i dag som störst inom yrken som lägst kräver gymnasial utbildning och allt tyder på att kompetenskraven även framöver kommer vara fortsatt höga.¹¹⁰ År 2018 läste drygt 350 000 elever (46 procent kvinnor och 54 procent män) en utbildning i gymnasieskolan varav 300 500 (48 procent kvinnor och 52 procent män) läste ett nationellt program. Av dessa läste en tredjedel ett yrkesprogram och övriga två tredjedelar läste högskoleförberedande program. Andelen elever som tar examen inom tre år var 76 procent 2018.¹¹¹ Sett till samtliga nationella program är det vanligare att kvinnor uppnår examen efter tre år jämfört med män (drygt 78 procent av kvinnorna och 74 procent av männen). Förutom att det finns en allmän strävan att fler elever ska nå en

¹⁰⁸ Se exempelvis Encell, Nationellt centrum för vuxnas lärande, Jönköpings universitet, 2018.

<https://ju.se/center/encell/kunskapsbank/reportage/reportage/2018-01-02-formellt-icke-formellt-och-informellt-larande.html> (Hämtad 2019-09-16)

¹⁰⁹ Skolverket (2019). *Uppföljning av gymnasieskolan*. Rapport 480.

¹¹⁰ SOU 2019:3. Arbetsmarknadsutredningen. *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad: slutbetänkande*. Norstedts Juridik. Stockholm.

¹¹¹ Skolverket (2019). *Uppföljning av gymnasieskolan*. Rapport 480.

gymnasieexamen, påtalas även att en bättre matchning mellan ungas val av utbildning och arbetsmarknadens efterfrågan är eftersträvänsvärt.¹¹²

För unga med behov av en utbildning som är anpassad efter individuella förutsättningar finns grundsärskola och gymnasiesärskola. Utifrån elevantal betraktas dessa skolformer som små jämfört med grundskolan och gymnasieskolan (cirka 6 100 elever i gymnasiesärskolan).¹¹³

Eftergymnasial utbildning

Den största eftergymnasiala utbildningsformen är högskolestudier. Stigande högkonjunktur är en stark bidragande orsak till att antalet sökande till universitet och högskolor minskat eller varit oförändrat sedan 2014 till strax över 400 000.¹¹⁴ Det är något fler kvinnor än män som läser på universitet och högskolor. Många elever väljer ett högskoleförberedande program utan att sedan fortsätta till högskolan, vilket anses vara en stor orsak till matchningsproblematik på arbetsmarknaden.¹¹⁵

En annan form av eftergymnasial utbildning är Yrkeshögskolan. Yrkeshögskolan erbjuder utbildningar som svarar mot arbetslivets behov av kvalificerad yrkeskompetens och används ofta som omställningsutbildning för den som vill utveckla sin kompetens och gå vidare till nya mer avancerade arbetsuppgifter. År 2018 studerade 54 400 individer (55 procent kvinnor och 45 procent män) på Yrkeshögskolan.¹¹⁶ Antalet utbildningsplatser på Yrkeshögskolan förväntas öka med 45 procent mellan 2009 och 2022.

Vuxenutbildning

Vuxenutbildningen (där även särvox ingår) spelar en viktig roll för nyanländas etablering, individers möjlighet att byta yrke och kompetensförsörjningen till arbetslivet.¹¹⁷ Vuxenutbildningen ger också människor en chans att i efterhand kompensera för en ej avslutad grund- och/eller gymnasieskola och för att förbättra (ungdomars) möjligheter att till exempel nå målen för en gymnasieutbildning. Mycket talar för att fler personer kommer att studera inom vuxenutbildningen (Komvux och folkhögskola) de kommande åren.¹¹⁸ Den förväntade ökningen kan förklaras dels av det ökade antalet nyanlända som kommit till Sverige under senare tid, dels av den kompensatoriska roll som vuxenutbildningen har för en icke fullföljd gymnasieutbildning i kombination med arbetsmarknadens ökade kompetenskrav.

Framförallt är folkhögskolans allmänna kurs och studiemotiverande folkhögskolekurs (SMF) betydelsefull för denna compensation, vilket statistiken visar. Allmän kurs finns på alla folkhögskolor och har ca 12 000 deltagare varje termin.¹¹⁹ Drygt hälften av deltagarna i folkhögskolans allmänna kurs och SMF har påbörjat men inte fullföljt gymnasieskolan. Generellt kan sägas att deltagarna i folkhögskolans allmänna kurs och SMF är unga, 42 procent under 25 år.

¹¹² Se exempelvis, SOU 2015:97 *Välja yrke*. Wolters. Stockholm.

¹¹³ Skolverket, 2018.

<http://www.jmfal.artisan.se/databas.aspx?sf=gs&hg=L0&vg=Elever&sy=0&varid=1&varid=2&varid=22&varid=21&year=2018&area=&area=-99&render=true&mode=1#tab-1> (Hämtad 2019-09-16)

¹¹⁴ Universitet och högskolorådet, 2019. <https://www.uhr.se/om-uhr/nyheter/pressmeddelanden/2019/fler-aldre-soker-hogskoleutbildningar-i-host/> (Hämtad 2019-04-24)

¹¹⁵ SOU 2019:10 *Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete*. Slutbetänkande av Utredningen om ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete. Norstedts Juridik. Stockholm.

¹¹⁶ Myndigheten för yrkeshögskolan (2018). *Yrkeshögskolan 2018 – kortfattad statistik*. Faktablad.

¹¹⁷ Se exempelvis, Statistiska centralbyrån (2019). *Vuxenutbildningens betydelse i det svenska utbildningssystemet*. Avdelningen för befolkning och välfärd. Örebro. samt SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*. Slutbetänkande av Komvuxutredningen. Norstedts Juridik. Stockholm.

¹¹⁸ Statistiska centralbyrån (2019). *Vuxenutbildningens betydelse i det svenska utbildningssystemet*. Avdelningen för befolkning och välfärd. Örebro.

¹¹⁹ Folkbildningsrådet (2017). *På egna eller andras villkor – Folkbildningens medverkan i Europeiska Socialfonden 2014 – 2020*.

År 2017 studerade cirka 235 000 elever på Komvux.¹²⁰ Utrikes födda utgör en stor andel av de studerande på Komvux, då 90 procent på dess grundskolenivå är födda utomlands. Över en period på fem år har Komvux på grundläggande nivå och gymnasial nivå ökat med drygt 45 000 elever. En stor del av ökningen (84 procent) kommer av att gruppen utlandsfödda elever har blivit större. Hälften av alla som studerat på gymnasienivå på Komvux har fullföljt svensk gymnasieskola. De övriga har antingen påbörjat men inte fullföljt eller inte deltagit i den svenska gymnasieskolan.

Även sÄrvux erbjuds på grundläggande och gymnasial nivå. SÄrvux riktar sig till vuxna med utvecklingsstörning eller med en förvärvad hjärnskada, dvs. personer med en intellektuell funktionsnedsättning. SÄrvux kan sägas motsvara den utbildning som ges i grundsÄrskolan och gymnasiesÄrskolan.¹²¹ Antalet elever på SÄrvux har stadigt minskat under ett antal år till viss del beroende på en skärpning i lagstiftningen som innebar att till exempel autism inte var grund för placering i sÄrskolan.

Inom den kommunala vuxenutbildningen finns också yrkesutbildning inklusive lärlingsutbildning, och kortare yrkesutbildningar så kallade påbyggnadsutbildningar. Vilka utbildningar som erbjuds varierar från kommun till kommun. Regionalt Yrkesvux ska motverka brist på yrkesutbildad arbetskraft, ge möjlighet att omskola till nytt yrke och nå grupper som saknar eller behöver komplettera sin gymnasieutbildning. Kommunerna har möjlighet att erbjuda komvuxutbildningar som uppdragsutbildningar. En uppföljning av införandet av Regionalt yrkesvux visar att det lett till en fördjupad och utvecklad regional samverkan.¹²² Dock kvarstår behov av en tydligare koppling till branscherna och ett mer differentierat utbildningsutbud som motsvarar behoven på flera delar av arbetsmarknaden.

Utöver den reguljära vuxenutbildningen som erbjuds genom Komvux och folkhögskola kan inskrivna på Arbetsförmedlingen erbjudas kortare yrkesinriktade utbildningar till yrken där det är brist på utbildad personal, så kallade arbetsmarknadsutbildningar. Under de första åtta månaderna 2019 deltog i snitt per månad 6 400 kvinnor och män.¹²³ 80 procent av dessa var män, medan deltagandet inom yrkesvux är högre bland kvinnor. Arbetsförmedlingen menar att detta till stor del kan bero på könsbundna utbildnings- och yrkesval, då det finns skillnader i de yrkesinriktningar som erbjuds inom dessa båda utbildningsvägar.¹²⁴

För att uppnå en samhällsekonomiskt effektiv användning av befintliga resurser arbetar Arbetsförmedlingen för att minska antalet oönskade överlappningar mellan utbildningar inom upphandlad arbetsmarknadsutbildning och den kommunala vuxenutbildningen, Yrkesvux.¹²⁵ Sedan våren 2018 finns möjligheten för Arbetsförmedlingen och kommunen att samarbeta med arbetsgivare inom ett lokalt jobbspår. De olika utbildningsvägarna resulterar i att vuxenutbildningen antingen kan ske med en bidragsgrundad finansiering (arbetsmarknadsutbildning) eller med ett lånefinansierat system (reguljär utbildning).

Komvuxutredningen har haft i uppdrag att undersöka behovet av förändringar i regleringen av vuxenutbildningen.¹²⁶ Uppdraget slutredovisades i augusti 2018.¹²⁷ Där konstaterades bland annat att vuxenutbildningen ofta hanterats skild från skolväsendet i övrigt samtidigt som ökade krav ställs på att stödja allt från högt motiverade yrkesväxlare till personer med kort utbildning och bristande studievana. I utredningen konstaterades också att *en* väg in i den kommunala vuxenutbildningen kan

¹²⁰ Statistiska centralbyrån (2018). *Vuxnas deltagande i utbildning – personalutbildning och andra former av utbildning*. Statistik och utbildning och arbete. Örebro.

¹²¹ SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*. Slutbetänkande av Komvuxutredningen. Norstedts Juridik. Stockholm.

¹²² Ibid.

¹²³ Svenska ESF-rådets beräkningar av Arbetsförmedlingens statistik.

¹²⁴ Arbetsförmedlingen (2019). *Arbetsförmedlingens budgetunderlag för åren 2020–2022*.

¹²⁵ Ibid

¹²⁶ Dir 2017:21. *En väl anpassad vuxenutbildning samt Dir. 2017:125. Tilläggsdirektiv till Komvuxutredningen*.

¹²⁷ SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*. Slutbetänkande av Komvuxutredningen. Norstedts Juridik. Stockholm.

underlätta för fler vuxna att kunna och vilja ta del av utbildning oavsett om individen har en utvecklingsstörning eller inte, varvid slutredovisningen också innehöll förslaget om att särskild utbildning bör upphöra som egen skolform och bli en del i Komvux.

Validering

I skollagen definieras validering som en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens en person besitter oberoende av hur de förvärvats.¹²⁸ Denna definition täcker in både branschvalidering och validering i utbildningssystemet. Sedan den 1 februari 2016 är validering också ett arbetsmarknadspolitiskt program.¹²⁹

För att övergångar mellan systemets olika delar i ett system med många aktörer ska vara smidiga har en nationell referensram för kvalifikationer för livslångt lärande (SeQF) utvecklats. Enligt valideringsdelegationen, bör SeQF utgöra den gemensamma utgångspunkten för systemen för validering.¹³⁰ Delegationen anser också att utfärdare av kvalifikationer utanför formell utbildning bör sträva efter nivåplacering i SeQF.

Valideringsdelegationen visar i sin årliga redovisning 2019 att omfattningen av validering fortsätter att öka, både mot arbetslivets kvalifikationer (branschvalidering) och inom formell utbildning.¹³¹ Detta avsnitt bygger på denna redovisning.

I april 2019 fanns 24 modeller (som omfattar 61 yrkesroller) för validering mot arbetslivets kvalifikationer. Sammantaget under åren 2015 - 2018 validerades drygt 18 200 personer inom ramen för branschvalidering. Än så länge saknas komplett könsuppdelad statistik, men i nuläget dominerar traditionellt mansdominerade yrkesroller. Detta innebär, enligt delegationen, troligen att fördelningen mellan kvinnors och mäns tillgång till validering i dagsläget är skev.

Under åren 2014–2018 anvisades 5 275 arbetssökande till validering av Arbetsförmedlingen, varav en majoritet varit män. Detta förklaras bland annat av att det varit svårt att få tag på valideringsutförare inom vård- och omsorg. Även inom den kommunala vuxenutbildningen och inom yrkeshögskolan ökar antalet kursdeltagare som genomgått validering med efterföljande provning för betyg successivt även om volymerna fortfarande är ganska små (2 626 personer inom den kommunala vuxenutbildningen och 5 757 personer inom yrkeshögskolan). Här visas ingen större skillnad mellan antalet kvinnor och män. Efterfrågan på validering är särskilt hög bland nyanlända invandrare. Hösten 2017 hade drygt var fjärde SFI-elev (28 procent) fått sin kompetens validerad i Sverige, dock var det 61 procent som skulle vilja få en validering genomförd.

Inom yrkeshögskolan och högskolan används validering för att bedöma sökandes och studerandes reella kompetens. Reell kompetens är alltså en egen behörighetsgrund vid sidan av formella betyg från tidigare utbildning. År 2016 startade dessutom en utbyggnad av de kompletterande utbildningarna för personer med en avslutad utländsk utbildning. Utbyggnaden av de kompletterande utbildningarna för hälso- och sjukvårdens yrken har begränsats på grund av brist på platser för den verksamhetsförlagda delen. Kompletterande utbildningarna för yrken som inte är reglerade har däremot haft problem att attrahera studenter. I dagsläget saknas nationell statistik om omfattningen av validering inom högskolan.

Regional samverkan bidrar till den ökade omfattningen av validering. I alla regioner pågår utvecklingsarbete för att etablera regionala strukturer för validering. Våren 2019 fanns etablerade strukturer i tre regioner, medan övriga regioner befann sig i en kartläggningsfas eller bedrev ett

¹²⁸ SFS 2010:800. Skollag. 20 kap, 42 §.

¹²⁹ Arbetsförmedlingen, 2019. <https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/For-leverantorer/-For-leverantorer-av-upphandlade-arbetsformedlingstjanster/Aktuella-arbetsformedlingstjanster/Validering.html> (Hämtad 2019-09-16)

¹³⁰ Valideringsdelegationen 2015-2019 (2019). *Läge och utveckling av validering – årlig redovisning maj 2019*.

¹³¹ Ibid.

projektbaserat arbete. Enligt Valideringsdelegationen behöver dock fortfarande organisatoriska lösningar formas som ger incitament för att validering utvecklas i de ordinarie systemen för utbildning och stöd till arbetssökande.

Delegationen menar att kunskapen om nyttan med kompetensanalyser och kännedomen om validering som verktyg för rekrytering och kompetensutveckling behöver öka om fler företag ska kunna arbeta effektivt med strategisk kompetensförsörjning. Särskilt små och medelstora företag har begränsade möjligheter att avsätta resurser.

En fortsatt satsning för att utveckla valideringen efterfrågas i många av inspelen i intressentundersökningen. I inspelen nämns validering i allt från insatser som är särskilt prioriterade för målgruppen långtidsarbetslösa och inom kompetensförsörjning och kompetensutveckling, till insatser inom det livslånga lärandet. Validering nämns också i såväl insatser för individen som insatser för att utveckla strukturer. Noterbart är att regioner som brukar framhållas ha kommit någorlunda långt i sitt strukturbyggande för validering tillhör de som ser insatser för att utveckla valideringen som särskilt prioriterat.

Vägledning och arbetsmarknadskontakter i utbildningen

Utbildningssystemets komplexitet och arbetsmarknadens krav på formell utbildning har medfört att behovet av studie- och yrkesvägledning har ökat och delvis förändrats de senaste decennierna. Samtidigt är variationen stor när det gäller omfattningen och kvaliteten på den studie- och yrkesvägledning som elever i grund- respektive gymnasieskolan får.¹³² Många av regionerna lyfter i sina inspel, både behovet av att utveckla vägledningsfunktionen för de som ännu inte etablerat sig på arbetsmarknaden, och behovet av någon form av livslång vägledning.

Utbildningarnas kvalitet är allmänt av vikt för dess attraktivitet, men särskilt viktigt har detta visat sig vara för yrkesutbildningarna.¹³³ Samverkan mellan utbildningssystemet och arbetsmarknadens parter är avgörande för att yrkesutbildningen ska ha ett relevant yrkesinnehåll som leder till anställningsbarhet. Samverkan är också av betydelse för elevers arbetsmarknadskontakter och deras kännedom om möjliga utbildningsvägar och karriärval.¹³⁴ Yrkescollege och andra samverkansmodeller är ett sätt för branschorganisationer att påverka eller hjälpa till så att en utbildning får en högre kvalitet än vad utbildningsanordnaren ensam kunnat ordna. Det kan även handla om att höja kraven i jämförelse med skolans styrdokument.

I en uppföljning gjord på uppdrag av Utbildningsutskottet 2018 framkom att mer än hälften av landets grundskolor och en fjärdedel av landets gymnasieskolor, samverkade med arbetslivet i liten eller mycket liten omfattning.¹³⁵ Uppföljningen visade också på regionala skillnader där samverkan med arbetslivet var betydligt lägre i storstäderna än i övriga landet. Många skolor saknar dessutom en systematisk planering för den del av utbildningen som förläggs till arbetsplatser. Detta innebär att eleverna inte får likvärdiga förutsättningar och möjligheter för att utveckla sina studie- och yrkesval och sitt yrkeskunnande ute på arbetsplatser.¹³⁶

Könsstereotypa utbildningsval

Könsuppdelningen i ungas utbildningsval har varit beständig över tid där ingen nämnvärd förändring skett de senaste 15 åren.¹³⁷ Det konstanta mönstret kan förklaras av att gymnasieskolan i hög grad

¹³² Riksdagen. (2018) Rapport 2017/18: RFR24. *Studie- och yrkesvägledning i grundskolan och gymnasieskolan – en uppföljning*. Riksdagstryckeriet. Stockholm.

¹³³ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor (2017). *Inte bara praktik – Ungas arbetslivskontakter i arbetsmarknadsprojekt*. Stockholm.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Riksdagen. (2018) Rapport 2017/18: RFR24. *Studie- och yrkesvägledning i grundskolan och gymnasieskolan – en uppföljning*. Riksdagstryckeriet. Stockholm.

¹³⁶ SOU 2019:4. *Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. Betänkande av Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning*. Norstedts Juridik. Stockholm.

¹³⁷ Skolverket (2019). *Uppföljning av gymnasieskolan*. Rapport 2019:480.

speglar arbetsmarknaden som är tydligt könsuppdelad mellan olika yrkesgrupper. Med hjälp av riktade insatser kan dock trenden brytas, vilket bland annat vissa regionala Teknikcollege visat exempel på. Avgörande är även att arbetsmarknaden och de mottagande branscherna arbetar strategiskt med jämställdhet.¹³⁸ Yrkesprogrammen är generellt mer populära bland män (40 procent kvinnor och 60 procent män), medan kvinnorna i något högre grad söker sig till högskoleförberedande program (52 procent kvinnor och 48 procent män). Mellan de olika yrkesprogrammen finns dock en ännu tydligare uppdelning efter kön, där det finns program med en könsfördelning på mer än 90 procent.¹³⁹

Ökade möjligheter att byta yrke i vuxen ålder är ett sätt att bryta könsmonster på arbetsmarknaden. Yrken som verkat otänkbara i tonåren kan i vuxen ålder bli mer realistiska då det kan kännas lättare att bryta mot könsnormerna. En bidragande orsak till könsstereotypa val kan vara att elever utan arbetslivserfarenhet saknar generell arbetsmarknadskunskap. Men även kunskap om vad som till exempel är en förväntad löne-, och karriärutveckling inom olika sektorer kan påverka valen. Det kan också handla om synen och viljan hos arbetsgivare att främja könsbrytande normer.

Individens möjlighet till studier i vuxen ålder

Enligt regeringens budgetproposition 2019/2020 ska vuxenutbildningen stå öppna för alla, oavsett om man behöver läsa in en hel gymnasieutbildning eller gå en kortare utbildning för att skola om sig till ett nytt yrke. Vuxna kvinnor och män ska stödjas och stimuleras i sitt lärande i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling.¹⁴⁰ Men trots regeringens ambition och trots att en utbildning ökar möjligheten att få ett arbete, är det inte alltid en självklarhet för individen att gå vidare till utbildning.

Ofta finns ett behov av vägledning samt av motiverande och förberedande insatser för att påbörja och genomföra en utbildning.¹⁴¹ Många arbetssökande har dessutom flera behov av studier inom reguljärt utbildningsväsende. Detta gäller i synnerhet arbetssökande som har behov av både studier på grundläggande- eller gymnasial nivå och studier i svenska för invandrare eller motsvarande. Sammantaget kan detta leda till att individens väg mot arbetsmarknaden blir lång.

En av de kanske främsta orsakerna till att många individer väljer bort studier i vuxen ålder har att göra med de ekonomiska förutsättningarna under studietiden. För personer med en svag anknytning till arbetsmarknaden är risken stor att den kortsiktiga privatekonomiska situationen påverkar individens val, även om det innebär en sämre ekonomisk utveckling på längre sikt.¹⁴²

Att inte fler påbörjar vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå kan också bero på att kommunerna inte tar emot alla som ansöker till utbildning.¹⁴³ Detta på grund av att de ibland har svårt att erbjuda stöd till individer med bristande språkkunskaper eller att det saknas utbud av kombinationsutbildningar där språk kan läsas parallellt med andra kurser. Inte heller kan nischade arbetsmarknadsutbildningar eller specialistutbildningar erbjudas på alla orter på grund av brist på att den totala volymen deltagare är begränsad liksom antalet utbildningsanordnare. Regelverken som möjliggör reguljära studier upplevs därtill ofta som krångliga och svåröverskådliga och insatserna upplevs inte alltid vara anpassade till den struktur som finns inom vuxenutbildningen.

Än svårare är det för redan yrkesverksamma att ta steget över till studier. I en utredning för omställning som gjordes 2016 konstaterades att varken utbildningssystemet eller

¹³⁸ SOU 2015:97. *Välja yrke: slutbetänkande av Yrkesprogramutredningen*. Wolters. Stockholm.

¹³⁹ Skolverket (2019). *Uppföljning av gymnasieskolan*. Rapport 2019:480.

¹⁴⁰ Prop. 2019/2020:1. *Budgetproposition 2020*.

¹⁴¹ Arbetsförmedlingen (2019). *Arbetsförmedlingens budgetunderlag för åren 2020–2022*.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Ibid.

studiefinansieringen är anpassad för yrkesväxling för yrkesverksamma.¹⁴⁴ Ofta förutsätts att studierna ska bedrivas på heltid, vilket innebär att individens möjlighet till inkomster av arbete minskar under utbildningstiden. De kan också kräva studier på annat ort än det tidigare arbetet. Såväl bristen på utbildningar som är anpassade för yrkesverksamma likväl som urvalssystemet, utgör ett reellt hinder för yrkesväxling, enligt utredningen.

Finansiering av studier och kompetensutveckling

Det allmänna finansierar den grundläggande utbildningen och erbjuder även högre utbildning utan avgift. Dessutom tillhandahåller staten studiestöd i form av bidrag och lån som den enskilde betalar tillbaka när studierna slutförts. Totalt sett står det offentliga för 97 procent av kostnaden för den formella utbildningen i Sverige.¹⁴⁵ Studiemedel ges för studier på högskola, universitet eller yrkeshögskola. De som är över 20 år kan även ansöka om studiemedel för studier på grundskole- och gymnasienivå på Komvux och folkhögskola. Studiemedel består av bidrag och lån. För arbetslösa som är inskrivna på Arbetsförmedlingen finns ett flertal insatser som gör det möjligt att studera reguljärt med bibehållen ersättning.¹⁴⁶ Studiemedel beviljas dock inte efter att man fyllt 57 och rätten att låna minskar från och med det år man fyller 47.¹⁴⁷

Efter övergången från utbildning till arbetsliv är det arbetsgivaren som tillsammans med arbetstagaren ansvarar för att denne har rätt kompetens för att kunna utföra sina arbetsuppgifter och utvecklas. Arbetsgivarna har inte någon lagstadgad skyldighet att erbjuda sina anställda kompetensutveckling.¹⁴⁸

I september 2019 presenterade dock regeringen en ny finansiell satsning som går under namnet *utvecklingstid* för att möjliggöra för anställda att utveckla sin kompetens eller utveckla ny kompetens.¹⁴⁹ Enligt förslaget lämnas ersättning för de som deltar i utvecklingstid samt att en ersättare ska anställas för den som får del av utvecklingstid och att Arbetsförmedlingen ska erbjuda arbetsgivaren en ersättare. Förslaget förväntas kunna träda i kraft tidigast oktober 2020.

Kompetensutveckling i arbetslivet

Det formella utbildningssystemet har, som framgått ovan, fått en allt viktigare roll för individens etablering i arbetslivet. Samtidigt är det personalutbildning som är den största utbildningsformen enligt Ratio, åtminstone räknat i antalet årliga deltagare.¹⁵⁰ Statistik från SCB visar att bland de drygt 4 miljoner sysselsatta personerna i åldern 25–64, hade 58 procent deltagit i icke-formell personalutbildning, medan 4 procent deltagit i formell personalutbildning under de senaste 12 månaderna.¹⁵¹

Vem eller vilka får kompetensutveckling

I genomsnitt ägnade en anställd 11 timmar åt kurser under 2015.¹⁵² Betydligt färre timmar (i genomsnitt 6 timmar) ägnades åt kurser i företag med låga personalkostnader och samtidigt låga

¹⁴⁴ Engström, E. (2016). *Nya arbeten kräver nya kompetenser. Omställning för framtidens arbetsmarknad*. Utredningsgruppen för omställning, Handelsanställdas förbund, IF Metall, Industriarbetsgivarna, Svensk Handel och Teknikföretagen.

¹⁴⁵ SOU 2019:10 *Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. Slutbetänkande av Utredningen om ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete*. Norstedts Juridik. Stockholm.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Centrala studiestödsnämnden, 2018. <https://csn.se/bidrag-och-lan/studiestod.html> (Hämtad 2019-09-16)

¹⁴⁸ SOU 2019:10 *Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. Slutbetänkande av Utredningen om ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete*. Norstedts Juridik. Stockholm.

¹⁴⁹ Regeringen, 2019. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/09/regeringen-foreslar-utvecklingstid-for-anstallda/> (Hämtad 2019-09-16)

¹⁵⁰ Karlson, N. & Ronquist, F. (2016). *Yrkesutbildningens irrvägar – en systemanalys av svensk yrkesutbildning*. Rapport nr 20, Yrke, kvalifikation, rörlighet. Ratio. Stockholm.

¹⁵¹ Statistiska centralbyrån (2018). *Vuxnas deltagande i utbildning – personalutbildning och andra former av utbildning*. Statistik och utbildning och arbete. Örebro.

¹⁵² Nedanstående avsnitt och statistik är (om inte annan källa anges) hämtat från Statistiska centralbyrån (2018). *Vuxnas deltagande i utbildning – personalutbildning och andra former av utbildning*. Statistik och utbildning och arbete. Örebro.

löner. De totala kostnaderna för interna och externa kurser utgjorde i genomsnitt 1,6 procent av den totala personalkostnaden under 2015.

Än större är skillnaderna om man ser till anställningsförhållanden, enligt en studie gjord av LO.¹⁵³ I synnerhet tidsbegränsat anställda och bemanningsanställda har liten tillgång till lärande i arbetet. Författarna menar att detta dels kan förklaras av att den fasta anställningen på heltid lägger en grund för lärande organisationer då dessa kräver långsiktighet, dels för att arbetsgivare sannolikt är mer intresserade av att satsa på kunskaps- och färdighetsutveckling för anställda med stabila positioner.

Enligt SCB var personalutbildning mest vanligt förekommande bland högutbildade. Vanligast är personalutbildning bland chefsyrken samt yrken med krav på högskolekompetens eller krav på fördjupad högskolekompetens. Minst vanligt är personalutbildning i yrken med krav på en kortare utbildning eller en introduktion.

Kvinnor och yngre personer deltar mer i formell utbildning, medan köns- och åldersfördelningen är mer jämn inom icke-formell utbildning. Anställda i åldern 25–34 år är dominerande inom den formella utbildningen. Även om åldersfördelningen är mer jämn inom icke-formell utbildning finns en viss skillnad även där. Personer som äldre än 55 år deltar inte i samma grad som yngre. Skillnaden beror främst på att äldre i större utsträckning inte vill delta i utbildning.

De som är födda i Sverige deltar betydligt mer i icke-formell utbildning jämfört med personer som är födda utomlands. Individer födda utomlands deltar däremot i formell utbildning i nästan dubbelt så hög grad som andelen födda i Sverige. Det har delvis sin förklaring i ett högt deltagande i svenska för invandrare samt målgruppens höga deltagande i kommunal vuxenutbildning.

Slutligen kan vi se i SCB:s undersökning att fler deltar i kurser om det finns en utbildningsplan på företaget. Det är vanligare bland stora företag med minst 250 anställda att ha en ansvarig person eller enhet för personalutbildning, en skriftlig utbildningsplan eller en årlig budget för personalutbildning jämfört med mellanstora och mindre företag. Noterbart är dock att ungefär två tredjedelar av de icke-formella personalutbildningsaktiviteterna inte leder till något utbildningsbevis.

Vem erbjuder kompetensutveckling

Personalutbildning bland sysselsatta är lika vanligt förekommande i hela landet, det spelar ingen roll i vilken region man bor i eller om man bor i tätbefolkat eller glesbefolkat område. Andelen sysselsatta personer som deltar i personalutbildning är ungefär lika med avseende på geografiska faktorer.

Däremot är skillnaderna stora när arbetsgivarens storlek beaktas. Små företag med mellan 10 och 50 anställda anordnar i lägre grad personalutbildning än mellanstora och stora företag. Inom offentlig förvaltning deltar nästan 80 procent av de anställda i personalutbildning, medan motsvarande siffra i små företag är lägre än 50 procent. Därmed ligger ett större ansvar på enskilda anställda att åtgärda kompetensbrister i de mindre företagen jämfört med större. Att små företag satsar mindre på personalutbildning beror delvis på att personer med låg utbildningsnivå är överrepresenterade i de små företagen. Skillnaderna i vilken grad de anställda deltar i utbildningsaktiviteter är markant mellan olika näringsgrenar. Det går däremot inte att se några skillnader beroende av kön.

Stort kompetensbehov, ett tillväxthinder

Företag och organisationer är generellt väl medvetna om behovet av ny kompetens. Trots denna insikt är det dock oklart för många vad det är som ska göras, hur det ska göras och med vilka resurser. Konsekvensen kan bli att investeringar i medarbetarnas kompetens uteblir.¹⁵⁴ Detta bevitnas i en majoritet av de inspel vi fått från våra intressenter. Såväl inspel från regioner, myndigheter och arbetsmarknadens parter lyfter både med tillförsikt och viss oro,

¹⁵³ Vedin, U. och Larsson, L. (2019). *Dagens och morgondagens arbetsmarknad. Vägval för ökad jämlikhet och förbättrad omställningsförmåga*. Landsorganisationen i Sverige. Stockholm.

¹⁵⁴ Engström, E. (2016). *Nya arbeten kräver nya kompetenser. Omställning för framtidens arbetsmarknad*. Utredningsgruppen för omställning, Handelsanställdas förbund, IF Metall, Industriarbetsgivarna, Svensk Handel och Teknikföretagen.

strukturomvandling och omställning på arbetsmarknaden. Exempelvis menar Region Västerbotten att allt ansvar landar på arbetsgivarna, medan även länet behöver arbeta med långsiktiga strukturer för att underlätta omställningen. Behovet av insatser i små kommuner och i små och medelstora företag är stort. Regionen skriver också att det inte finns resurser för att investera i de anställda, vilket kan vara avgörande för vidareutveckling.

En undersökning från Tillväxtverket visar att nästan 40 procent av de små och medelstora företagen vill växa genom att anställa, och 24 procent tror att antalet anställda ska öka under de kommande tre åren.¹⁵⁵ Samtidigt har andelen företag som ser tillgång till lämplig arbetskraft som ett stort tillväxthinder ökat i de flesta län sedan den förra undersökningen 2014. Störst är problemen i de större småföretagen och i de medelstora företagen (50–249 anställda). Motsvarande bild bekräftas av Svenskt Näringsliv respektive Företagarna i sina årliga undersökningar.¹⁵⁶

Även vård- och omsorgssektorn har stort behov av arbetskraft. Enligt Inspektionen om vård och omsorg, säger åtta av tio tillfrågade arbetsgivare att det råder brist på både nyexaminerade och yrkeserfarna grundutbildade sjuksköterskor.¹⁵⁷ De befärar att bristsituationen för sjuksköterskor och specialistsjuksköterskor inte kommer att förändras fram till 2035. På kort sikt är det också brist på läkare, även om det behovet bedöms plana ut på lite längre sikt. Bilden bekräftas av SKL som pekar på att välfärden behöver öka med över 200 000 anställda fram till 2026 om inget görs.¹⁵⁸

Enligt Tillväxtverkets undersökning finns störst andel företag som ser tillgång till lämplig arbetskraft som ett stort tillväxthinder i Blekinge, Örebro och Gotlands län. Lägst är denna andel i Västmanlands och Stockholms län.¹⁵⁹ I regionernas egna prioriteringar för tillväxt syns dock ingen större skillnad mellan regionerna, utan kompetensbehov är en utmaning som lyfts generellt.

Ökade kompetenskrav

Fortlöpande kompetensutveckling är dock inte enbart en fråga om tillväxt och om företagens och organisationers kompetensförsörjning. Det handlar i lika hög grad om att individen vill bibehålla sin ställning på arbetsmarknaden.

LO visar i en studie från 2019 att yrkesområdet med utbildningskrav motsvarande fördjupad högskolekompetens har ökat kraftigt mellan 1997 och 2017.¹⁶⁰ Utredningsgruppen för omställning gjorde 2016 till stora delar samma bedömning och konstaterade samtidigt en minskning av mittenlönejobben.¹⁶¹ Samtidigt som kompetenskraven höjs befinner sig nästan var tredje sysselsatt i olika former av instabila arbetsmarknadspositioner.¹⁶² Det kan jämföras med de cirka sju procent som är arbetslösa. Kvinnor utgör den enskilt största gruppen som kan sägas ha en instabil anställning. Kvinnor och utrikes födda jobbar i högre grad än inrikes födda män, inom yrkesområden som hittills inte har påverkats dramatiskt av automatisering. Det beror, enligt LO, främst på att de arbetsuppgifter som är typiska inom till exempel vård och omsorg, restaurang och städ i låg grad varken har kunnat ersättas eller kompletterats med ny teknik.¹⁶³

Även om arbetsmarknadsläget 2019 är fortsatt gynnsamt indikeras både i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsprognos våren 2019¹⁶⁴ och i de två senaste kvartalsrapporterna från Trygghetsfonden

¹⁵⁵ Tillväxtverket (2018). *Tillstånd och trender för regional tillväxt 2018*. Rapport 256.

¹⁵⁶ Svenskt Näringsliv (2018). *Rekryteringsenkäten 2018. Jobbskaparna larmar! Kompetensbristen ökar*. samt Företagarnas riksorganisation (2019). *Småföretagsbarometern. Riksrapport 2019*.

¹⁵⁷ Inspektionen för vård och omsorg (2018). *Vad har IVO sett under 2018?* Stockholm.

¹⁵⁸ Sveriges kommuner och Landsting (2018). *Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden. Rekryteringsrapport 2018*.

¹⁵⁹ Tillväxtverket (2018). *Tillstånd och trender för regional tillväxt 2018*. Rapport 256.

¹⁶⁰ Vedin, U. och Larsson, L. (2019). *Dagens och morgondagens arbetsmarknad. Vägval för ökad jämlikhet och förbättrad omställningsförmåga*. Landsorganisationen i Sverige. Stockholm.

¹⁶¹ Engström, E. (2016). *Nya arbeten kräver nya kompetenser. Omställning för framtidens arbetsmarknad*. Utredningsgruppen för omställning, Handelsanställdas förbund, IF Metall, Industriarbetsgivarna, Svensk Handel och Teknikföretagen.

¹⁶² Vedin, U. och Larsson, L. (2019). *Dagens och morgondagens arbetsmarknad. Vägval för ökad jämlikhet och förbättrad omställningsförmåga*. Landsorganisationen i Sverige. Stockholm.

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ Arbetsförmedlingen (2019). *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2019*. Arbetsförmedlingen analys 2019:06. Stockholm.

TSL 2019¹⁶⁵ att en period med mycket låga varseltal ser ut vara över och att de senaste årens goda utveckling kan vara bruten. Erfarenheter från krisen på 1990-talet såväl som från finanskrisen under 2008–2009 visar att det är arbetstillfällen med låga kompetenskrav som i första hand försvinner vid en recession, och att kompetenskraven för de nya arbetstillfällen som därefter tillkommer generellt är mycket högre.¹⁶⁶ Många varslade har kort formell utbildning men hög faktisk kompetens till följd av lång yrkeserfarenhet.¹⁶⁷ Utan validerings- och utbildningsinsatser kan den faktiska kompetensen vara svår att synliggöra för rekryterande arbetsgivare. En kommande lågkonjunktur som driver på strukturomvandling kommer sannolikt därför medföra ett ökat antal individer i behov av kompetensutveckling för omställning.

Kompetensförsörjningens organisering

Vem har ansvar för kompetensförsörjning och livslångt lärande? Bilden är splittrad. Regeringen tillsatte 2016 en utredning om hur arbetsmarknadens funktionssätt kunde förbättras och hur det statliga åtagandet kan bli mer effektivt och tydligt. Utredningen beskriver och diskuterar hur kompetensförsörjning är organiserad och fungerar idag.¹⁶⁸ Detta avsnitt bygger till stor del på utredningens förslag.

Kompetensförsörjning är ett tvärsektoriellt politikområde och olika organisatoriska nivåer och kräver samverkan mellan många olika aktörer. Utredningen konstaterar att det i stor utsträckning saknas gemensamma forum för kompetensförsörjningsfrågor. Ingen enskild aktör har ett utpekat ansvar för att driva och förvalta ett strategiskt kompetensförsörjningsarbete. Utvecklingsbehov och individuell utveckling riskerar därför att gå förlorad.

Ansvar för det offentliga åtagandet för kompetensförsörjningen är spritt mellan olika politikområden och olika offentliga aktörer. Ingen har gjort en samlad analys av kompetensförsörjningsbehoven eller av hur väl reguljär utbildning och arbetsmarknadspolitik i vid mening möter behoven. Tillfälliga regeringsuppdrag och tidsbegränsade projekt inom enskilda politikområden har initierats för att lösa frågor som skulle behöva en enhetlig långsiktig struktur. Exempel på detta är Valideringsdelegationen och YA-delegationen – två tidsbegränsade delegationer vars ansvarsområden inte har en naturlig hemvist efter att uppdragen är avslutade. Ett annat exempel är Framtidens vårdkompetens, det vill säga regeringens uppdrag till Socialstyrelsen och Universitetskanslersämbetet att analysera och föreslå hur samverkansarenor kan utvecklas nationellt och regionalt mellan aktörer inom hälso- och sjukvården för att utbildningsväsendet och vården gemensamt ska trygga kompetensförsörjningen långsiktigt inom hälso- och sjukvården.¹⁶⁹

Behovet av den här typen av tillfälliga delegationer och särskilda uppdrag skulle minska med en stabil struktur för samverkan kring kompetensförsörjningsfrågor. Enligt Arbetsmarknadsutredningen behövs långsiktigt stabila strukturer, nationellt och regionalt, för att få bort organisatoriska stuprör och organisatoriska hinder. Vissa kompetensförsörjningsfrågor har en nationell logik och hanteras lämpligast på nationell nivå, som nationella arbetsmarknadsprognoser och branschspecifika nationella analyser, yrkeskvalifikationer inklusive läroplaner och valideringsmodeller.

¹⁶⁵ Trygghetsfonden TSL (2019). *Starka resultat trots tecken på sämre arbetsmarknad. Kvartalsrapport 2019:1*. samt Trygghetsfonden TSL (2019). *Tydlig ökning av antalet uppsagda från handel och industri. Kvartalsrapport 2019:2*.

¹⁶⁶ SOU 2019:3. Arbetsmarknadsutredningen. *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad: slutbetänkande*. Norstedts Juridik. Stockholm.

¹⁶⁷ Engström, E. (2016). *Nya arbeten kräver nya kompetenser. Omställning för framtidens arbetsmarknad*. Utredningsgruppen för omställning, Handelsanställdas förbund, IF Metall, Industriarbetsgivarna, Svensk Handel och Teknikföretagen.

¹⁶⁸ SOU 2019:3. Arbetsmarknadsutredningen. *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad: slutbetänkande*. Norstedts Juridik. Stockholm.

¹⁶⁹ Regeringsbeslut (S2016/04992/FS). *Uppdrag om samverkan kring kompetensförsörjningsfrågor i hälso- och sjukvården*.

Utredningen menar också att en politik för kompetensförsörjning behöver formuleras i form av sektors- och nivågemensamma målsättningar och en tydlig ansvarsfördelning mellan de berörda aktörerna, oavsett om dessa finns inom eller utanför den offentliga sektorn.

Andra frågor har en regional logik då de är relaterade till en geografisk plats och de specifika förutsättningar som råder där, som till exempel regionala arbetsmarknadsprognoser, utbildningsdimensionering inom olika utbildningsformer och vägledning utifrån det regionala arbets- och utbildningsutbudet. Arbetsmarknadsutredningen menar att den regionala nivån är den mest lämpliga analysnivån för frågor som rör människors studier och arbete, eftersom arbetsmarknader i allmänhet är regionala. En individ har ofta en större arbetsmarknad än hemkommunen även om inte hela landet är en relevant arbetsmarknad. Detsamma gäller utbildningsutbud och pendling till studier.

Samtidigt som Arbetsmarknadsutredningen pågått utsåg regeringen i mars 2018 en särskild utredare som bland annat ska analysera hur regional samverkan kring gymnasial utbildning mellan gymnasieskolan och vuxenutbildningen fungerar i dag och vilka brister som finns.¹⁷⁰ Utredaren ska se över och vid behov föreslå en ansvarsfördelning mellan staten, kommunerna och andra aktörer för en regional planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Uppdraget ska redovisas senast den 3 februari 2020.

Redan idag har de regionalt utvecklingsansvariga ett kompetensförsörjningsuppdrag på regional nivå. År 2010 gavs uppdraget om att inrätta de regionala kompetensplattformarna, vilket innebar en samordnande roll för kompetensförsörjningsfrågorna på regional nivå i syfte att bland annat bidra till ökad kunskap, översikt och samordning inom kompetensförsörjnings- och utbildningsområdet.¹⁷¹ År 2018 fick de regionalt utvecklingsansvariga ett erbjudande och ett uppdrag av regeringen att organisera och fastställa målsättningar för regionalt kompetensförsörjningsarbete i samverkan med bl.a. kommuner, arbetsliv, utbildningsaktörer och statliga myndigheter. Här ingår också att tillhandahålla analyser och prognoser av behovet av kompetens i privat och offentlig sektor på kort och lång sikt.¹⁷² Samtliga län ska också främja insatser för att etablera effektiva strukturer för validering på regional nivå, medverka i planeringen av utbud och inriktning för regionalt yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning samt bidra till etableringen av lärcentra.

Även Tillväxtverket har i uppdrag att stödja det regionala kompetensförsörjningsarbetet. År 2012 fick de regeringens uppdrag att mellan 2012–2016 bedriva insatser för minst 60 miljoner kronor för att förstärka och vidareutveckla de regionala kompetensplattformarna.¹⁷³ Uppdraget förlängdes till och med 2017. I myndighetens rapportering av uppdraget 2016 konstaterar de att kompetensplattformarna har utvecklingspotential när det gäller att bidra till det regionala tillväxtarbetet. Tillväxtverket föreslog att plattformarna ska fortsätta att utvecklas genom att ta fram kunskaps- och analysunderlag, samordna aktörer på regional nivå, samt vara ett stöd i utbildningsplanering.

Uppdragen till myndigheten har fortsatt, och 2017 beslutade regeringen om ett uppdrag att stödja regionalt kompetensförsörjningsarbete under 2018–2020.¹⁷⁴ Budgeten är 80 miljoner kronor för att ge länen likvärdiga ekonomiska förutsättningar för sitt kompetensförsörjningsarbete och genomföra

¹⁷⁰ Dir. 2018:17 *Planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

¹⁷¹ Tillväxtverket, (2015). *Regionalt kompetensförsörjningsarbete. Systembild, utmaningar och möjligheter*. Rapport 0186.

¹⁷² Regeringen, 2018. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/01/regeringen-satsar-pa-kompetensforsorjning-i-hela-landet/> (Hämtad 2019-09-16)

¹⁷³ Regeringsbeslut (N2012/06275/RT). *Uppdrag att stärka integrationsperspektivet i det regionala kompetensförsörjningsarbetet 2018–2020*.

¹⁷⁴ Regeringsbeslut (N2017/07839/RTS). *Uppdrag att stödja regionalt kompetensförsörjningsarbete 2018–2020*.

projekt som stärker och utvecklar arbetet på regional nivå. Bland andra Arbetsförmedlingen, Myndigheten för yrkeshögskolan och Skolverket ska bistå Tillväxtverket i uppdraget.

Regionernas nuvarande kompetensförsörjningsuppdrag, anses dock inte vara varken tillräckligt tydligt eller komplett enligt regionerna själva. Synpunkter har därför framförts att det regionala kompetensförsörjningsuppdraget behöver skrivas in i förordningen om regionalt tillväxtarbete, för att skapa långsiktiga hållbara strukturer i länen.¹⁷⁵

Inspel från intressentundersökningen om livslångt lärande

En stor del av inspelen som Svenska ESF-rådet har fått via svaren i intressentundersökningen berör det livslånga lärandet i form av fortbildning, kompetensutveckling eller omskolning och karriärväxling. Detta är genomgående i svar från såväl myndigheter, regioner, arbetsmarknadens parter och från civilsamhällsorganisationer. Intressenterna betonar framförallt i sina inspel en stark koppling mellan utbildningspolitik och arbetsmarknadspolitik, samt lyfter vikten av ett väl fungerande utbildningssystem anpassat utifrån arbetslivets behov som stödjer såväl kompetensutveckling som omställning samt yrkesväxling. Flera intressenter lyfter vikten av att, i än högre grad än vad som sker idag, koppla samman det reguljära utbildningssystemet, arbetsmarknaden och arbetslivet.

Inspel kring grund- och gymnasieskolan handlar om förutsättningarna för att alla (unga) ska kunna fullfölja med minst en gymnasieexamen – insatser för att motverka att unga lämnar skolan, samt insatser för en jämlik skola. Inspelen handlar också om kopplingen mellan utbildning och arbetsliv med insatser för förbättrad arbetslivsanknytning i skolan, förbättrad vägledning och om förbättrad matchning mellan utbildning/utbildningsval och arbetslivets behov.

Rörande vuxnas lärande kan vi se ett mönster i enkätsvaren vilket kan exemplifieras genom Arbetsgivarverkets inspel. I inspelet efterfrågas insatser för ett effektivt resursutnyttjande genom att använda det reguljära utbildningssystemet inom ramen för arbetsmarknadspolitiken samt individbaserad kompetensväxling för att förebygga arbetslöshet. De menar att det reguljära utbildningssystemet har en stor potential för det livslånga lärandet som inte nyttjas effektivt i arbetsmarknadspolitiken. I inspelen från en majoritet av regionerna motiveras denna typ av insatser med hänvisning till strukturomvandlingen på arbetsmarknaden. Även SKL skriver att medel i ESF+ bör avsättas för att utveckla metoder och arbetssätt som bidrar till att underlätta omställning så att människor som riskerar att slås ut av strukturomvandling och teknikutveckling ges möjlighet att ställa om och utveckla sina kompetenser. Detta samtidigt som SKL med flera betonar svårigheten att idag byta yrke mitt i livet.

Den matchningsproblematik och kompetensbrist som en majoritet av regionerna påtalar i sina analyser (se kapitlet Sammanställning och analys av de regionala prioriteringarna) förutsätter en bredare syn på det livslånga lärandet med insatser på alla nivåer. Region Västmanland skriver i sitt svar på vår intressentundersökning, som exempel, att det är av stor betydelse att se helheter när det gäller kompetensförsörjning och kompetensutveckling, att ta hjälp av vad man vet om rörlighet och flöde på arbetsmarknaden samt hur olika insatser påverkar varandra. Regionen menar att det även handlar om att hitta vägar för hur en individ kan ta sig vidare i det livslånga lärandet där system behöver byggas som möjliggör olika vägar för individen att komma vidare.

Kompetensutvecklingsinsatser som möter omställningsbehov för individ och arbetsliv genom att utveckla och stärka arbetsgivares strategiska kompetensförsörjning, utveckla och nyttja validering och reguljär utbildning samt att nyttja, utveckla och stärka regionernas roll inom

¹⁷⁵ Se exempelvis i flertalet av de regionala prioriteringar som regionerna lämnat enligt regeringsuppdrag: Regeringsbeslut (N2018/05329/RTS). Uppdrag respektive erbjudande att redovisa prioriteringar avseende det framtida regionala tillväxtarbetet, inklusive sammanhållningspolitiken.

kompetensförsörjningsområdet, sammanfattar flertalet av de inspel som intressenterna lämnat kring det livslånga lärandet.

EKONOMISK UTSATTHET

Som vi skriver inledningsvis är ekonomisk utsatthet ett nytt område för Socialfonden i och med sammanslagningen med Fead. Därför behöver också ekonomisk utsatthet behandlas i den här omvärldsanalysen.

På 1930-talet började socialdemokraterna använda begreppet arbetslinjen och menade att tillgången till arbete är det bästa sättet att minska fattigdomen och öka människors möjlighet till frihet att råda över sina egna liv. Politiken utformades med en, med Gunnar Myrdals ord, profylaktisk ansats där olika politikområden giftes samman för att minska fattigdomen med andra, och mer långsiktiga, insatser än att dela ut materiellt bistånd till fattiga medborgare. En utvecklad bostadspolitik och framväxten av den generella välfärden blev, tillsammans med sysselsättningspolitiken, instrument för att utrota fattigdomen. Sagt annorlunda skulle ekonomisk utsatthet bekämpas genom att skapa möjligheter till boende och egenförsörjning.¹⁷⁶

Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt

Fead etablerades i samband med programperioden 2014–2020. Initialt var det EU-kommissionens förslag att medel ur fonden enbart skulle lämnas till materiellt bistånd till ekonomiskt utsatta individer. Sverige, tillsammans med några andra medlemsländer, drev i förhandlingarna linjen att även social inkludering skulle kunna vara ett område för fonden. Därigenom fick Fead två möjliga programområden där social inkludering var en av dem, och det som Sverige valde.

Inriktningen på Fead i Sverige är att möta EU- och EES-medborgare som kommer till Sverige tillfälligt men som inte fått en anställning. Insatserna rör bland annat att ge samhällsinformation och hjälp via hälsofrämjande insatser, framför allt kring reproduktiv hälsa. Materiellt stöd är inte tillåtet. Projekten genomförs med organisationer inom civilsamhället samt kommuner som projektägare, och är mer socialpolitiskt än arbetsmarknadspolitiskt inriktade.

Fonden är relativt liten då den omsätter i genomsnitt cirka 10 miljoner kronor per år jämfört med runt två miljarder för Socialfonden. Kommissionen ersätter insatser inom Fead med 85 procent. Den svenska medfinansieringen inom Fead är alltså väsentlig mindre jämfört med Socialfonden och med kommissionens förslag till finansieringsmodell för ESF+.

Ekonomisk utsatthet ur olika perspektiv

Att statistiskt påvisa ekonomisk utsatthet är ofta svårt, men kan ibland spåras sekundärt i exempel konsumtionsmönster, skuldsättning, politisk delaktighet, socialt, kulturellt och religiöst kapital. Data som inte helt kan vittna om vad begränsade materiella resurser kan medföra, som exempelvis vilka möjligheter individen har att delta i samhällslivet på lika villkor, påverka sitt levnadslopp genom sina val av utbildning, arbete och boende. Inte heller återfinns information om tillgången till sociala nätverk, som påverkar en persons möjligheter och förmåga att hantera sin livssituation och att utvecklas.¹⁷⁷

I Sverige och inom EU används olika definitioner av ekonomisk utsatthet. Ofta används begreppen relativ respektive absolut fattigdom som mått på ekonomisk utsatthet.

Relativ fattigdom utgår från individernas inkomster. Den som har en inkomst efter skatt under 60 procent av medianinkomsten i landet anses ha risk för fattigdom. Indikatoren redovisar alltså inkomst i jämförelse med andra invånare i landet, vilket inte nödvändigtvis innebär låg levnadsstandard. Relativ fattigdom mäter alltså inte det som kallas materiell deprivation som innebär att man saknar

¹⁷⁶ Hirdman, Y., Lundberg, U. och Björkman, J. (2012). *Sveriges Historia 1920–1965*. Norstedts. Stockholm.

¹⁷⁷ För en diskussion om de olika definitionerna av fattigdom och deras förklaringskraft se t.ex. Karlsson, M., Carrigan, A., Malmberg, S. & Stiernström, A. (2015). *Stadens fattiga. En rapport om Sveriges stadsmissioner och fattigdom*. Ersta Sköndal högskola. Stockholm.

medel för det mest nödvändiga.¹⁷⁸ Ett annat mått att mäta relativ fattigdom är med gini-koefficienten, som visar hur skillnader i inkomst utvecklats över tid mellan hög- och låginkomsttagare.

Med absolut fattigdom avses inom EU vilka inkomster som är nödvändiga för att kunna upprätthålla en viss materiell standard, beräknad utifrån nio grundläggande behov kring skälig levnadsnivå. Här ryms bland annat förutsättningar som mat, boende och möjlighet till semester.¹⁷⁹

Det absoluta måttet låg ekonomisk standard används i Sverige för att klassificera hushåll med låga inkomster. Måttet beskriver om hushållets inkomster räcker för att betala nödvändiga omkostnader som boende, hemförsäkring, barnomsorg, lokala resor med mera. Andelen hushåll med låg ekonomisk standard ligger mellan cirka 9 och 16 procent beroende på hushållets sammansättning och om måttet är relativt eller absolut.¹⁸⁰

Barnfattigdom är ett ytterligare begrepp som dels speglar barnhushållets materiella förhållanden, dels barnets egen uppfattning om sin situation. Ett barns uppväxtförhållanden, familjesituation och skolgång spelar stor roll för individens framtida levnadsvillkor och möjligheter till arbete.

Risikfaktorer för ekonomisk utsatthet

Utvecklingen av ekonomisk utsatthet visar i Sverige olika tendenser. Inkomstskillnaderna mellan de med högst respektive lägst inkomster har ökat, samtidigt som realinkomsterna ökat i samtliga grupper. Den absoluta fattigdomen har minskat och i Sverige är andelen absolut fattiga lägst i EU, strax över en procent. På samma gång har den relativa fattigdomen ökat något under de senaste tio åren. Det vill säga en större grupp som löper risk för den fattigdom som innebär inkomster under 60 procent av medianinkomsten.¹⁸¹

Andelen utrikes födda med försörjningsstöd är högre än för personer födda i Sverige. Det ekonomiska biståndet är avsett att vara en tillfällig förstärkning vid inkomstbortfall, sjukdom eller arbetsoförmåga, men har för vissa grupper kommit att bli en mera permanent inkomstkälla.

Barnfattigdomen, oberoende på mätmetod, anses ligga förhållandevis konstant eller minska, och i Sverige är den låg jämfört med andra länder inom EU. Enligt SCB bor sju procent av samtliga barn (0–18 år) i en familj med låg inkomststandard, vilket betyder att inkomsterna inte räcker till för de nödvändigaste levnadsomkostnaderna. Av utrikes födda barn lever 25 procent av barnen i en familj med låg inkomststandard.¹⁸² Mätningar av hur barnen själv upplever sin konsumtionsförmåga visar att en viss förbättring har skett över. Något förenklat innebär detta att fler barn har råd med fler saker.

Låg inkomststandard är vanligare exempelvis i hushåll med:

- yngre barn, barn med ensamstående föräldrar och då särskilt med en ensamstående mor,
- barn med två eller fler hemmaboende syskon, samt
- barn som är utrikes födda eller som har två utrikes födda föräldrar.¹⁸³

Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga eller begränsad möjlighet att delta i utbildning är ytterligare en faktor som medför en ökad risk för fattigdom. SCB redovisar tillsammans med Arbetsförmedlingen årligen situationen för funktionsnedsatta, bland annat i förhållande till arbetsmarknaden som vi beskriver i ett tidigare kapitel.¹⁸⁴

¹⁷⁸ Regeringens proposition 2017/18:1. Utgiftsområde 12. *Ekonomisk trygghet för familjer och barn.*

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Statistiska centralbyrån (2017). *Tema ekonomisk utsatthet*. Tidskrift Valfärd Nr 2017:4

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Statistiska centralbyrån (2019). *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2018*. Information om utbildning och arbetsmarknad (IAM) 2019:2.

Ekonomisk utsatthet bland äldre återfinns i första hand bland kvinnor och utrikes födda. Skälen är i huvudsak lägre pensioner på grund av kort tid av arbetskraftsdeltagande och/eller kort tid i svenskt arbetsliv. Med tanke på att gruppen utrikes födda äldre växer i framtiden, kan de äldres ekonomiska utsatthet bli ett växande problem där arbetslöshet eller låga arbetsinkomster medför låga pensioner.¹⁸⁵ ESF+ kommer inte att arbeta med pensionärer, men insatser från fonden kan bidra till att individer får en sysselsättning som förstärker inkomsten och därmed pensionen.

I Sverige finns en uppdelning mellan registrerade och icke-registrerade individer i Sverige. De sistnämnda kan vara avskilda från de reguljära arbets-, skatte- och välfärdssystemen, med svag tillgång till olika sociala nätverk i det större samhället. Antalet bland dessa är svårt att uppskatta, och kunskapen om deras levnadsvillkor är bristfällig. Enligt en sammanvägning av tillgängliga undersökningar och skattningar från myndigheter och frivilligorganisationer finns det mellan 4 000 och 6 000 EU-migranter i Sverige vid en given tidpunkt de senaste åren. Gruppen papperslösa uppskattas till mellan 10 000 och 35 000.¹⁸⁶

Bland hemlösa finns en överrepresentation av utrikes födda. Antalet hemlösa beräknas enligt den senaste nationella hemlöshetskartläggningen från 2017 vara runt 34 000. De akut hemlösa uppges vara cirka 6 000, och de som sover utomhus cirka 650.¹⁸⁷

En sammansatt problembild

Orsaker bakom ekonomisk utsatthet är mångfasetterad med sammanvävda orsakssammanhang. Segregation, utbildning, social bakgrund och andra uppväxtförhållanden är några av komponenterna som förklarar den ekonomiska utsattheten. Kanske är det därför vi ser att man i flera inspel betonar att ett flertal aktörer inom olika samhällsområden behöver samverka för att möta den ekonomiska utsattheten för enskilda.

I svaren lyfts barnfattigdomen fram av många som ett enskilt prioriterat område. Flera regioner, bland andra Gävleborg, Halland, Västmanland och Östergötland, menar att den ekonomiska utsattheten för unga behöver mötas med ett helhetsperspektiv. Det kan handla om att motverka segregationen liksom att involvera hela familjen och individen i olika insatser. MUCF poängterar särskilt unga föräldrar som en grupp i behov av stöd.

Civilsamhällets organisationer - Rädda Barnen, Röda Korset och Stadsmissionen - tar även upp att det finns stora behov av att tillgodose de basala behoven av mat, kläder och andra förnödenheter, samt pekar på hemlöshet som ett annat område där behoven kanske behöver tillgodoses tidigt i en kedja av insatser. På liknande sätt menar några att just frågan om boende är en annan grundläggande förutsättning för att hjälpa individer ur ekonomisk utsatthet. Frågan tas också upp av organisationer i civilsamhället samt regionerna Skåne, Blekinge och Västra Götaland. Slutligen lyfts stöd till bättre hälsa fram av Forte, region Skåne respektive Jönköping samt Stockholms stad.

¹⁸⁵ Gustafsson, B., Mac Innes, H. och Österberg, T. (2018). *Fattigdom bland äldre handlar allt mer om utrikes födda. Ekonomisk debatt*. Årgång 46, nr 6, 2018: 14–25.

¹⁸⁶ Swärd, H. (2015). EU-medborgarna, tiggeriet och den synliga nöden – en kunskapsöversikt. *Socialmedicinsk tidskrift*. Vol. 92, nr 3, 2015:268–285.

¹⁸⁷ Socialstyrelsen (2017). *Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär*.

SAMMANSTÄLLNING OCH ANALYS AV DE REGIONALA PRIORITERINGARNA

En av utgångspunkterna för uppdraget att göra en omvärldsanalys och förslag till preliminära prioriteringar ska vara de regionala utvecklingsstrategierna och de redovisningar som lämnas med anledning av regeringens erbjudande till landstingen och Gotlands kommun att analysera regionernas utmaningar och prioriteringar avseende det framtida tillväxtarbetet, inklusive sammanhållningspolitiken för perioden 2021 – 2027.¹⁸⁸

I vår analys av prioriteringarna har vi valt att begränsa oss till de delar som är relevanta för förslaget till ESF+ 2021 – 2027. Tillväxtverket har av regeringen fått i uppdrag att senast den 1 oktober 2019 redovisa en sammanställning av redovisningarna, med egna analyser och slutsatser samt sin syn på behovet av framtida prioriteringar och utmaningar, i dialog med ESF-rådet. Därför har det varit naturligt att i nära samarbete jämföra och diskutera även våra iakttagelser och slutsatser.

De regionala utvecklingsstrategierna ska vara utgångspunkten för analysarbetet enligt anvisningar i erbjudandet. Men eftersom vissa regioner har tagit över det regionala utvecklingsansvaret från och med januari 2019 har man ännu inte beslutat om en sådan strategi. Då har istället den regionala utvecklingsplanen och/eller den senaste beslutade strategiska inriktningen för regionens utveckling använts.

Sammanfattande mönster

Regionernas prioriteringar stämmer väl överens med strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015 – 2020. Resonemangen kring prioriteringarna är liknande mellan regionerna. Det är både relevant att tala om inomregionala skillnader och mellanregionala skillnader, de flera regioner har olika förutsättningar i olika delar. Nästan alla regioner innehåller både landsbygd och glesbygd samt städer och storstadsområden. Demografi, utbildningsnivåer och näringslivets struktur kan skilja sig kraftigt åt även inom en region och kräver differentierade åtgärder.

Bland de gemensamma nämnarna i regionernas prioriteringar återfinns digitalisering och kompetensförsörjning. Det senare beskrivs ofta som den faktor som tydligast hämmar näringslivets tillväxt, då företagen har svårt att rekrytera arbetskraft med relevant kompetens. Detta ses från regionernas sida som en utmaning inom många branscher. För att möta arbetslivets kompetensbehov och skapa förutsättningar för tillväxt, behöver både arbetskraftsutbudet öka, sysselsättningsgraden öka och arbetsmarknaden bli mer inkluderande. Här finns strategier för förbättrade integrationsprocesser, en jämställd arbetsmarknad, ökad samverkan inom utbildningsområdet och omställning och förnyelse.

Då utbildning bedrivs antingen i statlig eller kommunal regi, saknar regionerna ofta mandat och resurser att bedriva ett regionalt kompetensförsörjningsuppdrag med ansvar för genomförande och innehåll. Regionerna Sörmland, Västmanland, Blekinge och Västra Götaland stödjer exempelvis Arbetsmarknadsutredningens¹⁸⁹ förslag om att stärka regionens roll och att permanenta erbjudandet om grundläggande regionalt kompetensförsörjningsarbete genom att skriva in detta i förordningen om regionalt tillväxtarbete. Ökad hållbarhet i närings- och arbetslivet förekommer också ofta, och gärna i kombination med resonemang om möjligheter till ett livslångt lärande. Resonemang kring att stärka kopplingarna mellan utbildning och arbetsliv, öka de ordinarie utbildningssystemens relevans samt att främja ett livslångt lärande för en ökad delaktighet förekommer ofta. Här finns också en koppling till hälsofrågor men frågor om livskvalitet framkommer inte lika tydligt. Det är inte enkelt att hitta ett mått som sammanfattar hälsotillståndet i en region och som gör det möjligt att jämföra tillståndet med andra delar av landet. Ett mått på hälsotillståndet i en region är antalet ohälsodagar¹⁹⁰ per person och år. Ett sådant mått indikerar om och var insatser för att förbättra hälsoläget

¹⁸⁸ Regeringsbeslut (N2018/05329/RTS). Uppdrag respektive erbjudande att redovisa prioriteringar avseende det framtida regionala tillväxtarbetet, inklusive sammanhållningspolitiken.

¹⁸⁹ SOU 2019:3 Arbetsmarknadsutredningen. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad: slutbetänkande. Nordstedts Juridik. Stockholm.

¹⁹⁰ Antal ohälsodagar visar mått på hur många dagar under en tolv månadersperiod som Försäkringskassan betalar ut ersättning vid nedsatt arbetsförmåga i förhållande till antalet försäkrade i åldrarna 16–64 år.

behövs. Även här kan det vara svårt att se en region som homogen då skillnaderna mellan kommuner kan vara stora och variera kraftigt. En handfull regioner pekar ut hälsofrämjande arbete och att nå en jämlik och förbättrad folkhälsa som prioriterade områden. Region Dalarna vill exempelvis stärka folkhälsoperspektivet i tillväxtarbetet.

Många regioner betonar smart specialisering och innovation. Strategier för smart specialisering och fokus på styrkeområdena ses ofta som en möjlighet att konkurrera även i ett globalt perspektiv och driva en hållbar utveckling. Komponent fem, det nya instrumentet för interregionala innovationsinvesteringar för att underlätta gränsöverskridande samarbeten, lyfts fram som en möjlighet att skapa effektiva värdekedjor bortom den egna regionen med stor potential. Regionerna är också allmänt angelägna om att det gränsöverskridande samarbetet mellan regioner och medlemsstater stärks i kommande programperiod, även om det får olika mycket utrymme i de olika texterna. Det beror sannolikt på regionens geografiska läge.

Sammanhållningspolitiken

Prioriteringarna innehåller flera konkreta synpunkter och förslag kring sammanhållningspolitiken för 2021 – 2027. Bland annat finns det förslag om en gemensam förvaltande myndighet för att underlätta för flerfondsprojekt och utvecklad flernivåsamverkan. Den modell av flernivåsamarbete som finns inom infrastrukturplaneringen och på kulturområdet, skulle kunna utvecklas till exempelvis kompetensförsörjningsområdet. Många efterfrågar synergier till andra programsatsningar och strategier, som landsbygdsprogrammet, regionalfondsprogrammen (ERUF), regionala utvecklingsstrategier (RUS) och till Agenda 2030, liksom insatser för att underlätta för strategiska och strukturläggande insatser. Fondersamordning, och då särskilt att öka samverkan mellan ESF och ERUF, med målet att förbättra matchning och kompetensomställning i regionalt tillväxtarbete, är återkommande i olika varianter. Ett exempel är strategiska satsningar inom ett specifikt område genom rådgivning, entreprenörskap, innovation och kompetensförsörjning.

I några av dokumenten framgår att regionerna önskar regionala socialfondsprogram (istället för ett nationellt program) eller att de på andra sätt vill skapa utrymme för den regionala nivån att bestämma programmens målsättningar utifrån regionala behov. Vidare betonas regionernas roll som ägare av det regionala utvecklingsuppdraget och kompetensförsörjningsuppdraget. Det skulle öka möjligheterna till lokal och regional anpassning och samverkan och bidra till synergier i tillväxt- och kompetensförsörjningsarbetet. I grunden finns det en önskan om att alla regionala utvecklingsfrågor, som den regionala kompetensförsörjningspolitiken, regionala stödfrågor och politikområdet landsbygdsutveckling, samlas hos en aktör. I andra regioner talas det mer om en önskad koppling mellan programskrivningarna och de strategiska inriktningar som kommer till uttryck i länens RUS:ar. Med den utgångspunkten kan sedan de regionala handlingsplanerna för ESF+ skapa den flexibilitet som krävs för regionalt anpassade och relevanta utlysningar.

I stort sett alla dokumenten understryker vikten av att regionerna aktivt involveras i framtagandet av de nya programmen för sammanhållningspolitiken.

INTRESSSENTUNDERSÖKNING OM ESF+ 2021 – 2027

Ur de svar som kommit in i intressentundersökningen beskriver vi här övergripande mönster och ibland med exempel för att tydliggöra ett resonemang.

Det finns en fortsatt (i relation till innevarande Socialfondsprogram 2014 – 2020) efterfrågan av en bred palett av såväl målgrupper som insatser. De flesta inspel efterfrågar fortsatt inriktning på kompetensförsörjning för redan anställda och sysselsatta (dagens programområde 1), likväl som en fortsatt inriktning på att stärka individer som står utanför arbetsmarknaden (dagens programområde 2). Men det finns en tydlig efterfrågan på ett område som delvis inte möjliggjorts i innevarande program, som handlar om omställning. Med omställning avses i detta fall branscher i strukturomvandling, omställning på grund av, eller till, digitalisering samt omställning i form av utslagning, som både kan handla om geografisk utslagning eller utslagning för den enskilda individen. Matchning, att effektivisera samverkan mellan olika aktörer, följsamhet med Agenda 2030 samt en hög anpassningsbarhet i programmet för att stödja den regionala utvecklingen, förekommer också ofta i svaren, inte minst från de regionala aktörerna (regionerna, strukturfondsparterskapen, m.fl.). Många förutser en konjunkturnedgång, som påverkar arbetsmarknaden, och att ESF+ måste ha en flexibilitet för att kunna hantera denna.

Inspel som getts gällande målgrupper känns även de igen från innevarande Socialfondsprogram, då framförallt långtidsarbetslösa, nyanlända, personer med nedsatt arbetsförmåga samt unga lyfts fram som de mest prioriterade. Även redan sysselsatta lyfts i vissa fall som en prioriterad målgrupp, både av regionala aktörer (ett flertal regioner och strukturfondsparterskap) som nationella (TCO, Tillväxtverket och Myndigheten för Yrkeshögskola). Det är emellertid fler inspel som handlar om *insatser för* sysselsatta än vad det är inspel som lyfter sysselsatta som en *prioriterad målgrupp*. Önskemål finns för en större tilldelning av medlen för befintligt arbetsliv (till exempel i form av vidareutbildning, företagsutveckling, karriärväxling och digitalisering) i jämförelse med vad som ges idag, där individer som står längst från arbetsmarknaden är den mest prioriterade målgruppen. En tolkning av svaren är det finns andra verktyg på nationell och kommunal nivå som också arbetar mot personer långt ifrån arbetsmarknaden men det saknas i många fall strukturer och verktyg för att arbeta med livslångt lärande och kompetensförsörjning. En kompletterande tolkning är att inom medlen som går till målgruppen arbetslösa eller långtidssjukskrivna, så är det de som är längst ifrån en anställning som ska prioriteras.

Många vill komma bort från det målgruppsfokus som finns i innevarande program till att istället fokusera på strukturella utmaningar, oavsett målgrupp, och att utgå från arbetslivet och de behov som finns där. Där återfinns organisationer, arbetsplatser, arbetsgivare och främjandeaktörer som målgrupper för programmets insatser. Insatser för långtidsarbetslösa kan vara att höja utbildningsnivån hos arbetssökande, skapa effektivare samverkan utifrån ett helhetsperspektiv men också att arbeta med attitydpåverkande åtgärder hos arbetsgivare och på arbetsplatser. Gärna med innovativa eller utvecklande metoder. Strukturpåverkande åtgärder kan vara kunskapshöjande insatser till exempel inom jämställdhet. Jämställd arbetsmarknad och insatser för att bryta traditionella könsnormer på arbetsmarknaden lyfts i flera svar, över hela skalan, från myndigheter, regioner, strukturfondsparterskap, till civilsamhället och den sociala ekonomin.

Ytterligare ett mönster bland svaren är önskemål om fokus på strategisk kompetensförsörjning och behovet av kopplingar till det reguljära utbildningssystemet. Här nämns exempelvis fortbildning, kompetensutveckling och omskolning genom lokala jobbspår, yrkesvux, lärcentra, yrkeshögskola och validering. Branschinriktade validerings- och/eller kompetensutvecklingsinsatser lyfts som förslag i flera resonemang. Många inspel efterfrågar också kopplingen till bristyrken eller smart specialisering. Regional anpassning utifrån individuella behov och förutsättningar är därför en nödvändighet, menar de flesta regionala aktörerna. Vikten av regionernas aktiva medverkan i programmeringsarbetet betonas också. Dessa argument känns igen från de regionala prioriteringarna till regeringen (se

kapitlet Sammanställning och analys av de regionala prioriteringarna). Flera aktörer vittnar om "projekttrötthet", där projekt startas, pågår men långt ifrån alltid blir implementerade i ordinarie verksamhet. Därmed uppnås inte några strukturlärande effekter. En inneboende problematik är även att framgångsrika projekt ofta upphör när medlen är slut och nya finansieringslösningar saknas.

Det har kommit in betydligt färre synpunkter gällande fattigdomsbekämpning än synpunkter gällande övriga områden. Det är framförallt organisationer inom civilsamhället och den sociala ekonomin som lämnat inspel inom området. I de fall inspel getts från organisationer inom övriga sektorer, nämns civilsamhället som viktiga aktörer i sammanhanget. Ett huvuddrag i de inkomna inspelen som gäller fattigdomsbekämpning är behovet av holistiskt synsätt och att kunna arbeta med helheter. Det är väldigt tydligt i inspelen från Sveriges Stadsmissioner, Rädda Barnen och Röda Korset men även andra aktörer talar om samverkan mellan olika aktörer och social inkludering. Det kan handla om allt från bostad (hemlöshet) och segregation till att kunna ha insatser riktade till hela familjen gällande exempelvis skola, hälsa, delaktighet i samhället och allmän samhällsinformation. Det kan handla om att lägga fokus på att bryta långvarigt försörjningsstöd och ge ett sammanhållet stöd i multikompetenta team. Region Uppsala exemplifierar med ett framgångsrikt projekt redan i denna programperioden, *Fokus Familjen*, som arbetar med arbetslivsinriktad rehabilitering ur familjeperspektiv och mätning av stegförflyttning på arbetsmarknaden.¹⁹¹ Särskilt understryks i flera svar barnfattigdom och barnperspektivet. Att investera i barns utveckling är en viktig väg till social hållbarhet och att skapa jämlika förutsättningar för barn och unga skriver exempelvis Region Halland i sina prioriteringar.

Kommissionen skriver i sitt förslag till förordning för ESF+ att *medlemsstaterna ska stödja åtgärder för social innovation och sociala experiment eller stärka bottom-up-strategier som bygger på partnerskap som inbegriper myndigheter, den privata sektorn och det civila samhället*¹⁹². Sociala innovationer omfattar nya idéer, produkter, tjänster och modeller som kan öka den sociala hållbarheten i samhället. Social hållbarhet kopplas till ett inkluderande och öppet samhälle genom kultur, mötesplatser och en inkluderande arbetsmarknad. Idéerna utvecklas för att möta sociala behov och samhällsproblem, där inte enbart ekonomisk vinning står i centrum. Det kan vara samarbete eller partnerskap mellan offentliga sektorn och civilsamhället, utfallskontrakt, sociala företag med mera. Flera svar rör sig kring dessa resonemang eller social innovation som begrepp. Region Örebro understryker i sitt inspel vikten av att fundera i nya banor, att genomföra experiment med alternativa välfärdsmodeller, där man definierar och närmar sig målgrupperna utifrån ett empowermentperspektiv, snarare än som en grupp människor som ska betraktas som passiva stödmottagare.

I den mån svaren kommenterar sammanslagningen av Socialfonden med tematiskt angränsande fonder till ESF+, så är man positiva och ser möjligheter till synergier och ett mer harmoniserat genomförande av programmen. Även för andra fonder så förespråkas en samverkan med ESF+. Exempelvis betonar Rädda Barnen kopplingen till AMF (tidiga insatser för en snabbare inkludering och etablering hänger ihop med senare och mer långsiktiga), Kulturrådet med Kreativa Europa-programmet (insatser för kultur och hälsa), Universitets- och högskolerådet (UHR) om Erasmus+ som komplement till ESF+ och Jordbruksverket kring Lokalt Ledd Utveckling (LLU) med skräddarsydda insatser för den specifika platsen och gruppen. Överlägset flest inspel rör möjligheterna till samverkan och synergier med regionalfonden (ERUF), som bland andra flera regioner och strukturfondspartnerskap lyfter.

I remissvaren kan man också se kopplingar till andra förslag. Exempelvis hänvisar Diskrimineringsombudsmannen till landsbygdskommitténs¹⁹³ förslag om insatser kring regionala

¹⁹¹ Svenska ESF-rådet, 2018. <https://www.esf.se/Resultat/Projektbanken-2014-2020/Alla-Projekt/Fokus-familjen/> (Hämtad 2019-09-16)

¹⁹² Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om Europeiska socialfonden+ (ESF+) SEC(2018) 273 final - SWD(2018) 289 final

¹⁹³ SOU 2017:1 För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. Wolters. Stockholm.

lärcentra, distansutbildning, digital utveckling, sociala företag, med mera och Region Örebro hänvisar till Arbetsmarknadsutredningens¹⁹⁴ förslag om mindre fokus på projekt och mer på program.

Omvärldsanalysen ska enligt uppdraget bland annat "beakta de utmaningar som finns i de nordliga glesbefolkade regionerna" och ta hänsyn "till den särskilda tilldelningen av medel för nordliga glesbefolkade regioner". De berörda aktörerna¹⁹⁵ beskriver utmaningar som beror på stora avstånd med begränsade möjligheter till kollektivt resande, låg befolkningstäthet och en åldrande befolkning, en liten kritisk massa samt en konjunktürkänslig och naturresursbaserad ekonomi. Arbetsmarknaderna är ofta regionala eller lokala med små aktörer som har lite utrymme för insatser utöver den dagliga verksamheten.

En könssegregerad och koncentrerad arbetsmarknad mot ett fåtal branscher skapar ytterligare utmaningar eftersom individerna får väldigt svårt att röra sig mellan branscher. Befolkningen i de norra regionerna, speciellt männen, tenderar att studera vidare (gymnasiala eller eftergymnasiala studier) i lägre utsträckning än i övriga riket. En övergripande strukturell utmaning är den begränsade kapaciteten hos många aktörer att arbeta med utvecklingsarbete. Kommunerna och regioner får ofta en mer omfattande roll, som i tätare områden kompletteras av statliga myndigheter, organisationer inom civilsamhälle och marknadsaktörer. Därför betonar regionerna vikten av regionala perspektiv och anpassade lösningar i specifika insatsområden för de norra regionerna vid genomförandet av ESF+. Det kan vara insatser för att identifiera brister på en lokal arbetsmarknad, effektivisera arbetsuppgifter och arbetsplatser, breddad rekrytering, att främja yrkesmässig rörlighet samt mångfald och hälsa i arbetslivet men även distansöverbyggande insatser och att skapa flexibla möjligheter till kompetensutveckling och karriärväxling. Flera inspel talar om samverkansinsatser på en strategisk nivå, som behandlar och tillgodoser strukturer, organisationer och individers situation utifrån den geografiska problematiken, med en direkt koppling till RUS. Många förslag ligger i linje med OECD:s rekommendationer¹⁹⁶ om förbättrad matchning på arbetsmarknaden både på nationell och regional nivå, och utvecklade innovativa sätt för öka serviceutbudet och samarbete över landsgränserna. Det kan då handla om gemensamma arbetsmarknader, att synkronisera eller skapa gemensamma certifieringar, yrkesbevis och valideringskrav eller samverkan mellan utbildningsanordnare för att nå en större kritisk massa samt säkerställa att rätt kompetens finns tillgänglig.

Slutligen har ett antal inspel inkommit kring genomförandet. Flera aktörer som har stor betydelse för implementeringen av framgångsrika utvecklingsinsatser, som Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, skriver om evidensbaserade insatser, projektutvärdering och kopplingen mellan insatserna och effekterna.

Som tidigare nämnts efterfrågar många möjligheten att möta och anpassa insatser och innehåll utifrån regionala förutsättningar, synergier till andra programsatsningar och strategier, till exempel RUS och till Agenda 2030, samt insatser som syftar till att stärka och utveckla strukturer. Det råder dock en tudelning i inspel gällande om fokus ska ligga på tillväxt och näringslivsutveckling eller om fokus ska ligga på att stärka arbetsmarknadspolitiska insatser. På samma sätt råder en tudelning i inspel gällande små och innovativa projekt eller större och strategiska eller en kombination. Vidare förespråkar några i sina inspel ökade resurser för nationella projekt medan andra förespråkar ökade regionala resurser. De flesta tycks dock förespråka en kombination.

I många inspel lyfts osäkerheten kring reformeringen av Arbetsförmedlingen fram och hur ESF+ måste ta hänsyn till denna. Det sker både i form av inspel kring behov av ökade kommunala satsningar, men också i form av behov av mer strukturerpåverkande satsningar. Osäkerheten speglas

¹⁹⁴ SOU 2019:3. Arbetsmarknadsutredningen. *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad: slutbetänkande*. Nordstedts Juridik. Stockholm.

¹⁹⁵ Strukturfondspartnerskapen i Övre Norrland, Mellersta Norrland samt Region Västernorrland, Region Jämtland Härjedalen, Region Västerbotten och Region Norrbotten

¹⁹⁶ OECD (2017). *OECD Territorial Reviews: Northern Sparsely Populated Areas*. OECD Territorial Reviews, OECD Publishing. Paris.

också genom att vissa talar om behov av ökat fokus på Arbetsförmedlingens roll, samtidigt som andra anser att Arbetsförmedlingens roll bör tonas ner i programmet. Arbetsförmedlingen själva skriver att man förväntar sig en styrning mer mot kostnadseffektivisering än mot fördjupat stöd och förutser att man kommer att ha en mindre del utförarverksamhet, använda sig mer av privata och offentliga aktörer, och därför kommer att driva färre projekt för arbetslösa än idag. Oavsett Arbetsförmedlingens roll i programmet så finns det bland svaren en tydlig önskan om att antingen lämna eller åtminstone hitta fler alternativ till medfinansiering som baserar sig på individersättning och den administration som den skapar.

Ett antal aktörer efterfrågar också ett ökat nationellt stöd vid sänkt EU-finansiering (enligt kommissionens förslag om 40 procent EU-finansiering till så kallade mer utvecklade regioner) samt administrativa förenklingar och ett högre resultatfokus vid rapporteringarna.

REGLERK SOM PÅVERKAR PROGRAMGENOMFÖRANDET

Genomförandet av ESF+ kommer att omgärdas av en rad regler på EU- och nationell nivå som ännu inte är beslutade, och som vi inte kan relatera till här. Vi redovisar kort det regelverk som styr statligt stöd och förutsättningarna för medfinansiering samt på vilket sätt detta påverkar Socialfondens genomförande som kan ha bäring på genomförandet av ESF+.

Statligt stöd

Regelverket kring statligt stöd skapar utrymme för olika tolkningar och tillämpningar av reglerna. Många intressenter menar att reglerna i orimlig grad sätter gränser för hur och till vem fondmedel kan tilldelas. I Sverige har det kanske framför allt handlat om hur organisationer inom det civila samhället träffas av reglerna, men också kring andra, direkt kommersiella, aktörers möjligheter att driva projekt inom programområde 2 i nuvarande socialfondsprogram.

EUF-fördraget innehåller regler som ska säkerställa en väl fungerande konkurrens inom den inre marknaden.¹⁹⁷ Syftet är att hindra att konkurrensförhållandena inom unionen snedvrids genom att medlemsstaterna otillbörligt gynnar vissa företag eller viss produktion ekonomiskt. Bestämmelserna om statsstöd finns i artiklarna 107 - 109 i fördraget och definierar statsstöd på följande sätt:

Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. (Artikel 107.1)

Av artiklarna 107.2 - 3 och 108 framgår under vilka förutsättningar stöd kan vara förenligt med den inre marknaden och därmed tillåtet. I Artikel 107.3 finns en uppräkningslista av stöd som kan vara tillåtet. Stöd av social karaktär är alltid tillåtet. Bestämmelsen kan dock tillämpas inom ramen för ESF-rådets verksamhet först efter att EU-kommissionen har godkänt det. Detta så kallade genomförandeförbud föreskrivs i artikel 108.3.

Det finns undantag från förbudet i den allmänna gruppundantagsförordningen (EU) 651/2014 för vissa utpekade områden. Även allt stöd upp till 200 000 euro under en treårsperiod är tillåtet, så kallat stöd av mindre betydelse ((EU) 1407/2013).

Genom Förordning (2015:61) om statligt stöd inom det nationella socialfondsprogrammet ges möjlighet att tillämpa den allmänna gruppundantagsförordningen och de minimis-förordningen. Gruppundantagsförordningens tillämpningsområde begränsas till stöd till utbildning i företag, det vill säga stöd till utbildning i organiserad ekonomisk verksamhet oavsett organisatorisk form. Det är dock inte självklart att kostnader som är stödberättigande enligt förordningen också är det enligt reglerna för Socialfonden. Exempelvis är kostnader för utvärderings- och spridningsinsatser i regel stödberättigande i Socialfonden men inte enligt gruppundantagsförordningen. Även gränser och nivåer för kraven på medfinansiering (egenfinansiering) kan skilja sig åt. Detta ställer stora krav på stödmottagarens administrativa kapacitet, både för regelefterlevnaden och av kostnaderna.

I innevarande programperiod har flera aktörer, främst från civilsamhället, upplevt att statsstödsreglerna utestänger dem från att driva projekt inom Socialfonden, vilket hämmar programgenomförandet och begränsar såväl möjligheterna att nå vissa utsatta målgrupper som utvecklingen av nya metoder och samverkansmodeller. Vidare begränsar reglerna storleken på stödet, vilket gör det svårare att arbeta med strukturerade projekt annat än med offentliga projektägare eller i pilotformat. Administrationen kring regelefterlevnaden är också omfattande både vid ansökningstillfället och redovisningen. För att skapa en tydlighet i tillämpningen av statsstödsreglerna har ESF-rådet under 2018 arbetat fram och beslutat om en ny riktlinje för

¹⁹⁷ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, ursprungligen Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG-fördraget). Celexnummer 1957E.

tillämpning av statsstödsreglerna.¹⁹⁸ Riktlinjen fokuserar på bedömningen av artikel 107.1 i EUF-fördraget, det vill säga om stödet ska klassificeras som otillåtet statsstöd eller inte. Riktlinjen är baserad på Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd.¹⁹⁹

Den nuvarande gruppundantagsförordningen upphör att gälla den 31 december 2020. Enligt EU-kommissionen förväntas ett beslut om en tvåårig förlängning under fjärde kvartalet 2019.²⁰⁰ Det behövs dock en ny gruppundantagsförordning senast året därpå som avser programperioden 2021 – 2027. I annat fall kommer det att bli otydligt för de projekt som påbörjas tidigt 2021 kring om de ska påbörja projektet under den gamla förordningens regler för att efter en tid byta när den nya kommer på plats.

Genomförandet av ESF+ skulle förenklas, och också kunna nå bättre resultat, om beslut om stöd till vissa specifika målgrupper kunde betraktas som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och därmed vara undantagna statsstödsreglerna. Då skulle projekt med syfte att få utsatta målgrupper in i eller närmare arbetsmarknaden inte behöva prövas enligt statsstödsreglerna. Bemanningslagstiftningen har undantag för vissa utpekade målgrupper, som unga med funktionsnedsättning.²⁰¹ På motsvarande sätt skulle en svensk förordning kunna specificera att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som ryms inom ramen för ESF+ är undantagna från bedömningen av statsstödsreglerna. Det skulle öppna vägen för insatser i ESF+ för fler aktörer, exempelvis inom civilsamhället, och utöka socialfondens verktygslåda. Reglerna skulle behöva ändras så att de tillåter stöd till insatser av allmänt ekonomiskt intresse i god tid innan den nya programperioden börjar.

Medfinansiering

Inom nuvarande programområde 2 och 3 i Socialfonden består medfinansieringen till största delen av deltagarnas försörjning. Systemet skapar en paradox där projekt som är framgångsrika och lyckas hjälpa sina deltagare till arbete under projekttiden då blir av med sin medfinansiering. Det kan leda till en förskjutning av fokus från individ till finansiering av projektet. Incitamentet att omedelbart rapportera utskrivna deltagare är lågt, till skillnad från om ersättningen vore resultatbaserad. För att motverka denna effekt intygar alla deltagare sin närvarotid i projektet med en signatur på tidredovisningsblanketter, vilket skapar en omfattande administration.

Vi har tidigare konstaterat att Kommissionen föreslår att Sverige ska ha en medfinansieringsgrad om 60 procent mot EU-medlen i nästa programperiod, istället för den relation med 50/50 som råder idag. Vi har också konstaterat att flera intressenter i sina inspel menar att svenska staten behöver kompensera för denna förändring genom att öka den nationella medfinansieringen genom anslag, alltså att skjuta till mer statliga medel. Alternativet är att bördan av det utökade medfinansieringskravet läggs helt på projektverksamheten. Även under nuvarande regler så måste stödsökande generellt säkerställa och redovisa den större delen av medfinansieringen i projekten, antingen genom egna insatser eller medel, eller från medfinansierare som upplåter resurser till projektverksamheten. Om andelen projektmedfinansiering höjs så blir projekten i ännu högre utsträckning beroende av deltagarnas ersättning och det riskerar att utestänga vissa målgrupper eller vissa typer av projekt. De deltagare som står längst från arbetsmarknaden genererar ofta mycket låg medfinansiering.

¹⁹⁸ Beslut om riktlinje kring hantering av statligt stöd, diarienummer 2018/00216, GD-beslut 2018/00003–85

¹⁹⁹ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (2016/C 262/01).

²⁰⁰ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-6622730_en

²⁰¹ SOU 2011:5 *Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige*. Arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd, i skyddat arbete eller i utvecklingsanställning är undantagna från lagen (1982:80) om anställningsskydd för att främja arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska program vars syfte är att stärka vissa gruppers möjligheter att få eller behålla ett arbete på den öppna arbetsmarknaden.

Dessutom försvårar systemet för strukturpåverkande projekt, som exempelvis arbetar med utbildningsinstitutioner, främjandeaktörer eller prognosinstitut, eftersom man arbetar indirekt för en viss målgrupp snarare än direkt med deltagare.

Medfinansieringens konstruktion och nivåer bekymrar många av Socialfondens intressenter, vilket syns tydligt i inspelen. De efterlyser en minskad administration kring redovisningen och differentierade medfinansieringskrav efter sektor (lägre för civilsamhällets aktörer och vissa målgrupper), andra medfinansieringstyper istället för eller i tillägg till den deltagarbaserade, och ökade kontanta medel i systemet, exempelvis de regionala tillväxtmedlen. Region Värmland föreslår att anslagsmedfinansieringen och delar av Arbetsförmedlingens medfinansiering skulle kunna hanteras av regionerna. Anslagsmedfinansieringen hanteras idag av ESF-rådet i varje region, enligt en fördelningsmodell som är fastställd av Övervakningskommittén för Socialfonden.

Ett annat sätt att öka de statliga medlen i systemet vore att när Regeringen delar ut uppdrag till myndigheter inom de områden som ESF+ kan verka, samtidigt prövar om finansieringen kan användas som medfinansiering mot socialfondsmedel och skriver in detta i uppdraget. På så vis växlas de nationella medlen upp och satsningen kan få större effekt. Detta skulle också kunna uppnås genom att ge uppdraget direkt till den förvaltande myndigheten, ESF-rådet, som då förfogar över både EU-medlen och den nationella medfinansieringen för insatsen. Administrationen kan då minimeras för alla inblandade parter, stödsökande, förvaltande myndighet och revisionsorganen.

SLUTSATSER OCH PRIORITERINGAR

I den här delen av omvärldsanalysen utvecklar vi förslag till prioriteringar för ett program för ESF+. Ett program för ESF+ bör utformas och ha beredskap för att kunna möta förändringar i ekonomi och samhälle utan att kräva en omfattande administrativ hantering för att justera i inriktningen på prioriterade insatsområden. Ambitionen i vårt förslag till prioriteringar och struktur för ESF+ utgår från att forma ett program som är flexibelt och kan omfatta behov som kan uppstå över den tioårsperiod programmet *de facto* spänner över, från framskrivning av program till avslut.

Det som framgår av omvärldsanalysen är kanske inget specifikt nytt utan trender och tendenser som många i ESF-sfären känner till. Vi ser segregation, digitalisering och automatisering, ekonomisk utsatthet, behov av yrkesväxling och frågor kring livslångt lärande med mera. Konjunkturen är en annan faktor som ser ut att vara på väg att dämpas. Dess djup och längd innan den vänder kan ingen veta med säkerhet. Mer säkert är att det under programperioden kommer att ske förändringar i konjunkturer som påverkar genomförandet av ESF+.

En annan fråga som vi tar upp i analysen, och som diskuteras flitigt idag, handlar om att takten i teknikutvecklingen kommer att ställa krav på att ställa om arbetskraftens kompetens på förhållandevis kort tid. Att digitalisering och automatisering fortsätter att utvecklas innebär förändringar i kunskaper och kompetenser över tid är svårt att ifrågasätta. I vad mån den nya tekniken kräver snabbare insatser jämfört med andra demografiska och tekniska förändringar är dock inte oomtvistat. Flera andra faktorer som hör ihop med nationens ekonomi, den internationella konkurrensen och effektiviseringar har haft en väl så påtaglig inverkan på sysselsättningen och sysselsättningsgraden över tid. I det stora perspektivet har teknikutveckling om omvandlingen till en postindustriell ekonomi kunnat hanteras bland annat tack vare den relativa trögheten i omvandlingarna. I ett småskaligare perspektiv på enskilda individer, företag och organisationer kan dock förändringarna vara dramatiska.

Socialfonden är en fond som primärt handlar om att stärka individers ställning på arbetsmarknaden, hjälpa dem till sysselsättning och minska deras risk att hamna i arbetslöshet. Insatser för att genomföra det uppdraget kan handla både om aktiviteter som riktas direkt till individen, och insatser som bidrar till att utveckla formella strukturer för att hjälpa individerna till arbete. Det senare kan till exempel vara samarbeten och samarbetsformer mellan organisationer som ger individen ett brett och anpassat stöd. Det kan också handla om att formerna för det livslånga lärandet anpassas till lokala och regionala förutsättningar.

Tematiska målområden

Våra förslag till prioriterade områden för ESF+ utgår från att sätta individen och arbetsmarknadspolitiken i centrum. Det innebär att insatser för att enbart stärka den smarta specialiseringen i regioner eller att bidra till kompetensutveckling för anställda inom ramen för organisationens reguljära arbete inte sätts i första rummet. Kompetensförsörjning i en bredare bemärkelse utan direkt koppling till en specifik organisations behov är däremot prioriterat.

Omvärldsanalysen ger vid handen en tämligen bred vy över tänkbara målområden för ESF+. De spänner från att bidra till att minska barnfattigdom till slutmålet att bidra till arbetsmarknadspolitikens utveckling och regional tillväxt. I mellanrummet mellan finns gruppen som ska träda in på arbetsmarknaden för första gången, de arbetslösa, de som behöver stöd för omställning, kompetensväxling samt kompetensutveckling inom den stabila arbetsmarknaden bland anställda. I analysen framträder fem tematiska målområden för ESF+ som illustreras i bilden nedan.



Denna struktur tar inte fasta på målgrupper när det gäller åldersspann eller socioekonomisk bakgrund. Inom exempelvis området "etablering på arbetsmarknaden" kan det finnas unga, unga vuxna, individer med funktionsnedsättning, nyanlända och andra. I dagens program är programområden och målområden fixerade i åldersspann som ung "15–24 år" eller "anställd". Motsvarande frånvaro av fasta målgrupper gäller för individer som är aktuella i övriga tematiska målområden. Det är den relativa styrkan i behoven som avgör om en individ är föremål för insatser.

Med den här typen av struktur blir programmet för ESF+ dynamiskt, inte inlåst i fasta grupper som nuvarande program. Strukturen innebär också att exempelvis unga och individer med funktionsnedsättning kan få insatser inom samtliga områden. Däremot är det inte sannolikt att individer i gruppen äldre återfinns i temaområdet "etablering på arbetsmarknaden" men väl i övriga områden.

Beskrivningen nedan av respektive tematiskt målområde avslutas med förslag om vilket särskilt mål som är relevant för det enskilda målområdet.

Ekonomisk utsatthet

Med ekonomiskt utsatta syftar vi på de som befinner sig inom definitionen relativ fattigdom.

Att arbeta mot ekonomisk utsatthet kan, som vi skriver, historiskt ses om ett indirekt men viktigt område för arbetsmarknadspolitiken. Genom arbete och möjligheter att försörja sig själv minskar fattigdomen, och individen får bättre förutsättningar att självständigt bestämma över sin egen framtid. Det är inte så enkelt som att arbete leder till upplevelse av frihet, men möjligheten till egenförsörjning är sannolikt en viktig del i den förändringskurva bort från ekonomisk utsatthet som krävs för individen.

Bidrag till mat, kläder och andra materiella förnödenheter är inte en del av statens insatser för att hantera ekonomisk utsatthet. Den typen av stöd lämnas via civilsamhällets olika aktiviteter medan det allmänna lämnar ekonomiska bidrag till organisationerna för sådana insatser.

En mängd faktorer spelar in och interagerar i det som gör att individer hamnar i ekonomisk utsatthet. Frågor om bostadssituationen, födelseland, funktionsnedsättning med mera blir bakgrundsfaktorer och förutsättningar för de insatser som är relevanta för ESF+, men är inte aktuella som insatsområden i sig. Barnens utsatthet nämns också i analysen. Deras ekonomiska utsatthet är beroende av föräldrarnas ekonomiska och sociala förhållanden. Föräldrar med ekonomisk utsatthet drabbar barnen. Insatser för föräldrar i ekonomisk utsatt bör få en positiv inverkan även på barnens situation, även om det inte är helt självklart i alla typiska fall.

Ur ett socialfondsperspektiv är det möjligheten till egenförsörjning som står i fokus. Då blir utbildning och stärkande insatser till individen samt tillgång till arbete de områden där ESF+ kan göra skillnad inom målområdet ekonomisk utsatthet.

Målområdet "Ekonomisk utsatthet" kan kopplas till särskilt mål 10 enligt Kommissionens förslag:

Främja social integrering av människor som befinner sig i riskzonen för fattigdom eller social utestängning, inbegripet de som har det sämst ställt och barn.

Etablering på arbetsmarknaden

Omvärldsanalysen och inspielen från intressenterna visar att det är fortsatt angeläget att arbeta med arbetsmarknadsetablering för nyanlända och utrikes födda som ännu inte tagit klivet in på arbetsmarknaden. För att klara en framtida ökad försörjningsbörda och möta efterfrågan på kompetens är det viktigt att ESF+ framöver, som ett komplement till andra aktörers arbete, kan bidra till nyanländas och utrikes föddas arbetsmarknadsetablering. Det kan exempelvis ske genom

språkutbildning, praktik, validering, handledning eller andra insatser. Utrikes födda kvinnor har en särskilt svag position på arbetsmarknaden och för denna grupp är det fortsatt angeläget att göra riktade insatser.

Arbetslösheten har minskat över tid för gruppen unga. De unga som är inskrivna som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen bedöms idag ha en mer utsatt ställning jämfört för tio år sedan. Att ha minst en gymnasieutbildning ses av arbetsmarknaden som ett minimikrav för en etablering, varför det är angeläget att tidigt göra insatser för att förebygga studieavbrott och insatser för de som lämnat skolan. I det förebyggande arbetet för att undvika studieavbrott är det viktigt att inte enbart utgå från ett individperspektiv, utan arbeta med lärare och annan personal inom skolan. Likväl är det angeläget att fortsatt prioritera arbetet för att få individer att göra utbildningsval som leder till arbete, samt bidrar till att bryta könssegregerade utbildnings- och yrkesval. Det senare är inte bara viktigt ur ett jämställdhetsperspektiv, utan genom att få en mer heterogen arbetsmarknad ökar mobiliteten och anpassningen vid nya arbetsmarknadsvillkor.

Bland individer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga finns en stor potential att göra mer insatser för att stärka en arbetsmarknadsetablering. Det kan exempelvis handla om att förstärka arbetsplatsförlagt lärande i gymnasiesärskolan eller att förbättra samverkan mellan aktörer.

Insatser för etablering på arbetsmarknaden handlar inte enbart om att stärka och rusta den enskilde individen, utan även om att höja kompetensen hos arbetsgivare. Attitydpåverkande insatser är fortfarande viktigt. Det handlar även om att undanröja hinder för deltagande och bidra till att utveckla arbetsplatser som möjliggör för alla att delta i arbetslivet oavsett förutsättningar.

Många arbetsgivare upplever en stor brist när de ska rekrytera personal, vilket kan hämma både tillväxt och välfärd. Om inte arbetsgivare lyckas rekrytera kvalificerad arbetskraft utanför organisationen eller företaget så kan en lösning vara intern kompetensutveckling av personalen. Vilket kan leda till ett yrkesbyte eller att individen avancerar eller specialiserar sig i sitt befintliga yrke. Detta öppnar i sin tur upp för rekrytering av de som står längre ifrån arbetsmarknaden. På sikt sker en stegvis förflyttning av personalen inom organisationen eller företaget och bristen kan åtgärdas på ett effektivt sätt.

Målområdet "Etablering på arbetsmarknaden" kan kopplas till särskilt mål 1 enligt Kommissionens förslag:

Förbättra tillgången till sysselsättning för alla arbetssökande, särskilt för unga, långtidsarbetslösa och personer utanför arbetskraften, och främja egenföretagande och den sociala ekonomin.

Återinträde på arbetsmarknaden

Omvärldsanalysen visar på fyra riskfaktorer som kan försvåra ett inträde på arbetsmarknaden eller återinträde för individer som hamnat utanför. Tre av fyra som återfinns som arbetssökande hos exempelvis Arbetsförmedlingen har antingen högst förgymnasial utbildning, funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, är utomeuropeiskt födda och/eller befinner sig i åldersgruppen äldre. Ser vi till vad som utmärker individer som 12 månader senare fortfarande inte erhållit ett arbete, så återfinns dessa riskfaktorer hos nio av tio. Riskfaktorerna som nämns kan försvåra ett återinträde på arbetsmarknaden och individer kan då riskera ett långvarigt utanförskap om insatser inte görs i tid. Insatser i ESF+ bör därför inte begränsas enbart till individer med lång tid utan arbete, utan även ges i ett tidigt skede till individer som *riskerar* långtidsarbetslöshet.

Genomgången har visat det är viktigt att möjliggöra och stötta insatser som dels preventivt kan hjälpa äldre på arbetsmarknaden till fortbildning och minska riskerna för att hamna i arbetslöshet, liksom riktade insatser för att hjälpa individer att återetablera sig på arbetsmarknaden efter en tids

arbetslöshet. Sjukskrivnas återgång till arbete är ytterligare ett centralt område för insatser, för att skapa bättre övergångar till arbetslivet.

För individen utanför arbetsmarknaden kan vägen till ett arbete vara lång. ESF+ kan bidra till att förkorta och förenkla vägen till arbete genom insatser direkt till individer, likväl som mer strukturbbyggande insatser till aktörer. Eftersom individen kan ha komplexa behov och behöva stöd från mer än en aktör är det särskilt viktigt att utveckla strukturer för att hitta behovsanpassade lösningar i samverkan mellan organisationer. Det kan handla om förstärkt samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommunen, vård- och omsorg, civilsamhället eller den sociala ekonomin eller andra aktörer. Även inom detta tematiska målområde är det relevant att genomföra kompetenshøjande och attitydpåverkande insatser för arbetsgivare.

Målområdet "Återinträde på arbetsmarknaden" kan kopplas till särskilt mål 1 enligt Kommissionens förslag:

Förbättra tillgången till sysselsättning för alla arbetssökande, särskilt för unga, långtidsarbetslösa och personer utanför arbetskraften, och främja egenföretagande och den sociala ekonomin.

Instabil ställning på arbetsmarknaden

I vår analys har en bild av en arbetsmarknad i förändring växt fram. Å ena sidan innebär det att många individer lever med en otrygg och osäker arbetsmarknad med risk för ett framtida långvarigt utanförskap om ingenting görs. Rätt hanterad kan å andra sidan en föränderlig arbetsmarknad öppna upp för en ökad rörlighet och i förlängningen vara en av lösningarna på den rådande matchningsproblematik som omvärldsanalysen också har påvisat.

Vi har identifierat tre huvudsakliga områden där ESF+ kan göra skillnad för de individer med instabil ställning på arbetsmarknaden: underlätta *yrkes-/karriärväxling* för yrkesverksamma, effektivisera *omställning* samt stödja det livslånga lärandet för de med *osäkra arbetsförhållanden*. Ur ett socialfondsperspektiv bör preventiva, effektiviserande och systemförstärkande insatser stå i fokus.

Att vår genomgång av utredningar och uppdrag i många fall visar slutsatser om att varken utbildningssystemet eller studiefinansieringen är anpassade för yrkes-/karriärväxling för yrkesverksamma, kan delvis förklaras med att en tudelad bild råder i synen på det offentligas ansvar. Men analysen pekar även på att bristen på utbildningar som är anpassade för yrkesverksamma utgör ett reellt hinder för yrkesväxling samt att det kan vara svårt att orientera sig i utbildningssystemet. Det tyder på en svag koppling till det reguljära utbildningssystemet, bristande vägledningsmöjligheter samt fortsatta behov av att utveckla och nyttja valideringen. Ur ett Socialfondsperspektiv handlar behoven både om förstärkande och förebyggande insatser för den enskilde individen samt om insatser som långsiktigt prövar, utvecklar och förstärker befintliga strukturer.

Omvärldsanalysen pekar även på ett ökat antal individer som är i behov av kompetensutveckling för omställning. Många yrkesverksamma har kort formell utbildning, men hög faktisk kompetens till följd av lång yrkeserfarenhet. Risken för perioder av lång frånvaro från arbetsmarknaden för dessa individer är påtaglig. Analysen pekar på att för en mindre andel av de uppsagda i samband med en omställningssituation, kan en ny anställning ses som ganska avlägsen med mindre än en lång väg av studier och andra insatser. Analysen påvisar därmed behov vad gäller det förebyggande arbetet i form av strategisk kompetensutveckling och valideringsinsatser som möter omställningsbehov, men också behov av förstärkt samverkan för att undvika onödigt långa vägar till en ny anställning för den enskilde individen.

Slutligen pekar vår omvärldsanalys på att nya rörligare arbetsförhållanden, exempelvis plattformsbaserade jobbtillfällen eller tjänster, har utvecklats som ett resultat av digitaliseringen, vars konsekvenser vi vet väldigt lite om i dagsläget. Samtidigt som denna utveckling medför en ökad

flexibilitet och rörlighet uppstår helt nya utmaningar kopplade till det livslånga lärandet som innebär nya roller för och mellan individ, samhälle och organisation. Inte helt förvånande visar vår analys att arbetsgivare framför allt är intresserade av att satsa på kunskaps- och färdighetsutveckling för anställda med stabila positioner medan kompetensutveckling för tidsbegränsat anställda och bemanningsanställda har liten tillgång till lärande i arbetet. För den grupp som lever med osäkra arbetsförhållanden är det angeläget att göra riktade insatser, men insatser kan också avse strukturella åtgärder för att säkra det livslånga lärandet utifrån den nya arbetsmarknad som växer fram.

Målområdet "Instabil arbetsmarknad" kan kopplas till särskilt mål 6 enligt Kommissionens förslag:

Främja livslångt lärande, särskilt flexibla möjligheter till kompetenshöjning och omskolning för alla när det gäller digitala färdigheter, bättre förutse förändringar och nya krav på kompetens utifrån arbetsmarknadens behov, underlätta karriärövergångar och främja yrkesmässig rörlighet

Stabil ställning på arbetsmarknaden

För att individen ska ha en stabil ställning på arbetsmarknaden måste det finnas både strukturer och verktyg för att läsa av omvärlden och möjligheter att ställa om till nya kompetenskrav, även som yrkesverksam. Kompetensutveckling av anställda är en del i en aktiv och framgångsrik arbetsmarknadspolitik, eftersom det kan handla om att för individen bibehålla sin ställning på arbetsmarknaden. Det är arbetstillfällen med låga kompetenskrav som i första hand försvinner vid en recession och kompetenskraven för de nya arbetstillfällen som därefter tillkommer är generellt högre. Vår analys visar att tillgången till kompetensutveckling varierar. Stödet bör därför fokuseras till individer som finns i organisationer och strukturer med begränsade ekonomiska och tidsmässiga resurser att själva organisera kompetensutveckling och till de fall där kompetensutvecklingen inte fungerar idag.

Omvärldsanalysen indikerar behov av insatser genom ESF+ för att stödja kompetensförsörjningen, bredda rekryteringsutbudet och bryta mönster av könsstereotypa yrkesval, genom strategiskt arbete med jämställdhet, inte minst i de mottagande branscherna. Både näringslivet och offentliga sektorn har stora behov av arbetskraft och svårigheter att hitta adekvat kompetens vid rekrytering. Insatser behövs för att skapa stabila strukturer, nationellt och regionalt, och för att få bort organisatoriska stuprör och organisatoriska hinder. Det kan vara frågan om nationella arbetsmarknadsprognoser och branschspecifika analyser, yrkeskvalifikationer samt läroplaner och valideringsmodeller på nationell nivå. Inom valideringen måste kompetensprofiler, kompetenskriterier och lärandemål formuleras på ett enhetligt sätt och med hög kvalitet. En fortsatt satsning för att utveckla och stärka valideringen efterfrågas i en majoritet av de inspel vi har fått. Men både kunskapen om nyttan med kompetensanalyser och kännedomen om validering som verktyg för en effektiv rekrytering och kompetensutveckling behöver öka för att fler företag ska kunna arbeta effektivt med sin kompetensförsörjning. Särskilt små och medelstora företag har begränsade möjligheter att avsätta resurser.

Andra frågor har en regional logik då de är relaterade till en geografisk plats och specifika förutsättningar som råder där, som till exempel regionala arbetsmarknadsprognoser, utbildningsdimensionering inom olika utbildningsformer och vägledning utifrån det regionala arbets- och utbildningsutbudet. Arbetsmarknader i allmänhet är regionala och då krävs flexibilitet och kapacitet att agera utifrån förutsättningarna för platsen. Stödet kan handla om strukturpåverkande åtgärder, kapacitetshöjande insatser och nya samverkansformer.

Målområdet "Stabil arbetsmarknad" kan kopplas till särskilt mål 2 enligt Kommissionens förslag:

Modernisera arbetsmarknadens institutioner och tjänster för att bedöma och förutse kompetensbehov och säkerställa snabbt och skräddarsytt bistånd och stöd till matchning, övergångar och rörlighet på arbetsmarknaden.

Den glesa geografien

I de nordliga regionerna beror utmaningarna bland annat på stora avstånd, låg befolkningstäthet och en åldrande befolkning, en liten kritisk massa för kostnadseffektiv organisering av exempelvis välfärd, vård och omsorg, samt regionala eller lokala arbetsmarknader. Specifika insatser för de norra regionerna vid genomförandet av ESF+ kan vara både en fråga om särskilda distansöverbyggande insatser och om volymer och kostnadseffektivitet per person eller insats. Med en mindre kritisk massa är det naturligt att styckkostnaden är högre, vilket kvantitativa mål och indikatorer bör ta hänsyn till. En övergripande strukturell utmaning är den begränsade kapaciteten att arbeta med utvecklingsarbete hos många aktörer, vilket gör att kommunerna och regionerna ofta får ta en större roll än i tätare områden. Ett sätt att utveckla arbetsmarknaden och utrusta människor med nya kompetenser eller arbete kan därför vara att skapa kapacitet hos aktörerna genom samverkansprojekt inom ESF+. Samverkansprojekt kan också handla om att skapa gemensamma arbetsmarknader, att synkronisera eller skapa gemensamma certifieringar, yrkesbevis och valideringskrav och samverka mellan utbildningsanordnare för att nå en större kritisk massa och säkerställa att rätt kompetens finns tillgänglig. Typiskt sett är detta insatser som är relevanta för ESF+ även i övriga landet men det kan här vara frågan om lägre volymer eller flexibla tillvägagångssätt.

Gleshetsallokeringen handlar till stor del om samma typ av insatser som är stödberättigande och aktuella för programmet och landet i övrigt och berör därmed flera särskilda mål, i huvudsak mål nummer 1, 2 och 6.

Koppling till Kommissionens särskilda mål

Av Kommissionens förslag på elva särskilda mål som ESF+ i sin helhet ska bidra till, identifierar våra förslag till prioriteringar följande som är relevanta för ESF+ i Sverige:

- i) Förbättra tillgången till sysselsättning för alla arbetssökande, särskilt för unga, långtidsarbetslösa och personer utanför arbetskraften, och främja egenföretagande och den sociala ekonomin.
- ii) Modernisera arbetsmarknadens institutioner och tjänster för att bedöma och förutse kompetensbehov och säkerställa snabbt och skräddarsytt bistånd och stöd till matchning, övergångar och rörlighet på arbetsmarknaden.
- vi) Främja livslångt lärande, särskilt flexibla möjligheter till kompetenshöjning och omskolning för alla när det gäller digitala färdigheter, bättre förutse förändringar och nya krav på kompetens utifrån arbetsmarknadens behov, underlätta karriärövergångar och främja yrkesmässig rörlighet.
- x) Främja social integrering av människor som befinner sig i riskzonen för fattigdom eller social utestängning, inbegripet de som har det sämst ställt och barn.

KÄLLFÖRTECKNING

Arbetsförmedlingen (2018). *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2018*.

Arbetsförmedlingen (2018). *Perspektiv på subventionerade anställningar*, Af-2018/0023 8299.

Arbetsförmedlingen (2019). *Arbetsförmedlingens budgetunderlag för åren 2020–2022*.

Arbetsförmedlingen (2019). *Arbetsmarknadsrapport 2019*. Arbetsförmedlingens analys 2019:7. Stockholm.

Arbetsförmedlingen (2019). *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2019*. Arbetsförmedlingen analys 2019:06. Stockholm.

Arbetsförmedlingen (2019). *Befolkningen i Sverige fram till 2030. Regionala skillnader*. Arbetsförmedlingen analys 2019:2.

Arbetsförmedlingen (2019). *Omvärldsrapport 2019. Digitalisering, demografi och arbetsmarknadspolitik*. Arbetsförmedlingen analys 2019:3.

Arbetsförmedlingen (2019). *Sveriges framtida sysselsättning. Vad behövs för att undvika ökad försörjningsbörda?* Arbetsförmedlingen analys 2019:1.

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (2019). *Förstärkt stöd för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetssättning*. Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2018.

Arbetsmiljöverket (2012). *Kunskapsöversikt. Jobba längre – vad vet vi om äldre i arbetslivet?* RAP 2012:10. Stockholm.

Brynjolfsson, E. och McAfee, A. (2014). *Den andra maskinåldern: arbete, utveckling och välbefinnande i en tid av briljant teknologi*. Daidalos. Göteborg.

Dir 2014:157. Större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal nivå.

Dir 2017:20. Tilläggsdirektiv till Delegationen för unga till arbete (A 2014:06).

Dir. 2017:21 *En väl anpassad vuxenutbildning*.

Dir. 2017:125 *Tilläggsdirektiv till Komvuxutredningen*.

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

Edin, P-A., Evans, T., Graetz, G.; Hernnäs, S. och Michaels, G. (2019). *Yrken som försvinner. Konsekvenser för arbetskraften*. Rapport 2019:20, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Uppsala.

Edling, J. (2017). *Den svenska arbetsmarknaden under tre decennier. Med utblick mot 2050*. Svenska ESF-rådet. Rapportnummer 2017/00501–2.

Engström, E. (2016). *Nya arbeten kräver nya kompetenser. Omställning för framtidens arbetsmarknad*. Utredningsgruppen för omställning, Handelsanställdas förbund, IF Metall, Industriarbetsgivarna, Svensk Handel och Teknikföretagen.

Eriksson, S., Hensvik, L. och Nordström Skans, O. (2017). *Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar*. Rapport 2017:2. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Uppsala.

Folkbildningsrådet (2017). *På egna eller andras villkor – Folkbildningens medverkan i Europeiska Socialfonden 2014 – 2020*.

Forslund, A., Pello-Esso, W., Ulmestig, R., Vikman, U., Waernbaum, I., Westerberg, A. och Zetterqvist, J. (2019). *Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem? En beskrivning utifrån ett unikt datamaterial*. Rapport 2019:5. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Uppsala.

Företagarnas riksorganisation (2019). *Småföretagsbarometern. Riksrapport juni 2019*.

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, ursprungligen fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG-fördraget, Romfördraget). Celexnummer 1957E.

Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) om Europeiska socialfonden+ (ESF+) SEC(2018) 273 final – SWD(2018) 289 final

Försäkringskassan (2018). *Analys av det förstärkta samarbetet för sjukskrivna*. Socialförsäkringsrapport 2018:11. Analys och prognos.

Försäkringskassan (2019). *Svar på regeringsuppdrag "Uppföljning av reformer för mer tydlighet och aktivitet i sjuk- och aktivitetsersättningen"*.

Gustafsson, B.; Mac Innes, H. och Österberg, T. (2018). *Fattigdom bland äldre handlar allt mer om utrikes födda*. Ekonomisk debatt. Årgång 46, nr 6, 2018: 14-25.

Hirdman, Y.; Lundberg, U. och Björkman, J. (2012). *Sveriges Historia 1920–1965*. Norstedts. Stockholm.

Inspektionen för vård och omsorg (2018). *Vad har IVO sett under 2018?* Stockholm.

Johansson, P., Laun, L. och Palme, M. (2015). *Kan vi jobba tills vi blir 75? Vad säger mikrodata om hälsa och arbetskapacitet bland de äldre i arbetskraften?* Rapport 2015:24. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Uppsala.

Karlsson, M., Carrigan, A., Malmberg, S. & Stiernström, A. (2015). *Stadens fattiga. En rapport om Sveriges stadsmissioner och fattigdom*. Ersta Sköndal högskola. Stockholm.

Karlson, N. och Ronquist, F. (2016). *Yrkesutbildningens irrvägar – en systemanalys av svensk yrkesutbildning*. Rapport nr 20, Yrke, kvalifikation, rörlighet. Ratio. Stockholm.

Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, Europeiska unionens officiella tidning (2016/C 262/01).

Kommunal (2019). *Välfärdsteknik för trygghet, hälsa och utveckling i arbetet*.

Myndigheten för delaktighet och Jämställdhetsmyndigheten (2019). *Ekonomisk jämställdhet för kvinnor med funktionsnedsättning*. Rapport 2019:5.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (2017). *Inte bara praktik – Ungas arbetslivskontakter i arbetsmarknadsprojekt*. Stockholm.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor (2017). *Nya nyanser av UVAS. Ungas övergång från gymnasiesärskolan till arbetslivet*. Stockholm.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor (2019). *Hitta vägen! Ung idag 2019 – en studie om ungas väg genom skolan till arbetslivet*.

Myndigheten för yrkeshögskolan (2018). *Yrkeshögskolan 2018 – kortfattad statistik*. Faktablad.

Novus (2019). *Perspektiv 2019. Två tusen svar från Sveriges utsatta områden*. Undersökning genomförd av Novus på uppdrag av The Global Village.

OECD (2017). *OECD Territorial Reviews: Northern sparsely populated areas*. OECD Territorial Reviews, OECD Publishing. Paris.

Prop. 2017/18:1. *Ekonomisk trygghet för familjer och barn*.

Prop. 2018/19:134. *Förbättrat grundskydd för pensionärer*.

Prop. 2019/2020:1. *Budgetproposition 2020*.

Regeringens skrivelse (2015/16:80). *En arbetsmiljöstrategi för det moderna arbetslivet 2016–2020*.

Regeringsbeslut (N2012/06275/RT). *Uppdrag att stärka integrationsperspektivet i det regionala kompetensförsörjningsarbetet 2018–2020*.

Regeringsbeslut (N2017/07839/RTS). *Uppdrag att stödja regionalt kompetensförsörjningsarbete 2018–2020*.

Regeringsbeslut (N2018/05329/RTS). *Uppdrag respektive erbjudande att redovisa prioriteringar avseende det framtida regionala tillväxtarbetet, inklusive sammanhållningspolitiken*.

Regeringsbeslut (S2016/04992/FS). *Uppdrag om samverkan kring kompetensförsörjningsfrågor i hälso- och sjukvården*.

Regeringskansliet (N2015.38). *Smart industri – en nyindustrialiseringsstrategi för Sverige*.

Regeringskansliet (S2016/01874/FS). *Vision e-hälsa – gemensamma utgångspunkter för digitalisering i socialtjänst och hälso- och sjukvård*.

Regeringskansliet (2017). *Promemoria. Långsiktigt reformprogram för minskad segregation år 2017–2025*.

Regeringskansliet (2016). *Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling*.

Riksdagen (2018). *Rapport 2017/18: RFR24. Studie- och yrkesvägledning i grundskolan och gymnasieskolan – en uppföljning*. Riksdagstryckeriet. Stockholm.

Riksrevisionen (2015). *Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet?* Stockholm.

SFS 2010:800. *Skollag*.

Skolverket (2016). *Gymnasiesärskolan. Uppföljning och analys av 2013 års reform*. Rapport 2016:435. Wolters. Stockholm.

Skolverket (2018). *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan år 2018*. PM. Dnr: 2018:1905.

Skolverket (2019). *Uppföljning av gymnasieskolan*. Rapport 2019:480.

Socialstyrelsen (2017). *Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär*.

Socialstyrelsen (2019). *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning*. Lägesrapport 2019.

SOU 2011:5 *Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige*. Fritzes. Stockholm.

SOU 2015:97. *Välja yrke: slutbetänkande av Yrkesprogramutredningen*. Wolters. Stockholm.

SOU 2017:1. *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*. Slutbetänkande av Parlamentariska landsbygdskommittén. Wolters. Stockholm.

SOU 2018:11. *Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar*. Slutbetänkande av Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar. Norstedts Juridik. Stockholm.

SOU 2018:71. *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*. Slutbetänkande av Komvuxutredningen. Norstedts Juridik. Stockholm.

SOU 2019:3. Arbetsmarknadsutredningen. *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad: slutbetänkande*. Norstedts Juridik. Stockholm.

SOU 2019:4. *Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*. Betänkande av Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning. Norstedts Juridik. Stockholm.

SOU 2019:10 *Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete*. Slutbetänkande av Utredningen om ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete. Norstedts Juridik. Stockholm.

Statistiska centralbyrån (2017). *Tema ekonomisk utsatthet*. Tidskrift välfärd Nr 4/2017.

Statistiska centralbyrån (2018). *Vuxnas deltagande i utbildning – personalutbildning och andra former av utbildning*. Statistik och utbildning och arbete. Örebro.

Statistiska centralbyrån (2019). *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2018*. Information om utbildning och arbetsmarknad (IAM) 2019:2.

Statistiska centralbyrån (2019). *Vuxenutbildningens betydelse i det svenska utbildningssystemet*. Avdelningen för befolkning och välfärd. Örebro.

Statskontoret (2018). *Sammanställning av kunskap om utomeuropeiskt födda kvinnor som står utanför arbetskraften*.

Svenska ESF-rådet (2017). *Diskriminering i arbetslivet. Var finns den – och hur vi vet*.

Svenska ESF-rådet (2017). *Äldre i arbetslivet – en omvärldsanalys*. Rapportnummer 2017/00501-1. Stockholm.

Svenskt Näringsliv (2018). *Rekryteringsenkäten 2018. Jobbskaparna larmar! Kompetensbristen ökar*.

Sveriges kommuner och Landsting (2018). *Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden. Rekryteringsrapport 2018.*

Swärd, H. (2015). *EU-medborgarna, tiggeriet och den synliga nöden – en kunskapsöversikt.* Socialmedicinsk tidskrift. Vol. 92, nr 3, 2015: 268-285.

Tegmark, M. (2018). *Liv 3.0: att vara människa i den artificiella intelligensens tid.* Volante. Stockholm.

Temagruppen Unga i arbete (2017). *Aktivitet: okänd? - Unga som varken arbetar eller studerar.*

Temagruppen Unga i arbetslivet (2017). *Tid för aktivitetsersättning för unga! Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.* Stockholm.

Tillväxtverket (2015). *Regionalt kompetensförsörjningsarbete. Systembild, utmaningar och möjligheter.* Rapport 0186.

Tillväxtverket (2018). *Tillstånd och trender för regional tillväxt 2018.* Rapport 256.

Trygghetsfonden TSL (2019). *Starka resultat trots tecken på sämre arbetsmarknad.* Kvartalsrapport 2019:1.

Trygghetsfonden TSL (2019). *Tydlig ökning av antalet uppsagda från handel och industri.* Kvartalsrapport 2019:2.

Valideringsdelegationen 2015-2019 (2019). *Läge och utveckling av validering – årlig redovisning maj 2019.*

Vedin, U. och Larsson, L. (2019). *Dagens och morgondagens arbetsmarknad. Vägval för ökad jämlikhet och förbättrad omställningsförmåga.* Landsorganisationen i Sverige. Stockholm.

Internet/webbsidor

Arbetsförmedlingen, 2019. <https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/For-leverantorer/-For-leverantorer-av-upphandlade-arbetsformedlingstjanster/Aktuella-arbetsformedlingstjanster/Validering.html> (Hämtad 2019-09-16)

Arbetsförmedlingen, 2019. <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/press/pressmeddelanden?id=6CE1EB9C03D4334A> (Hämtad 2019-09-16)

Centrala studiestödsnämnden, 2019. <https://csn.se/bidrag-och-lan/studiestod.html> (Hämtad 2019-09-16)

Delegationen mot segregation, 2018. <https://www.delmos.se/om-segregation/segregationens-orsaker/> (Hämtad 2019-09-16)

Europeiska kommissionen. General Secretariat of the Council, 2019. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10180-2019-INIT/en/pdf> (Hämtad 2019-09-16)

Europeiska kommissionen, 2018. https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_sv (Hämtad 2019-09-16)

Europeiska kommissionen, 2018. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-6622730_en (Hämtad 2019-09-16)

Europeiska kommissionen, 2018. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:26b02a36-6376-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0021.03/DOC_1&format=PDF (Hämtad 2019-09-16)

Europeiska kommissionen, 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/DOC/?uri=CELEX:52018PC0382&from=EN>. (Hämtad 2019-09-16)

Europeiska kommissionen, 2019. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-sweden_sv.pdf (Hämtad 2019-09-16)

Europeiska kommissionen, 2019. Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2019 National Reform Programme of Sweden and delivering a Council opinion on the 2019 Convergence Programme of Sweden. 9953/19 - COM(2019) 527 final.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10180-2019-INIT/en/pdf> (Hämtad 2019-09-16)

Jönköpings universitet, 2018. <https://ju.se/center/encell/kunskapsbank/reportage/reportage/2018-01-02-formellt-icke-formellt-och-informellt-larande.html> (Hämtad 2019-09-16)

Konjunkturinstitutet, 2019.
<https://www.konj.se/publikationer/konjunkturlaget/konjunkturlaget/2019-08-06-ovantat-snabb-inbromsning-av-hogkonjunkturen.html> (Hämtad 2019-09-16)

OECD, 2019. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9ee00155-en/index.html?itemId=/content/publication/9ee00155-en> (Hämtad 2019-09-16)

Regeringen, 2018. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/01/regeringen-satsar-pa-kompetensforsorjning-i-hela-landet/> (Hämtad 2019-09-16)

Regeringen, 2018. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/arbetsmiljostrategin/ett-hallbart-arbetsliv/> (Hämtad 2019-09-16)

Regeringen, 2019. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/08/sverige-star-val-rustat-infor-avmattning-i-ekonomin/> (Hämtad 2019-09-16)

Regeringen, 2019. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/09/regeringen-foreslar-utvecklingstid-for-anstallda/> (Hämtad 2019-09-16)

Statistiska centralbyrån, 2019. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/arbetskraftsundersokningar/arbetskraftsundersokningarna-aku/pong/tabell-och-diagram/icke-sasongrensade-data/unga-som-varken-arbetar-eller-studerar-neet-ar/> (Hämtad 2019-09-16)

Skolverket, 2018.
<http://www.jmftal.artisan.se/databas.aspx?sf=gs&hg=L0&vg=Elever&sy=0&varid=1&varid=2&varid=22&varid=21&year=2018&area=&area=-99&render=true&mode=1#tab-1> (Hämtad 2019-09-16)

Skolverket, 2019. <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/arkiverade-statistiknyheter/statistik/2019-06-19-statistik-om-kommunal-vuxenutbildning-i-svenska-for-invandrare-2018> (Hämtad 2019-09-16)

Svenska ESF-rådet, 2018. <https://www.esf.se/Resultat/Projektbanken-2014-2020/Alla-Projekt/Fokus-familjen/> (Hämtad 2019-09-16)

Universitet och högskolerådet, 2019. <https://www.uhr.se/om-uhr/nyheter/pressmeddelanden/2019/fler-alldre-soker-hogskoleutbildningar-i-host/> (Hämtad 2019-04-24)

BILAGOR

Kommissionens landrapport för Sverige

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT

Country Report Sweden 2019 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances²⁰²

ANNEX D INVESTMENT GUIDANCE ON COHESION POLICY FUNDING 2021-2027 FOR SWEDEN

Building on the Commission proposal for the next Multi-Annual Financial Framework for the period 2021-2027 of 2 May 2018 (COM (2018) 321), this Annex D presents the preliminary Commission services views on priority investment areas and framework conditions for effective delivery for the 2021-2027 Cohesion Policy. These priority investment areas are derived from the broader context of investment bottlenecks, investment needs and regional disparities assessed in the report. This Annex provides the basis for a dialogue between Sweden and the Commission services in view of the programming of the cohesion policy funds (European Regional Development Fund and European Social Fund Plus).

Policy Objective 1: A Smarter Europe – Innovative and smart industrial transformation

In order to reach its ambitious national target for research and development expenditure of 4% of GDP and secure its position as European leader in innovation, Sweden needs to make a continuous effort to broaden the innovation base and maintain high level of investments in research and development. Regional differences in terms of innovation performance and competitiveness are accentuated. Investment needs⁽⁵⁶⁾ have therefore been identified to further **enhance research and innovation capacities and the uptake of advanced technologies**, and in particular to:

- encourage the development and implementation of tailor-made smart specialisation systems at regional (programme) and national level. Promote further international and regional cooperation to exchange knowledge and achieve critical mass for the specialisations; thereby particularly focusing on the 3 middle-income regions (Småland and the Islands, Central Norrland and North Middle Sweden) and the Northern Sparsely Populated Areas in order to support them to catch up and scale up their investments. Promote the coordination between the smart specialisation strategies and national Innovation Partnership Programmes and other relevant strategies (notably the EU strategy for the Baltic Sea Region) and other (non-) European countries;
- further encourage regional growth processes and promote research and innovation capacities, supporting existing cluster and network structures, strengthening the business competitiveness and the business uptake of advanced technologies; thereby contributing to diminishing the competitiveness and innovation gaps particularly in the middle-income regions and Northern Sparsely Populated Areas;
- strengthen links, cooperation and knowledge transfer between academia and business and promote a more active involvement of universities in projects. Support marketable and market-oriented research and development and raise business awareness of upcoming

²⁰² Country report for Sweden. Brussels, 27.2.2019 SWD(2019) 1026 final https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-sweden_sv.pdf Fet stil i original.

scientific developments. Support the establishment of living labs and test-beds and eco-systems that bring together the demand and supply side ensuring a better uptake of innovation in small and medium-sized enterprises;

- support pilot lines, early product validation, technology transfer and the building of capacities in the development and provision of key digital technologies, artificial intelligence, cybersecurity, high performance computing and in particular in the area of digital skills and deep tech.

The potential of Swedish small and medium-sized enterprises and innovative start-ups is not fully exploited, there is a low proportion of SMEs with new-to-market/new-to-firm innovations and the proportion of Swedish female entrepreneurs is among the lowest in the OECD area. Investment needs in research and innovation are identified to further **enhance growth and competitiveness of small and medium-sized enterprises**, and in particular to:

- promote continuous Entrepreneurial Discovery Processes through strengthened entrepreneurial ecosystems and the sustained engagement of small and medium-sized enterprises in these processes; support Project Development Labs;
- encourage female entrepreneurship including in the Northern Sparsely Populated Areas in order to reach the full potential of the economy and support small and medium-sized enterprises that employ third-country nationals and other vulnerable groups for the cause of integration;
- promote the creation of new firms, growth of start-ups/scale-ups, accelerators, as well as new business models and increase the proportion of small and medium-sized enterprises with new-to-market and new-to-firm innovations by giving support to product, organisational and marketing innovations. Stimulate the uptake on enabling technologies, eco innovation and green- and blue-tech sector technology, as well as the acceleration of market access and internationalisation, especially in Northern Sparsely Populated Areas;
- support the development of regional, interregional, and international networks to disseminate knowledge, create partnerships, and promote further innovation and global value chains.

Despite the fact that Sweden is characterised by a highly skilled labour force, it lacks Informations and Communications Technology specialists. Employment in high-tech sectors is above EU level only in the three large-city-regions; the skills gap figures among the top barriers to growth for companies. Therefore, investment needs have been identified to **develop skills for smart specialisation, industrial transition and entrepreneurship**, in synergy with lifelong learning actions under Policy Objective 4; and in particular to:

- promote innovation management in small and medium-sized enterprises and support vocational education and training and reskilling in smart specialization areas within firms; building the necessary administrative capacity, including in smart cities in cooperation with peers in the Baltic Sea Region, with a particular attention to digital skills and the need to address industrial transition;
- promote skills development for higher education and research institutions to increase the commercial viability and market relevance and uptake of their research projects as well as their capacities to take part in interactive and open innovation processes, including across borders;
- strengthen the capacity of small and medium-sized enterprises to adapt to digital/technological transformation and increase their Informations and Communications Technology uptake, support the automation of work/processes;
- encourage the development of novel applications and the diffusion of digital and other key enabling technologies through extra-regional networks of digital innovation hubs and living labs.

Policy Objective 4: A more social Europe – Implementing the European Pillar of Social Rights

Sweden's education system generally functions well but a sufficient response to current and future labour market needs must be ensured given increasing skills shortages, including as regards advanced digital skills. Investment needs have therefore been identified **to improve the effectiveness and labour market relevance of education and training; to promote lifelong learning, notably flexible upskilling and reskilling, taking into account digital skills, better anticipate change and new skills requirements, facilitate career transitions and promote professional mobility**, and in particular to:

- enhance the labour market relevance of higher education programmes, with synergies with the Erasmus programme;
- build flexible pathways between sectors of education and training and between education and work;
- build vocational education and training providers' capacity to respond to the needs of employers and local innovation ecosystems, in synergy with actions under Policy Objective 1 and smart specialisation strategies;
- implement comprehensive lifelong learning strategies;
- upgrade adult population's basic skills and create new opportunities for low-skilled adults;
- support innovative policy actions and experimentation.

Differences in educational outcomes and employment between foreign-born and native students persist. Investment needs have therefore been identified **to promote the socio-economic integration of third country nationals, including through inclusive education and training; to foster active inclusion and to improve employability of persons at a disadvantage**, particularly through:

- measures to improve access to, and inclusiveness of, education and training, and basic skill attainment of all students;
- measures to prevent early school leaving;
- development and deployment of innovative and effective teaching methods and technologies that deliver high-quality educational content tailored to disadvantaged learners;
- integrated pathways to employment, notably for persons with disabilities;
- awareness-raising and engagement with local communities, civil society and social partners to fight discrimination;
- social innovation and social experimentation in the field.

Factors for effective delivery of Cohesion policy

- administrative capacity of authorities to support and implement smart specialisation strategies;
- broader use of financial instruments and/or contributions to Sweden's compartment under InvestEU for revenue-generating and cost-saving activities;
- build on the lessons learnt in North Middle Sweden during the implementation of the Commission pilot project on industrial transition, in particular about the impact of new technologies, decarbonisation and the promotion of inclusive growth;
- social dialogue and social partners' capacity.

Frågor i intressentundersökningen

Frågorna i intressentanalsen som ESF-rådet skickade ut den 17 maj 2019 var:

- Inom vilka områden ser ni störst behov av insatser inom ESF+?
- Vilka målgrupper ser ni som prioriterade inom ESF+?
- Vilka insatser för gruppen långtidsarbetslösa ser ni som särskilt prioriterade inom ESF+?
- Vilka insatser inom kompetensförsörjning och kompetensutveckling ser ni som särskilt prioriterade inom ESF+?
- Vilka insatser inom det livslånga lärandet (utbildning, fortbildning, vidareutbildning, karriärväxling) ser ni som särskilt prioriterade inom ESF+?
- Vilka insatser inom fattigdomsbekämpning ser ni som särskilt prioriterade inom ESF+?
- Finns det några andra medskick på inriktningen av ESF+ som inte finns i era svar ovan?

Sändlista för intressentundersökningen

Arbetsförmedlingen
Arbetsgivarverket
Arbetsmiljöverket
Coompanion
Delegationen för unga och nyanlända till arbete
Diskrimineringsombudsmannen
Forte
Forum – idéburna organisationer med social inriktning
Frälsningsarmén
Funktionsrätt Sverige
Företagarna
Försäkringskassan
Göteborgs stad
Hela Sverige ska leva
Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
Jordbruksverket
Kronofogdemyndigheten
Kulturrådet
Landsorganisationen i Sverige
Lantbrukarnas Riksförbund
Linnéuniversitetet
Läkare i världen
Länsstyrelserna
Migrationsverket
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
Myndigheten för yrkeshögskolan
Naturvårdsverket
Nätverket för utsatta EU-medborgare
Polismyndigheten
Region Blekinge
Region Dalarna
Region Gotland
Region Gävleborg
Region Halland
Region Jämtland Härjedalen
Region Jönköpings län

Region Kalmar län
Region Kronoberg
Region Norrbotten
Region Skåne
Region Stockholm
Region Sörmland
Region Uppsala
Region Värmland
Region Västerbotten
Region Västernorrland
Region Västmanland
Region Örebro län
Region Östergötland
Riksförbundet för Rättigheter, Frigörelse, Hälsa och Likabehandling
Riksidrottsförbundet
Romano Paso Research Centre
Rädda barnen
Röda korset
SACO
Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige
Sametinget
Skolverket
Socialhögskolan, Lunds universitet
Socialstyrelsen
Socialstyrelsen
Stockholms stad
Strukturfondspartnerskapet i Mellersta Norrland
Strukturfondspartnerskapet i Norra Mellansverige
Strukturfondspartnerskapet i Småland och Öarna
Strukturfondspartnerskapet i Stockholm
Strukturfondspartnerskapet i Sydsverige
Strukturfondspartnerskapet i Västsverige
Strukturfondspartnerskapet i Östra Mellansverige
Strukturfondspartnerskapet i Övre Norrland
Svenskt Näringsliv
Sveriges kommuner och landsting
Sveriges kommuner och landsting
Sveriges kristna råd
Sveriges stadsmissioner
Sveriges ungdomsorganisationer
Tillväxtverket
Tjänstemännens centralorganisation
Trygghetsfonden TSL
Universitets- och högskolerådet
Verdandi
Västra Götalandsregionen