

2017-03-10

Förhandlingssektionen  
Tor Hatlevoll

Enligt sändlista

## Ny utbildningsorganisation för nyanlända unga vuxna

Inom ramen för en pågående analys av utmaningar och möjligheter i mottagandet av asylsökande och nyanlända tittar SKL-kansliet på hur insatser för nyanlända unga vuxna kan utvecklas för att deras resurser bättre kan tas tillvara och för att ge förutsättningar för en hållbar etablering på arbetsmarknaden.

### Bakgrund och problembeskrivning

I september 2016 var det ca 24 000 ungdomar i åldern 20 – 29 år inskrivna i Arbetsförmedlingens etableringsprogram. Av dessa har 46 procent endast förgymnasial utbildning. Andelen inskrivna under 20 år som saknar gymnasieutbildning är 68 procent.

Det kommande året beräknas omkring 20 000 unga nyanlända med uppehållstillstånd i åldern 18-29 år bosätta sig i kommunerna. Vi har ingen uppgift om deras utbildningsbakgrund men deras utbildningsbakgrund kommer sannolikt inte att skilja sig nämnvärt mot de som idag befinner sig i etableringen.

Trots kort utbildningsbakgrund, har många någon form av arbetslivserfarenhet med sig från sina hemländer. Den korta utbildningsbakgrunden gör det svårare för dem att kunna etablera sig på svensk arbetsmarknad trots att en del kunskaper går att validera. Utöver kunskaper i svenska är en gymnasial utbildning eller motsvarande mer eller mindre ett grundkrav på den svenska arbetsmarknaden.

Studier över ungas etablering på arbetsmarknaden (*Utbildning – nyckeln till arbete*, SKL 2016) visar att utan en fullständig gymnasieutbildning blir det betydligt svårare att komma in på arbetsmarknaden. Det visar sig dessutom att de som lyckas etablera sig trots en svag utbildningsbakgrund har; en betydligt svagare anknytning då de har betydligt fler arbetslöshetsperioder, längre tid i arbetslöshet samt lägre inkomster från 20 års ålder till 29 års ålder, i jämförelse med individer med lägst gymnasiekompetens.

Att arbetsmarknaden ställer högre krav på att de anställda ska ha högre formell utbildning än tidigare är inte något som är unikt för Sverige, samma utveckling blir allt tydligare i de flesta OECD-länder. En bidragande orsak till utvecklingen är att antalet arbetstillfällen som kräver medelhög kompetens har minskat under 2000-talet. Detta är arbeten som till viss del har; försvunnit via en effektivare organisation, automatiserats eller flyttats till andra delar av världen. En betydande konsekvens är att konkurrensen om de arbeten som inte kräver en högre formell utbildning har ökat och därmed bidragit till att de med låg utbildningsnivå i allt högre grad har svårt att hävda sig i konkurrensen.

Till detta kommer att inom många sektorer som har haft många anställda med medelhög kompetens, där kravet tidigare har varit 2-årig gymnasiekompetens eller motsvarande, har under de senaste tio åren haft stora pensionsavgångar. När ny personal ska rekryteras utgår arbetsgivarna från de yrkesutbildningar som idag utbildar unga, där kraven är högre jämfört med tidigare. Detta innebär att personer med kortare utbildningar har svårare att hävda sig, även med tidigare relevant yrkeserfarenhet.

På individnivå leder detta till att personer utan formell gymnasiekompetens har högre risk att få lägre inkomster och en mer osäker ställning på arbetsmarknaden. I förlängningen innebär detta ökad risk för minskad delaktighet i samhället. För utrikesfödda personer innebär språkbarriären ytterligare ett hinder och de med en låg utbildningsnivå kommer ha det än svårare.

## **Nuvarande utbildningssystem för nyanlända över 18 år**

För personer över 18 år som kommer till Sverige finns olika möjligheter till vidareutbildning. Individer mellan 18 och 20 har rätt att påbörja gymnasiestudier inom ramen för ungdomsskolan, detta gäller dock endast individer med uppehållstillstånd.

För nyanlända som är äldre än 20 år finns möjligheter att inom ramen för sin etableringsplan komplettera sin utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande eller gymnasial nivå. Etableringsplanen ska minst innehålla svenska för invandrare (SFI), samhällsorientering och aktiviteter för att underlätta och påskynda etablering i arbetslivet. Etableringsplanen kan omfatta högst 24 månader. Av de nyanlända som avslutade sin etableringsplan under år 2015 var 25 procent i arbete och 7 procent i studier efter 90 dagar.

## **Varför ett nytt etableringsspar?**

Vi ser idag en stor utmaning i att få nyanlända – oavsett ålder – att fullfölja en utbildning och nå gymnasial nivå. Från *Utbildning – nyckeln till arbete* vet vi att av de som inte fullföljt sin gymnasieutbildning är det en stor andel som påbörjar studier på Komvux men endast en tredjedel når fram till en fullföljd gymnasieutbildning.

Vägen för många kortutbildade som får uppehållstillstånd är väldigt lång och kan för många kännas i det närmaste omöjlig. Det är dock nödvändigt att skaffa sig en gedigen utbildning för att få en fast och trygg förankring på svensk arbetsmarknad, speciellt för de som ännu inte fyllt 30 år.

En lösning med enkla jobb kan fungera i en övergång och för några grupper, speciellt för äldre med låg utbildningsnivå kan olika subventionerade anställningar vara en bra lösning. För unga som ska vara länge på svensk arbetsmarknad där livsinkomsten även blir en viktig del för pensionen, måste andra mer långsiktigt hållbara lösningar till.

Att en långsiktigt hållbar lösning inte ligger i att skapa enkla jobb åt stora grupper, utan tvärtom bejaka strukturomvandling och att motverka strukturarbetslöshet med gratis utbildning och aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder har under lång tid varit en central del av svensk ekonomi och politik.

Rapporten *The Productivity – Inclusivness Nexus* (OECD 2016) visar hur produktiviteten har varit oförändrad eller minskat i stort sett i samtliga OECD-länder efter finanskrisen 2008. Samtidigt har den ekonomiska ojämlikheten ökat där skillnaden mellan den rikaste tiondelen och den fattigaste tiondelen ökar. Det finns individer, företag och regioner som har ökat sin produktivitet och därmed även ökat sina inkomster. Det finns en mängd olika förklaringar till detta och en av de viktigaste är utbildning. De individer som har hög utbildning arbetar i produktiva företag och bor (ofta) i regioner där produktiviteten ökar. Samtidigt minskar inkomster för individer, företag och regioner där utbildningsnivåerna är låga och den generella produktiviteten är låg.

För att kunna hålla ihop samhället framöver och framför allt att klara de utmaningar som en stor invandring innebär – gäller det att få så många som möjligt att nå en utbildningsnivå där de blir eftertraktade på arbetsmarknaden.

Inom flera sektorer finns det idag brist på arbetskraft där arbetsgivarna har svårt att hitta personer som har rätt kvalifikationer. Ofta löses detta med tillfälliga anställningar för att lösa den akuta bristen och därmed hålla verksamheten igång. De individer som får korta kontrakt saknar oftast den formella utbildningen och därmed relevanta kunskaper som krävs för att få en permanent anställning. För att kunna få en bra matchning mellan efterfrågan och utbud är det nödvändigt att satsa på att utbilda de arbetslösa så att de kan svara mot efterfrågan och fylla vakanserna.

## Skiss över ny organisering

Idén går ut på att erbjuda nyanlända i åldern 18 till 29 år med en utbildningsbakgrund kortare än gymnasium, en utbildning som är som längst 6 år beroende på individuella förutsättningar. Det är framför allt individens utbildningsnivå vid tiden för uppehållstillstånd som avgör antalet utbildningsår. Det är viktigt att det finns en bortre gräns för att lättare kunna göra en individuell plan utifrån individens nuvarande utbildningsnivå och arbetslivserfarenhet, samt att det finns incitament att hålla sig till planen. Det bör dock finnas vissa omständigheter som möjliggör att den totala tiden förlängs, t ex vid föräldraledighet.

En total utbildningstid som är upp till 6 år är rimligt när det gäller ungdomar som har viss grundskolekompetens. Erfarenheter visar att elever med relativt kort skolbakgrund kan med rätt stöd och pedagogik nå en gymnasieexamen på cirka 6 år. För att kunna tillgodogöra sig utbildningen inom den tänkta tidsramen måste utbildningen rikta sig mot individer som har viss utbildningsbakgrund. De nyanlända som helt saknar utbildning måste erbjudas andra insatser, det är dock viktigt att det

görs en individuell bedömning av motivation, tidigare erfarenhet och liknande. Av de ungdomar som kommer till Sverige i åldern 15 – 20 år är det relativt få som helt saknar utbildning.

Utbildningen bör organiseras som en egen skolform som vänder sig till en särskild målgrupp. Fördelen med att utbildningen varken är kopplad till gymnasieskolan eller vuxenutbildningen är att det kan möjliggöra en utbildning som är mer flexibel och anpassad utifrån nyanländas behov. Målet ska vara att ge alla gymnasiekompetens inklusive kunskaper i svenska språket.

Syftet med utbildningen är att den ska leda till en hållbar anknytning till arbetsmarknaden. För att nå dit är det viktigt att utbildningen innehåller olika yrkesprogram. Det ska framför allt vara inriktningar mot yrken där det finns en regional efterfrågan på arbetskraft. Här är det viktigt att branscherna är med och bidrar till innehåll och att utbudet av yrkesutbildningar speglar behovet av arbetskraft i den aktuella regionen. Innehållet i den yrkesinriktade delen på Teknik- samt Vård- och omsorgscollege ska vara standard. Det ska även vara möjligt att knyta en enstaka yrkeshögskolekurs till utbildningen då det ytterligare kan bidra till att öka anställningsbarheten hos individen. Det ska även finnas möjlighet att nå grundläggande behörighet som möjliggör att gå vidare till högre studier.

Svenska för invandrare (SFI) och Svenska som andra språk kommer att vara en viktig del av utbildningen och det måste finnas kopplingar mellan språkutvecklingen och yrkesinriktningarna. Till exempel för att utveckla de för olika yrken viktiga terminologier.

Utbildningen måste vara finansierad med statliga medel samtidigt som ett kommunalt huvudmannaskap blir mest naturligt. Kommunerna har både organisation och kompetens att anordna utbildning där det finns samordningsvinster med gymnasieskolan och Komvux. Målgruppen är begränsad i antal och delar av utbildningarna kommer att vara specialiserade och kräva lärare med specifik kompetens. Detta innebär att på de flesta håll i landet finns behov av att kommunerna tecknar samverkansavtal som innebär att de gemensamt organiserar utbildningen. Sådana avtal är idag vanliga både för gymnasieskolan och vuxenutbildningen.

Genom att ingå samverkansavtal med kommuner där det finns naturliga pendlingsmöjligheter och där det finns en gemensam regional arbetsmarknad, kan ett mer strukturerat samarbete med de regionala kompetensplattformarna och regionala utvecklingsplanerna ingå. I och med detta så kan anknytning till den regionala arbetsmarknaden stärkas och arbetsmarknadens partners regionala organisationer kan knytas närmare till utbildningen.

Genom att flera kommuner kan teckna samverkans avtal där de gemensamt organiserar utbildningen blir det mer naturligt att ha en koppling mot en regional arbetsmarknad och dess behov av kompetens.

Under utbildningstiden ska individen ha rätt till etableringsersättning. Detta för att individen inte ska lockas att välja andra åtgärder inom etableringen eller att ta kortare anställningar av ekonomiska skäl. Att välja en mer långsiktigt hållbar lösning som utbildning är inte alltid självklart i ett läge när en snabbare väg till något som i bästa fall kan leda till egenförsörjning hägrar. Här finns exempel från Tyskland där knappt någon nyanländ väljer att gå in i ett lärlingsprogram som på lite längre sikt ger säkrare arbeten och högre lön, framför kortare insatser eller kortare anställningar som initialt ger högre ersättning.

Det finns ytterligare fördelar med att individerna får etableringsersättning jämfört med att de t ex får studiemedel. Att ta lån i detta läge är något som många inte gör och därmed skulle de även välja bort utbildningsspåret.

Eftersom möjligheter inom denna studieform erbjuds individer upp till 29 år och syftet är att se till att de får en så stark position på arbetsmarknaden som möjligt, kommer individerna ha minst 30 år på den svenska arbetsmarknaden. Det innebär att kostnaderna för utbildningen bedöms täckas av framtida skatteinbetalningar och att risken för att bli beroende av offentliga transfereringssystem minskar jämfört med om de inte genomgått en gymnasieutbildning.

I och med att utbildningen ska vara en insats inom etableringen kommer Arbetsförmedlingen att få ett viktigt uppdrag som innebär att de ska identifiera, vägleda och motivera de personer som har möjlighet att ta del av utbildningen. Det innebär att de i sina kartläggande samtal ska hitta dessa individer och att de ska lyckas motivera dem att gå in i en längre utbildningsinsats. Det är dock viktigt att även huvudmannen för utbildningen (kommun eller kommuner i samverkan) är med i kartläggningsfasen så den individuella utbildningsplanen kan göras i ett så tidigt skede som möjligt.

Att påbörja studierna innebär en avvägning för individerna som inte är helt självklar, dvs. att snabbt genom andra insatser försöka hitta ett jobb som ofta ger en låg lön, eller att stärka sin position och på längre sikt kunna få ett bättre betalt arbete som troligen är mer hållbart.

Om ett nationellt valideringsverktyg kan utvecklas innebär det en stor vinst då tidigare arbetslivserfarenhet kan valideras och därmed att tiden i utbildning kan kortas. Även innan ett sådant verktyg finns på plats vore det bra om någon form av validering av tidigare arbetslivserfarenhet görs i kartläggningsfasen på Arbetsförmedlingen. Detta underlättar för val av utbildning och kan även bidra till valet av utbildningsort då den regionala efterfrågan ska vara en viktig faktor för vilka inriktningar som ska erbjudas.

De individer som avbryter studierna innan två år har gått, ska återgå till Arbetsförmedlingens etableringsinsatser. Om avbrottet sker senare så är det mest naturliga att de ingår i Jobb och utvecklingsgarantin, precis som de som inte gått till arbete eller studier efter avslutad etablering.

## Frågor att diskutera

I utformningen av ett nytt program uppstår frågor om avgränsningar och avvägningar som måste göras. Till exempel måste målgruppen avgränsas och där har vi valt att definiera målgruppen som nyanlända personer 18 – 29 år som saknar gymnasieutbildning. Det finns andra grupper för vilka en liknande utbildning skulle vara bra, till exempel nyanlända ungdomar som varit i landet något år och påbörjat en svensk utbildning.

Ett argument för vår föreslagna avgränsning, och inte omfatta yngre nyanlända eller ungdomar som varit några år i Sverige, är att huvudgruppen ska vara *nyanlända unga vuxna*. Det finns också flera skäl till att de yngre hellre ska få sin utbildning inom ramen för ungdomsskolan. Inom grund- och gymnasieskolan pågår på många håll utveckling av arbetet med nyanlända unga för att fler ska klara att nå gymnasial utbildning. Här pågår till exempel ett omfattande utvecklingsarbete inom ramen för det ESF-finansierade projektet Plug In. Om denna utbildningsform eller lösningar inom ungdomsgymnasiet visar sig vara lämplig även för unga som påbörjat språkinträdning, men blir för gamla för att påbörja nationellt program inom ungdomsgymnasiet bör även dessa omfattas av lösningen.

Genom att de som deltar i utbildningen är nyanlända och får etableringsersättning så kan det finnas argument för att utbildningen ska samordnas genom Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag. Genom kopplingen till gymnasieutbildning ser vi inte att den kompetensen finns eller ska byggas upp inom Arbetsförmedlingen. Vidare finns en risk att utbildningen skulle bli för centraliserad och inte ha en inriktning mot en regional arbetsmarknad och regional utveckling.

## Snabbspår för nyanlända med utbildning och erfarenhet inom bristyrken

Det finns i dag fungerande snabbspår för akademiska yrken inom den offentliga sektorn. Det skulle behövas flera snabbspår som leder till bristyrken som kräver gymnasial yrkesutbildning där man validerar tidigare utbildning och erfarenhet, och gör kompletteringar samtidigt som man läser svenska. I dag är det parterna tillsammans med Arbetsförmedlingen som skapar snabbspår och Arbetsförmedlingen som genom upphandling tillhandahåller olika insatser. Den organisation som beskrivs i det här dokumentet skulle kunna underlätta för att mer effektivt bidra till att realisera snabbspår till yrken som kräver gymnasial yrkesutbildning.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko  
Ordförande