



Arbetsmarknadsutbildningen

– vid vägs ände eller vägen framåt?

Författare: Emil Johansson, utredare. Anna-Kirsti Löfgren, LO-ekonom.
Enheten för ekonomisk politik och arbetsmarknad, LO



1. Inledning	3
1.1. Rapportens disposition.....	4
2. Arbetsmarknadsutbildningens roll	6
2.1. Arbetsmarknadsutbildningen i idealläge.....	6
3. Arbetsmarknadsutbildningens historiska roll	11
3.1. En lång tradition	11
4. Hur fungerar arbetsmarknadsutbildningen idag?	17
4.1. Deltagande i arbetsmarknadsutbildning	17
4.2. Effekt och utfall av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning	26
4.3. Yrkesutbildning i det reguljära utbildningssystemet.....	32
4.4. Utförare av omställningsutbildningar	37
4.5. Kostnader för arbetsmarknadsutbildningen	40
5. Hur värdera arbetsmarknadsutbildningens resultat?	43
5.1. Angivna syften i närtid.....	43
5.2. Skiftande resultat över tid.....	44
5.3. Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning	49
5.4. Ökar matchningen mot bristyrken?	54
6. Styrning och organisering	60
6.1. Styrning av arbetsmarknadsutbildningen	60
6.2. Upphandling av arbetsmarknadsutbildning	66
6.3. Arbetsmarknadsutbildningen i de nordiska länderna.....	73
6.4. Kommunal och partsgemensam arbetsmarknadspolitik	77
7. Möter arbetsmarknadsutbildningen behoven?	80
7.1. Ökade krav och fler utbildade	80
7.2. Olika behov kräver olika utbildningsformer.....	85
7.3. Studiefinansiering.....	88
8. Slutdiskussion och policyslutsatser	91
8.1. Lärdomar	91
8.2. Policyslutsatser.....	94
Referenslista	99

1. Inledning

Arbetsmarknadsutbildningen var under många år kronjuvelen i svensk arbetsmarknadspolitik. Genom den har arbetsmarknadsmyndigheterna kunnat erbjuda arbetslösa möjligheter att utveckla sin kompetens för att de bättre ska kunna möta arbetsmarknadens efterfrågan. Tyngdpunkten i arbetsmarknadspolitikerna har dock flyttats från rustande insatser som ska höja arbetskraftens kompetens till att öka incitamenten att söka arbete. Vi kommer i rapporten att se starka indikationer på att arbetsmarknadsutbildningens kvalitet har försämrats det senaste decenniet och utbildningsformens anseende är anfränt. Vikten av utbildning lyfts ofta när arbetsmarknaden diskuteras men arbetsmarknadsutbildning nämns mer sällan.

Ett exempel på att arbetsmarknadsutbildningen förbises i diskussionerna såg vi i en debattartikel i Dagens Nyheter den 29 maj 2015. Ekonomerna Gustav Martinsson och Hans Lööf skriver där att Sverige inte kan få Europas lägsta arbetslöshet utan en stark tillväxt baserad på teknisk utveckling, innovationer, högt omvandlingstryck och omfattande förnyelse av företagsbeståndet och att det kräver att det skapas långsiktiga förutsättningar och acceptans för ett omvandlingstryck. De föreslår därför att det inrättas ett välfinansierat försäkringssystem för att stimulera individers utbildning och omställning och att denna försäkring också bör gälla den som vill utvecklas i sitt yrke.¹ De nämner över huvud taget inte arbetsmarknadsutbildningen i artikeln och överväger alltså inte om den kan vara något att bygga vidare på. Det skulle visserligen kunna bero på att de krasst räknar med att det är lättare att få genomslag för den som föreslår någonting nytt. Men det kan också ses som ett tecken på att arbetsmarknadsutbildningen har fått så lågt anseende att de som är engagerade i arbetsmarknadsfrågor inte reflekterar över att den skulle kunna fylla någon funktion.

Likaså lyser arbetsmarknadsutbildningen med sin frånvaro när regeringen genom kunskapslyftsminister Aida Hadzialic understryker vikten av omställning och livslångt lärande eller när arbetsmarknadsminister Ylva Johansson talar om hur långtidsarbetslösheten ska brytas genom rustande insatser.²

I denna rapport kommer vi att hävda att arbetsmarknadsutbildningens funktion fortfarande behövs. Effektivt använd ska arbetsmarknadsutbildningen kunna fungera som ett snabbfotat komplement till det reguljära utbildningssystemet när det gäller att säkra kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden. Om arbetsmarknadsutbildningen utformas i samklang med arbetsmarknadens förändrade krav kan den bidra till att motverka att brist på yrkesutbildad arbetskraft uppstår samt att hantera redan uppkomna bristsituationer. Arbetsmarknadsutbildningen ska därigenom underlätta strukturomvandling och ekonomisk tillväxt.

Det finns också försäkrings- och fördelningsargument för arbetsmarknadsutbildningen. Det är inte rimligt att vissa individer får bära kostnaderna för den strukturomvandling som gagnar samhället som helhet. Därför krävs system som ger arbetslösa med som behöver det möjligheter att vid arbetslöshet omställa sig för att möta arbetsmarknadens nya krav. Hur sådana system bäst utformas är en central fråga i denna rapport.

Vad är arbetsmarknadsutbildning?

Arbetsmarknadsutbildningen finns till för att arbetslösa ska kunna få den utbildning som behövs för att de ska kunna återfå en förankring på arbetsmarknaden och för att förhindra att det uppstår brist på specifik yrkeskompetens.

¹ Martinsson och Lööf (2015)

² Hadzialic (2015); Johansson (2015)

De som går en arbetsmarknadsutbildning finansierar studierna med aktivitetsstöd, vilket är en ersättning i nivå med arbetslöshetsersättningen för dem som har kvalificerat sig för sådan. För dem som inte har kvalificerat sig för arbetslöshetsersättningen uppgår ersättningen till 223 kronor per dag, eller om de inte har fyllt 25 år till nivån på de bidrag de skulle ha fått om de i stället skulle ha studerat inom det reguljära utbildningsväsendet. En förhållandevis generös studiefinansiering är en grundläggande förutsättning för arbetsmarknadsutbildning.

Till skillnad från utbildningar på Komvux (Yrkesvux) eller yrkeshögskola har de yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningarna inte något bredare teoretiskt innehåll utan är direkt inriktade på praktisk yrkeskunskap. I Arbetsförmedlingens regi bedrivs dock också förberedande utbildningar vilket kan innebära yrkessvenska, kortare folkhögskolekurser, kompletterande gymnasieutbildning för invandrare, för arbetstagare med funktionshinder eller för arbetssökande som varit arbetslösa under lång tid. Dessa insatser kan i visst hänseende betraktas som arbetsmarknadsutbildning – de ges i Arbetsförmedlingens regi, berättigar till aktivitetsstöd och syftar i förlängningen till att underlätta för den enskilde att få eller behålla ett arbete – även om de inte såsom förordningen stipulerar är yrkesinriktade.

Rapportens syfte och avgränsningar

Syftet med den här rapporten är att analysera arbetsmarknadsutbildningens roll inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken samt att diskutera hur den bör se ut framöver. I fokus står de yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningarna medan de förberedande utbildningarna endast berörs i begränsad omfattning. Särskild tonvikt läggs vid arbetsmarknadsutbildningens syfte, omfång och kvalitet samt myndighetens styrning och organisering av arbetsmarknadsutbildningen.

I rapporten är arbetsmarknadsutbildningens betydelse för arbetsmarknadens funktionssätt i fokus. Det innebär att utbildningens bredare förtjänster, såsom stärkta samhällsmedborgare, inte diskuteras.

1.1. Rapportens disposition

Rapporten är indelad i åtta olika kapitel som undersöker arbetsmarknadsutbildningen utifrån olika vinklar. En rad frågor är emellertid så stora att de behandlas på flera olika platser, i dessa fall har vi försökt hänvisa vidare för att göra det möjligt att följa resonemangen.

Rapportens kapitel och kapitelavsnitt går att läsa som separata delar såväl som i en helhet men för att förstå våra utgångspunkter är kapitel 2 centralt. Här beskriver vi vad de beständiga och grundläggande motiven för arbetsmarknadsutbildningen är och hur arbetsmarknadsutbildningens roll ska förstås i relation till arbetsmarknaden som helhet.

I kapitel 3 tas ett historiskt grepp på arbetsmarknadsutbildningen där den stegvisa utvecklingen av programmet beskrivs från första utredningen 1914 fram tills idag. Kapitlet ger ett bredare perspektiv på utbildningens centrala roll i den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Kapitel 4 skiljer sig något från övriga kapitel till sin karaktär. Detta långa kapitel är en genomgripande kartläggning av arbetsmarknadsutbildningens omfång, effekt, utfall och kostnad under 2000-talet. Den statistik som redovisas här väcker mängder med intressanta frågor. Kapitlet syftar dock inte till att analysera eller diskutera orsakerna till varje enskild förändring. Istället kan kapitlet ses som ett faktastöd att utgå från i senare diskussioner.

Flertalet av dessa frågeställningar diskuteras istället i kapitel 5 där arbetsmarknadsutbildningens resultat på kort och lång sikt analyseras med hjälp av de senaste decenniernas forskning. Kapitlets analyser utgår från arbetsmarknadsutbildningens i närtid angivna syften och huruvida dessa uppnås. Särskild tonvikt läggs på om arbetsmarknadsutbildningen idag riktas mot arbetsmarknadens bristyrken.

Att studera effekt och utfall är viktigt för att förstå arbetsmarknadsutbildningens funktion men det räcker inte, även den institutionella miljön måste tas i beaktande. I kapitel 6 analyseras därför styrning och organisering av Arbetsförmedlingens utbildningsinsatser. Här studeras hur regeringen styr myndigheten och hur myndigheten själv bedriver verksamheten. Särskild tonvikt läggs på hur dagens upphandlingssystem fungerar. För att analysera hur organiseringen kan utvecklas jämför vi också arbetsmarknadsutbildningen i de nordiska länderna. Slutligen beskrivs också den yrkesutbildning som bedrivs inom de partsgemensamma trygghetsorganisationerna och i den kommunala arbetsmarknadspolitiken.

I kapitel 7 analyseras om arbetsmarknadsutbildningen möter behoven på dagens arbetsmarknad med utgångspunkt i utbildnings- och kompetenskraven och arbetskraftens utbildningsnivå. Vi diskuterar därtill behovet av olika yrkesinriktade utbildningsformer såsom Yrkesvux, yrkeshögskolan och utbildning vid universitet och högskolor. Vidare beskrivs de olika studiefinansieringssystem som idag finns och hur de påverkar förutsättningarna att täcka behoven.

Rapportens centrala lärdomar sammanfattas i kapitel 8. Utifrån dessa presenteras rapportförfattarnas principer och policyförslag för hur arbetsmarknadsutbildningen bör utformas framöver.

2. Arbetsmarknadsutbildningens roll

Arbetsmarknadsutbildningen har en lång historia vilket vi kommer att se i kapitel 3 och dess roll har förändrats genom tiderna. Förändringarna har berott både på att arbetsmarknaden förändras och på politiska prioriteringar. Detta kapitel beskriver vad vi ser som de beständiga, grundläggande särdragen och motiven för arbetsmarknadsutbildningen. Att förutsättningarna för arbetsmarknadsutbildningen förändras med konjunkturen och att det finns begränsningar för vad den kan åstadkomma åskådliggörs genom att den lite idealiserade bilden av vad arbetsmarknadsutbildningen kan bidra med relateras till dagens arbetsmarknadsläge. Senare, i avsnitt 5.1, kommer de i närtid angivna syftena att beskrivas som en bakgrund till resultatdiskussionen och i kapitel 6 diskuteras myndighetens styrning.

2.1. Arbetsmarknadsutbildningen i idealläge

Arbetsmarknadsutbildningen har en speciell roll i utbildningssystemet. Medan det reguljära utbildningsväsendet ska ge den första utbildning som behövs för att man ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden och därtill har ett bredare bildningsuppdrag finns arbetsmarknadsutbildningen till för att arbetslösa ska kunna få den utbildning som behövs för att de ska kunna få jobb.

Effektivitetsargumenten för arbetsmarknadsutbildning är både kort- och långsiktiga. På lång sikt handlar de om att underlätta strukturomvandling och ekonomisk tillväxt och på kort sikt om att undanröja så kallade flaskhalsar och därmed förebygga en inflationsdrivande lönebildning.³

Strukturen på arbetsmarknaden förändras och kompetenskraven i de nya jobb som växer fram är annorlunda än i de jobb som försvinner. För att de som förlorar jobbet ska kunna få ett nytt kan de behöva omskola sig. Om specifik yrkeskompetens saknas på arbetsmarknaden kan det uppstå flaskhalsar vilket i så fall innebär att sysselsättningen bromsas, inte bara i dessa yrken utan också i yrken som kompletterar dem där det råder brist på kompetens. Enskilda arbetsgivare kan försöka undanröja bristen genom att erbjuda högre lön än konkurrenterna. Då uppstår ett inflationstryck. Arbetsmarknadsutbildningen ska råda bot på sådan inflationsdrivande kompetensbrist.

Idealt är arbetsmarknadsutbildningar relativt korta utbildningar som bygger på den kompetens som finns och riktar in sig direkt på den kompetens som deltagaren saknar. I vissa lägen kan det bästa sättet att förhindra att det uppstår flaskhalsar vara att också rikta särskilda bristyrkesutbildningar till redan anställda.

Arbetsmarknadspolitikerna var en av hörnstenarna i den modell för full sysselsättning, inkomstutjämning och tillväxt som utvecklades av LO-ekonomerna Gösta Rehn och Rudolf Meidner på 1950-talet. Rehn betonade att omskolningsmöjligheter inte bara behövs för att motverka arbetslöshet utan också för att fylla arbetskraftsbristen i de flaskhalsar som utgör naturliga inflationshårdar liksom för att ge alla, i alla åldrar, frihet i arbetsvalet. Vidare betonades att de som tjänar på arbetskraftens anpassning, nämligen samhället och näringslivet, också bör betala dem som anpassar sig för detta.⁴ Arbetsmarknadsutbildningens historiska roll beskrivs utförligt i kapitel 3.

³ SOU (2007:112), s. 77f.

⁴ Rehn (1959), s. 215-222

Om strukturomvandlingen pågår i jämn takt kommer det ständigt att finnas ett visst behov av arbetsmarknadsutbildning för att underlätta den processen. Strukturomvandlingstakten kan dock förväntas variera med konjunkturcykeln. Fler jobb slås ut i lågkonjunkturer och en del av de jobb som uppstår i konjunkturuppgången är annorlunda än dem som slogs ut. Idealt sett ska då Arbetsförmedlingen, baserat på en god analys av arbetsmarknadsutvecklingen, kunna förutse vilka kompetensbehov som kommer att uppstå i konjunkturuppgången och använda lågkonjunkturen för att utbilda för detta. Huruvida detta fungerar idag diskuteras utförligt i kapitel 5.

I ett balanserat arbetsmarknadsläge får alla som kan och vill arbeta och har de kvalifikationer som efterfrågas jobb. Genom att förebygga att det uppstår kompetensbrist kan arbetsmarknadsutbildningen då bidra till att sysselsättningen och produktiviteten ökar.

Om detta misslyckas uppstår strukturell arbetslöshet, det vill säga människor som är arbetslösa för att de på olika sätt inte passar för de jobb som finns att få. Att de inte passar för jobben kan bero på att de saknar den utbildning som krävs, men också på andra saker, exempelvis att de inte kan eller vill flytta dit där det efterfrågas arbetskraft. Arbetsmarknadsutbildningen har också en uppgift i att i efterhand rätta till sådan utbildningsbrist.

Det finns också försäkrings- och fördelningsargument för arbetsmarknadsutbildningen. Det är inte rimligt att vissa individer får bära kostnaderna för den strukturomvandling som gagnar samhället som helhet. Generellt sett är utbildning därtill ett område där det lätt uppstår marknadsmisslyckanden vilket innebär att varken arbetsgivare eller löntagare är villiga att bekosta en utbildning även om den totalt sett är lönsam eftersom det är osäkert vem som får vinsten av den. Det är ett motiv för samhällelig finansiering av utbildning.⁵

Arbetsmarknadsutbildningen kan däremot inte *åtgärda* arbetslöshet som beror på för låg efterfrågan i ekonomin. I det läget finns det helt enkelt fler som kan och vill arbeta än vad det finns arbetstillfällen. Vad arbetsmarknadsutbildningen kan bidra med, utöver att förebygga flaskhalsar, är då att förbättra möjligheterna för dem som går utbildningarna att hävda sig i konkurrensen om de jobb som finns. Till och med det kan vara svårt eftersom kompetenskraven gärna trissas upp när arbetslösheten är hög och arbetsgivarna har många väl kvalificerade att välja mellan när de ska anställa.

Dagens arbetslöshet

Enligt många bedömare är en stor del av arbetslösheten år 2015 strukturell.⁶ Bedömningarna bygger bland annat på att arbetslösheten är högre bland dem med kortare utbildning än bland dem med längre utbildning, att arbetskraften ökar med flyktinginvandringen samt på analyser av matchningseffektiviteten. Om det stämmer kan utbildningsinsatser vara ett effektivt verktyg för att minska arbetslösheten.

Men det finns också argument för att en stor del av arbetslösheten beror på låg efterfrågan. Inflationen har inte varit så hög som en procent sedan sommaren 2012 och inte två procent sedan slutet av 2011 vilket är en indikation på att efterfrågetrycket i ekonomin är mycket lågt. Även sådant som uppfattas som förändringar i matchningseffektivitet kan vara utslag av konjunkturförloppet.⁷ I första hand är det andelen lågkvalificerade jobb som har ökat i ekonomin under perioden 2008-2011. Förändringarna har inte varit stora på övriga kvalifikationsnivåer,

⁵ SOU (2007:112), s. 77f.

⁶ Finanspolitiska rådet (2015); Konjunkturinstitutet (2015); Prop. 2014/15: 100

⁷ LO (2014b); LO (2013c)

men andelen mellankvalificerade jobb har till och med minskat något.⁸ Under samma period har skillnaderna i arbetslöshet ökat mellan olika utbildningsgrupper så att de med kortare utbildning har fått ännu högre arbetslöshet relativt dem med längre utbildning och andelarna i befolkningen med längre utbildning har ökat något.⁹ Eftersom tillgången på enkla jobb inte har minskat relativt sett så kan förändringar i jobbstrukturen knappast vara förklaringen till att arbetslösheten ökade mer bland dem som inte har gymnasieutbildning än i övriga grupper.

Det talar för att vi är i ett läge då det inte i första hand är med hjälp av arbetsmarknadsutbildning som arbetslösheten kan sänkas. Motivet blir då i första hand fördelningspolitiskt. Om utbildningen kan hjälpa deltagarna att hävda sig i konkurrensen om allt för få jobb så kan den bidra till att fler genomgår korta perioder av arbetslöshet i stället för att färre förblir arbetslösa väldigt länge. På längre sikt kan det också ha betydelse för sysselsättningen och tillväxten hur arbetslösheten fördelas. Detta eftersom långtidsarbetslöshet riskerar att leda till att de drabbade lämnar arbetskraften eller förlorar så mycket kompetens att de inte längre ses som anställbara av arbetsgivarna.

I arbetsmarknadslägen med svag efterfrågan räcker det inte alltid att med hjälp av arbetsmarknadsutbildning åtgärda faktisk kompetensbrist eftersom arbetsgivarna kan välja bland sökande med längre utbildning och erfarenhet än vad jobben kräver. Detta är viktigt att bära med sig i värderingen av arbetsmarknadsutbildningens kvalitet. Vi återkommer till detta i avsnitt 5.2, 5.3 och 7.1.

Gränsdragningen till andra utbildningsformer

Yrkesinriktad utbildning ges även i flera delar av det reguljära utbildningssystemet.¹⁰ Därmed krävs en tydlig gränsdragning för när respektive system, reguljär utbildning och arbetsmarknadsutbildning, ska användas. En viktig avgränsning är mellan den första utbildning som behövs för att man ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden och utbildning som behövs senare för att man ska kunna ställa om till ett nytt yrke eller nya arbetsuppgifter. Syftet med arbetsmarknadsutbildningen är inte att täcka upp för brister i det reguljära utbildningssystemet inför unga människors första etablering på arbetsmarknaden.

Den första utbildningen kan vara en gymnasieexamen från ett yrkesinriktat program, examen från yrkeshögskolan eller examen från universitet eller högskola. Även om det inte längre är vanligt kan det också gå att etablera sig på arbetsmarknaden med kortare utbildning än så, såsom grundskoleutbildning eller motsvarande. Omställningsutbildning är sådan utbildning som en individ genomgår senare i arbetslivet, som arbetslös eller för att på eget initiativ omskola sig eller vidareutveckla sin kompetens efter en första etablering på arbetsmarknaden.

Utöver den grundläggande utbildningen för barn och ungdomar, står det reguljära utbildningsväsendet generellt sett öppet för alla åldersgrupper. Därmed finns det stora möjligheter att erhålla betydande samhällelig finansiering av omställningsutbildning.¹¹ Även studiemedlen som finns tillgängliga upp till 56 års ålder medger betydande samhällelig finansiering av omställningsutbildning på både grundskolenivå, gymnasial och eftergymnasial nivå. Den samhälleliga finansieringen har dock traditionellt sträckt sig ännu längre vid den omställningsutbildning som behövs vid arbetslöshet.

⁸ Åberg (2013).

⁹ Detta gäller åldersgrupperna 20-64 år i SCB:s arbetskraftsundersökning (AKU)

¹⁰ Den yrkesinriktade utbildningen inom det reguljära systemet beskrivs mer utförligt i avsnitt 4.4 och 7.2

¹¹ Universitetskanslersämbetet (2014); TCO (2015a)

Det har, som sagt, motiverats med att näringslivet och hela samhället, tjänar på arbetskraftens anpassning till strukturomvandlingen och därför bör betala dem som anpassar sig för detta. Ett annat motiv är att arbetslösa, om de inte får hjälp med studiefinansieringen, riskerar att underinvestera i utbildning. Den som plötsligt och ofrivilligt drabbas av arbetslöshet har inte, på samma sätt som den som har planerat för utbildning, haft möjlighet att spara eller anpassa sina utgifter till detta. Arbetslösheten kan t.ex. drabba den som har stort försörjningsansvar för minderåriga barn.

I första hand är det till kompetenshöjande insatser inom arbetsmarknadspolitiken som arbetslösa har kunnat få finansiering genom aktivitetsstöd (tidigare utbildningsbidrag) på samma nivå som a-kasseersättningen. Men under perioden 1997-2002 kunde arbetslösa som saknade treårig gymnasieutbildning, genom det så kallade Kunskapslyftet, också få utbildningsbidrag på den nivån vid Komvux-studier.¹² Komvux användes alltså för att täcka flera gruppers behov medan studiefinansieringen bestämdes av hur behovet av utbildning hade uppkommit. Fram till år 2007 var det också, under vissa förutsättningar, möjligt att använda kortare högskoleutbildningar som arbetsmarknadsutbildning.¹³ Den möjligheten öppnas nu i någon mån upp igen för deltagare i Jobb- och utvecklingsgarantins Fas 3.¹⁴

En fördel med att använda kurser i det reguljära utbildningsväsendet som arbetsmarknadsutbildning är att deltagarna då får merit- och kvalifikationsintyg som är nationellt jämförbara, vilket endast i undantagsfall ges i arbetsmarknadsutbildning.¹⁵ Den validering av kunskapen som deltagarna i reguljär utbildning får ökar arbetsgivarnas möjlighet att göra objektiva bedömningar av individens kvalifikationer. Vidare kan de traditionella arbetsmarknadsutbildningarna ibland vara för korta för att ge erforderliga kunskaper. Exempelvis krävs längre utbildningsperioder i många reglerade yrken inom vård och omsorg.¹⁶

Men utvecklingen har efter år 2007 gått i motsatt riktning. Det blir allt mindre skillnad mellan vad arbetslösa och andra erbjuds för omställningsutbildning. Satsningar på högskolan, yrkes-högskolan, Yrkesvux och Komvux har beskrivits som politik för omställning och ställts i kontrast mot passiv arbetsmarknadspolitik, men utan att arbetslösa har fått tillgång till någon annan finansiering än studiemedel.¹⁷

Kortfattat om arbetsmarknadsutbildningens roll

Argumenten för arbetsmarknadsutbildningen är både kort- och långsiktiga. Den syftar till att förhindra flaskhalsar och därmed förebygga en inflationsdrivande lönebildning. På länge sikt bidrar en rätt utformad arbetsmarknadsutbildning till att underlätta strukturomvandling och ekonomisk tillväxt.

Syftet med arbetsmarknadsutbildningen är i första hand att arbetslösa ska få den utbildning som behövs för att de ska kunna få jobb. Därför behövs en tydlig gränsdragning mellan individens första utbildning och omställningsutbildning som är aktuell vid arbetslöshet. Denna princip ligger till grund för resonemangen i kapitel 7.

¹² Albrecht *et al.* (2004)

¹³ SFS 1987:406; SFS 2000:634; SFS 2006:1557

¹⁴ Prop. (2014/15:100), s. 51.

¹⁵ Kullander och Wadensjö (2015), s. 35

¹⁶ SOU (2007:112)

¹⁷ Reinfeldt (2009)

Arbetsmarknadsutbildningen kan däremot inte åtgärda arbetslöshet som beror på för låg efterfrågan i ekonomin. I det läget finns det helt enkelt fler som kan och vill arbeta än vad det finns arbetstillfällena. Arbetsmarknadsutbildningen kan då möjligen förebygga flaskhalsar och förbättra möjligheterna för dem som går utbildningarna att hävda sig i konkurrensen om de jobb som finns. Det ska beaktas när resultaten för arbetsmarknadsutbildningen diskuteras vidare i kapitel 4 och 5.

3. Arbetsmarknadsutbildningens historiska roll

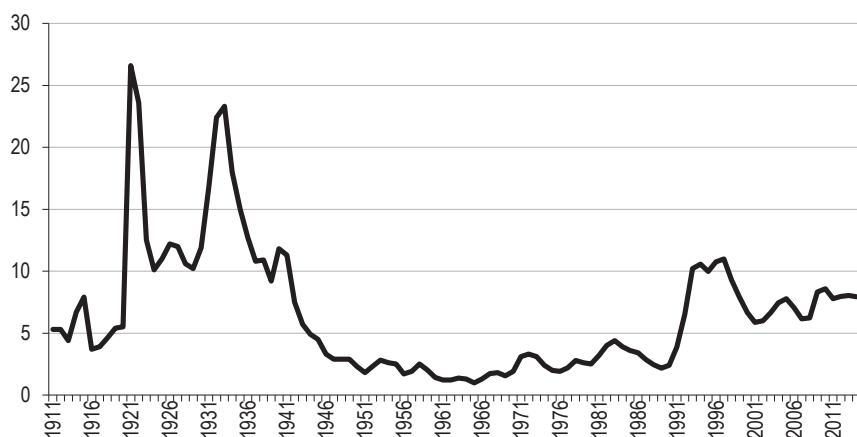
Arbetsmarknadsutbildning som till sin karaktär stämmer överens med vad som beskrevs i kapitel 2 har bedrivits under lång tid i Sverige. Omfånget, målgrupperna, anordnarna och avsikten bakom arbetsmarknadspolitiken har dock skiftat över tiden, vilket vi kommer att se i detta kapitel. I det här kapitlet ges en övergripande bild av arbetsmarknadsutbildningens utveckling från 1914 till idag.

3.1. En lång tradition

Arbetsmarknadsutbildningen har en snart hundraårig historia i Sverige. År 1914 tillsattes statens arbetslöshetskommission som skulle komma med förslag till åtgärder för att motverka och mildra verkningarna av den förväntade ökningen av arbetslösheten. Den påpekade tidigt att det var angeläget att de arbetslösa, som inte kunde få produktivt arbete, i stället använde sin tid till yrkesutbildning. År 1916 blev arbetslösa, som uppbar arbetslöshetshjälp med statsbidrag, skyldiga att delta i kursverksamhet som anordnades för arbetslösa. De första kurserna startades under vintern 1918 och riktades till arbetslösa kvinnor och minderåriga inom textilindustrin som under första världskrigets senare del hade drabbats av omfattande arbetslöshet. Sådana kurser bedrevs i sammanlagt 15 kommuner med cirka 2 000 kursdeltagare varav de flesta var kvinnor. Efter vintern 1918 kom kurserna att domineras av de yngre männen. De yngre (15-18 år) deltog i allmänhet i teoretiska kurser medan de äldre fick mer praktisk handledning som skulle underlätta deras inträde på arbetsmarknaden.¹⁸

Fram till mitten av 1940-talet var kursverksamheten i stort sett av obetydlig omfattning. Under andra världskriget var de få utbildningar som bedrevs korta och yrkesinriktade och beskrevs som beredskapskurser för omskolning och utbildning av arbetare för verkstadsindustrin samt av kvinnlig industriell reservarbetskraft. Arbetslöshetsuppgången som befarades efter kriget uteblev. Därför bedrevs ingen betydande utbildningsverksamhet under slutet av 1940- och början av 1950-talet. Bidragande orsaker var också att yrkesutbildningen ännu inte hade integrerats i en mer allmän arbetsmarknadspolitik och den låga ersättning de arbetslösa fick under utbildningstiden.¹⁹

Diagram 3.1
Arbetslöshet* 1911–2014 (procent)



Källor: SCB (AKU) och LO-ekonomerna (1997)

* Fr.o.m. 1970: arbetslöshet enligt ILO-definitionen i åldrarna 16-64 år, dessförinnan: arbetslöshet i fackorganisationerna.

¹⁸ Axelsson (1989)

¹⁹ Ibid.

Från år 1945 fram till lågkonjunkturåren 1957-1959 riktades arbetsmarknadsutbildningen främst till grupper med särskilt svag ställning på arbetsmarknaden. Flertalet av deltagarna var flyktingar eller personer med funktionsnedsättning som under utbildningstiden kunde få bidrag till sitt uppehälle enligt särskilda regler. Först år 1954 fick Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) möjlighet att bevilja utbildningsbidrag till samtliga arbetslösa som deltog i utbildningarna. Före år 1958 översteg det genomsnittliga antalet deltagare inte under något år 1 000 personer men under detta lågkonjunkturår ökade verksamheten betydligt i omfattning. Under år 1958 fick AMS också möjlighet att bevilja utbildningsbidrag för utbildning i det reguljära utbildningsväsendet och i företag.²⁰

Anordnare

I den kungörelse från år 1945 som reglerade yrkesutbildningskurser för arbetslösa stadgades att arbetslöshetskurser (AMU-kurser) fick anordnas av staten, huvudmän för centrala verkstadsskolor eller kommunerna. År 1960 fastställdes ansvarsfördelningen mellan arbetsmarknads- och skolmyndigheterna. Till och med år 1985 kunde arbetsmarknadsutbildningen delas in i fyra huvudgrupper: de av skolöverstyrelsen anordnade kurserna, utbildning i företag, utbildning i det reguljära utbildningsväsendet och utbildning som bedrevs av övriga kursanordnare.²¹

Den dominerande typen av arbetsmarknadsutbildning var länge skolöverstyrelsens AMU-kurser. Samtidigt ökade antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning inom det reguljära utbildningsväsendet kraftigt under 1960-talet. Denna ökning bestod till stor del av kvinnor. I början av 1980-talet gick var femte person som började en arbetsmarknadsutbildning i en utbildning i ett företag. I dessa fall skulle ett anställningsförhållande råda redan då utbildningen påbörjades.²²

De av skolöverstyrelsen (i samarbete med AMS) anordnade kurserna var av tre slag; förberedande, yrkesutbildande samt fortbildnings-, reaktiverings- och påbyggnadskurser. De förberedande kurserna pågick i 2-24 veckor och syftade till att ge förkunskaper som krävdes i efterföljande yrkesutbildning. Yrkesutbildande kurser gav en grundläggande yrkesutbildning och uppdelades ibland i grund- och påbyggnadskurser. Fortbildningskurser anordnades i huvudsak för säsongsarbetslösa och syftade till att ge information om ny teknik inom branschen. Reaktiveringskurser anordnades för personer med tidigare yrkesutbildning, som behövde fräscha upp och komplettera sina kunskaper innan de återupptog sitt yrkesarbete och anordnades till exempel för sjuksköterskor, sjukgymnaster, vårdare och förskollärare.

Påbyggnadskurser anordnades både på AMU-center, gymnasiala skolor, högskolor och andra utbildningsinrättningar för personer med längre utbildning för att de lättare skulle kunna få anställning.²³

Övriga kurser anordnades när det ansågs mer rationellt att köpa utbildningsresurser utifrån, i stället för att genomföra kurserna på AMU-center. Skolöverstyrelsen fastställde vanligen läroplanen. Det gällde till exempel på kurser som köptes av gymnasieskolan, universitet eller högskolan. Andra anordnare var bl.a. SAF:s utbildningsorganisation (ALI/RATI) och Statens Institut för företagsutveckling.²⁴

²⁰ Axelsson (1989)

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

År 1986 flyttades arbetsmarknadsutbildningen över från AMS och Skolöverstyrelsen till den nybildade fristående statliga organisationen, AMU-gruppen. Samtidigt förändrades regelverket så att länsarbetsnämnderna förbands att använda den leverantör som var bäst lämpad, oavsett om det var en offentlig eller privat aktör och därigenom inleddes de första upphandlingarna av arbetsmarknadsutbildning. Under år 1993 omvandlades AMU-gruppen till ett statligt aktiebolag och år 2000 bytte det namn till Lernia.²⁵

Högskoleutbildning eller utbildning på motsvarande nivå inom det reguljära utbildningsväsendet kunde under lång tid utnyttjas som arbetsmarknadsutbildning om den omfattade högst 40 veckor och inte var en del av en längre eftergymnasial utbildning. Denna möjlighet togs bort av den nytillträdda borgerliga regeringen från och med 2007.²⁶

Deltagare

Mellan år 1958 och år 1973 ökade det genomsnittliga antalet personer i arbetsmarknadsutbildning från 2 000 till 46 000 eller 1,2 procent av arbetskraften. Antalet minskade åren 1974-1976 för att därefter öka och nå sin dittills högsta omfattning år 1979 då den var 55 000 personer vilket motsvarade 1,3 procent av arbetskraften. Från att ha varit en obetydlig andel år 1958 utgjorde kostnaderna för arbetsmarknadsutbildning 31 procent av AMV utgifter budgetåret 1978/79.²⁷

År 1963 utvidgades målgrupperna så att de även omfattade personer som riskerade att bli arbetslösa samt anställda som deltog i så kallade bristyrkesutbildning, det vill säga utbildning i vissa yrken med särskilt stor brist på utbildad arbetskraft. Samtidigt begränsades utbildningsbidragen till att avse personer som hade fyllt 21 år. Tidigare var den nedre åldersgränsen 16 år. År 1970 ändrades åldersgränsen till 20 år. Målgrupperna utvidgades successivt så att arbetsmarknadsutbildning i slutet av 1980-talet kunde beviljas arbetssökande som ansågs vara svårplacerade på arbetsmarknaden och anställda i företag som hade varslat om uppsägningar på grund av driftsinskränkning.²⁸

År 1981 kunde deltagare i arbetsmarknadsutbildning få utbildningsbidrag – dagpenning, särskilt bidrag – och lån. Särskilt bidrag utgick till kursavgifter, kostnader för studieresor som ingick i utbildningen, kostnader för läromedel som inte täcks av kursanordnaren, med mera. Efter avslutad utbildning kunde lån beviljas vid tillträde av anställning om inte starthjälp kunde beviljas.²⁹

En del av en större modell

Arbetsmarknadspolitiken är central i den så kallade Rehn-Meidnermodellen som formulerades av LO-ekonomerna Gösta Rehn och Rudolf Meidner år 1951.³⁰ Det var dock först under lågkonjunkturen 1957-1958 som en del av idéerna började anammas och det var framför allt under 1960-talet som arbetsmarknadspolitiken började användas för att underlätta strukturomvandlingen i ekonomin i enlighet med modellen.³¹

I 1960 års arbetsmarknadsutredning (SOU 1965:9) gjordes den första sammanhållna sammanställningen av arbetsmarknadspolitikens mål och medel. Som övergripande mål angavs att varje individ skulle tillförsäkras full, produktiv och fritt vald sysselsättning. Strukturomvand-

²⁵ Lundin (2011), s.155ff.

²⁶ SFS (1987:406); SFS (2000:634); SFS (2006:1557)

²⁷ Axelsson (1989)

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ LO (1951)

³¹ Axelsson (1989)

lingen skulle underlättas och lösningen på låginkomstproblemet påskyndas genom rörlighetsfrämjande åtgärder, bland annat stöd till utbildning och flyttning. Arbetsmarknadsutbildningen skulle medverka till att arbetslöshet förebyggdes.³²

I prop. 1975:45 fastslås att arbetsmarknadsutbildning är ett medel som har stabiliserings-, tillväxt- och fördelningspolitiska mål och i prop. 1980/81:126 framhålls behovet av att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt samt att underlätta anpassningen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft. Arbetsmarknadsutbildningen och platsförmedlingen betraktas som de viktigaste medlen att främja anpassningen på arbetsmarknaden. Under 1970 och 1980-talets första hälft visar variationerna i antalet deltagare att arbetsmarknadsutbildningen hade en stabiliseringspolitisk inriktning i den mening att den användes som ett medel att utjämna variationer i efterfrågan.³³

Åren 1985-1991 satsades mycket på arbetsmarknadspolitiska åtgärder samtidigt som arbetslösheten var låg. Att arbetsmarknadsutbildningen hölls på en hög nivå motiverades med att utbildning är ett viktigt instrument för att överbrygga skillnaden mellan kravet på de lediga platserna och kompetensen hos de sökande.^{34,35}

1990-talskrisen och tiden därefter

Under lågkonjunkturen i början av 1990-talet steg arbetslösheten till nivåer som inte hade synts sedan de allra första åren på 1940-talet. Arbetsmarknadsutbildningen utökades till sina hittills högsta nivåer. År 1991 var det genomsnittliga antalet deltagare 56 300 och år 1992 utökades det ytterligare till 86 300. I och med att arbetslösheten ökade dramatiskt under år 1992 minskade dock utgifterna i relation till arbetslöshetsnivån för, framför allt, den aktiva arbetsmarknadspolitiken.³⁶

När arbetsmarknaden började återhämta sig i slutet av 1990-talet inledde den socialdemokratiska regeringen en politik för livslångt lärande, vilket avspeglas i att investeringarna i arbetsmarknadsutbildning ökade runt millenniumskiftet. Sverige skulle vara en ledande kunskapsnation och möta 2000-talet med hög kompetens, inte med låga löner. En offensiv strategi med omfattande utbildningssatsningar för att höja kvalifikationsgraden och arbetslivserfarenheten bland arbetslösa utformades.³⁷

Åren 1997-2002 genomfördes Kunskapslyftet, en stor statlig satsning på att ge dem som saknade treårig gymnasieutbildning möjlighet att skaffa sig en sådan på Komvux. Forsiktigt räknat satsades 3,5 miljarder kronor per år på att utöka antalet studieplatser med omkring 100 000. Arbetslösa deltagare i åldrarna 25-55 år kunde få utbildningsbidrag på samma nivå som arbetslöshetsersättningen.³⁸ Deltagarna erbjöds ett års heltidsstudier och 1997 erbjöds de också en förlängning om ytterligare ett års studier.³⁹

³² Axelsson (1989)

³³ Propositioner refererade i Axelsson (1989).

³⁴ Bengtsson och Berglund (2012)

³⁵ Prop. 1988/89:100, s. 2, refererad i Bengtsson och Berglund (2012)

³⁶ Bengtsson och Berglund (2012)

³⁷ Ibid.

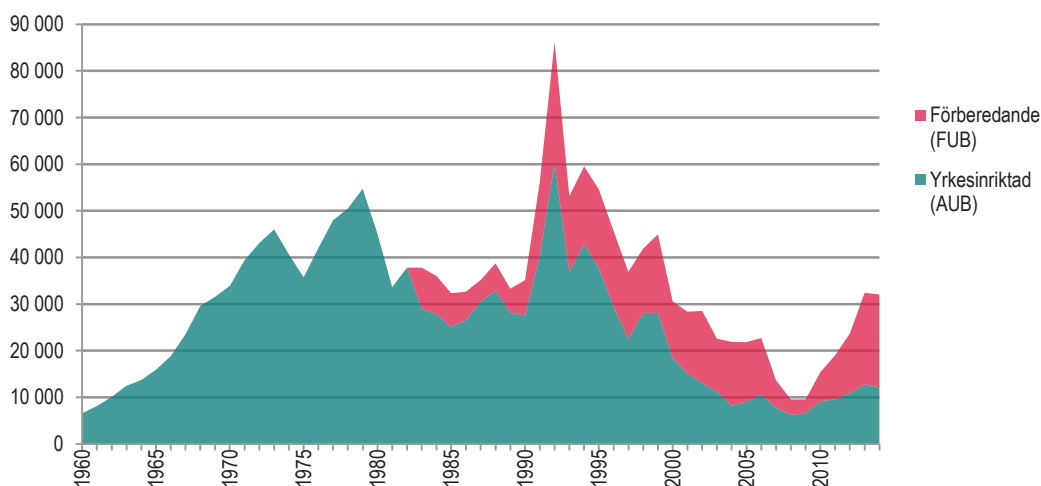
³⁸ Albrecht *et al.* (2004)

³⁹ Stenberg och Westerlund (2015)

Arbetsmarknadsutbildningens karaktär förändrades dock under perioden. Mellan åren 1983 och 1991 utgjorde de förberedande utbildningarna mindre än 25 procent.⁴⁰ Den andelen ökade sedan trendmässigt så att den år 2004 var så hög som 63 procent. Andelen minskade drastiskt under åren 2008 och 2009 då arbetsmarknadsutbildningen drogs ner kraftigt. De senaste åren har dock platserna i den förberedande utbildningen återigen utgjort mer än 60 procent av alla platser i arbetsmarknadsutbildning.⁴¹ Totalt sett deltog i genomsnitt 44 800 personer i arbetsmarknadsutbildning under 1990-talets andra hälft och 26 400 under 2000-talets första fem år.

Diagram 3.2

Genomsnittligt antal deltagare i arbetsmarknadsutbildning* 1960-2014 - yrkesinriktad och förberedande



Källa: AMS/Arbetsförmedlingen

* Deltagare som deltar inom ramen för jobb- och utbildningsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar är inkluderade i statistiken

Det var inte bara i Sverige kompetensen i arbetskraften sattes i fokus. Detta skedde samtidigt som EU i ökande grad betonade aktiveringsåtgärder. Inom sysselsättningspolitiken flyttades fokus från *brist på sysselsättning* till *brist på anställningsbarhet*, det vill säga till människors arbetsförmåga och motivation. Förklaringar till arbetslöshet på individnivå betonas i stället för att se den som en social risk.⁴²

Under 2006 års valrörelse fick arbetslinjen en delvis ny innebörd. Vid det borgerliga maktövertagandet betonade regeringen att förvärvsarbete skulle löna sig bättre än vad det tidigare hade gjort och att det skulle bli mindre lönsamt att få ersättning från socialförsäkringssystemet. Vid sidan av att arbetslöshetsförsäkringen gjordes mindre generös minskade också satsningarna på aktiva åtgärder såsom arbetsmarknadsutbildning.⁴³ Kompetenshöjning betonades inte alls längre inom arbetsmarknadspolitiken.

Totalt sett var antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning så lågt som 9 600 i genomsnitt under krisåren 2008 och 2009 (inklusive dem som deltar inom ramen för Jobb- och utvecklingsgarantin eller Jobbgarantin för unga, vilka ofta saknas i statistiken). År 2014 var det genomsnittliga antalet deltagare 32 100 fördelat på 12 100 i yrkesinriktad utbildning och i förberedande utbildning 19 900.

⁴⁰ Uppdelning av statistiken mellan förberedande och yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning finns inte tillgänglig före 1983.

⁴¹ Vi kommer i avsnitt 4.1 se att de förberedande utbildningarna på snarare tid inte alltid består av utbildning.

⁴² Bengtsson och Berglund (2012)

⁴³ Ibid.

Kortfattat om arbetsmarknadsutbildningens historik

Inom arbetsmarknadsutbildningens hundraåriga historia har ambitionsnivån både angående vilka målgrupper som inkluderas och vilka nivåer utbildningarna ges på hunnit både öka och minska. Utöver de statligt, särskilt anordnade, arbetsmarknadsutbildningarna har de flesta tänkbara anordnare använts genom tiderna.

Mycket tidigt under 1900-talet anordnades särskilda utbildningar för arbetslösa men det var först under det sena 1950-talet som verksamheten fick någon betydande omfattning. Kurserna har genom åren anordnat direkt av arbetsmarknads- och skolmyndigheterna, i det reguljära utbildningsväsendet, inom företag, av kommuner med flera. År 1986 inleddes de första upphandlingarna av arbetsmarknadsutbildning genom att länsarbetsnämnderna förbands att använda den leverantör som var bäst lämpad, oavsett om det var en offentlig eller privat aktör.

Under lång tid riktades kurserna vanligen till arbetslösa med svag ställning på arbetsmarknaden. Men på 1960-talet anordnades också reaktiveringskurser för personer med tidigare yrkesutbildning, som behövde fräscha upp och komplettera sina kunskaper innan de återupptog sitt yrkesarbete. Därmed kan ambitionen sägas ha växt från att hjälpa arbetslösa att åter komma i arbete till att också öka arbetskraften. Målgrupperna utvidgades även till att omfatta personer som riskerade att bli arbetslösa samt anställda som deltog i så kallade bristrykesutbildning, det vill säga utbildning i vissa yrken med särskilt stor brist på utbildad arbetskraft. Kurserna gavs på flera nivåer; förberedande, yrkesutbildande samt fortbildnings-, reaktiverings- och påbyggnadskurser. Mot slutet av 1990-talskrien kompletterade arbetsmarknadsutbildningen med en stor statlig satsning på att ge dem som saknade treårig gymnasieutbildning möjlighet att skaffa sig en sådan, Kunskapslyftet. Samtidigt växte de förberedande utbildningarnas andel av arbetsmarknadsutbildningen påtagligt. Sammantaget innebär detta en prioritering av personer med behov av utbildning på grundläggande nivåer. Efter det borgerliga makttövertagandet år 2006 satsades mindre på aktiv arbetsmarknadspolitik såsom arbetsmarknadsutbildning.

4. Hur fungerar arbetsmarknadsutbildningen idag?

I Grape (2015) beskrivs en arbetsmarknadspolitik med ett svagt utbildningsinnehåll där endast en fjärdedel av de arbetslösa under år 2014 fick del av aktiva rustande insatser som skulle stärka deras möjlighet att få arbete. Det innebär en förskjutning av arbetsmarknadspolitikens innehåll där jobbaktiverande insatser såsom coaching och motivationsinsatser har ersatt förstärkning av kompetens och erfarenhet.⁴⁴

I det här kapitlet kartläggs arbetsmarknadsutbildningens omfattning och resultat över tid. Kapitlet syftar till att rita en karta över utvecklingen under 2000-talet. Syftet är däremot inte att på djupet analysera orsakerna till varje enskild förändring. Istället kan kapitlet ses som ett deskriptivt kunskapsstöd att utgå från i senare diskussioner, både i den här rapporten och för andra aktörer inom arbetsmarknadspolitik. Kartläggningen visar deltagarstatistiken fördelat på kön, födelseregion, utbildningsbakgrund och ålder. Vidare beskrivs både effekten av deltagande i arbetsmarknadsutbildning samt hur många deltagare som har gått vidare till jobb. För att vi ska förstå vad som har skett inom omställningspolitiken studeras också utvecklingen inom den kommunala vuxenutbildningen och yrkeshögskolan.

4.1. Deltagande i arbetsmarknadsutbildning

Som kapitel 3 visade var arbetsmarknadsutbildningens omfattning som störst i början av 1990-talet. Som mest deltog 86 300 personer i genomsnitt under år 1992. Detta är en extrem topp och över tid har andelen i utbildning normalt pendlat mellan 30 000 och 50 000 som årsgenomsnitt. I dessa siffror inkluderas både förberedande och yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. Arbetsmarknadsutbildningen var fram till och med 1990-talskrisen det till omfattning största och mest betydelsefulla arbetsmarknadspolitiska programmet. Det var en av orsakerna till att arbetsmarknadsutbildningen växte rekordartat under början av 1990-talet.⁴⁵ Under perioden 1999-2009 minskade dock antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning kraftigt och var som lägst 2009 med endast 6 000 deltagare i yrkesinriktad utbildning och 3 000 i förberedande utbildning.

Under de senaste åren har antalet deltagare ökat något men det har i första hand skett inom den förberedande utbildningen. Grape (2015) har dock visat att stora delar av vad som kategoriseras som förberedande insatser snarare liknar förmedlingsinsatser än utbildning. I slutet av 2014 utgjorde yrkesorientering, nivåtest och motivationshöjande insatser 51 procent av innehållet på den förberedande utbildningen. Den kan därför endast delvis likställas med annan utbildningsverksamhet.⁴⁶

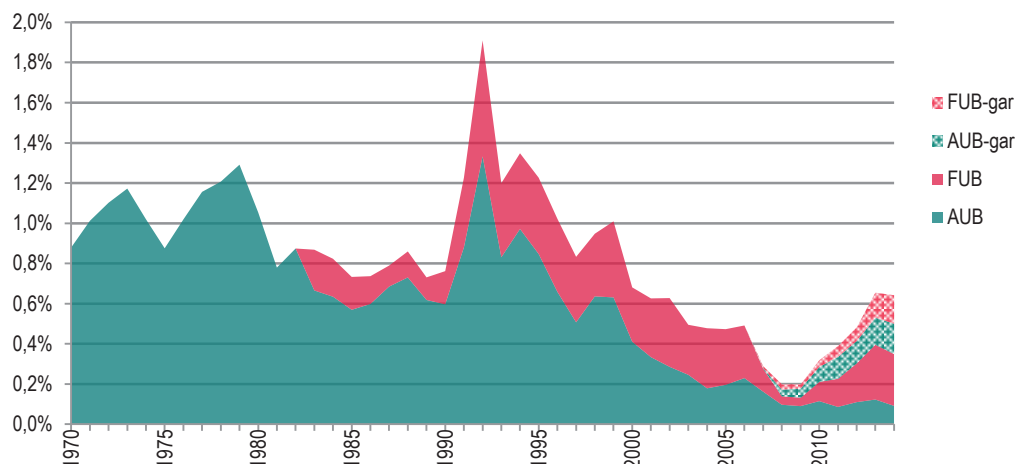
⁴⁴ Grape (2015).

⁴⁵ Calmfors *et al.* (2002); Forslund och Vikström (2011)

⁴⁶ Grape (2015), s. 24 f.

Diagram 4.1

Genomsnittligt antal deltagare i arbetsmarknadsutbildning - yrkesinriktad och förberedande, inom och utanför garantierna - som andel av arbetskraften* 1970-2014



Källor: AMS/Arbetsförmedlingen och SCB (AKU)

*arbetskraften enligt ILO-definitionen i åldrarna 16-64 år

Mindre andel i arbetsmarknadsutbildning trots hög arbetslöshet

I diagram 4.1 presenteras arbetsmarknadsutbildningens omfång som deltagarantalets andel av arbetskraften. Mellan åren 1970 och 2002 pendlade andelen av arbetskraften som deltog i en arbetsmarknadsutbildning mellan 0,6 procent och 1,2 procent, med undantag för krisåren i början av 1990-talet. Fram till och med år 2009 sjönk andelen kraftigt och var som lägst 0,2 procent av arbetskraften. Diagrammet visar på en minskad prioritering av arbetsmarknadsutbildning när omfånget har varit krympande trots perioder av hög arbetslöshet. Särskilt tydligt syns detta i finanskrisens början, åren 2008-2009.

Från 2007 särredovisas de två garantiprogrammen, jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar. Diagrammet visar att andelen av arbetskraften som deltar i en utbildningsinsats som en del av ett garantiprogram har ökat, under år 2014 kom 46 procent av utbildningsdeltagarna från garantiprogrammen. Det tyder på att en allt större del av utbildningen ges i ett senare skede av arbetslöshetsperioden. Deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin har i genomsnitt varit arbetslösa i 14 månader innan de skrivs in i garantin. Utbildningsinsatserna sätts dessutom in i ett sent stadium av garantin. Under 2014 anvisades garantideltagarna till utbildning efter i genomsnitt 21 månaders arbetslöshet.⁴⁷

Det är en förändring som är viktig att beakta när utbildningarnas effekt och utfall diskuteras. Att utbildningarna ges till långtidsarbetslösa är inte fel, däremot innebär det en förändring jämfört med hur deltagarpopulationen såg ut under början av 2000-talet då AMV hade ett mål om att minst 70 procent av deltagarna skulle vara i arbete 90 dagar efter avslutad utbildning.⁴⁸ I Arbetsförmedlingens (2014a) studie exkluderas garantideltagare från vissa av de omfångs- och effektanalyser som presenterats. Så är inte fallet i denna rapport. För att ge en heltäckande bild av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning inkluderar vi samtliga individer som har ett beslut om utbildning, oavsett vilka övriga arbetsmarknadspolitiska program de deltar eller har deltagit i.⁴⁹

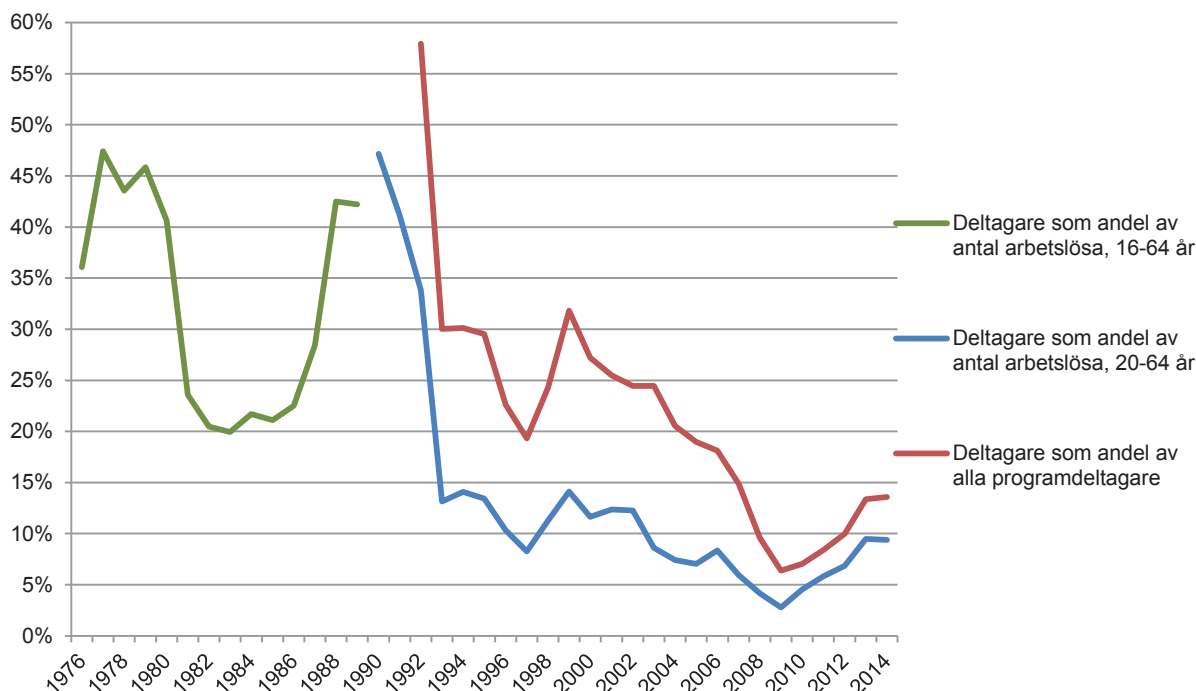
⁴⁷ Grape (2015), s.23

⁴⁸ SOU (2007:112); Forslund och Vikström (2011); Arbetsförmedlingen (2015a); Martinson och Lundin (2003)

⁴⁹ Arbetsförmedlingen (2014a)

Diagram 4.2

Andel i arbetsmarknadsutbildning av arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program, 1976-2014



Källor: AMS/Arbetsförmedlingen, SCB/AKU och egna beräkningar

Not: De arbetslösa som de i arbetsmarknadsutbildning utgör en andel av är före år 1990 i åldrarna 16-64 år och därefter i åldrarna 20-64 år. Den sistnämnda gruppen är mer relevant att mäta då den i lägre grad innehåller gymnasielever och andra unga som har en annan huvudsysselsättning än arbete.

Det är inte bara relativt arbetskraften som omfattningen av arbetsmarknadsutbildningen har minskat. Den blå linjen i diagram 4.2 visar antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning som andel av gruppen arbetslösa. Före år 1990 redovisas relativt arbetslösa i åldrarna 16-64 år, därefter relativt arbetslösa i åldrarna 20-64 år vilket innebär att en direkt jämförelse perioderna emellan inte är görbar. Diagrammet visar en stegvis minskning från år 1993 fram till bottenåret 2009. Minskningen skedde både i hög- och lågkonjunktur vilket innebär att programmet inte har använts strikt i konjunkturutjämnande syfte.⁵⁰ Andelen av de arbetslösa som får del av en yrkesinriktad utbildning har sjunkit under 2000-talet till mycket låga nivåer. År 2009 fick endast 1,9 procent av de arbetslösa en yrkesutbildning via Arbetsförmedlingen, andelen har ökat något de senaste åren men är kvar på historiskt låga nivåer. En liknande utveckling syns när andelen av det totala antalet programdeltagare som är i arbetsmarknadsutbildning studeras. Omläggningen av arbetsmarknadspolitiken efter regeringsskiftet hösten 2006 innebar en snabbare minskning av andelen programdeltagare i utbildning. Sedan år 2009 har andelen av programinsatserna som utgörs av utbildning ökat och ökningen sker nästan uteslutande inom den förberedande utbildningen.

Stora förändringar av deltagarsammansättningen

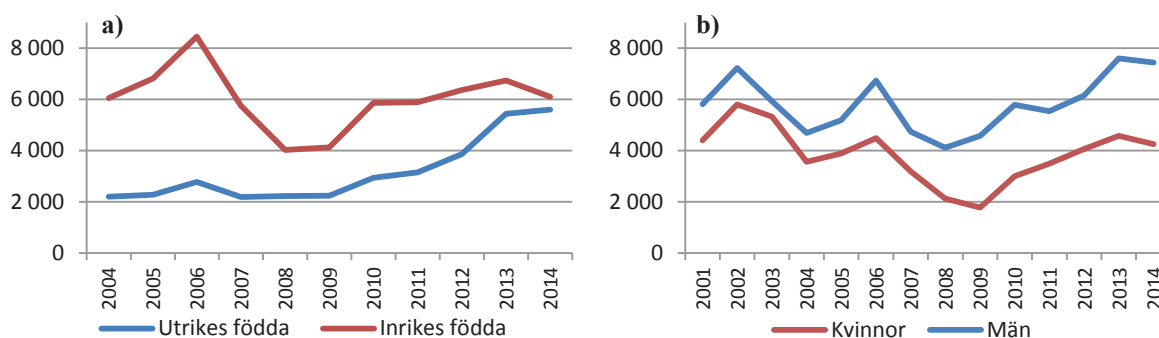
Enligt Forslunds och Vikströms (2011) genomgång av forskning och studier av arbetsmarknadsutbildningen så förändrades sammansättningen av utbildningsdeltagarna under tiden för 70-procentsmålet. Arbetsförmedlarna blev under början av 2000-talet mer selektiva i vilka som fick en utbildningsinsats och prioriterade i högre grad arbetssökande som stod närmare

⁵⁰ Forslund och Vikström (2011), s.52.

arbetsmarknaden och hade större förutsättningar att övergå i arbete efter genomförd utbildning.⁵¹ I Arbetsförmedlingens studie över arbetsmarknadsutbildningen från år 2014 konstateras dock att deltagarsammansättningen åter har förändrats, både vad gäller utbildningsbakgrund, födelseregion, arbetslöshetstid och kön.⁵²

Diagram 4.3

Genomsnittligt antal deltagare i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning, utrikes & inrikes födda, 2004-2014 samt kvinnor & män, 2001-2014



Källa: Arbetsförmedlingen samt egna beräkningar

Flera studier har tidigare noterat att deltagandet i arbetsmarknadsutbildning är ojämnt fördelat mellan kvinnor och män.⁵³ Denna vetskap till trots visar diagram 4.3 att utvecklingen inte har vänt. Gapet mellan antalet kvinnor och antalet män har ökat än mer under 2000-talet. Kvinnor utgjorde 36 procent av deltagarna under år 2014. Det är en minskning med 10 procentenheter sedan år 2003.

Diagram 4.3 visar också att antalet utrikes födda i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning har ökat markant under 2000-talet. Under 2014 var 48 procent av samtliga deltagare födda utanför Sverige. Under första kvartalet 2015 var 20 procent av arbetskraften 20-64 år, utrikes födda. Arbetslösheten i denna grupp var 17 procent att jämföra med 5 procent bland inrikes födda. Det innebär att utrikes födda utgör 43 procent av samtliga arbetslösa.⁵⁴ Överrepresentationen av utrikes födda i arbetsmarknadsutbildningen speglar därmed till stor del gruppens arbetsmarknadsposition.

Arbetsförmedlingen har sedan december 2010 ett ökat ansvar för etableringen av vissa nyanlända invandrare i arbetsför ålder (18-64 år) med uppehållstillstånd. De senaste åren har antalet flykting- och anhöriginvandrare ökat kraftigt. Etableringsreformen har därför delvis ställt nya krav på Arbetsförmedlingen.⁵⁵ Den ökade invandringen är en avgörande orsak till ökningen av antalet deltagare i förberedande utbildning där bland annat yrkessvenska ingår. Men som diagrammet visar har deltagarsammansättningen inom de yrkesinriktade utbildningarna också förändrats. Arbetsmarknadsutbildningen kan spela en viktig roll för etableringen på arbetsmarknaden genom att nyanlända får möjlighet att komplettera, och validera, den yrkeskompetens de redan har.

Könssegregationen fortsätter att öka

Till viss del kan den ojämsställda fördelningen av antalet utbildningsdeltagare förklaras av en skillnad i hur många kvinnor respektive män som är inskrivna på Arbetsförmedlingen som

⁵¹ Forslund och Vikström (2011), s.53.

⁵² Arbetsförmedlingen (2014a)

⁵³ Ex. SOU 2004:43; SOU 2007:112; de Luna 2008; Arbetsförmedlingen 2014a; Kullander och Wadensjö 2015.

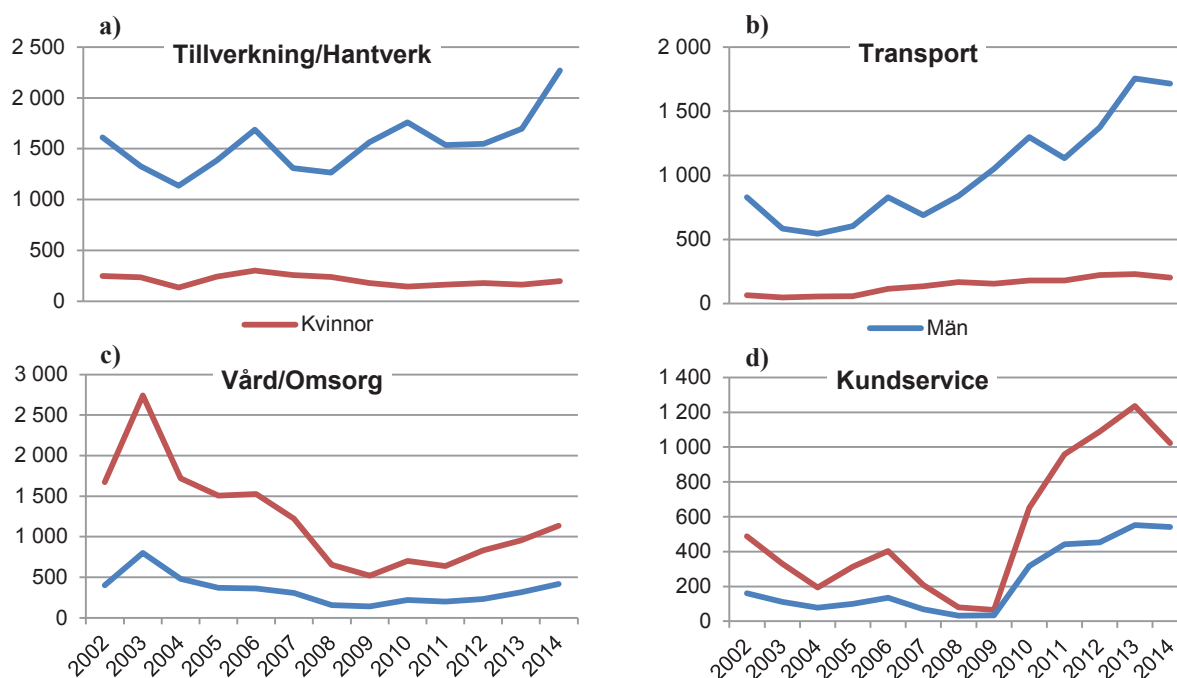
⁵⁴ SCB, arbetskraftsundersökning (AKU), första kvartalet 2015

⁵⁵ Riksrevisionen (2015), s.28 och 45ff.; Vedin (2015)

öppet arbetslösa eller sökande i program med aktivitetsstöd.⁵⁶ I mars 2015 var totalt 376 479 personer inskrivna, av dessa var 44 procent kvinnor och 55 procent män.

För att luckra upp könssegregationen på svensk arbetsmarknad fick AMV år 1993 ett mål om att aktivt verka för att förändra könsfördelningen mellan branscher. Målsättningen försvann 2007 i samband med omläggningen av myndighetsstrukturen. Kullander och Wadensjö (2015) konstaterar i sin studie av arbetsmarknadsutbildning i Norden att målsättningen inte kan anses ha uppnåtts under perioden fram till och med 2007. Sedan 1 maj 2015 är dock målsättningen tillbaka.⁵⁷

Diagram 4.4
Genomsnittligt antal kvinnor och män i fyra utbildningsinriktningar, 2002–2014



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

Diagram 4.4 visar deltagarutvecklingen i arbetsmarknadsutbildningens två största inriktningar bland män och de två största bland kvinnor under år 2014. Dessa diagram bekräftar Kullanders och Wadensjöes slutsats att ansvariga myndigheter inte har lyckats använda arbetsmarknadsutbildningarna för att minska könsuppdelningen på arbetsmarknaden. Tvärtom ser vi en motsatt utveckling.

Sedan år 2003 har det genomsnittliga antalet deltagare i den största kvinnodominerade utbildningen, vård/omsorg minskat med 1 990 deltagare. Det är en minskning med 56 procent. Detta beror på strukturella förändringar av kompetenskraven inom sjukvården som innebär att arbetsgivare idag ställer krav på certifierade yrkeskvalifikationer, något som normalt inte ges inom arbetsmarknadsutbildningen. Därför ges utbildningarna inom vård och omsorg idag i högre grad inom ramen för Yrkesvux, yrkeshögskolan eller på universitet och högskolor.⁵⁸

⁵⁶ Arbetsförmedlingen (2014a)

⁵⁷ Styrningen av, och målsättningarna för, arbetsmarknadspolitiken beskrivs mer utförligt i kapitel 7. Arbetsmarknadsdepartementet meddelade genom ett pressmeddelande den 6 mars 2015 att Regeringen beslutat att målsättningen skulle återinföras från 1 maj.

⁵⁸ Arbetsförmedlingen (2014a), s.13.; SOU (2007:112)

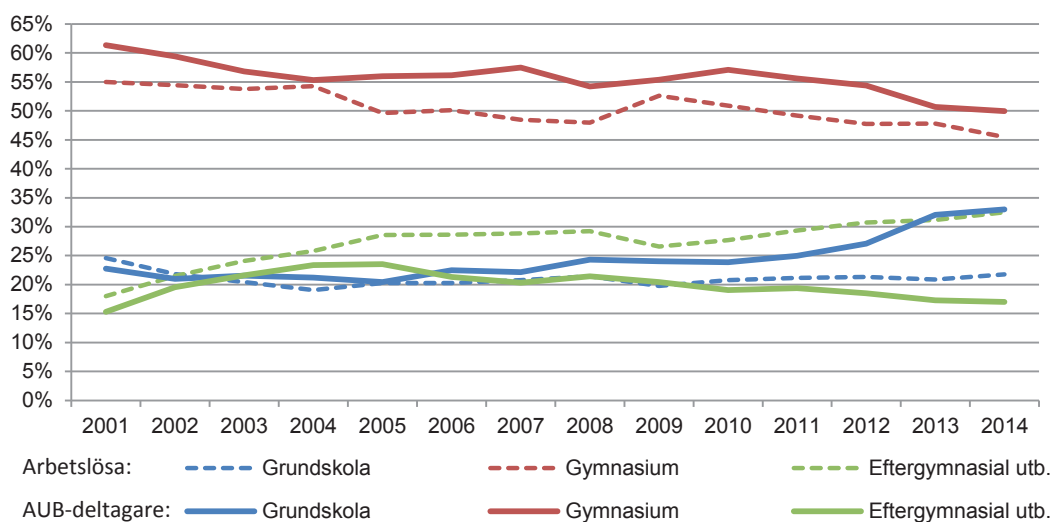
I Lofströms statliga utredning om den könssegregerade arbetsmarknaden konstaterades att också de ekonomiska resurserna inom arbetsmarknadsutbildningen är ojämnt fördelade mellan könen. Arbetsförmedlingen bekräftar detta mönster och under år 2013 var män genomgående överrepresenterade i dyrare och längre utbildningar.⁵⁹

Skillnader i utbildningsbakgrund

Under senare år har allt fler forskare och organisationer poängterat att utbildningsbakgrund är den viktigaste vattendelaren på arbetsmarknaden. För att få en fast förankring på arbetsmarknaden är en gymnasieutbildning näst intill en förutsättning.⁶⁰

Diagram 4.5

Utbildningsnivå bland deltagare i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning och bland arbetslösa 20-64 år (inkl. heltidsstuderande), 2001-2014



Källa: Arbetsförmedlingen och SCB/AKU samt egna beräkningar

Diagram 4.5 kompletterar bilden genom att visa utbildningsnivån hos arbetsmarknadsutbildningens deltagare samt bland alla arbetslösa. Diagrammet visar att gymnasieutbildning har varit något överrepresenterat bland utbildningsdeltagarna under hela mätperioden. Det är däremot bland dem med som högst grundskoleutbildning som störst förändring har skett. Andelen med grundskoleutbildning bland utbildningsdeltagarna har ökat med 9 procentenheter sedan år 2010 och gruppen är nu tydligt överrepresenterad. Diagrammet visar att så inte var fallet under större delen av 2000-talet. Slutligen visar diagrammet att eftergymnasialt utbildade är tydligt underrepresenterade bland deltagarna i arbetsmarknadsutbildning.

Ett par möjliga förklaringar till dessa förhållanden återfinns i tidigare forskning och studier. För det första är arbetslöshetstiden bland eftergymnasialt utbildade betydligt kortare och ytterligare utbildning är sällan deras främsta behov. För det andra kan en orsak till att grundskoleutbildade inte var överrepresenterade i början av 2000-talet ha varit det tillfälliga kunskapslyftet som pågick mellan år 1997 och 2002, vilket gav arbetslösa möjligheten att välja generella studier inom Komvux.⁶¹ Det kan det också hänga samman med den ökade selektion i deltagarurvalet till arbetsmarknadsutbildning som var en följd av Arbetsförmedlingens 70-procentsmål.⁶² Hur stor inverkan dessa förklaringar har haft kan vi däremot inte bedöma här.

⁵⁹ SOU (2004:43); Arbetsförmedlingen (2014b)

⁶⁰ LO (2013a); LO (2013b); LO (2014a)

⁶¹ Stenberg och Westerlund (2015), s.24.

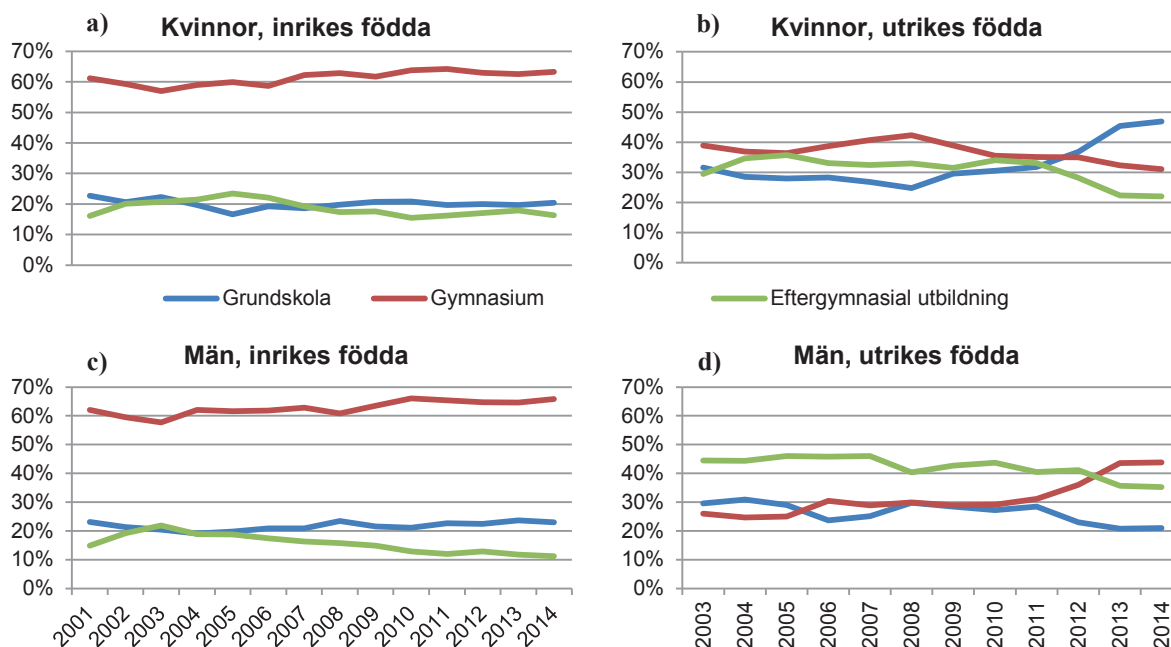
⁶² Forslund och Vikström (2011), s.20

Att de grundskoleutbildades överrepresentation har ökat under senare tid kan förklaras av att samtidigt som arbetsmarknadsutbildningen ser ut att ges allt senare i arbetslöshetsperioden.⁶³

Olika utbildningsnivåer bland inrikes och utrikes födda

Diagram 4.6

Andelen deltagare i arbetsmarknadsutbildning utifrån utbildningsnivå, kön och inrikes & utrikes födda, 2001-2014



Källa: Arbetsförmedlingen, egna beräkningar

Förändringen av arbetsmarknadsutbildningens deltagarsammansättning tydliggörs av diagram 4.6 där deltagarna beskrivs utifrån tre bakgrundsfaktorer: kön, födelseregion och utbildningsnivå. Diagrammet visar att utbildningsbakgrunden bland inrikes födda har varit relativt stabil under 2000-talet, med den lilla förändringen att andelen män med eftergymnasial utbildning har minskat något.

Bland utrikes födda är fördelningen mellan olika utbildningsnivåer betydligt jämnare. Utvecklingen bland kvinnor och män är däremot olika. Bland kvinnor har andelen med högst grundskoleutbildning ökat medan andelen med eftergymnasial utbildning har minskat de senaste åren. Under samma period har det bland män framförallt skett en ökning av andelen med gymnasieutbildning. Utifrån Vedins (2015) resonemang kan detta härledas till kvinnors och mäns olika positioner på arbetsmarknaden såväl som i flyktingssystemet. Män utgör en majoritet av antalet flyktinginvandrare medan kvinnor är i majoritet bland anhöriginvandrare.⁶⁴

Eftergymnasialt utbildade får längre utbildningar

Arbetsmarknadsutbildningar ska vara förhållandevis korta men längden på de yrkesinriktade utbildningarna har dock växlat över tid. Maxtiden för en utbildning är idag 6 månader. Regeringens förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program ger dock möjlighet till undantag från tidsgränsen om så krävs för att uppnå målet med utbildningen.⁶⁵

⁶³ Grape (2015), s.10.

⁶⁴ Vedin (2015)

⁶⁵ SFS (2000:634); Kullander och Wadensjö (2015)

Som nämnts ovan gavs olika typer av vård- och omsorgsutbildningar tidigare i högre grad som arbetsmarknadsutbildningar.⁶⁶ Utbildningsplatserna inom vård och omsorg är nu färre till antalet. Sohlmans offentliga utredning argumenterade för att den utvecklingen var nödvändig för att arbetsmarknadsutbildning även i fortsättningen ska vara så kort att det behåller sin särprägel som ett komplement till den reguljära utbildningen.⁶⁷

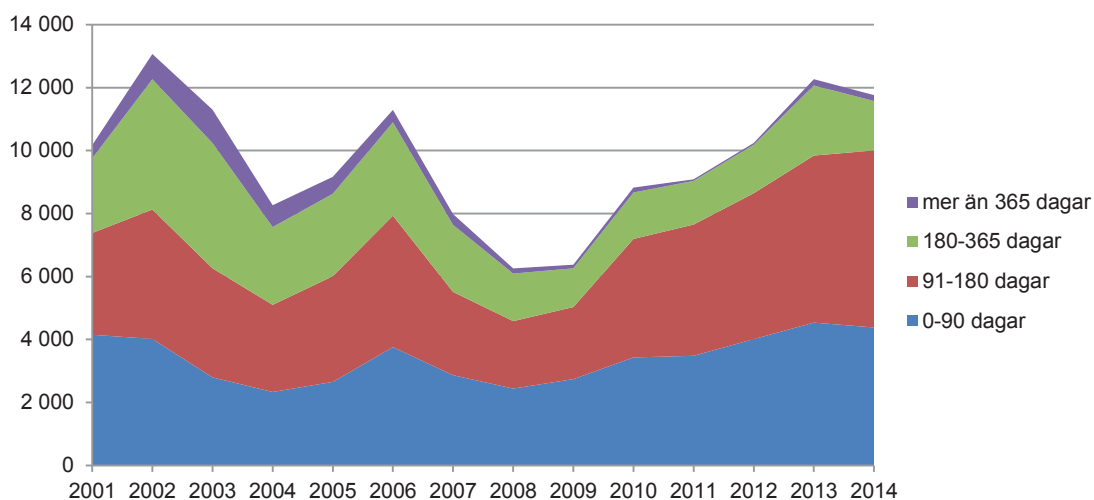
Under år 2006 överskred omkring 40 procent av deltagarna tidsgränsen på sex månader enligt Sohlmans utredning. Det ansågs till viss del vara ett resultat av att länsarbetsnämnderna tillsammans med ett starkt partsintresse i första hand prioriterade utbildningar som den regionala arbetsmarknaden ansågs behöva vilket ledde till fler avsteg från tidsreglerna.⁶⁸

Sedan år 2007 har såväl organiseringen av myndigheterna som genomför arbetsmarknadspolitiken som upphandlingssystemet förändrats. Det innebär att det har funnits goda möjligheter att tydligare avgränsa utbildningarnas längd till maximalt sex månader, i enlighet med förslaget i Sohlmans utredning.

Statistiken som redovisas här är behäftad med tydliga begränsningar. I Arbetsförmedlingens datasystem registreras varje enskilt beslut om utbildning och inte varje individs utbildningsplan. Det innebär att en individ kan registreras flera gånger om hen får beslut om flera olika utbildningar, eller får en utbildningsplan byggd på deltagande i ett antal olika utbildningsmoment. Statistikens uppbyggnad är dock densamma under hela mätperioden vilket innebär att förändring över tid kan analyseras. Däremot kan siffrorna inte helt ställas i relation till den analys som bland annat Sohlmans utredning (SOU 2007:112) presenterade.

Diagram 4.7

Antal utbildningsbeslut i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning utifrån utbildningens längd, 2001-2014



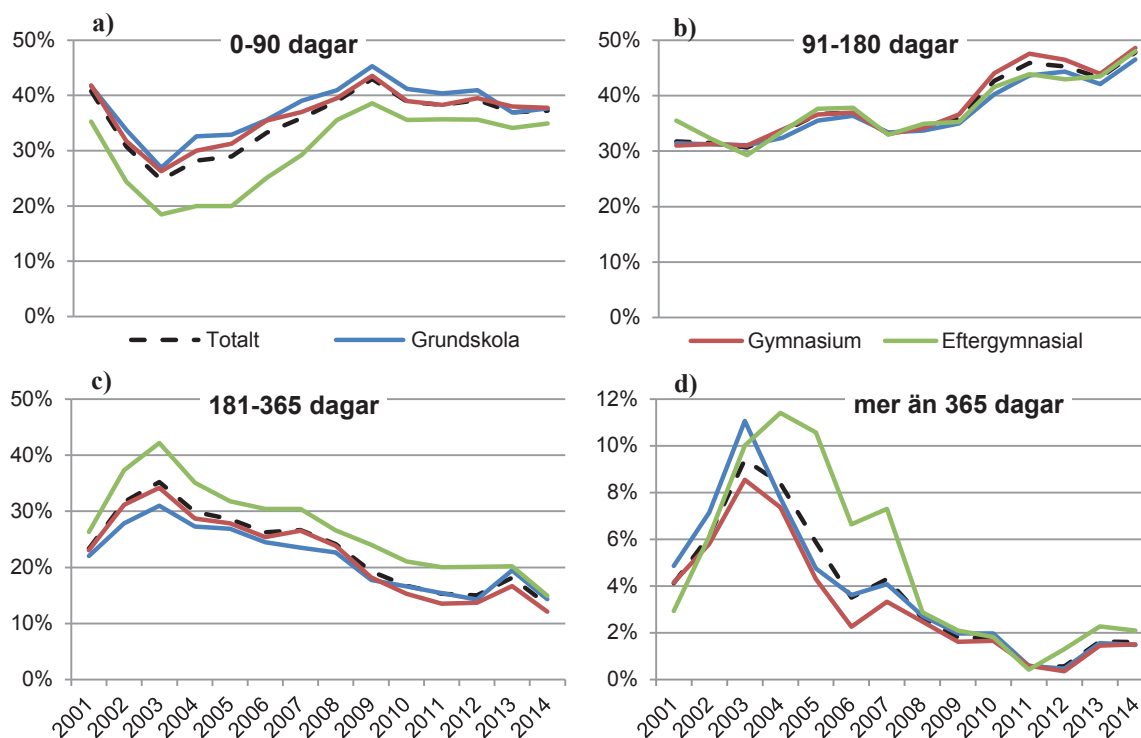
Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

Diagram 4.7 visar utvecklingen av antalet utbildningsbeslut utifrån utbildningens längd. Sedan år 2006 har de två längre tidsgrupperna ”180-365 dagar” och ”mer än 365 dagar” minskat medan antalet kortare beslut har ökat. Flest beslut ligger inom spannet 91-180 dagar och är därmed inom den tidsbegränsning på 6 månader som regeringen har satt upp.

⁶⁶ SOU (2007:112), s. 65

⁶⁷ Ibid. s. 205

⁶⁸ Ibid. s. 65

Diagram 4.8**Den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningens längd utifrån deltagarens utbildningsnivå, 2001-2014**

Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

I diagram 4.8 visas skillnaden i utbildningens längd utifrån deltagarnas utbildningsbakgrund. Diagrammen beskriver att personer med eftergymnasial utbildning i högre grad har fått längre arbetsmarknadsutbildning i förhållande till övriga utbildningsgrupper. Trenden var extra tydlig mellan åren 2003 och 2008. Därefter har skillnaderna minskat. Diagrammen visar också att utbildningarnas längd har skiftat under mätperioden. Andelen anvisningar som går till utbildningar mellan 0-90 eller 91-180 dagar har ökat på alla utbildningsnivåer medan andelen anvisningar som är mellan 181-365 dagar eller längre har minskat under 2000-talet.

Tidigare studier har visat att det främst är kortutbildade som gynnas av att delta i arbetsmarknadsutbildning.⁶⁹ Samtidigt visar diagrammen ovan att deltagare med eftergymnasial utbildning som får de längsta utbildningarna. En orsak till detta kan vara att utbildningarna för denna grupp riktar sig till mer kvalificerade yrken vilket kan kräva längre utbildning.

Kortfattat om en förändrad deltagarpopulation

Vår genomgång visar att den aktiva arbetsmarknadspolitikens tidigare flaggskepp har fått en allt mindre roll. Andelen arbetslösa som får del av en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning är betydligt färre än tidigare. Deltagarpopulationen har också förändrats. Som en följd av att en allt större andel av utbildningsinsatserna ges inom jobb- och utvecklingsgarantin finns flera tecken på att arbetsmarknadsutbildningen i allt högre utsträckning riktas till långtidsarbetslösa, kort utbildade och utrikes födda. Det är delvis en effekt av politiska beslut som har inneburit att de rustande insatserna har senarelagts i arbetslöshetstiden.

⁶⁹ de Luna *et al.* (2008); Forslund och Vikström (2011)

4.2. Effekt och utfall av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning

Att studera resultatet av ett arbetsmarknadspolitiskt program kan vara komplext och det händer att olika sätt att se på resultat blandas samman. Härifrån kommer vi därför dela upp det i två olika studiesätt: utfall och effekt. I Arbetsförmedlingens egna studier görs en åtskillnad mellan uppföljning och utvärdering.⁷⁰

I uppföljningen av arbetsmarknadsutbildningen är det deltagarens *utfall* som redovisas. Med andra ord, hur stor andel av deltagarna är i arbete X dagar efter avslutad utbildning? Detta mått berättar enbart hur det gick för individerna efteråt. Det säger däremot inte om det var utbildningen som ledde till att individen gick från arbetslöshet till i arbete.

Utfallet för deltagare påverkas inte bara av utbildningens kvalitet utan också av externa förhållanden såsom konjunkturläge, arbetsgivares krav på arbetskraften och diskriminering.⁷¹ I lågkonjunktur med låg efterfrågan på arbetskraft kan det vara svårare att ta sig in på arbetsmarknaden även om den arbetssökande har deltagit i ett program av god kvalitet.⁷² När utbudet av ledig arbetskraft är stort ökar risken för så kallade ”scarring”-effekter vilket innebär att arbetsgivare kan uppfatta tidigare arbetslöshet som en signal om låg produktivitet.⁷³ När valmöjligheten är stor för arbetsgivaren riskerar personer med tidigare arbetslöshet därför att väljas bort även om de har skaffat sig ny kompetens t.ex. genom arbetsmarknadsutbildning. Det motsatta gäller under högkonjunkturer och arbetskraftsbrist.

Utfallet påverkas också av att många arbetslösa, särskilt deltagare i garantiprogrammen, tar del av en palett av olika åtgärder för att ta sig till jobb vilket innebär att det inte går att fastslå att det var arbetsmarknadsutbildningen i sig som var orsaken till att deltagaren gick från arbetslös till i arbete.

Effekten av arbetsmarknadsutbildning kan således inte fastslås genom att studera det enskilda utfallet. För att utvärdera *effekten* av att delta i arbetsmarknadsutbildning kan till exempel skillnaden i utfall mellan en deltagargrupp och en jämförelsegrupp undersökas. Jämförelsegruppens sammansättning ska då i alla avgörande faktorer spegla deltagargruppen, bortsett från att jämförelsegruppen inte deltog i en utbildning under tiden i arbetslöshet. Detta sätt att utvärdera fångar till stor del effekten av att delta i arbetsmarknadsutbildning jämfört med att inte delta. Under senare år har en rad olika effektstudier publicerats,⁷⁴ dessa bygger alla på ovanstående princip men skiljer delvis i på vilket tidsperspektiv effekten studeras.^{75, 76}

⁷⁰ Arbetsförmedlingen (2014a), s. 3

⁷¹ jmf. Vedin (2015); Carlén (2014)

⁷² Forslund och Vikström (2011)

⁷³ Vedin (2015)

⁷⁴ Se t.ex. Okeke (2005); de Luna *et al.* (2008:1); Arbetsförmedlingen (2009); Gartell *et al.* (2013:1); Arbetsförmedlingen (2014a); Gerdes (2015). För analyser av olika effektstudier och genomgång av forskning, se Calmfors *et al.* (2002); Forslund och Vikström (2011).

⁷⁵ Gartell *et al.* (2013:1), s. 11ff; de Luna *et al.* (2008:1), s. 6f.

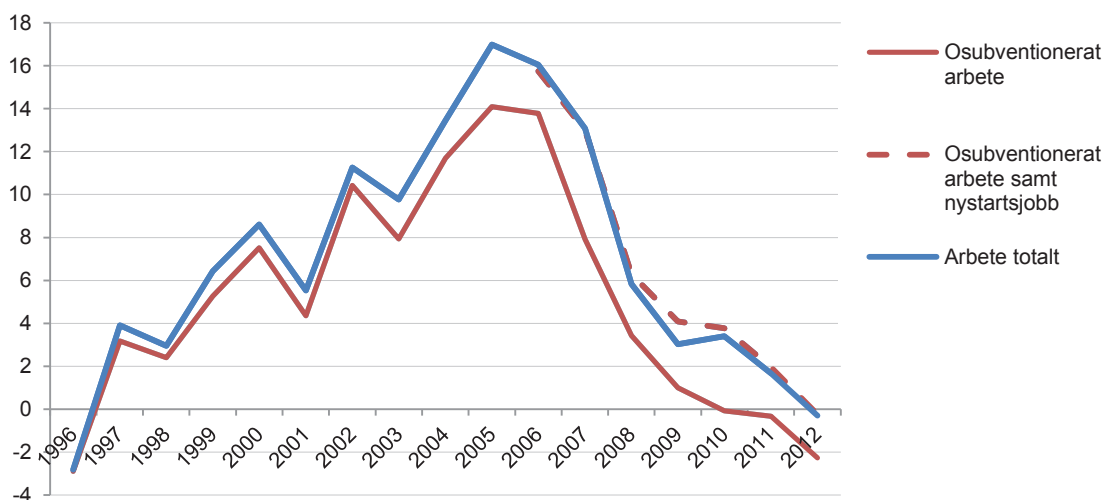
⁷⁶ Metoden för en effektstudie bygger på antagandet att alla faktorer som påverkar både sannolikheten att påbörja ett arbetsmarknadspolitiskt program och sannolikheten att få ett arbete är observerbara. Studieobjektet matchas således med en jämförbar grupp sett till obesvarbara faktorer (tvillingar) såsom kön, ålder, födelseland, arbetslöshetstid och tidpunkt för genomgången av programmet. För närmare diskussion kring metoderna, se Gartell *et al.* (2013); Gerdes (2015).

Försämrade effekter på senare tid

På senare tid har effekten av arbetsmarknadsutbildningen återigen ifrågasatts från flera håll och i Arbetsförmedlingens årliga arbetsmarknadsrapport för både år 2014 och år 2015 konstaterades att de goda effekter som tidigare hade skattats har försvunnit.⁷⁷

Diagram 4.9

Effekter av att ha deltagit i arbetsmarknadsutbildning jämfört med att inte ha deltagit i arbetsmarknadsutbildning, ett år efter avslutad utbildning, i procent.



Källa: Arbetsförmedlingen (2014a, s. 4)

Diagram 4.9 är lånat från Arbetsförmedlingen (2014a) och visar att sannolikheten att få jobb efter att ha deltagit i arbetsmarknadsutbildning jämfört med att inte ha deltagit i utbildning, har minskat. Under toppåret 2005 var effekten på sannolikheten att få jobb 17 procent. Under år 2012 var effekten obefintlig och enligt Arbetsförmedlingen (2015a) var effekten negativ under år 2013. Om effekten på att gå vidare till osubventionerade anställningar studeras separat var effekten under år 2012 tydligt negativ.⁷⁸

de Luna *et al.* (2008) fann i sin studie att effekten av att delta i arbetsmarknadsutbildning under åren 2002-2004 skiljde sig mellan olika grupper. Störst effekt fick deltagande bland arbetslösa med högst grundskoleutbildning där det var 34 procent vanligare att man var i arbete efter tre år. Bland personer med eftergymnasial utbildning var samma effekt 12 procent. Även personer födda utanför Norden hade, jämfört med inrikes födda, en god effekt av att delta i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. Dessa skattningar följs upp i Arbetsförmedlingens interna undersökning där anställningarna även delas in i subventionerade och osubventionerade. Undersökningen visar att programeffekterna mellan år 2000 och år 2007 var ungefär lika goda för utomnordiskt och inomnordiskt födda. Från år 2008 och framåt försämrades effekten för båda grupperna men försämringarna var större bland utomnordiskt födda deltagare. Även bland deltagare som högst hade genomgått en grundskoleutbildning var utvecklingen positiv under decenniets första år medan effekten försämrades mellan åren 2006 och 2011. Under år 2012 ökade den något igen.⁷⁹

Arbetsförmedlingen kommer fram till att den generella effekten av deltagande i arbetsmarknadsutbildning har minskat sedan åren 2006-2007. Det kan ha många olika förklaringar. Utöver ett försämrat konjunkturläge och låg efterfrågan på arbetskraft har arbetsmarknadspoliti-

⁷⁷ Arbetsförmedlingen (2014c), Arbetsförmedlingen (2015a)

⁷⁸ Arbetsförmedlingen (2014a), s. 4

⁷⁹ de Luna *et al.* (2008); Arbetsförmedlingen (2014a).

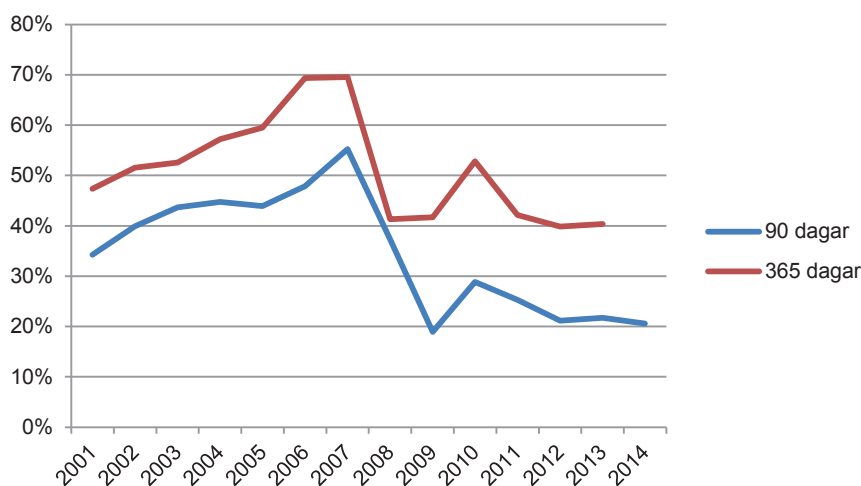
kens resurser i högre grad riktats till långtidsarbetslösa. Vår kartläggning har inte fastslagit att andelen deltagare som är långtidsarbetslösa har ökat. Däremot indikerar den ökande andelen garantideltagare i arbetsmarknadsutbildningen liksom överrepresentationen av andra grupper med hög långtidsarbetslöshet, såsom kortutbildade och utrikes födda, att det är så. I tidigare studier beskrivs den förändrade deltagarpopulationen tillsammans med ett svårare arbetsmarknadsläge som de troliga orsakerna till att utbildningen inte får samma effekt.⁸⁰ Diskussionen om den försämrade effekten fördjupas i avsnitt 5.2 och 5.3.

Andel i arbete minskar kraftigt

Effekten av att delta i arbetsmarknadsutbildning har försämrats sedan mitten av 2000-talet. Det behöver inte innebära att utfallet har försämrats. Nedan redovisas antal och andel av utbildningsdeltagarna som är i arbete 90 respektive 365 dagar efter att utbildningen är avslutad. I statistiken inkluderas alla som har fått ett beslut om arbetsmarknadsutbildning. Det innebär att deltagare både inom och utanför garantierna är med. De arbets sökande kan också ha fått fler arbetsmarknadspolitiska insatser, såsom subventionerade anställningar, praktik eller andra utbildningsinsatser vilket betyder att resultaten här inte säger något om effekten av den specifika arbetsmarknadsutbildningen utan endast något om hur det har gått för deltagarna.

Diagram 4.10

Andel deltagare i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning i arbete 90 och 365 dagar efter avslutad utbildning, 2001-2014



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

Diagram 4.10 visar att en allt mindre del av deltagarna går vidare till arbete inom ett år efter avslutad arbetsmarknadsutbildning. Det förklaras dels av det försämrade arbetsmarknadsläget men flera andra studier menar också att politikens förändrade prioritering där långtidsarbetslösa har satts i fokus för arbetsmarknadspolitiken kan påverka utfallet.⁸¹

Om deltagare som ingår i något av garantiprogrammen exkluderas blir utfallet bättre. Under år 2012 hade 21 procent av alla deltagare arbete efter 90 dagar medan 29 procent bland deltagarna som inte var i garantierna var i arbete.⁸²

⁸⁰ Forslund och Vikström (2011); Gartell *et al.* (2013:1); Arbetsförmedlingen (2014a), s. 32f

⁸¹ Gartell *et al.* (2013:1); Arbetsförmedlingen (2014a); Kullander och Wadensjö (2015).

⁸² Arbetsförmedlingen (2014a), s. 3; jmf. de Luna *et al.* (2008); Gartell *et al.* (2013:1).

Minskade skillnader mellan utbildningsinriktningarna

I tidigare studier har det framkommit tydliga skillnader i utfallet för deltagare från olika utbildningsinriktningar. De Luna *et al.* (2008) studerade effekten av fyra utbildningsinriktningar (vård/omsorg, tillverkning/hantverk, maskinoperatör, transport) och fann att utbildningar inom transport hade en stor och snabb effekt medan utbildningar inom tillverkning och hantverk hade en betydligt svagare.⁸³ Sett till utfallet: hur många som har gått vidare till arbete inom 90 dagar visar Arbetsförmedlingen (2014a) en generell nedgång för samtliga inriktningar under åren efter finanskrisen. Även här tycks deltagare i transportinriktningen klara sig bättre än deltagare i övriga inriktningar.⁸⁴

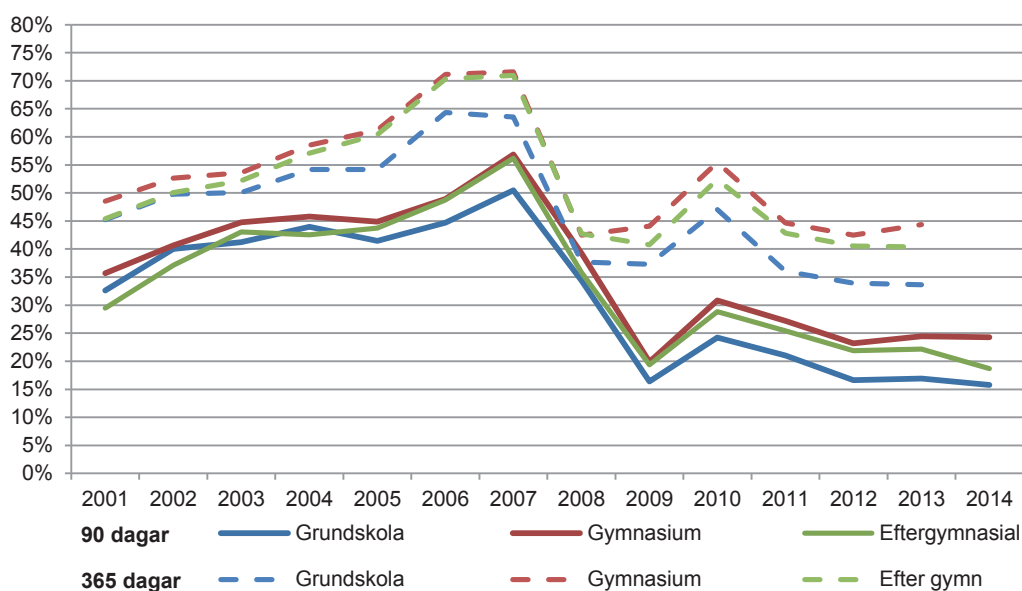
Skillnaderna mellan de inriktningar som de Luna *et al.* analyserade minskar när vi studerar andel deltagare i arbete 90 respektive 365 dagar efter avslutad utbildning utifrån inriktning under åren 2001-2014. Transportutbildningarna ligger fortsatt högt, men är inte lika tydligt högre än övriga inriktningar. Istället är kultur och media den inriktning som över tid får bäst utfall. Svagast utveckling visar utbildningarna inom vård och omsorg: under år 2004 fick 50 procent av deltagarna arbete inom 90 dagar. Tio år senare var andelen endast 12 procent. Det kan antas hänga samman med strukturella förändringar inom vården där arbetsgivarna idag i stora drag kräver certifiering av yrkeskvalifikationerna vilket inte erbjuds på samma sätt inom arbetsmarknadsutbildningen.⁸⁵

Gymnasieutbildade har störst chans till arbete

Effektstudierna visade att effekten av arbetsmarknadsutbildning före finanskrisen var betydligt högre bland deltagare med en kortare utbildning jämfört med personer som hade en längre utbildning.⁸⁶ Detta gäller inte när vi endast tar hänsyn till hur stor andel som går vidare till arbete.

Diagram 4.11

Andel deltagare i arbete efter 90 dagar och 365 dagar, utefter deltagarens utbildningsnivå, 2001-2014



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

⁸³ De Luna *et al.* (2008), s. 34f.

⁸⁴ Arbetsförmedlingen (2014a), s. 13

⁸⁵ SOU (2007:112), s. 87

⁸⁶ de Luna *et al.* 2008, s. 31ff

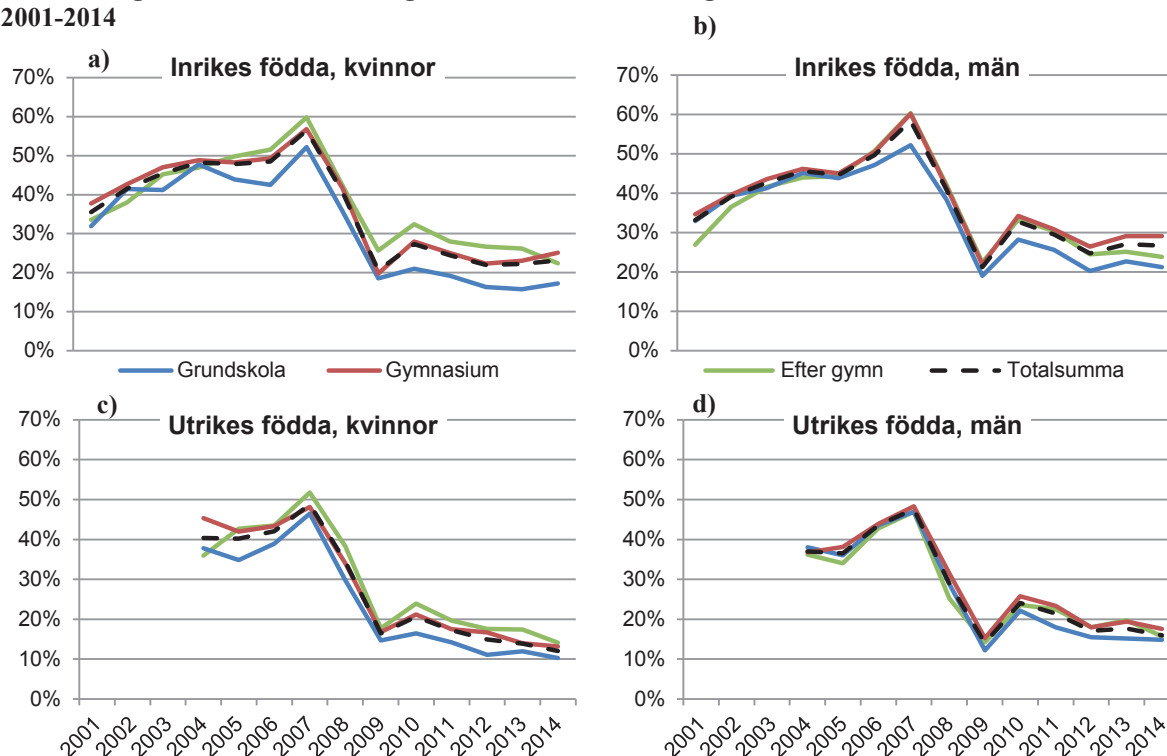
Diagram 4.11 visar att det endast var en liten skillnad mellan olika utbildningsgrupper i andelen som har gått vidare till arbete 90 respektive 365 dagar efter avslutad utbildning under åren 2001 till 2005. Därefter blir utfallet allt sämre för personer med grundskoleutbildning som högsta avslutad utbildningsnivå. Under år 2013 var drygt 33 procent av deltagarna med gymnasieexamen i arbete ett år efter avslutad arbetsmarknadsutbildning medan nivån för personer med grundskoleutbildning var 9 procentenheter lägre.

Klass, kön, födelseregion och ålder ger olika utfall

Andelen utbildningsdeltagare som går vidare till jobb 90 respektive 365 dagar efter avslutad utbildningsinsats ser olika ut beroende på utbildning, vilket beskrevs ovan, men också utifrån födelseregion (utrikes/inrikes född) och kön. Efter finanskrisen har en skillnad mellan könen uppkommit, från att vara nära noll under år 2008 till att det år 2014 var 22 procent av männen och 18 procent av kvinnorna som var i arbete 90 dagar efter utbildning.

Diagram 4.12

Andel deltagare i arbete efter 90 dagar, utifrån kön, utbildningsnivå och inrikes & utrikes födda, 2001-2014



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

I diagram 4.12 studeras intersektionen mellan utbildning, kön och födelseregion. Diagrammen visar att kvinnor i lägre utsträckning än män är i arbete 90 dagar efter avslutad utbildning och utrikes födda är i lägre grad i arbete än inrikes födda. Utfallet i jobb inom 90 dagar är som högst bland inrikes födda män med gymnasieutbildning medan det är lägst bland utrikes födda kvinnor med grundskoleutbildning. Detta är inte oväntat utan följer de mönster som återfinns på arbetsmarknaden i stort.⁸⁷

Däremot framkommer två intressanta observationer. För det första är andelen gymnasieutbildade män i arbete 90 dagar efter utbildning högre än motsvarande andel bland eftergymnasialt utbildade män. Det gäller män, men är som tydligast bland inrikes födda. Då eftergymnasialt

⁸⁷ jmf. Vedin (2015)

utbildade har en högre sysselsättning och lägre arbetslöshet generellt så är detta en något förvånande utveckling. Skillnaderna mellan utbildningsgrupperna är dock mycket små. För det andra är spridningen mellan olika utbildningsgrupper, efter år 2009, större bland inrikes födda än bland utrikes födda. Det kan ha flera olika förklaringar såsom höga språkkrav, diskriminering, skillnader i nätverk mellan inrikes och utrikes födda samt att utbildning genomförd i annat land inte värderas lika högt som likvärdig utbildning i Sverige. Dessa faktorer stärks i sin vikt i tider av hög arbetslöshet.⁸⁸

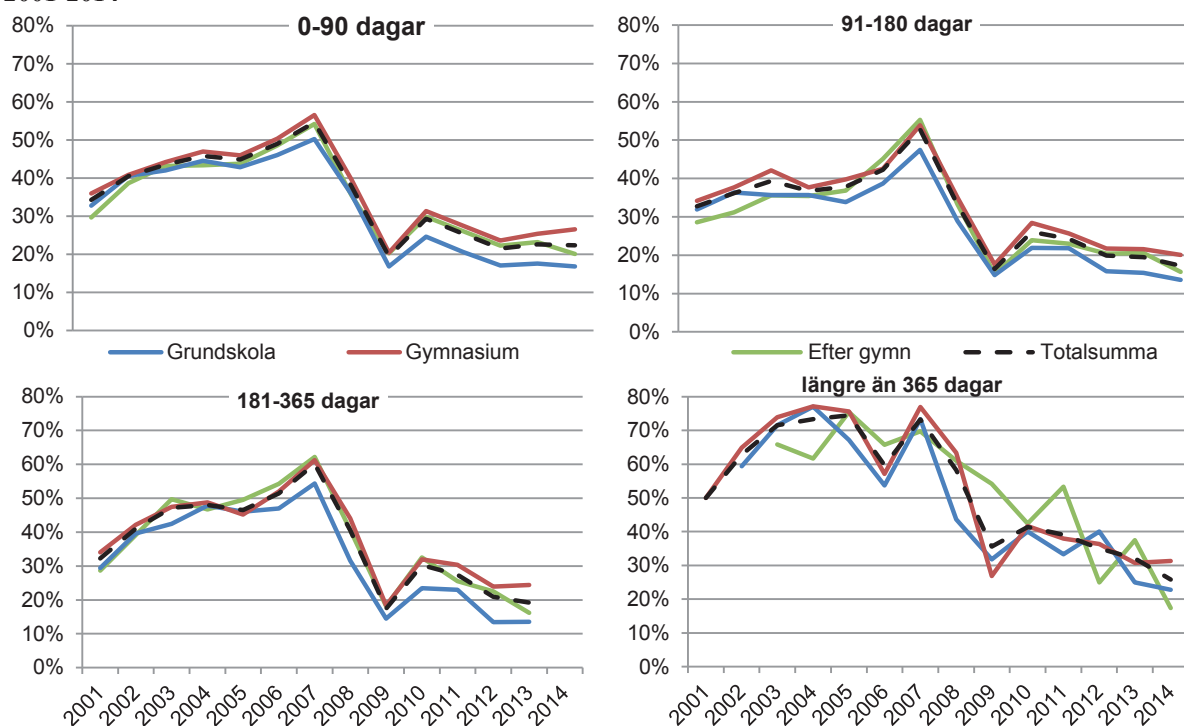
Även när utfallet studeras utifrån olika åldersgrupper syns ökande skillnader efter finanskrisen. Under de senaste tre åren har andelen i arbete efter 90 dagar i de yngsta åldersgrupperna, under 20 år och 20-24 år, ökat från 24 till 28 procent. I övriga åldersgrupper har andelen fortsatt sjunka och är nu mellan 19 och 14 procent. Skillnaderna är inte riktigt lika stora efter 365 dagar, även om de yngsta kommer bäst ut. De äldsta har konsekvent svårast att övergå till arbete efter genomförd utbildning.

Skillnader i utfall beroende på utbildningslängd

I diagram 4.8 visades att deltagare med längre utbildning oftare får ta del av längre arbetsmarknadsutbildningar än personer med kortare utbildning. När utfallet studeras utifrån arbetsmarknadsutbildningens omfång blir variationen än större.

Diagram 4.13

Andel i arbete 90 dagar efter avslutad utbildning utifrån utbildningsbakgrund och utbildningens längd, 2001-2014



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

Diagram 4.13 visar att bland deltagare som fick en längre arbetsmarknadsutbildning var 5-10 procentenheter fler deltagare i arbete än bland deltagare som fick en kortare utbildning. Från och med år 2008 sjunker andelen för samtliga och låg år 2014 mellan 17 och 25 procent alla utom bland dem med längst utbildning. Eftersom antalet deltagare med en utbildning längre än 365 dagar är relativt litet så får enskilda utfall tydligare genomslag i diagrammet. Med det i

⁸⁸ Vedin (2015)

minnet är trenden i ändå intressant. Andelen i arbete 90 dagar efter avslutad utbildning fortsätter att sjunka bland dem som får längst utbildning medan den negativa trenden ser ut att ha brutits bland deltagare som får utbildning på högst 90 dagar och den genomsnittliga nivån har stannat runt 21-22 procent de senaste tre åren.

Utfallet ett år efter avslutad arbetsmarknadsutbildning är däremot ett annat. Den genomsnittliga andelen i arbete var under år 2013 omkring 40 procent, oavsett om deltagarnas utbildning var 0-90, 91-180 eller 181-365 dagar lång. Bland deltagare som hade genomgått en utbildning på över 365 dagar var däremot 64 procent i arbete ett år efter avslutad utbildningsinsats.

Mönstren är lika oavsett om vi studerar utfall på 90 eller 365 dagar efter avslutad utbildning. Det är deltagare med grundskoleutbildning som har lägst vidaregång till arbete i samtliga fyra grupper och deltagare med gymnasieutbildning som har bäst utfall undantaget personer som har gått en utbildning på minst 365 dagar. Där är andelen med eftergymnasial utbildning 12-15 procent högre än bland de andra två utbildningsnivåerna.

Kortfattat om effekt och utfall

I avsnitt 4.2. har vi beskrivit flera olika sätt att mäta effekt och utfall av arbetsmarknadsutbildningen. Trenden är entydig. Oavsett om vi ser till effekten av att delta en arbetsmarknadsutbildning jämfört med att inte göra det, eller om vi ser till hur många som går vidare till arbete inom tre månader eller ett år, så pekar kurvorna nedåt. För att kunna ta ställning till hur bra arbetsmarknadsutbildningen fungerar bör dessa resultat sättas in i en kontext av läget på arbetsmarknaden, ekonomin och politiken. I avsnitt 5.2 och 5.3 kommer effektstudiernas resultat att diskuteras ytterligare. Vår genomgång av utfallet ger oss, utöver de negativa mönstren, en viktig slutsats: mönstren följer övriga arbetsmarknadsmönster. De grupper som kommer bäst ut är grupper som i stort har goda chanser att ta sig från arbetslöshet till arbete, medan grupperna med sämst utfall också är de som i övrigt har svagast arbetsmarknadsanknytning. Det understryker att utfallen inte är ett tillräckligt underlag när det gäller att bedöma arbetsmarknadsutbildningens kvalitet. Som exempel kan effekten av att delta i en arbetsmarknadsutbildning vara högre bland kortutbildade samtidigt som andelen som går vidare till jobb är lägre i denna grupp, jämfört deltagare med längre utbildning. Förändrade utfall kan dock vara en indikation på att effekten är på väg att förändras.

4.3. Yrkesutbildning i det reguljära utbildningssystemet

I kapitel 2 presenterades vår avgränsning mellan förstautbildning: den utbildning en individ går inför sin primära arbetsmarknadsetablering såsom en yrkesförberedande gymnasieutbildning, examen från yrkeshögskola eller examen från universitet eller högskola samt omställningsutbildning: utbildning som sker efter arbetsmarknadsetablering. För arbetsmarknadsutbildning sker detta vid arbetslöshet eller som förberedelse inför strukturomvandling. Här presenteras den yrkesinriktade utbildningen inom det reguljära utbildningssystemet kortfattat för att vi ska få en sammanhållen bild av hela paletten av yrkesinriktad utbildning.

Under de senaste femton åren har skiljelinjen mellan det reguljära och Arbetsförmedlingens utbildningssystem förändrats. Inom Komvux och på yrkeshögskolan ges idag allt fler utbildningar som riktas till personer i omställning eller i behov av kompetenshöjning. Statskontoret (2012) beskriver det som att det sker en uppdelning utifrån branscher eller kvalifikationsnivåer mellan arbetsmarknadsutbildning och yrkesutbildning inom det reguljära utbildningssystemet. Arbetsmarknadsutbildningen har en övervikt av industri-, tillverknings- och transportutbildningar medan vård och omsorg samt utbildningar inriktade mot mer avancerade tjäns-

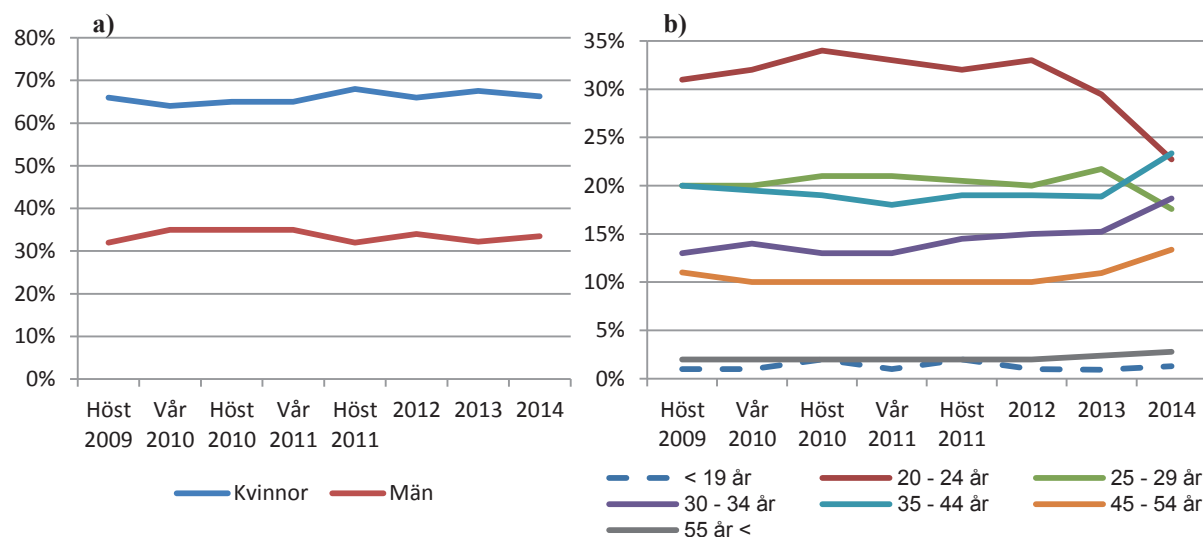
temannyrken finns inom det reguljära systemet.⁸⁹ Statskontorets slutsats bekräftas delvis av Skolverket som menar att många av de aktörer som är inblandade i den kommunala Yrkesvuxenutbildningen, politiker, kommunala tjänstemän och utbildningsanordnare, ser utbildningsformen som en arbetsmarknadsåtgärd. Det gör att innehållet tenderar att likna arbetsmarknadsutbildningen.⁹⁰

Kommunal yrkesutbildning – Yrkesvux

I budgetpropositionen för år 2009 lanserade regeringen en satsning på yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning, Yrkesvux. Utbildningsformen har funnits sedan hösten 2009 och syftet är att motverka brist på behörig arbetskraft med yrkesutbildning samt att nå de grupper i arbetskraften som saknar gymnasial yrkesutbildning eller har behov av att komplettera sin utbildning.⁹¹ Under år 2014 deltog 28 387 personer inom den Komvuxs yrkesinriktningar, vilket innebär en minskning med 5 000 från år 2013.

Det statistiska underlaget för Yrkesvux är begränsat och utgår inte från samma kategoriseringar som arbetsmarknadsutbildningen. Bortfallet är också i vissa fall betydande vilket gör det svårt att jämföra enskilda bakgrundsfaktorer med varandra.

Diagram 4.14
Deltagare i Yrkesvux utifrån kön och ålder, hösten 2009–2014



Källor: Statskontoret 2012: 28; Skolverket 2013; Skolverket 2014a; Skolverket 2015 samt egna beräkningar

I diagram 4.14a beskrivs deltagarna utifrån kön och i diagram 4.14b utifrån ålder, två parametrar där bortfallet är begränsat. Diagrammen visar att i motsats till arbetsmarknadsutbildningen så är kvinnor dominerande i Yrkesvux och utgör omkring två tredjedelar. Deltagarna i Yrkesvux är yngre än deltagarna i arbetsmarknadsutbildning. Samtidigt visar diagrammet att stora förändringar i åldersstrukturen håller på att ske. Till och med år 2013 utgjorde grupperna 20-24 år och 25-29 år de två största åldersgrupperna. Under år 2014 förändrades detta och nu är gruppen 35-44 år störst. År 2013 utgjorde deltagare yngre än 30 år en majoritet, 53 procent. Ett år senare har majoriteten skiftat och deltagare som är 30 år eller äldre utgör 58 procent. Yrkesvux har under åren 2009-2013 i första hand varit en förstautbildning för deltagarna. Samtidigt har en betydande del av deltagarna hela tiden varit mitt inne i sitt arbetsliv och stu-

⁸⁹ Statskontoret (2012:28) s. 33f.

⁹⁰ Skolverket (2015) s. 5

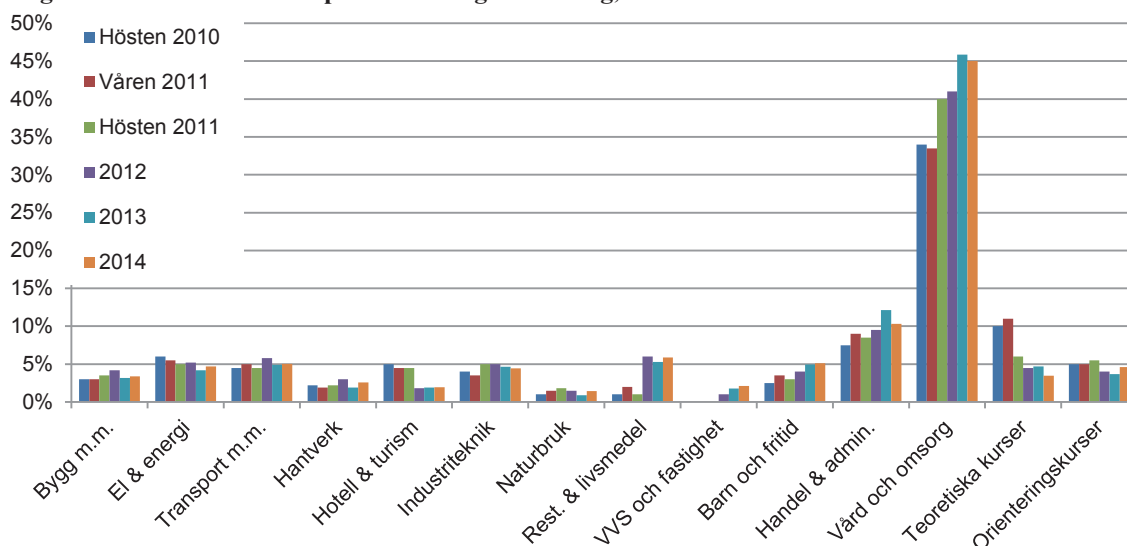
⁹¹ Proposition 2008/09, uo16:8.2.2

derar troligen med omställning eller kvalifikationshöjning som syfte. Åldersförändringarna under år 2014 tyder på att allt fler av eleverna troligen är ute efter en omställningsutbildning.

Tidigare visade vi att andelen utrikes födda inom arbetsmarknadsutbildningen har ökat kraftigt och var 48 procent år 2014. Även inom Yrkesvux är gruppen överrepresenterad och utgjorde under år 2014 omkring 30 procent.⁹² Det visar samtidigt på en markant skillnad mellan de olika utbildningssystemens deltagarsammansättning, även om vi beaktar att uppgift om födelseregion saknas för 10 procent av deltagarna i Yrkesvux.

Diagram 4.15

Deltagare i Yrkesvux fördelat per utbildningsinriktning, hösten 2010-2014



Källor: Statskontoret 2012:28; Skolverket 2013; Skolverket 2014a, Skolverket 2015 samt egna beräkningar
 Not: Observera att siffrorna från hösten 2010, våren 2011 och hösten 2011 inte är direkt jämförbara med 2012 och 2013. Kategoriseringen har också förändrats över tid. För 2012 utgör kategori "Hotell & turism" av andelen som läst "hotell & restaurang". Deltagare i kurser som tidigare kategoriserats som "livsmedel" är här inplockade i "restaurang och livsmedel".

I diagram 4.15 visas fördelningen av deltagare i Yrkesvux utifrån utbildningsinriktning. Som tidigare studier har konstaterat har allt större del av vård- och omsorgsutbildningarna flyttat över till det reguljära systemet och denna inriktning hade 45 procent av alla deltagare under 2014.⁹³

Den ojämna könsfördelningen bland deltagare förklaras, som tidigare angivits, av att den könssegregerade arbetsmarknaden återspeglas i utbildningsvalen. Enligt SCB:s statistik för levnadsförhållanden utgörs vård- och omsorgssektorn till 81 procent av kvinnor år 2014. När arbetsgivarens krav förändras så att certifiering eller andra typer av formaliserade meritintyg blivit krav vid anställning så har också kvinnorna flyttat till utbildningarna som ges inom det reguljära utbildningssystemet.⁹⁴

⁹² Skolverket (2015)

⁹³ SOU (2007:112); Statskontoret (2012:28); Arbetsförmedlingen (2014b).

⁹⁴ Arbetsförmedlingen (2014a), s. 13

En viktig konsekvens av detta är en ökad ojämställdhet i finansieringen av omskolning. Studier inom Yrkesvux ska i första hand finansieras med studiemedel från Centrala Studiestödsnämnden (CSN) vilket innebär att deltagarna till stor del får finansiera sin utbildning med lån. Under år 2013 hade 60 procent av deltagarna studiemedel medan endast 3,3 procent av deltagarna fick sin finansiering genom Arbetsförmedlingens aktivitetsstöd.⁹⁵

I Skolverkets återrapporeringar redovisas även vad deltagarna gör efter utbildningen. Statistiken är dock behäftat med ett stort bortfall vilket gör det svårt att dra långtgående slutsatser. För år 2014 var bortfallet 27 procent. För 24 procent av eleverna rapporteras utfallet först nästa år då de fortsatte sin utbildning över årsskiftet. För de elever som kommunerna har lämnat uppgifter om är det 32 procent som har en heltidsanställning, 27 procent som arbetar deltid och 18 procent som är i andra studier medan 13 procent var arbetslösa och 8 procent har uppgett alternativet ”annat”. Det innebär att 59 procent av de elever som kommunerna har lämnat uppgifter om är i arbete efter genomförd utbildning.

Utöver Yrkesvux återfinns fyra mindre yrkesutbildningsformer inom Komvux. Det är Yrkesvux inom vuxensärskolan, Lärlingsvux inom vuxensärskolan, yrkesförarutbildning och Lärlingsvux. Totalt deltog 6 802 personer i dessa utbildningar under år 2014. Majoriteten, 5 420 personer, gick en yrkesutbildning inom Lärlingsvux. Det är en ökning med 39 procent jämfört med året innan.⁹⁶ Lärlingsvux är en yrkesinriktad och arbetsplatsförlagd vuxenutbildning. Både regeringens och kommunernas ambitioner är högre vad gäller lärlingsutbildningen men Skolverket menar att det krävs stora organisationer och välutvecklade kontakter med arbetsgivare, inklusive lärlingsråd, för att en expansion ska vara möjlig.⁹⁷ Den expansion som skedde under år 2014 kan vara en delförklaring till den förändrade åldersstrukturen bland Yrkesvux-deltagarna mellan åren 2013 och 2014 då Lärlingsvux i betydligt högre grad riktas till unga vuxna.

Yrkeshögskolan

Vid sidan om Yrkesvux och arbetsmarknadsutbildningen anordnas yrkesutbildningar också genom yrkeshögskolan (YH). Syftet med YH-utbildningarna är att ge en eftergymnasial yrkesexamen som matchar arbetsmarknadens behov. Utbildningarna genomförs och formas i samarbete med arbetsgivarna för att säkerställa att innehållet är i linje med deras behov. Utbildningarna är vanligtvis mellan ett och tre år långa och innehåller både praktiska och teoretiska delar. Till skillnad från arbetsmarknadsutbildning och Yrkesvux krävs att deltagarna har behörighet genom en gymnasieexamen eller motsvarande.^{98,99} Därtill krävs ofta teoretiska och/eller praktiska förkunskaper inom det specifika yrket för att vara behörig till utbildningen.

Under år 2014 gick nästan 45 000 personer en YH-utbildning, vilket är en ökning med omkring 6 000 studenter sedan år 2008. Den största utbildningsinriktningen är ekonomi, juridik & administration följt av teknik och tillverkning samt, hälso- och sjukvård och samhällsbyggnad och byggteknik. Dessa fyra grupper har två tredjedelar av alla studenter. Störst ökning har skett inom samhällsbyggnad och byggteknik som har ökat sin andel av den totala mängden studenter med drygt fyra procentenheter sedan år 2008.

⁹⁵ Skolverket (2014a)

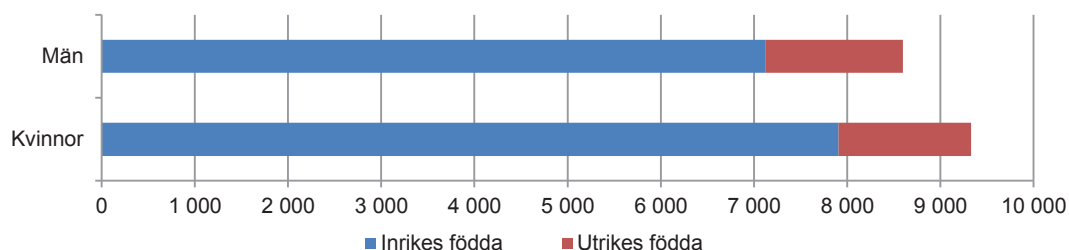
⁹⁶ Skolverket (2015), s. 37

⁹⁷ Ibid. s. 7

⁹⁸ SFS (2009:1030), 3§

⁹⁹ Undantag kan göras för studenter som har andra erfarenheter såsom arbetsmarknadsutbildning eller arbetslivs-erfarenhet som säkerställer att de kan tillgodogöra sig utbildningen.

Diagram 4.16
Antagna kvinnor och män, utrikes & inrikes födda, på YH-utbildningar, 2014

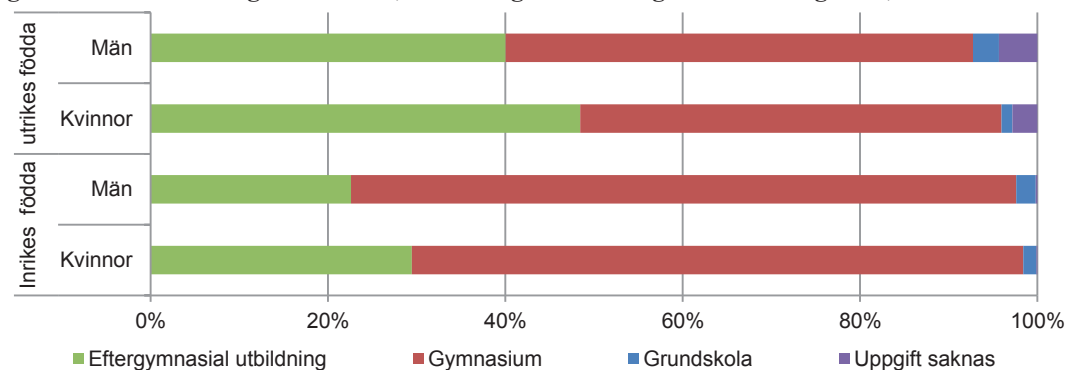


Källa: Myndigheten för Yrkeshögskolan (2015)

Till skillnad från arbetsmarknadsutbildningen och Yrkesvux så är könsfördelningen i yrkeshögskolan relativt jämn. Av de antagna studenterna år 2014 var 52 procent kvinnor och 48 procent män. Diagram 4.16 visar däremot att andelen utrikes födda är betydligt mindre i YH-utbildningar jämfört Yrkesvux och arbetsmarknadsutbildningar.

Medelåldern har de senaste åren legat omkring 30 år. Den största åldersgruppen under år 2014 var 24 år och yngre vilken utgjorde 32 procent av de antagna. Andelen studenter som var 30 år och äldre var 43 procent. Medelåldern skiljer sig dock tydligt mellan olika utbildningsinriktningar, inom hälso- och sjukvård är medelåldern 36 år, vilket antyder att det här finns en stor grupp studenter som är i omskolning.¹⁰⁰

Diagram 4.17
Antagna till YH-utbildningar efter kön, födelseregion och tidigare utbildningsnivå, 2013



Källa: Myndigheten för Yrkeshögskolan, Myndigheten för Yrkeshögskolan (2015)

I diagram 4.17 beskrivs de under år 2013 antagna studenterna utifrån sin tidigare avslutade utbildningsnivå. Den vanligaste förekommande högsta utbildningsnivån är gymnasium, men det finns tydliga skillnader utifrån kön och bakgrund. En större andel av kvinnorna har tidigare en eftergymnasial utbildning jämfört med männen. Bland både män och kvinnor har utrikes födda en högre tidigare utbildningsnivå än inrikes födda. Bland utrikes födda kvinnor har hela 48 procent tidigare läst en eftergymnasial utbildning.

Sysselsättningen och matchningen är betydligt högre bland deltagare i YH-utbildning jämfört med arbetsmarknadsutbildning och Yrkesvux. Statistiken över utfallet för år 2014 visar att 87 procent av studenterna var i arbete ett år efter avslutad utbildning. 57 procent hade också ett arbete som helt överensstämde med den utbildning de gått. 7 procent var öppet arbetslösa eller deltog i ett arbetsmarknadspolitiskt program.¹⁰¹

¹⁰⁰ Myndigheten för Yrkeshögskolan (2015), s. 25

¹⁰¹ Ibid. s. 38ff.

Myndigheten för Yrkeshögskolan, (MYH) har också studerat studenternas etablering på arbetsmarknaden två år efter genomförd utbildning. Bland dem som avslutade studierna under år 2010 hade 65 procent en etablerad status¹⁰² två år senare, 12 procent hade en osäker ställning och 11 procent en svag ställning. Det fanns dock stora skillnader mellan könen. Bland kvinnor var det 61 procent som var etablerade medan andelen bland männen var 10 procentenheter högre. Det förklaras av stora skillnader mellan de olika utbildningsinriktningarna som i sin tur hade tydligt könssegregerade deltagargrupper.¹⁰³

Lind och Westerberg har i sin studie av yrkeshögskolan använt sig av olika registerdata för att analysera huruvida deltagarna går vidare till vad de definierar som relevanta yrken. De visar en stor variation mellan olika utbildningsinriktningar, från 80 procent för samhällsbyggnad och byggteknik till 30 procent för ekonomi, administration och försäljning. När vi sätter deras studie i relation till ovan nämnda siffror tycks deltagarna i någon mån överskatta hur välriktad deras etablering är. Det innebär inte att resultaten för YH-utbildningarna är dåliga. Tvärtom visar Lind och Westerbergs analyser att deltagarna i YH-utbildningarna ökar chansen att ha anställning, ökar chansen att arbeta heltid och ökar sin medianinkomst. Det gällde oavsett om deltagaren var arbetslös, studerande eller anställd innan de började utbildningen.¹⁰⁴

Kortfattat om yrkesutbildning i det reguljära utbildningssystemet

Allt fler vuxna läser idag en yrkesinriktad utbildning inom det reguljära utbildningssystemet. Statistiken tyder på att införandet av Yrkesvux inneburit att deltagare som tidigare skulle gått en arbetsmarknadsutbildning nu återfinns i den kommunala vuxenutbildningen. Deltagarpopulationen i Yrkesvux har en övervikt av kvinnor vilket i huvudsak beror på vård och omsorgsutbildningarnas storlek. Yrkeshögskolans utfall ser bra ut. Andelen som går vidare till jobb efter avslutad utbildning är betydligt högre än inom arbetsmarknadsutbildningen. Samtidigt är målgrupperna för de olika yrkesutbildningsformerna inte helt de samma vilket begränsar möjligheten till jämförbarhet.

4.4. Utförare av omställningsutbildningar

Den svenska förvaltningspolitiken har under de senaste decennierna genomgått en omfattande omstöpning. Det omfattande offentliga åtagandet vad gäller välfärdens finansiering och organisering har ifrågasatts och stegvis har framför allt utförandet av de offentliga välfärdstjänsterna flyttats ut på olika fria (eller kvasifria) marknader. Syftet har varit att genom konkurrens förbättra effektiviteten i tjänsterna. Både det reguljära utbildningssystemet och den statliga arbetsmarknadspolitiken har i hög grad påverkats av denna utveckling.

Sedan 2007 får inte Arbetsförmedlingen själv stå som anordnare av arbetsmarknadsutbildning, istället ska samtliga utbildningsplatser upphandlas.¹⁰⁵ I kapitel 6 kommer styrkedjan och upphandlingssystemet diskuteras mer utförligt. Här presenteras endast statistik över olika utförarens andelar av utbildningssystem.

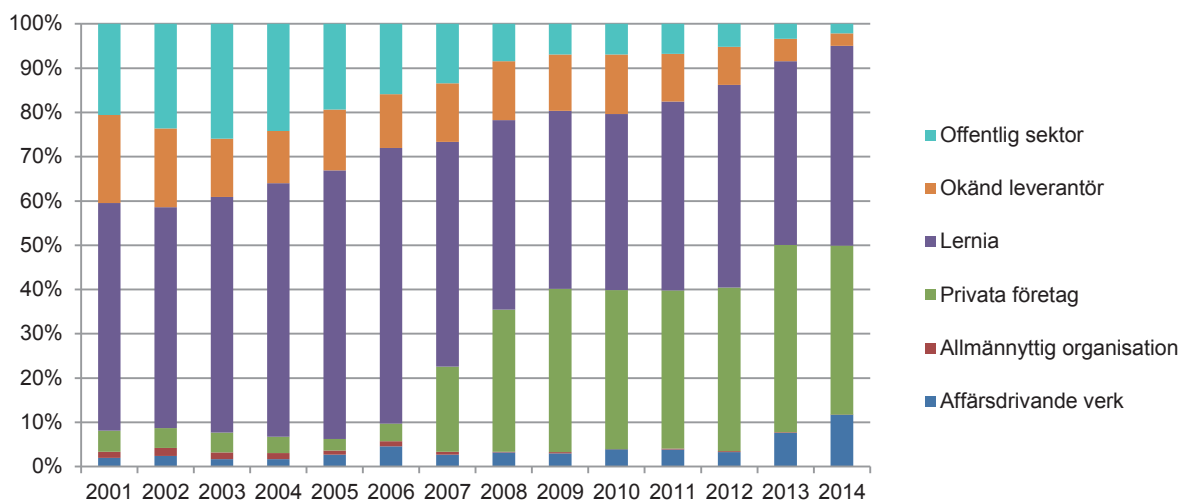
¹⁰² För att klassas som etablerad måste personen ha en årlig arbetsinkomst på minst 209 100 kronor (2012 års inkomstgräns). Personen ska ha varit sysselsatt i november månad det aktuella året och får inte ha studerat, varit arbetslös eller i arbetsmarknadspolitiska åtgärder någon del av året (MYH 2015, 43).

¹⁰³ Myndigheten för Yrkeshögskolan (2015), s. 43ff.

¹⁰⁴ Lind och Westerberg (2015)

¹⁰⁵ SOU (2007:112) s. 81

Diagram 4.18
Leverantörernas andel av arbetsmarknadsutbildningens platser 2001-2014



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

Not: kategorin "offentlig sektor" är en sammanslagning av kategorierna "institutioner", "kommun", "landsting", "statlig myndighet" och "försäkringskassan". Kategorin "okänd leverantör" är en sammanslagning av "odefinierad" och "okänd". Kategorin "Lernia" hette ursprungligen "enskilt företag" och "privata företag" hette "annan arbetsgivare".

Diagram 4.18 visar andelen av deltagarna i den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen utifrån sex leverantörskategorier. Diagrammet visar på markanta förändringar under den studerade perioden. Under 2003 var den offentliga sektorns andel av utbildningsmarknaden 26 procent, dessutom utgjorde det statliga vinstdrivande bolaget, Lernia, 53 procent. År 2014 var den offentliga sektorns andel nere på 3 procent och även Lernias andel minskar. Den offentliga sektorns åtagande har i huvudsak ersatts av kategorin privata företag som har växt från 2,5 procent år 2005 till 38 procent år 2014.

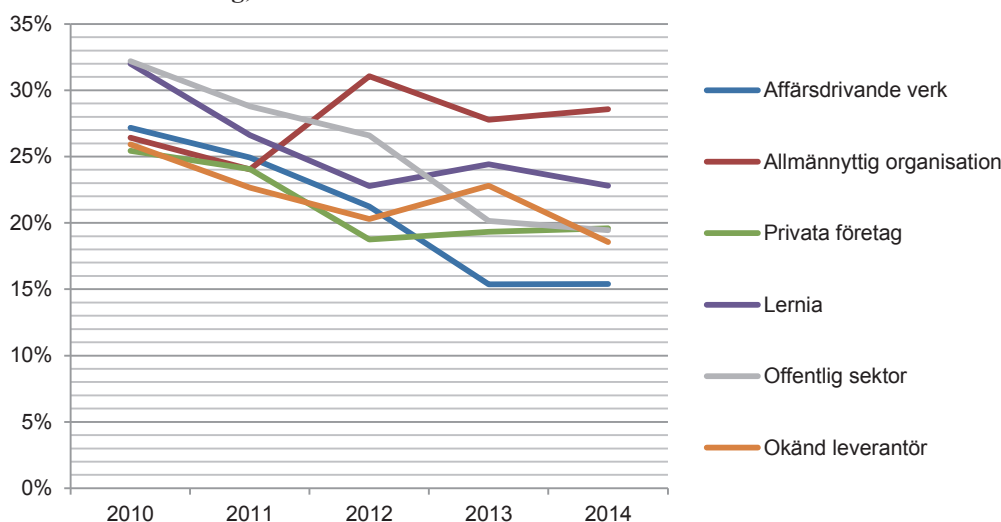
Lundin (2011) diskuterar innebörden av privatiseringen av arbetsmarknadspolitiken och konstaterar att trots att arbetsmarknadsutbildningen varit konkurrensutsatt sedan mitten av 1980-talet så har få studier gjorts av privatiseringens effekter.¹⁰⁶ Ett undantag är Johansson och Martinsson (2001) som har jämfört den traditionella arbetsmarknadsutbildningen inom IT-inriktningen med den liknande, privata, Swit-utbildningen. Studien visar att deltagarna inom Swit i högre grad var i arbete 180 dagar efter avslutad utbildning jämfört med deltagarna inom ordinarie arbetsmarknadsutbildning. Swit-utbildningen skiljde sig från de traditionella utbildningarna genom att den utformades i nära samarbete med arbetsgivare.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Lundin, (2011), s. 169

¹⁰⁷ Johansson och Martinsson (2001)

Diagram 4.19

Andel av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning som är i arbete 90 dagar efter avslutad utbildning, per leverantör av utbildning, 2010-2014



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

Inte heller inom ramen för den här rapporten finns möjligheten att studera effekten av olika leverantörer inom arbetsmarknadsutbildningen. I diagram 4.19 presenteras dock utfallet, det vill säga hur stor andel av deltagarna som är i arbete 90 dagar efter avslutad utbildning, i respektive leverantörsform. Allmännyttiga organisationer, som är en mycket liten anordnarkategori, sticker ut med något bättre utfall än övriga, medan utfallet bland deltagare som har studerat inom affärsdrivande verk har varit lägst de senaste åren.

Det är svårt att dra några större slutsatser av diagrammet. Skillnader i utfall kan exempelvis hänga samman med förutsättningar för olika utbildningsinriktningar snarare än effektiviteten hos den enskilde leverantören. Domineras en leverantörsform av en utbildningsinriktning med bra utfall ger det ett bra sammanlagt utfall som troligen beror på branschinriktning snarare än leverantörsform.

Ett blandat utbud av utförare återfinns även inom Yrkesvux och yrkeshögskolan. Inom Yrkesvux samverkar 97 procent av kommunerna med andra kommuner eller kommunförbund för att kunna erbjuda kurser som efterfrågas. 30 procent av kommunerna har också samverkan mellan vuxenutbildningen och ungdomsgymnasiet. 60 procent av kommunerna uppgav att de under år 2013 hade kontinuerliga samråd med Arbetsförmedlingen och 73 procent uppger att Arbetsförmedlingen bidrar vid behovsanalyser.¹⁰⁸ Skolverket redovisar ingen samlad data över hur stor andel av utbildningarna som anordnas av privata utförare. Däremot nämns att inom den största utbildningsinriktningen – vård och omsorg – står kommunerna för 61 procent av utbildningsplatserna och externa aktörer för 39 procent.¹⁰⁹

Inom yrkeshögskolan gick 63 procent av studenterna en utbildning anordnad av en privat utbildningsanordnare under år 2014, näst största anordnare var kommunerna som utbildade 35 procent av studenterna medan landstingen anordnade utbildningar för 2 procent av de studerande.¹¹⁰

¹⁰⁸ Skolverket (2014), s. 25f.

¹⁰⁹ Skolverket (2014)

¹¹⁰ MYH (2015)

4.5. Kostnader för arbetsmarknadsutbildningen

Det primära argumentet till förmån för att utförandet av offentlig verksamhet flyttas över till ett marknadssystem är att den konkurrens som återfinns på en marknad effektiviserar resursanvändandet. Därigenom ska det offentliga få ut mer verksamhet för varje satsad krona.¹¹¹

Van den Berg och Rickardsson (2008) konstaterar i sin studie över utbildningsdeltagarnas utflöde i arbete att arbetsmarknadsutbildningen inte förefaller vara kostnadseffektiv.¹¹² En rad samhällsaktörer har tidigare kritiserat att arbetsmarknadsutbildningens kostnader är betydligt högre än jämförbara system. Statskontoret har studerat bakgrunden till de olika kostnaderna för arbetsmarknadsutbildning och Yrkesvux. I regeringens uppdrag till Statskontoret konstateras att arbetsmarknadsutbildningen är tre gånger så dyr som Yrkesvux vilket regeringen önskar förklaringar till. Statskontorets undersökning bekräftar att kostnaderna för arbetsmarknadsutbildningen är högre än kommunernas kostnader för Yrkesvux, men att det också skiljer mellan olika utbildningsinriktningar.¹¹³

Då finansieringen av Yrkesvux inte redovisas på ett heltäckande sätt är det inte möjligt att genomföra en fullständig jämförelse mellan de olika utbildningssystemen. Statskontoret valde därför att jämföra fyra utbildningar där innehållet till stora delar överensstämmer inom arbetsmarknadsutbildningen och Yrkesvux. Eftersom inte heller vi har kunnat få fram jämförbar statistik återges Statskontorets jämförelse här.

Tabell 4.1
Kostnader för tre olika utbildningsinriktningar inom tre olika system under 2011

	<i>Kostnad per deltagarvecka (kronor)</i>			<i>Kostnad per kursdeltagare (kronor)</i>		
	<i>AUB</i>	<i>Yrkesvux</i>	<i>YH</i>	<i>AUB</i>	<i>Yrkesvux</i>	<i>YH*</i>
Omvårdnad**	1 181	799	1 380	63 774	43 092	55 200
EI	2 752	1 256		104 576	40 192	
Svets	3 495	1 528		76 890	48 896	
Yrkesförare***	5 196	2 186	1 528	67 548	87 440	61 100

Källor: Statskontoret (2012:28) och Myndigheten för Yrkehögskolan (2012)

* Deltagarkostnaden avser årskostnaden per deltagare. Under 2011 var 63 procent av utbildningarna inom YH två år långa. Den faktiska utbildningskostnaden är därmed mellan 1,5-2 gånger högre än vad som här redovisas.

** För YH avses utbildningar inom området hälso- & sjukvård samt socialt arbete.

*** För YH avses samtliga utbildningar inom kategorin transporttjänster.

I tabell 4.1 inkluderas också kostnaderna för utbildningar inom yrkehögskolan som har liknande karaktär som de jämförda utbildningarna. Dessa kan dock inte jämföras rakt av då utbildningens kvalifikationsnivå är högre och statistiken inkluderar samtliga utbildningar inom breda inriktningar. Tabellen visar att kostnaden för utbildningar inom arbetsmarknadsutbildningen är i de flesta fall högre än inom Yrkesvux, både vad gäller kostnad per deltagarvecka och total deltagarkostnad (bortsett yrkesförare). Om kostnaden räknas utifrån kostnad per deltagarvecka är arbetsmarknadsutbildningarna 1,5–2,4 gånger dyrare än utbildningarna inom Yrkesvux. Kostnaderna för YH-utbildningarna ser däremot annorlunda ut. Den genomsnittliga kostnaden per deltagarvecka för en hälso- och sjukvårdsutbildning, där omvårdnad inkluderas, var 150 kronor högre än arbetsmarknadsutbildningen medan transportutbildningarna är betydligt billigare.

Statskontoret finner en rad tänkbara förklaringar till kostnadsskillnaderna. Först och främst menar de att målgrupperna för de olika utbildningarna skiljer sig åt. Arbetsmarknadsutbild-

¹¹¹ Hartman (2011), s. 9

¹¹² Van den Berg och Rickardsson (2008)

¹¹³ Statskontoret (2012:28), s. 7

ningen riktas i hög grad till långtidsarbetslösa. Statskontoret menar att denna grupp kräver mer lärarledd tid, mer investering i motivationshöjande insatser och en längre utbildningstid. Som exempel nämns vård- och omsorgsutbildningen där 86 procent av kommunerna erbjuder utbildningen på distans, vilket är en resurssnål utbildningsform, medan alla arbetsmarknadsutbildningar ges i klassrumsform.¹¹⁴ I avsnitt 4.3 visades också att Yrkesvux deltagare är något yngre och har något längre utbildning sedan tidigare jämfört med deltagarna i arbetsmarknadsutbildning, vilket kan vara till stöd för Statskontorets slutsats.

Vidare menar Statskontoret att upphandlingsförfarandet kring arbetsmarknadsutbildning och Yrkesvux skiljer sig åt. I kommunernas upphandling av Yrkesvux betonas priset i högre grad jämfört med Arbetsförmedlingens upphandling där kvalitet och innehåll tillmäts större vikt. Troligen innebär krav på flexibilitet i kursstart och mycket specifik branschanknytning att kostnaderna för arbetsmarknadsutbildningen ökar.¹¹⁵

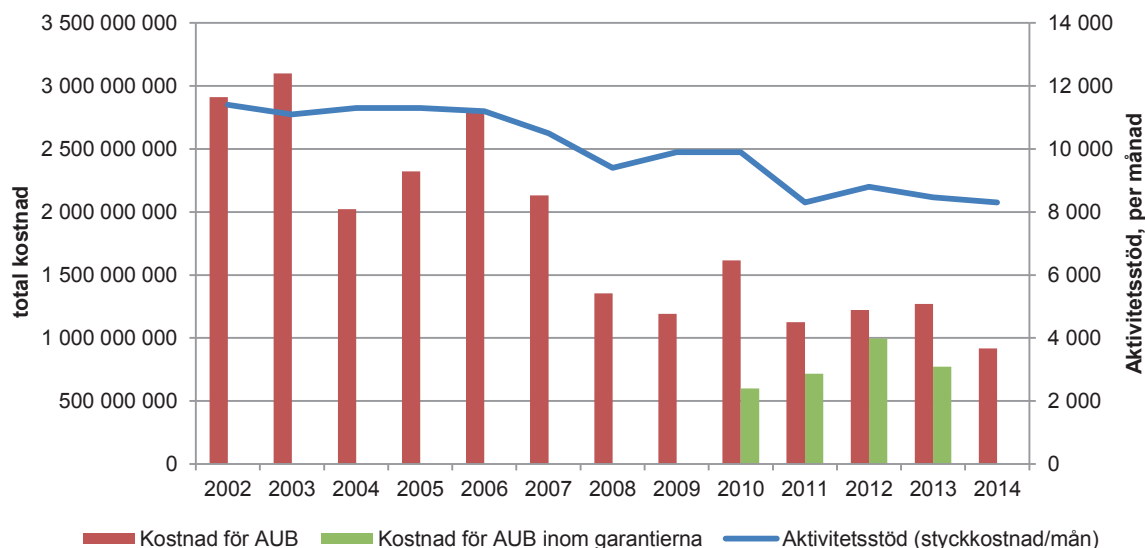
Slutligen påpekar Statskontoret att skillnaden i kostnader påverkas av att utbildningsformerna har olika syften och regelverk. Arbetsmarknadsutbildningen ska enligt sitt regelverk bedrivas på heltid och syftar till att genom snabba och korta insatser snabbt få individen i arbete. Det motiverar, menar Statskontoret, troligen en högre kostnad för programmet då det förutsätter en hög lärartäthet och mer avancerade utbildningsformer.¹¹⁶

Minskade kostnader för programmet när garantierna växer

Arbetsmarknadsutbildningen beskrivs som ett relativt dyrt arbetsmarknadspolitiskt program och de minskade satsningarna de senaste åren har sammankopplats med att de satsade resurserna inte har ansetts få den effekt de bör ha.¹¹⁷

Diagram 4.20

Total utbildningskostnad och genomsnittlig kostnad per deltagare och månad 2002-2014



Källor: Arbetsförmedlingens årliga återrapportering om de arbetsmarknadspolitiska programmen, 2003-2015
 Not: 2007-2008 redovisas inte kostnaderna för AUB inom garantiprogrammen, för 2009 ingår kostnaderna i den ordinarie redovisningen. För 2010 ingår även kostnaden för den förberedande utbildningen inom garantierna i stapeln för AUB inom garantierna. Om detsamma gäller för 2011-2013 är oklart då det inte redovisas i redovisningen. För 2014 återges inga specifika redovisningar för utbildningsdelens kostnader inom garantierna.

¹¹⁴ Statskontoret (2012:28), s. 8

¹¹⁵ Ibid. s. 72ff.

¹¹⁶ Ibid. s. 9

¹¹⁷ Forslund *et al.* (2011)

Diagram 4.20 beskriver kostnadsutvecklingen för arbetsmarknadsutbildningen i löpande priser. Diagrammet visar att statens kostnader för programmet arbetsmarknadsutbildning har minskat sedan början av 2000-talet. Det finns tre huvudförklaringar till detta. Först och främst är det en följd av ett minskat antal platser. Det beror också på att allt fler får utbildning som en del av insatserna inom jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för unga (gröna staplar), vilket innebär att kostnaderna de facto har flyttats, snarare än minskat. För det tredje förklaras det av att den genomsnittliga nivån på aktivitetsstödet har minskat under mandatperioden, som en effekt av att allt färre arbetslösa har rätt till annat än grundnivån.

Huruvida kostnaderna ökar eller minskar beror således på både externa faktorer (konjunkturläge och politiska beslut) och interna faktorer (upphandlingssystemets effektivitet, typ av utbildningar, skalfördelar). För att kunna dra några slutsatser om kostnaderna för arbetsmarknadsutbildningen är det därför bättre att jämföra kostnader mellan olika program, i likhet med Forslund *et al.* (2011) eller olika utbildningssystem som i Statskontoret (2012:28).

Tabell 4.2
Statens kostnader för tre typer av yrkesinriktad utbildning under 2013

	Antal unika deltagare	Utbildningskostnad, miljoner kronor		Individorsättning, miljoner kronor
Arbetsmarknadsutbildning	43 646*	Program: 773 JOB: 463 UGA: 247	1 483	Program: 498 JOB: - UGA: -
Yrkesvux	33 441		793	-**
YH-utbildning	42 534		1 541	636***

Källor: Arbetsförmedlingen (2015b), Skolverket (2014a), Myndigheten för Yrkehögskolan (2015), CSNs Studiestödsstatistik

* Antal unika deltagare redovisas inte separat för program-, JOB- och UGA-deltagare.

** Studiestödskostnaderna för Komvux och Yrkesvux redovisas inte separat och kan därför inte återges här.

*** Summan inkluderar endast studiebidraget, inom YH-utbildningen togs också studielån för 985 mkr.

I tabell 4.2 beskrivs statens kostnader för arbetsmarknadsutbildning, Yrkesvux och YH-utbildning under år 2013. Kostnaderna innefattar inte overheadkostnader och för Yrkesvux inkluderas endast statsbidraget till kommunerna medan det inte har varit möjligt att få fram stora resurser som kommunerna skjuter till. Kolumnen utbildningskostnad beskriver kostnaden för att genomföra utbildningen. I arbetsmarknadsutbildningens fall är detta detsamma som köp av utbildning. Utifrån den kolumnen framstår det som att YH-utbildningen är dyrast. Den sammanlagda kostnaden tar emellertid inte hänsyn till de förklaringsfaktorer som presenterades ovan i enlighet med Statskontorets analys. Att utbildningskostnaderna är högre inom yrkehögskolan beror på att utbildningen är mer omfattande genom ett större teoretiskt innehåll och därtill är organiserat utifrån ett terminssystem som gör att utbildningarna blir längre.

Kortfattat om kostnaderna

Statens kostnad för programmet arbetsmarknadsutbildning har minskat under senare år. Det beror dels på färre platser, dels på att fler får utbildningen som en del av garantiprogrammen och slutligen på att den genomsnittliga nivån på aktivitetsstödet har minskat.

Samtidigt utgör kostnaderna för arbetsmarknadsutbildningen fortsatt en betydande del av den aktiva arbetsmarknadspolitik. Under senare år har olika aktörer ifrågasatt huruvida resurserna är effektivt använda givet de försämrade resultaten. Statskontoret har därför på regeringens uppdrag jämfört kostnaderna för likartade utbildningar inom arbetsmarknadsutbildning och Yrkesvux. De konstaterade att arbetsmarknadsutbildningen förvisso är dyrare men att det finns en rad faktorer såsom skilda målgrupper samt olika krav på omfång, flexibilitet och upphandlingssystem, som delvis kan förklara skillnaderna. En annan viktig skillnad är de olika studiefinansieringssystemen vilket utvecklas vidare i avsnitt 7.3.

5. Hur värdera arbetsmarknadsutbildningens resultat?

I kapitel 4 presenterades deltagande i, och utfall och effekt av, den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen. Statistiken pekar på en försämrad effekt av att delta i utbildningen och att mindre andel vidare till arbete samtidigt som omfånget har minskat. Hur arbetsmarknadsutbildningens resultat ska tolkas är dock en komplex fråga. I det här kapitlet diskuteras tidigare forskning och studier av arbetsmarknadsutbildningens resultat och hur dessa har skiftat över tid. Slutligen studeras också hur väl utbildningens syfte – att riktas till bristyrken – uppfylls och vilka konsekvenser det får.

5.1. Angivna syften i närtid

Genom tiderna har det parallellt funnits både långsiktiga och kortsiktiga motiv för arbetsmarknadsutbildningen. De långsiktiga har handlat om att underlätta strukturomvandling, ekonomisk tillväxt och främja likvärdiga förutsättningar medan de kortsiktiga motiven har varit att undanröja flaskhalsar på arbetsmarknaden.¹¹⁸

Av Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program framgår att arbetsmarknadsutbildning är yrkesinriktad utbildning som syftar till att underlätta för den enskilde att få eller behålla ett arbete och som motverkar att brist på arbetskraft uppstår på arbetsmarknaden. Den kan ges till personer som är minst 25 år, som är eller riskerar att bli arbetslösa och söker arbete genom Arbetsförmedlingen. Generellt ska program pågå i högst sex månader men arbetsmarknadsutbildning kan få pågå till dess att målet med utbildningen har uppnåtts.

Arbetsförmedlingens tolkning av detta är att:

”En arbetsmarknadsutbildning ska vara kort och tydligt inriktad mot aktuell efterfrågan på arbetsmarknaden som inte kan tillgodoses via det reguljära utbildningsväsendet. Det ska vara en yrkesinriktad utbildning som syftar till att stärka den enskilde arbetssökandes möjligheter att få ett arbete och som underlättar för arbetsgivarna att få arbetskraft med lämplig kompetens. De arbetsmarknadsutbildningar som bedrivs ska kännetecknas av snabb rörlighet mellan olika områden i takt med förändringar på arbetsmarknaden.”¹¹⁹

Arbetsförmedlingen uppger vidare att mixen av yrkesinriktningar har anpassats till det växande antalet arbetssökande som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden med hänvisning till uppdraget att prioritera dessa.¹²⁰ I denna tappning framstår syftet som ganska kortsiktigt och handlar om att arbetssökande ska kunna få arbete och arbetsgivarna rätt kompetens – att underlätta matchningen alltså. Det är naturligtvis möjligt att de långsiktiga syftena uppnås samtidigt. Individens möjlighet att få en långsiktig förankring på arbetsmarknaden kan stärkas av en lyckad matchning i ett mer kvalificerat yrke. Strukturomvandling och tillväxt främjas när det finns kvalificerad arbetskraft till expanderande kvalificerade yrken.

Arbetsförmedlingens betoning av att arbetsmarknadsutbildningen ska vara kort och ligga utanför det reguljära utbildningsväsendet antyder dock att det långsiktiga syftet inte står i första rummet.

Inom programverksamheten finns också individuellt anpassade arbetsmarknadspolitiska insatser för den som särskilt behöver förbereda sig för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program eller arbete. Det kan då exempelvis handla om upphandlad utbildning av förberedande eller

¹¹⁸ SOU 2007:112 avsnitt 4.1

¹¹⁹ Arbetsförmedlingen (2015e), s. 84

¹²⁰ Ibid. s. 84

orienterande karaktär, kortare folkhögskoleutbildning för personer som har fyllt 16 men inte 25 år och som varken har grundläggande högskolebehörighet eller gymnasieexamen, utbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola eller utbildning inom skolväsendet på grundläggande eller gymnasial nivå för långtidsinskrivna invandrare eller den som har ett funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga. Utbildningen på grundläggande eller gymnasial nivå får motsvara som mest sex månaders heltidsstudier om det inte finns särskilda skäl för att den ska pågå längre.¹²¹

Som ett led i avvecklingen av Jobb- och utvecklingsgarantins fas 3 får också deltagare ha möjligheten att läsa kurser som motsvarar sammanlagt upp till ett års heltidsstudier vid kommunal vuxenutbildning, folkhögskola, högskola eller yrkeshögskola med bibehållet aktivitetsstöd om detta bedöms ge förbättrade förutsättningar att få ett jobb på den reguljära arbetsmarknaden. Antagning kommer att ske i konkurrens med andra behöriga sökande och en förutsättning är att de formella behörighetskraven är uppfyllda.¹²² Ännu finns inget mer explicit uttryckt om syftet med detta. Det är dock tydligt att det liksom arbetsmarknadsutbildningen syftar till att underlätta för den enskilde att få ett arbete. Att kurserna ska vara förhållandevis korta ryms också inom den snäva tolkningen av arbetsmarknadsutbildningens syfte – att göra så med en begränsad utbildningsinsats.

5.2. Skiftande resultat över tid

I kapitel 4 redogjordes för deltagandet i samt utfallet och effekten av arbetsmarknadsutbildning. Genomgående visade statistiken att den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningens omfattning har minskat över tid samtidigt som deltagarpopulationens sammansättning har förändrats. Därtill har de senaste årens utveckling inneburit försämringar i såväl utfall i övergång till arbete som i effekt av att delta i arbetsmarknadsutbildning. Den negativa utvecklingen som har pågått sedan år 2005 är inte unik, sett i ett längre perspektiv. Såväl deltagarantalet som utfall och effekt har pendlat över tid. I det följande redogörs för hur tidigare studier har sett på utfall och effekt av arbetsmarknadsutbildningen över tid, omfånget lämnas däremot åt sidan.

Under de senaste tio - femton åren har en rad olika studier om arbetsmarknadsutbildningens resultat och roll publicerats. Den mest omfattande är Åsa Sohlmans statliga utredning¹²³ som tog ett helhetsgrepp på arbetsmarknadsutbildningens roll på arbetsmarknaden. Utredningen slog fast att det även framöver finns ett behov av ett utbildningsinslag inom den aktiva arbetsmarknadspolitiken vilket ska vara tydligt inriktat mot identifierade bristyrken. Utredningen bad Statskontoret att analysera arbetsmarknadsutbildningens effekter i ljuset av 70-procentsmålet. I studien jämfördes sannolikheten att ha ett arbete två år efter deltagande i arbetsmarknadsutbildning för deltagare under år 1998 och 2005. För deltagare från år 1998 kunde studien inte uppvisa någon effekt av att ha genomgått en arbetsmarknadsutbildning jämfört med arbetssökande som inte hade gjort det. För deltagare år 2005 var effekten däremot tydligt positiv. Sannolikheten att vara i jobb ökade med 10 till 20 procentenheter beroende på hur nära personen stod arbetsmarknaden. De positiva resultaten gällde alla grupper men Statskontoret poängterade också att Arbetsförmedlingen år 2005 anvisade personer som stod närmare arbetsmarknaden jämfört med under år 1998.¹²⁴

¹²¹ SFS (2000:634)

¹²² Prop. (2014/15:100), s. 51. SFS (2015:508)

¹²³ SOU (2007:112) och SOU (2007:18)

¹²⁴ SOU (2007:112), s. 226; Statskontoret (2007a)

Utöver Sohlmans statliga utredning har IFAU vid två tillfällen publicerat litteraturstudier över vad forskningen säger om arbetsmarknadsutbildningens effekter. I den första studien, Calmfors *et al.* (2002) granskas tolv utvärderingar från 1980- och 1990-talet. Studien bekräftar att effekten på sysselsättning (eller i vissa fall inkomst) har varierat över tid. Under 1980-talets första halva fanns måttliga men ändå positiva individeffekter av att delta i utbildning medan resultaten för perioden 1989-2000 skiftade mellan inga eller negativa effekter.¹²⁵ Calmfors *et al.* menade med stöd av Björklund och Moffitt (1987) att de försämrade effekterna troligen hänger samman med allt större deltagarvolym. Det innebar att urvalet av arbetssökande i lägre grad gjordes utifrån deras möjlighet till snabb etablering på arbetsmarknaden men också att ökade volymer i sig kan ha påverkat kvaliteten i själva utbildningen.¹²⁶ Calmfors *et al.* pekade också på att de omfattade satsningarna på aktiv arbetsmarknadspolitik generellt och arbetsmarknadsutbildning specifikt som gjordes under 1990-talet inte grundades i någon systematisk kunskap om insatsernas effekter. Snarare var detta en politik som å ena sidan bidrog till att hålla nere antalet öppet arbetslösa men å andra sidan kan ha haft negativa inlåsnings effekter som försämrade den reguljära sysselsättningen. Politiken kan dock ha bidragit till positiva effekter på lång sikt.¹²⁷

Calmfors *et al.* dystra bild av arbetsmarknadsutbildningens effekt kan tas som intäkt för att programmets effekter och utfall har varierat kraftigt över tid menar Forslund och Vikström i sin litteraturstudie från år 2011.¹²⁸ Några år efter Calmfors *et al.* studie finner de Luna *et al.* (2008) i motsats till Calmfors *et al.* mycket goda resultat av arbetsmarknadsutbildningen. De positiva effekterna härrör från åren 2002-2004 och gällde i stort sett oberoende av grupp av deltagare eller av typ av utbildningsinriktning. Författarna menade dock att skillnaderna i effekter till stor del berodde på att man i denna studie har separerat förberedande och yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning från varandra. Det var i den sistnämnda typen som de positiva effekterna framkom.¹²⁹

Även Okeke (2005) finner goda resultat i sin effektstudie över deltagare i arbetsmarknadsutbildning under andra kvartalet 2003. Av dem som deltog i utbildning var 66 procent i arbete 180 dagar efter avslutad utbildning att jämföra med 48 procent i kontrollgruppen av arbetssökande som inte deltog i utbildning. Särskilt goda effekter fanns bland deltagare som blev anställda utan anställningsstöd.¹³⁰

Okeke (2005) konstaterade liksom Statskontoret (2007) och de Luna *et al.* (2008) att utfallet i jobb för deltagarna var mycket starkt under tiden för regeringens mål om att 70 procent av deltagarna skulle vara i arbete inom 90 dagar efter avslutad utbildning. Även deras effektstudier visade på goda resultat. Samtidigt varnade flera av studierna för att målsättningen kan ha inneburit relativt omfattande inlåsnings effekter då målet ledde till att Arbetsförmedlingen i högre grad valde ut deltagare till utbildningarna utifrån deras chans till arbete efter genomgången utbildning, för att på så sätt säkra att målsättningen uppnåddes.¹³¹

I Forslund och Vikströms (2011) litteraturstudie diskuteras både de negativa och de positiva slutsatserna i tidigare studier. De lyfter fram ett par tänkbara förklaringar till skillnaden i både effekt och utfall under 1990-tal och 2000-tal. En första förklaring är skillnaden i arbetsmarknadsläget. De menar att det sannolikt är enklare att organisera arbetsmarknadsutbildning när

¹²⁵ Calmfors *et al.* (2002), s. 80

¹²⁶ *Ibid.* s. 84

¹²⁷ *Ibid.* s. 85

¹²⁸ Forslund och Vikström (2011), 54

¹²⁹ de Luna *et al.* (2008)

¹³⁰ Okeke (2005), s. 3ff.

¹³¹ Okeke (2005); Statskontoret (2007); de Luna *et al.* (2008); Forslund och Vikström (2011)

det finns gott om lediga jobb att utbilda arbetskraften mot. Den andra förklaringen är förändrade incitamentsstrukturer efter att den tidigare möjligheten att genom deltagande i arbetsmarknadsutbildning återkvalificera sig till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen togs bort år 2001.¹³²

Den viktigaste förklaringen till de förbättrade resultaten under 2000-talet knyts dock till att selektionen av deltagare samt arbetsförmedlarnas matchningsarbete förändrades i och med 70-procentmålets införande. Målet ökade ansträngningen att identifiera personer som med stor sannolikhet skulle komma i arbete efter genomförd utbildning. Det betydde att arbetsförmedlarna blev restriktivare med vem som fick delta i utbildning men också att prioriteringsordningen i arbetsmarknadsutbildningens syfte tydliggjordes så att matchning mot uppkommen arbetskraftsbrist ställdes i fokus medan de fördelningspolitiska motiven, att stärka arbetssökande med svag ställning på arbetsmarknaden, prioriterades ned.¹³³ Utöver striktare selektion av deltagare så ledde den tydligare målstyrningen också till att deltagare i arbetsmarknadsutbildningen fick ta del av mer förmedlingsinsatser i anslutning till utbildningen. Det gav troligen ytterligare positiva effekter för deltagarnas utsikter att gå vidare till arbete efter avslutad utbildning.¹³⁴ Det finns även indikatorer på att en betydande del av utbildningsdeltagarna under 70-procentmålet hade fått besked om att de skulle få ett arbete efter genomförd utbildning redan innan utbildningen startade.¹³⁵ Vid sidan om aktivare förmedlingsinsatser så har det också påpekats att inslaget av praktik i arbetsmarknadsutbildningen är viktigt för att ge deltagarna viktiga kontakter med arbetsmarknaden.¹³⁶

Van den Berg och Richardson (2008) pekar i samma riktning. De visar att den individuella utflödes hastigheten till arbete mer än tredubblas de två första veckorna efter en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. Författarna anser dock inte att uppgången kan förklaras av human kapitalackumulation utan att den troligen drivs av ökade ansträngningar från arbetsförmedlaren att ge stöd i arbetssökandet mot slutet av utbildningsperioden. Som stöd för detta pekar de bland annat på att färdigheter trots allt inte deprecieras så snabbt som effekten av utbildning avtar. Samma sak gäller signal- och urvalseffekter av att ha avslutat en utbildning.¹³⁷

Den individuella utflödes hastigheten till arbete den sjunde veckan efter utbildning är bara 40 procent av vad den är de första två veckorna efter genomförd utbildning. Minskningen av effekten kan bara delvis förklaras av att de med sämre förutsättningar att få arbete återstår när de med bäst förutsättningar har lämnat arbetslösheten. Om tiden i utbildning inkluderas i analysen blir nettoeffekten på de individuella arbetslöshetstiderna nära noll. Van den Berg och Richardson konstaterar därför att arbetsmarknadsutbildningen inte förefaller vara kostnadseffektiv.¹³⁸

De påpekar dock att den sammantagna effekten skulle kunna förbättras om utbildningarna förkortades och resurser i stället lades på en förlängd period med stort stöd i arbetssökandet efter kursen, likaså att det är angeläget att rikta utbildningen till dem som gagnas mest av den baserat på individuell karaktäristika. Utbildningseffekten var lägre för äldre, för inrikes födda, för dem med lång utbildning och för långtidsarbetslösa. Den låga effekten för dem som redan hade en lång utbildning kan bero på att det inte fanns många kurser på akademisk nivå varför individer med lång utbildning inte hade lika mycket att vinna på arbetsmarknadsutbildningen

¹³² Forslund och Vikström (2011), s. 20

¹³³ Forslund och Vikström (2011), s. 20f. och SOU (2007:112), s. 295

¹³⁴ Forslund och Vikström (2011), s. 20f; Arbetsförmedlingen (2014a), s. 29

¹³⁵ Martinson och Lundin (2003),

¹³⁶ Abdi och Tydén (2008); Okeke (2005)

¹³⁷ van den Berg, Gerard och Katarina Richardson (2008)

¹³⁸ Ibid.

som andra. Studien rör individer som registrerades på Arbetsförmedlingen som arbetslösa någon gång mellan 1 januari 1993 och 22 juni 2000.¹³⁹ Som kapitel 4 visade så har emellertid effekten åter försämrats och andelen deltagare som gått vidare till jobb har minskat stadigt sedan 2005.

Beror de försämrade resultaten på förändrad deltagarpopulation?

I Arbetsförmedlingens (2014a) effektstudie, som vi återgav i kapitel 4.2, var effekten av att delta i arbetsmarknadsutbildning under år 2012 obefintlig och effekten för år 2013 var till och med negativ. Det har förklarats med att deltagarpopulationen idag i allt högre grad skulle bestå av långtidsarbetslösa. Att långtidsarbetslösa i mindre grad får arbete än andra arbetslösa ska emellertid inte i sig påverka effekten då långtidslösa inom deltagargruppen jämförs med långtidsarbetslösa i kontrollgruppen. Arbetsförmedlingens resultat skulle därför kunna tolkas som att långtidsarbetslösa har sämre förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Men det kan också tolkas som att utbildningen i sig inte är en tillräcklig insats för att arbetsgivare ska välja personer som är långtidsarbetslösa i ett läge där arbetslösheten är hög och det finns många arbetssökande att välja bland.

Arbetsförmedlingens resultat står i konflikt med den intuitiva tanken om att marginalnyttan av att delta i en utbildning bör vara större för en person med kortare utbildning än för en med mycket utbildning i bagaget. De Luna *et al.* (2008) visade också att deltagare från ”utsatta grupper” (i detta fall kortutbildade och utomeuropeiskt födda) hade störst nytta av att delta i arbetsmarknadsutbildningen. Arbetsförmedlingen (2015d) och Gerdes (2015) finner också att effekten av att delta i arbetsmarknadsutbildning har varit starkare bland personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga under perioden med generellt försämrade resultat. Effekten av att delta i utbildning har förvisso minskat även för denna grupp men är fortsatt tydligt positiv.¹⁴⁰

Vad som talar för att tesen om att effektförsämringen kan sammankopplas med en större andel långtidsarbetslösa bör är den bild diagram 4.11 och 4.12 visar. Utfallet i övergång till arbete har försämrats mer för kort utbildade och utrikes födda vilket är två grupper som är överrepresenterade bland långtidsarbetslösa. Givet de något motstridiga slutsatserna bör vi likväl vara försiktiga med att fastslå en enkel förklaring till de försämrade resultaten i effektstudierna.

Konjunkturläget påverkar utfallet

I Sohlmans delbetänkande (2007:18) konstaterades att synen på dimensioneringen av arbetsmarknadsutbildningen har förändrats. Historiskt har synen varit att omfattningen av aktiv arbetsmarknadspolitik ska utvecklas motsatt mot konjunkturen. Detta frångicks under andra halvan av 1990-talet. Resurstilldelningen till arbetsmarknadspolitiska program har i lägre grad följt huruvida det är hög- eller lågkonjunktur. Att omfånget av arbetsmarknadsutbildningen blev allt mer procykliskt förklarades med att det är svårt att identifiera var och när arbetskraftsbristen kommer att uppstå under svaga konjunkturlägen. Det är därför lätt att satsa resurserna på ”fel” utbildningar.¹⁴¹ Detta kritiserar dock av Sohlman. För det första menar de att konjunkturfaser inte utvecklas enhetligt utan olika branscher växer och saktar in vid olika tillfällen. För det andra pekar de på att alternativkostnaderna för att utbilda arbetskraft under högkonjunktur är betydligt högre jämfört med under lågkonjunktur då det under högkonjunktur riskeras att skapa onödiga inläsningseffekter med försvagad sysselsättning som följd.¹⁴²

¹³⁹ van den Berg och Richardson (2008)

¹⁴⁰ Arbetsförmedlingen (2015d), s.9ff.; Gerdes (2015), s.13ff.

¹⁴¹ SOU (2007:112), s. 280

¹⁴² Ibid. s 282

Flera forskare har tidigare försökt analysera om arbetsmarknadspolitiken är mer eller mindre effektiv i olika konjunkturlägen. Forslund och Vikström (2011) påpekar att även om effektstudierna som täcker 1990- och 2000-talet skulle kunna tas som intäkt för att arbetsmarknadsutbildningen är mer effektiv under högkonjunkturer, så finns flera andra faktorer som inte kan uteslutas som mer centrala. Exempelvis var lågkonjunkturen på 1990-talet exceptionellt djup, samtidigt som volymerna i arbetsmarknadsutbildningen ökade snabbt. Det gjorde det svårt att dels veta vad som är bäst att utbilda sig till och dels att upprätthålla kvaliteten i utbildningen.

Under inledningen av 2000-talet spelade å andra sidan 70-procentsmålet och den förändrade selektionen en central roll för arbetsmarknadsutbildningens goda resultat. I Forslund *et al.* (2011) pekar resultaten mot att arbetsmarknadsutbildning relativt sett är bättre i en konjunkturedgång än i en uppgång, både på grund av att inlåsningseffekten är mindre allvarlig och på grund av att effekten efter programslut är mer fördelaktig när arbetslösheten är hög.¹⁴³

Internationella studier har bekräftat Forslunds och Vikströms mer problematiserande inställning till att förklara utfallet av arbetsmarknadsutbildning med hjälp av konjunkturläge. Kluve (2006) går igenom nittiosex europeiska skattningar av effekten av arbetsmarknadspolitiska program i olika konjunkturlägen och menar att några långtgående slutsatser trots allt är svåra att dra även om flertalet av skattningarna ger ett visst stöd för att effekten är högre under tider med högre arbetslöshet och lägre tillväxt. Denna slutsats grundas i att det inte helt har gått att kontrollera för faktorer såsom programmets dimensionering och deltagarsammansättningen. I Lechner och Wunsch (2009) konstateras att även om man kontrollerar för deltagarsammansättningen över tid så tycks arbetsmarknadspolitiska program vara mer effektiva i perioder av hög arbetslöshet. De får samma resultat när de jämför likartade program mellan tyska regioner med hög respektive låg arbetslöshet.¹⁴⁴

Tidigare studier ger således goda teoretiska skäl för att expandera arbetsmarknadsutbildningen under lågkonjunkturer, såsom minskade inlåsnings effekter och alternativkostnader. Detta förutsätter dock att, med Forslunds och Vikströms ord, ”ansvariga myndigheter klarar att upprätthålla kvaliteten [...] och klarar att välja de arbetslösa som har störst nytta även om arbetslösheten är hög”¹⁴⁵.

När ska resultat mätas?

De utfalls- och effektstudier som ligger till grund för ovanstående diskussion följer alla ungefär samma metodupplägg. Utvärdering av arbetsmarknadsutbildningens effekt på övergång i arbete görs genom att jämföra andelen i arbete efter 90, 180 eller 365 dagar med en kontrollgrupp som under samma period inte har deltagit i en utbildning. Att mäta utfall efter en relativt kort period fyller en viktig funktion i utvärderingen av om arbetsmarknadspolitiken uppnår sitt syfte. Samtidigt kan det ifrågasättas om den korta uppföljningstiden är tillräcklig för att avgöra om effekten av arbetsmarknadsutbildning är tillfredsställande. Arbetsförmedlingen testade därför att genomföra sin effektstudie även med två års uppföljningstid. Det visade att effekten vissa år steg medan den för de flesta åren var kvar på samma nivå som efter ett års uppföljningstid.¹⁴⁶ Tidshorisonten behandlas mer utförligt i nästkommande avsnitt.

¹⁴³ Forslund *et al.* (2011)

¹⁴⁴ Kluve (2006); Lechner och Wunsch (2009); Forslund och Vikström (2011)

¹⁴⁵ Forslund och Vikström (2011), s. 53

¹⁴⁶ Arbetsförmedlingen (2014a), s. 28-33.

Kortfattat om de skiftande resultaten

Med detta kan vi konstatera att resultaten har varierat över tid och att det delvis följt konjunkturförändringarna. Samtidigt så kan forskningen inte visa att konjunkturen är den enskilt avgörande faktorn. Inte heller kan vi fastslå att orsaken till försämrade effekter endast hänger samman med den förändrade deltagarpopulationen.

Det finns också belägg för att yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning har mer än tredubblat utflödeshastigheten till arbete de första två veckorna efter kursen. Det är dock troligt att detta drivs av ökade ansträngningar från arbetsförmedlaren att ge stöd i arbetssökandet mot slutet av utbildningsperioden. Det talar för att det kan vara effektivt att försöka rikta utbildningen till dem som gagnas mest av den och att ge mycket stöd i arbetssökandet.

En viktig lärdom är att arbetsmarknadsutbildningen måste ses i sitt sammanhang. Olika grupper gynnas inte på samma sätt av samma utbildning. Såväl arbetsmarknadsläge som andra arbetsmarknadspolitiska insatser kan påverka effekten av arbetsmarknadsutbildningen. Arbetsförmedlingens stöd i arbetssökandet kan vara ett betydelsefullt komplement till utbildningen.

5.3. Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning

Motiven för arbetsmarknadsutbildning varierar och det har alltid funnits både kortsiktiga och långsiktiga motiv. Att motivet har ansetts vara att bidra till att arbetslösa kommer i arbete så fort som möjligt uttrycktes som klarast åren 1999-2003 då ett mål för AMV var att minst 70 procent av dem som avslutade en arbetsmarknadsutbildning skulle ha arbete 90 dagar efteråt och åren därefter när den uppnådda nivån inte skulle minska.¹⁴⁷ Men utbildning kan också ses som en långsiktig investering i humankapital vilket motiverar att effekterna mäts i ett längre perspektiv.¹⁴⁸ Det finns därför skäl att stanna upp ett ögonblick och göra en distinktion mellan kort- och långsiktiga effekter.

Att snabbt få ett arbete kan vara en annan sak än att få en stabil förankring på arbetsmarknaden. Den som saknar en specifik yrkeskompetens som är efterfrågad på arbetsmarknaden kan i högre grad än andra bli hänvisade till tillfälliga arbeten där arbetsgivaren inte ser något större värde i att knyta kompetensen till sig i någon fastare form. Om den som går en utbildning strävar efter att slutföra den så kan det medföra att tiden i arbetslöshet blir längre än för någon, med i övrigt liknande förutsättningar, som försöker få jobb omedelbart. I detta avsnitt ska vi därför undersöka vad som är känt om långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning.

Särskilda studier av arbetsmarknadsutbildningen och differentierade resultat

Strandh och Nordlund (2008) visar att både arbetsmarknadsutbildning och subventionerad sysselsättning ger positiva effekter på sannolikheten att långtidsarbetslösa når den inkomst de hade före arbetslösheten, vilket indikerar att programmen hjälper deltagarna att få en ny förankring på arbetsmarknaden. För arbetsmarknadsutbildningen ökar dock effekten över tioårsperioden medan den för subventionerad sysselsättning initialt är extremt positiv men sedan reduceras substantiellt över tid. Författarna konstaterar att hypotesen att humankapitalinvesteringar i form av arbetsmarknadsutbildning resulterar i långsiktiga och ökande fördelar för deltagarna medan subventionerad sysselsättning har omedelbara positiva effekter men gör rätt så lite för den långsiktiga konkurrenskraften, ser ut att stämma.¹⁴⁹

¹⁴⁷ SOU (2007:112), s. 77-82.

¹⁴⁸ Strandh och Nordlund, (2008)

¹⁴⁹ Ibid.

Samma artikel visar att arbetsmarknadsutbildning har en positiv effekt på chansen att ha ett år utan arbetslöshet och att effekten av arbetsmarknadsutbildning ökar över tid.¹⁵⁰ Vidare är både deltagande i arbetsmarknadsutbildning och subventionerad sysselsättning förknippat med lägre sannolikhet att lämna arbetsmarknaden under en tioårsperiod. Den starkt negativa effekten (vilket här är en bra effekt) av subventionerad sysselsättning avtar ganska snabbt och blir positiv under de sista åren av tioårsperioden. För arbetsmarknadsutbildning däremot är effekten rätt så stark i början och reduktionen över tid mycket mindre vilket innebär att effekten förblir negativ även i slutet av perioden. Även dessa upptäckter understryker den långsiktiga effekten av humankapitalinvesteringar i form av utbildning.

De individer som Strandh och Nordlund studerar hade varit väletablerade på arbetsmarknaden år 1992 men var långtidsarbetslösa år 1993 då arbetsmarknadsläget var mycket dåligt. De påpekar att det å ena sidan innebär ett strängt test av arbetsmarknadspolitiken eftersom kvaliteten då sannolikt var relativt låg men att det å andra sidan är möjligt att arbetsmarknadspolitiken inte är lika betydelsefull för att upprätthålla humankapitalet i ett bättre arbetsmarknadsläge.¹⁵¹

Forslund *et al.* (2011) undersöker om arbetspraktik eller arbetsmarknadsutbildning är mest effektivt i olika konjunkturen och kastar samtidigt lite ljus över frågan om utbildningens effektivitet sett över olika tidshorisonter.¹⁵² De visar att arbetsmarknadsutbildning är bättre än arbetspraktik på lång sikt därför att behandlingseffekten efter programslut så småningom överväger inlåsningseffekten som är större i arbetsmarknadsutbildning än i arbetspraktik. Arbetsmarknadsutbildning visar sig relativt sett vara bättre i en konjunkturnedgång än i en uppgång, både på grund av att inlåsningseffekten är mindre allvarlig och på grund av att effekten efter programslut är mer fördelaktig när arbetslösheten är hög.¹⁵³

I (Väst-)Tyskland har det visat sig att deltagande i utbildning i genomsnitt minskade sannolikheten att ha jobb med 15 procentenheter på kort sikt och ökade sannolikheten med 10 procentenheter på lång sikt. Sett över 8 år innebär detta en 5-procentig ökning av tiden i jobb.¹⁵⁴

Generell eller yrkesinriktad utbildning?

Det finns en utbredd uppfattning om att arbetsmarknadspolitisk utbildning bör vara yrkesinriktad snarare än generell trots att det finns empiriska studier av vuxna i generell utbildning som rapporterar tilltagande avkastning i 8-10 år efter påbörjade studier. Teoretisk utbildning antas vanligen främja förmågan till inlärning och skapa kunskap som är användbar på ett mer generellt sätt. Det kan medföra att individen får mer utbildning av sin arbetsgivare, blir mer flexibel inför teknologiska och/eller organisatoriska förändringar på arbetsmarknaden och att framtida karriärbyten upplevs som mindre kostsamma. Förändringar som är svåra att förutse kan därför göra att teoretisk utbildning fungerar som en försäkring mot långvariga perioder av arbetslöshet. Yrkesutbildningar har å andra sidan en naturlig koppling till arbetsmarknaden och påverkar därigenom hur matchningsbara arbetslösa är på ett konkret sätt. Samtidigt kan det innebära en risk att inrikta sin utbildning mot ett visst yrke eftersom efterfrågan på dessa yrkeskunskaper plötsligt kan minska.

¹⁵⁰ Strandh och Nordlund, (2008)

¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² I analysens första steg, innan hänsyn tas till konjunkturläge och att olika slags individer kan vara arbetslösa i olika regioner och i olika konjunkturlägen, visas att arbetsmarknadsutbildning minskar arbetslöshetstiden för utvärderingshorisonter som är längre än 15 månader. Det visar sig samtidigt att sannolikheten att fortfarande vara arbetslös är lägre för deltagare i arbetsmarknadsutbildning än i arbetspraktik om utvärderingshorisonten är längre än 7 månader efter programstart.

¹⁵³ Forslund *et al.* (2011)

¹⁵⁴ Lechner och Wunsch (2009) refererade i Forslund *et al.* (2011)

En positiv bild av vad generell utbildning kan betyda ges i en studie som följer upp vad som hände med uppsagda vid omstruktureringen av varvs- och gruvindustrin under 1980-talet.¹⁵⁵ Studien följer utvecklingen för dem som berördes av omfattande uppsägningar från LKAB:s gruvor i Norrbotten år 1982 samt anställda vid varvet i Uddevalla efter nedläggningen år 1985. Många av dessa uppsagda hade som högst grundskoleutbildning.

Båda dessa grupper av uppsagda löntagare mötte omfattande insatser från samhället. Insatserna var i form av otraditionell industripolitik, arbetsmarknadspolitik, arbetsmarknadsutbildning och inte minst premier för dem som valde att studera. De uppsagda löntagarnas sannolikhet att vara sysselsatta jämförs med en kontrollgrupp som består av dem som blev av med sina arbeten på grund av nedläggningar åren 1987-1988 (kontrollerat för bakgrundsfaktorer såsom kön, ålder, ursprung, utbildning och familjesituation).

Sannolikheten att de tidigare LKAB-anställda skulle ha arbete var låg i förhållande till jämförelsegruppen under 1980-talets mitt men var sedan, för både tidigare Uddevalla- och LKAB-anställda, i stort sett, högre så långt som studien sträcker sig fram till 1999. De sista fyra åren var sannolikheten att ha arbete 2-3 procentenheter högre för de tidigare Uddevalla- och LKAB-anställda. Skillnaden mellan grupperna förändrades alltså över tid och ger intryck av att stabiliseras på ett fördelaktigt sätt för de tidigare Uddevalla- och LKAB-anställda.

Olsson och Storrie (2007) förklarar den goda utvecklingen med att de berörda arbetarna i väsentligt större omfattning än andra friställda genomgick gymnasial utbildning. Av de Uddevalla-anställda hade 53 procent som högst grundskoleutbildning. Insatserna bidrog till att andelen av de uppsagda utan längre utbildning än så nästan halverades fram till 1999.

Stenberg och Westerlund (2014) undersöker just om generell utbildning på lång sikt kan skapa större effekter på inkomster än specifik utbildning. Över lag visar resultaten att yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning har ett större genomslag på kort sikt, men att generell utbildning, inom ramen för Kunskapslyftet, på lång sikt kan göra individer mindre känsliga för förändringar på arbetsmarknaden. De flesta resultat visar dock på relativa fördelar av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. Argument för teoretisk utbildning för arbetslösa måste därför baseras på att programeffekterna är heterogena och att ett bredare utbud av program ökar möjligheterna för individer att agera utifrån sina komparativa fördelar.¹⁵⁶

För både män och kvinnor är det från början fördelaktigt att ha gått en yrkesutbildning men inkomstförändringarna tenderar att konvergera efter 5-7 år. För män tycks arbetsmarknadsutbildningen vara ett mer effektivt program. Men för kvinnor ser de relativt sett lägre arbetsinkomsterna de första åren för dem i Kunskapslyftet ut att kompenseras av senare återhämtning. När resultatet för år 2010 extrapoleras visar det sig att det initiala inkomstbortfallet fullständigt har kompensrats år 2025 då den yngsta kohorten är 53 år och ungefär hälften av urvalet fortfarande är under 65 år.¹⁵⁷ En lång uppföljning är alltså viktig för slutsatserna av denna typ av utvärdering.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Ohlsson och Storrie (2007)

¹⁵⁶ Stenberg och Westerlund (2014)

¹⁵⁷ I rapporten jämförs arbetsinkomster åren 1990-2010 för individer som 1997 deltog i program med yrkesinriktad respektive teoretisk utbildning. Det kontrolleras för ett stort antal variabler för att göra olika grupper i olika program jämförbara. Kvinnorna som deltog i Kunskapslyftet hade år 2010 i genomsnitt en 5 811 kronor högre inkomst än kvinnorna som deltog i arbetsmarknadsutbildning.

¹⁵⁸ Stenberg och Westerlund (2014)

För kvinnor utan gymnasial utbildning finns signifikanta resultat som indikerar att det inledande inkomstbortfallet är återhämtat inom 10-15 år. För denna grupp skulle det därför, enligt Stenberg och Westerlund (2014), kunna vara samhällsekonomiskt motiverat att utvidga arbetsmarknadspolitiska program till att också omfatta generell utbildning. En analys av ett urval i Stockholmsområdet indikerar att generell utbildning kan vara mer värd på en diversifierad arbetsmarknad, särskilt för män.¹⁵⁹

För män (25-44 år) med icke-kognitiva förmågor under medianen (d.v.s. opraktiska män) gav den yrkesinriktade utbildningen ett större inkomstmässigt utbyte. För män med icke-kognitiva förmågor över medianen indikerar resultaten tvärtom mer gynnsamma effekter av generell utbildning. Enligt Stenberg och Westerlund (2014) är en möjlig tolkning av detta att specifika yrkesinriktade kunskaper kan vara ett sätt att kompensera för låga icke-kognitiva förmågor. Omvänt kan icke-kognitiva förmågor vara ett viktigt komplement för att kunna dra ekonomisk nytta av teoretisk utbildning.¹⁶⁰

Särskilda resultat för unga

För åldersgruppen 20-24 år har det visat sig att arbetsmarknadsutbildning ger bättre resultat än arbetspraktik när det gäller sysselsättning och inkomst två år efter programstart. På kortare sikt – det första året – är däremot arbetspraktik bättre när det gäller utflöde till arbete och inskrivning på Arbetsförmedlingen. Det ser också ut som om arbetsmarknadsutbildning ersätter annan utbildning snarare än stimulerar unga till reguljär utbildning. Deltagarna i arbetsmarknadsutbildning flödar nämligen i mycket mindre utsträckning än deltagarna i arbetspraktik till reguljär utbildning. Samma studie av unga som började i olika arbetsmarknadspolitiska program mellan 1999 och 2003 indikerar att Ungdomsgarantin för åldersgruppen 20-24 ledde till arbete i mindre utsträckning än arbetspraktik och arbetsmarknadsutbildning. Det finns dock en starkt positiv effekt på övergångarna till utbildning som nästan fullt ut tycks kompensera för det lägre utflödet till arbete.¹⁶¹

Larsson (2000) studerar programmets effekter ungefär tio år tidigare, för åldersgruppen 20-24 år som registrerades som öppet arbetslösa på Arbetsförmedlingen år 1992 eller 1993. Det framkommer att arbetsmarknadsutbildning hade negativ effekt på inkomsterna ett år efter programstarten. Den relativa effekten av arbetsmarknadsutbildning jämfört med att inte delta i något program låg mellan -35 och -59 procent. Två år efter utbildningen var effekten på inkomsten fortfarande negativ, men hade minskat till omkring -20 procent. Effekten på sannolikheten att avaktualiseras till arbete, på -30 till -41 procent, var på kort sikt, något lägre än inkomsteffekten. Effekten på sannolikheten att avaktualiseras till studier var negativ. På lång sikt minskade effekten men försvann inte helt. Både inkomst- och sysselsättningseffekterna var sämst för dem som påbörjade en arbetsmarknadsutbildning år 1992 och blev successivt bättre för dem som började åren 1993 och 1994.¹⁶²

Också en analys där förberedande och yrkesinriktade utbildningar betraktas som två separata program visade tydliga negativa effekter av båda utbildningstyperna för åldersgruppen 20-24 år. Inkomsteffekterna verkar vara något mindre negativa för yrkesinriktad utbildning och effekterna på avaktualisering till arbete och studier är i genomsnitt lika stora för båda utbildningstyperna.¹⁶³

¹⁵⁹ Stenberg och Westerlund (2015)

¹⁶⁰ Stenberg och Westerlund (2014)

¹⁶¹ Forslund och Nordström Skans (2006)

¹⁶² Larsson (2000)

¹⁶³ Ibid.

Mikro- och makroperspektiv

Albrecht *et al.* (2008) pekar på att så stora satsningar som Kunskapslyftet, där mer än tio procent av arbetskraften deltog under åren 1997-2002, kan ge upphov till makroekonomiska effekter. Utöver eventuella direkta individeffekter så kan andra arbetare påverkas genom förändringar i lönerna och/eller arbetslöshet och sysselsättningschanser. De undersöker därför jämviktseffekten av Kunskapslyftet genom att en jämvikts-matchningsmodell med arbetsmarknadsfriktioner och heterogena kunskaper kalibreras. I modellen möter arbetsgivarna upp den ökande andelen medelkvalificerad arbetskraft med fler vakanser och lågkvalificerad arbetskraft blir kontaktad i lägre takt. När det blir fler vakanser per arbetslös ökar utflödet från arbetslöshet till arbete på varje kunskapsnivå och lönenivåerna på olika kvalifikationsnivåer förändras.¹⁶⁴

Uppsatsens slår därmed fast en länk mellan den mikroekonomiska litteraturen om behandlingseffekter på arbetslösa och den makroekonomiska om påverkan på produktivitet och kunskapsfördelning. Effekten delas upp på en partiell behandlingseffekt och på jämviktseffekter på både de behandlade och obehandlade. Enligt alla mått tjänar de behandlade mest på programmet. De som redan var medelkvalificerade tjänar också medan de som förblev okvalificerade förlorade. Simuleringarna ger att jämviktseffekten är 1,5-2 gånger större än den partiella effekten vilket är ett viktigt perspektiv på storskaliga program såsom Kunskapslyftet.¹⁶⁵

Kortfattat om den långsiktiga effekten

Vi har alltså sett att arbetsmarknadsutbildningen har givit positiva effekter på sannolikheten att långtidsarbetslösa når den inkomst de hade före arbetslösheten liksom på chansen att de har ett år utan arbetslöshet och att effekterna ökar över en tioårsperiod. Deltagande i arbetsmarknadsutbildning är förknippat med lägre sannolikhet att lämna arbetsmarknaden under tioårsperioden. Effekten är rätt så stark i början och förblir negativ även i slutet av perioden. Detta kan jämföras med subventionerad sysselsättning där effekten avtar mycket snabbt och sannolikheten att deltagarna lämnar arbetsmarknaden ökar mot slutet av perioden. Vidare är arbetsmarknadsutbildning bättre än arbetspraktik på lång sikt.

Att arbetsmarknadsutbildning företrädesvis bör vara yrkesinriktad är inte självklart. Det finns empiriska studier som rapporterar tilltagande avkastning för vuxna i generell utbildning så långt som 8-10 år efter påbörjad utbildning. Även om den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen har visat sig ha ett större genomslag på kort sikt så är det också visat att generell utbildning, inom ramen för Kunskapslyftet, kunde göra individer mindre känsliga för förändringar på arbetsmarknaden på lång sikt. Programeffekterna var olika i olika grupper av arbetslösa vilket talar för att ett bredare utbud av program ökar möjligheterna för individer att dra nytta av sina komparativa fördelar. Det finns resultat som tyder på att icke-kognitiva förmågor vara ett viktigt komplement för att kunna dra ekonomisk nytta av teoretisk utbildning. Omvänt kan specifika yrkesinriktade kunskaper kan vara ett sätt att kompensera för låga icke-kognitiva förmågor.

För 20 till 24-åringar ser det ut som om arbetsmarknadsutbildning ersätter annan utbildning snarare än stimulerar unga till reguljär utbildning. I början av 1990-talskrisen hade arbetsmarknadsutbildning negativ effekt på inkomsterna för unga ett år efter programstarten.

Viktiga aspekter kan alltså gå förlorade om arbetsmarknadsutbildningen bara inriktas på att nå kortsiktiga resultat. Ofta ser resultaten av utbildning av arbetslösa bättre ut om den långa sikten inkluderas. Det gäller inte minst generell utbildning. Bilden av vilka individer som vinner

¹⁶⁴ Albrecht *et al.* (2008)

¹⁶⁵ Ibid.

mest på utbildning förändras också när den långa sikten tas i beaktande. Att bara beakta den korta sikten kan därför leda till fel prioriteringar avseende omfång, övergripande inriktning och vilka som får utbildning. Arbetsförmedlingen (2014a) föreslår att fokuseringen på snabb övergång borde kompletteras med nya indikatorer för progression i närmandet av en stadigvarande plats på arbetsmarknaden.¹⁶⁶

5.4. Ökar matchningen mot bristyrken?

Huvuduppgiften för arbetsmarknadsutbildningen är att underlätta för den enskilde att få eller behålla ett arbete samt att motverka att brist på arbetskraft uppstår på arbetsmarknaden. För att värdera arbetsmarknadsutbildningens resultat bör vi utöver att studera utfall och effekt också studera huruvida insatserna leder till bättre matchning på arbetsmarknaden.

Cronert (2015) analyserar matchningen på arbetsmarknaden utifrån så kallade Beveridgekurvor, där sambandet mellan vakanser och arbetslöshet studeras. Han konstaterar att arbetsmarknaden för både personer med eftergymnasial utbildning och personer med grundskoleutbildning har präglats av betydande matchningsproblem under perioden 1995-2013. Problemen är dock av olika karaktär. Bland kort utbildade har matchningsproblemen ökat i form av att antalet vakanser med rätt kompetenskrav inte har ökat i samma takt som arbetslösheten inom gruppen. Samtidigt refererar Cronert till forskning som visar att den genomsnittliga utbildningsnivån i de jobb som inte kräver längre utbildning än grundskola har ökat betydligt under de senaste decennierna.¹⁶⁷ Bland eftergymnasialt utbildade är förhållandet det omvända. Antalet vakanser till jobb som kräver eftergymnasial utbildning ökar snabbare än det lediga arbetsutbudet. Detta sker trots att en allt större del av arbetskraften idag har en eftergymnasial utbildning. En viktig orsak till detta är enligt Cronert att ökningen av högskoleutbildade inte sker inom ämnen/branscher där behovet är som störst.¹⁶⁸ Cronerts resonemang får stöd av Arbetsförmedlingen som uppger att de har allt svårare att matcha inskrivna arbets sökande med de lediga platserna.¹⁶⁹

Konkurrensen om jobben har således hårdnat samtidigt som vakanserna till jobb med högre utbildningskrav blir fler. Detta talar för att utbildningar som matchar arbetsmarknadens efterfrågan är avgörande för både arbetslösas möjligheter att ta sig till arbete och arbetsmarknadens dynamik. Nedan analyseras huruvida arbetsmarknadsutbildningen bidrar till att förbättra matchningen på arbetsmarknaden.

Är utfallet i jobb högre inom bristyrkesutbildningar?

Två gånger per år presenterar Arbetsförmedlingen en prognos över efterfrågan på arbetskraft inom närmare tvåhundra yrken. Prognosen bygger på bedömningar av arbetsmarknadsläget hämtade från privata och offentliga arbetsgivare över hela landet.¹⁷⁰ Arbetsförmedlingen tar utifrån bedömningarna fram ett viktat medelvärde för respektive yrkes framtidsutsikter, ett år framåt i tiden.¹⁷¹

¹⁶⁶ Arbetsförmedlingen (2014a), s. 28-33.

¹⁶⁷ Eriksson och Rooth (2014) i Cronert (2015), s. 136; jmf. Le Grand *et al.* (2013)

¹⁶⁸ Cronert (2015), s. 131-140

¹⁶⁹ Arbetsförmedlingen (2015a), s. 78

¹⁷⁰ Underlaget tas fram genom att de lokala förmedlingskontoren intervjuar omkring 10 000 privata arbetsgivare samt genom intervjuer med kommuner, landsting och ett urval av statliga arbetsgivare. Det kompletteras med arbetsförmedlarnas uppskattning av den lokala arbetsmarknaden samt makroekonomiska konjunkturprognoser.

¹⁷¹ SOU (2007:18), s. 26f. och Arbetsförmedlingen (2015c), s. 37f.

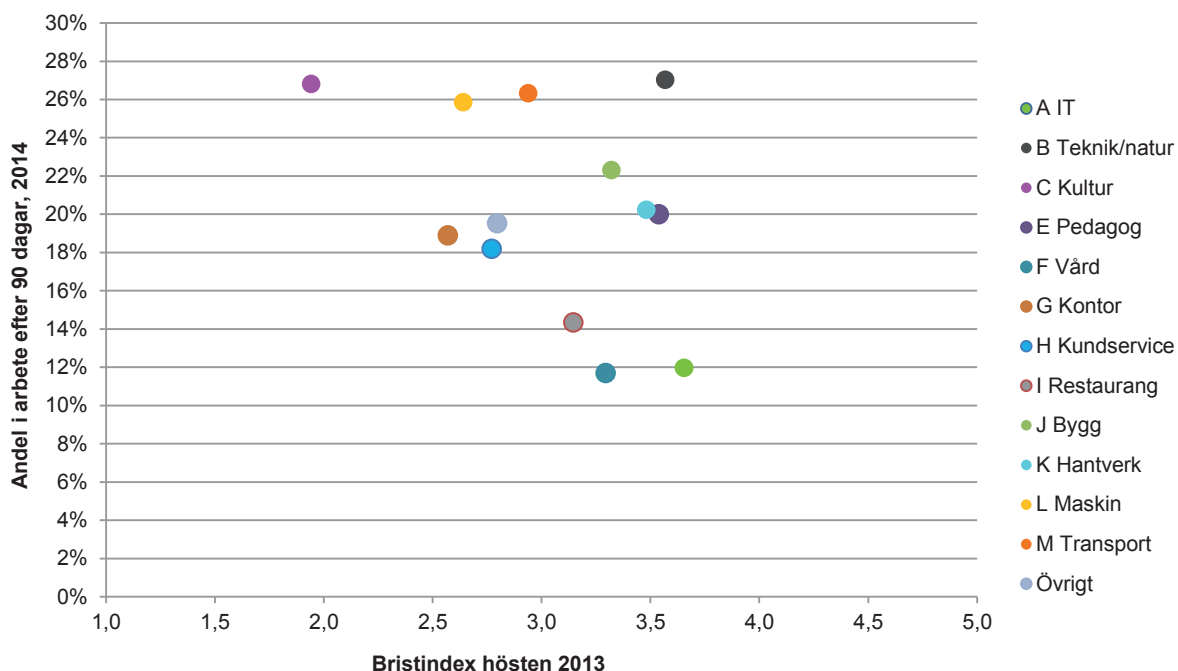
Indexet delas in i fem olika nivåer där index 1,00 innebär mycket hård konkurrens om jobben (överskott på arbetskraft) och 5,00 innebär mycket liten konkurrens om jobben (stort underskott på arbetskraft).¹⁷²

Om arbetsmarknadsutbildningen fungerar i enlighet med sitt syfte så bidrar den till att matchningen av arbetslösa och bristyrken ökar. Det betyder att om ett yrke har ett högt bristvärde bör det vara en större andel av deltagarna i utbildningar inom dessa yrken som går vidare till arbete efter avslutad utbildning. Om inte så har arbetsmarknadsutbildningen, åtminstone kortsiktigt, misslyckats.

Denna tes kan enklast provas genom att andelen i arbete efter genomförd utbildning i varje yrke plottas mot yrkets bristindex. Vi har tyvärr inte tillgång till en yrkesuppdelad statistik vilket minskar möjligheten att utvärdera om sambandet stämmer.

Diagram 5.1

Andel i arbete efter olika utbildningsinriktningar 2014 relaterat till motsvarande yrkens genomsnittliga bristindex hösten 2013



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

I diagram 5.1 plottas istället ett genomsnittligt bristindex för de yrken som respektive utbildningsinriktning riktas mot samt andelen i arbete 90 dagar efter genomförd utbildning i samma utbildningsinriktning. Diagrammet visar inte på några starka samband. Om något samband ska uttydas så är det i så fall svagt negativt. Den yrkesgrupp där bristindex är som lägst, kultur & media, är samtidigt den grupp som har näst högst andel som går vidare till arbete. IT-inriktningen, där bristen är som störst, har däremot lägst andel övergång till arbete inom 90 dagar efter genomförd utbildning.

Detta samband studerades också i delbetänkandet till Sohlmans utredning om den framtida arbetsmarknadsutbildningen. Inte heller detta betänkande kunde finna något samband mellan bristindex och övergång till arbete. För att kontrollera om sambanden såg annorlunda ut på

¹⁷² Mycket hård konkurrens: 1,00-1,99. Hård konkurrens: 2,00-2,89. Balans: 2,90-3,29. Liten konkurrens: 3,30-4,00. Mycket liten konkurrens: 4,01-5,00.

regional nivå, där arbetsmarknadsutbildning vid tiden för studien upphandlades, gjordes liknande analyser för respektive län. Dessa analyser skilde sig emellertid inte från resultaten på nationell nivå. I två län var sambandet till och med negativt.¹⁷³

Det här innebär, att så långt som vi kan studera, så tycks inte tesen att hög brist leder till ökat utfall i arbete inom 90 dagar efter utbildningen stämma. Det finns dock betydande skillnader mellan analysen från 2006 och den som presenterades ovan vilket gör det vanskligt att redan här fastslå att matchningen inte fungerar. Först och främst bygger vår analys inte på yrkesspecifik data vilket gör den mer grovmaskig. Det innebär att vi kan ha missat relevanta skillnader inom respektive yrkes- och utbildningsgrupp. Vidare är den totala övergången till arbete betydligt lägre idag jämfört med 2006. Så även om sambanden var svaga vid båda tillfällena är förutsättningarna fundamentalt olika.

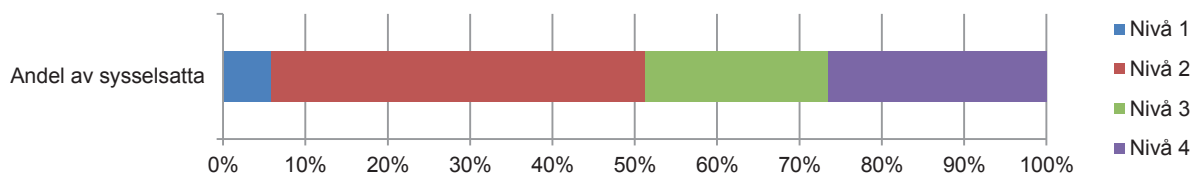
Är deltagarvolymerna större i bristyrkesutbildningar?

Utfall i arbete efter avslutad utbildning är inte det enda sättet att studera om arbetsmarknadsutbildningen bidrar till att matcha arbetslösa och bristyrken. Om Arbetsförmedlingen använder bristyrkesstatistiken som grund till vilka arbetsmarknadsutbildningar som ska prioriteras så bör det finnas ett positivt samband mellan bristindex och deltagarantal i respektive utbildningsinriktning. Med andra ord, desto större brist på arbetsutbud i ett yrke, desto fler deltar i utbildning riktad mot yrket.

Även detta samband är svårt att studera med hjälp av den statistik vi har att tillgå. Med hjälp av att ett par olika steg kan vi dock komma närmare ett svar. För att analysera om utbildningarna riktas rätt utgår vi ifrån respektive bristyrkes kvalifikationsnivåer samt kvalifikationsnivåerna för yrkena i respektive utbildningsinriktning.

Diagram 5.2

Samtliga sysselsatta fördelade på respektive kvalifikationsnivå, 2014



Nivå 1	Nivå 2	Nivå 3	Nivå 4
Inga eller låga formella utbildningskrav	Utbildning på gymnasial nivå samt eftergymnasial utbildning kortare än 2 år	Praktisk eller yrkesspecifik eftergymnasial utbildning om 2–3 år	Teoretisk eller forskarförberedande eftergymnasial utbildning om minst 3 år eller forskarutbildning

Källor: SCB, Standard för svensk yrkeskvalifikation (SSYK 2012) och SCB/AKU.

Diagram 5.2 beskriver kvalifikationsnivåerna på svensk arbetsmarknad, utifrån statistiska centralbyråns definitioner i standardiseringen av svensk yrkeskvalifikation (SSYK). Med hjälp av diagrammet kan det konstateras att år 2014 arbetade 49 procent av de anställda i åldern 20-64 år i ett yrke som kräver en eftergymnasial utbildning om minst två år.

Arbetsförmedlingens bristindex visar att behovet av arbetskraft under de närmaste åren i första hand kommer uppstå i yrken med krav på eftergymnasial utbildning. I de 35 yrken där det i januari 2014 rådde en mycket liten konkurrens (stor brist på arbetskraft) krävdes i 24 fall

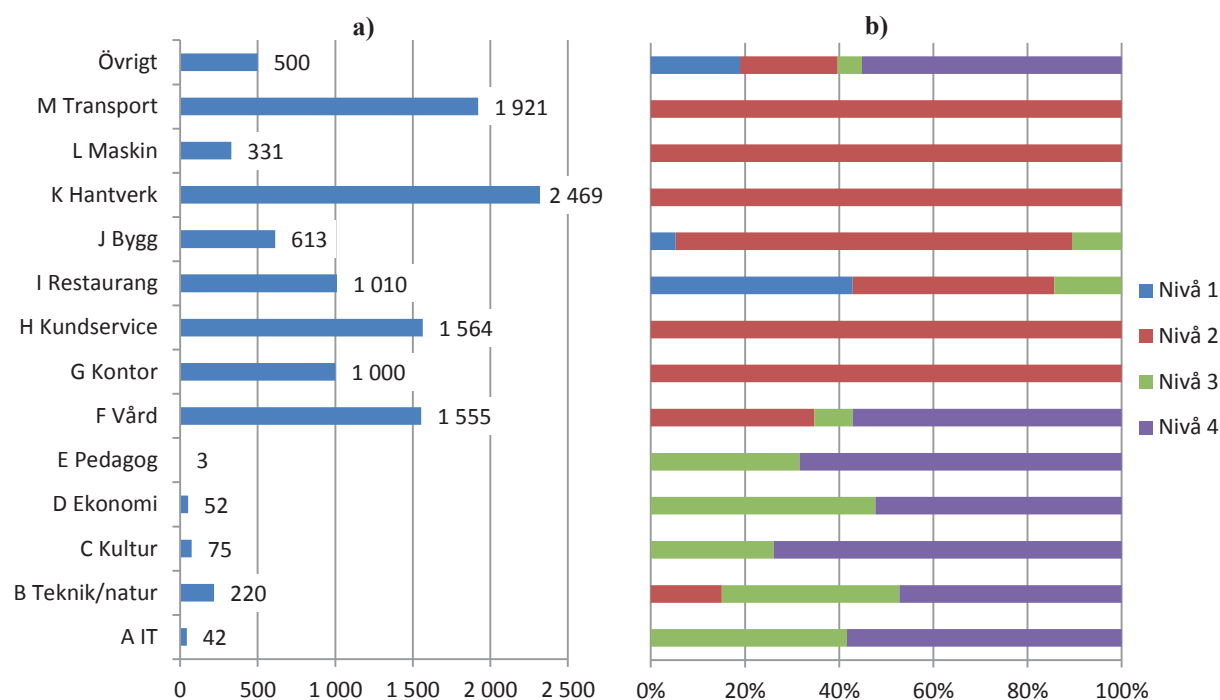
¹⁷³ SOU (2007:18), s. 67

en längre eftergymnasial utbildning från högskola eller universitet. I 7 yrken behövdes en examen från yrkeshögskola eller minst tvåårig högskoleutbildning och i 8 yrken en yrkesinriktad gymnasieutbildning. Den motsatta trenden gäller bland de yrken där det ansågs råda mycket hård konkurrens om jobben (stort överskott på arbetskraft). Av totalt 9 yrken kräver 3 stycken högskoleutbildning, i 2 fall behövs examen från yrkeshögskolan och 7 yrken kräver färdiga gymnasiestudier varav fyra inom relevant yrkesinriktning. Inga av de yrken med mycket liten brist ingår i kvalifikationsnivå 1, där inga eller låga formella utbildningskrav ställs.¹⁷⁴

Detta betyder att sysselsättningsökningen förväntas ske i yrken där en allt högre utbildning behövs. Om arbetsmarknadsutbildningen ska bidra till att matcha ledigt arbetsutbud mot arbetsgivarnas behov bör en betydande del av utbildningen riktas mot yrken på kvalifikationsnivå 3 och 4.

Diagram 5.3

Antal deltagare per utbildningsinriktning i genomsnitt samt andel yrken inom utbildningsinriktningen utifrån kvalifikationsnivå, 2014



Källa: SCB Standard för svensk yrkeskvalifikation (SSYK 2012) och Arbetsförmedlingen samt egna beräkningar

Diagram 5.3a visar hur många, i genomsnitt, som gick en arbetsmarknadsutbildning år 2014, inom de fjorton olika utbildningsinriktningarna. Diagram 5.3b visar kvalifikationsnivåernas andel av de yrken som ligger inom respektive utbildningsinriktning. Diagrammen visar att det i första hand är utbildningsinriktningar riktade mot yrken med lägre kvalifikationsnivå som har många deltagare i arbetsmarknadsutbildning år 2014. Inom de två största utbildningsinriktningarna, hantverk och transport, finns enbart yrken som hör till SSYK:s kvalifikationsnivå 2 medan små inriktningar som pedagogiskt arbete, ekonomi, juridik och administration samt IT enbart består av yrken på kvalifikationsnivå 3 och 4.

¹⁷⁴ Ett par av yrkena har olika kravspecifikationer beroende på typ av tjänst, därför blir det fler än antalet yrken. Utbildningskraven utgår från Yrkeskompassens utbildningsrekommendationer.

Tabell 5.1**Bristindex för yrken inom de fyra största utbildningsinriktningarna, antal yrken med krav på eftergymnasial utbildning inom parentes, 2014**

	AFs Brist- index	Mycket hård konkurrens (1,00–1,99)	Hård kon- kurrens (2,00–2,89)	Balans (2,90– 3,29)	Liten kon- kurrens (3,30–4,00)	Mycket liten konkurrens (4,01–5,00)	Andel i arbete efter 90 dagar
Vård	3,4	1 (0)	5 (2)	11 (11)	9 (8)	10 (10)	11,7 %
Kundservice	2,7	2 (0)	4 (0)	2 (0)	2 (0)	0 (0)	18,7 %
Hantverk	3,6	0 (0)	0 (0)	4 (0)	14 (0)	3 (0)	20,2 %
Transport	3,0	1 (0)	1 (0)	4 (0)	4 (1)	0 (0)	26,3 %

Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

Tabell 5.1 visar bristnivån för yrken inom de fyra största utbildningsinriktningarna samt hur många av dessa yrken som kräver en eftergymnasial utbildning. Kolumnen längst till vänster visar bristindex för hela utbildningsinriktningen. Kolumn 2-6 visar antal yrken i respektive indexkategori. Siffran i parentes visar antal yrken med krav på eftergymnasial utbildning (kvalifikationsnivå 3-4). Kolumnen längst till höger visar andelen i arbete 90 dagar efter avslutad utbildning i respektive inriktning.

Den största utbildningsinriktningen, hantverk, inriktar sig till tjugoen av de tvåhundra yrken som Arbetsförmedlingen räknar ut ett bristindex för. I sjutton av dessa råder det en liten eller mycket liten konkurrens om jobben medan det inte finns något yrke där konkurrensen är hård eller mycket hård. Inget yrke kräver eftergymnasial utbildning. Inom kategorin vård och omsorg ingår trettiosex yrken, bland dessa råder det en brist på utbildad arbetskraft i nitton yrken, av dessa nitton krävs eftergymnasial utbildning i alla utom ett. Även bland vård- och omsorgsyrken i balans krävs en högre utbildning. Inom kategorin transport krävs eftergymnasial utbildning i ett av de tio yrken som ingår briststatistiken. I fyra av dessa yrken finns det en risk för brist på arbetskraft, medan det är överskott eller balans i resterande sex yrken. I den sista gruppen, kundservice, ingår också tio yrken. Av dessa är det endast i två yrken som det råder en brist på arbetskraft medan det i resten finns ett överskott på kvalificerad arbetskraft.

Eftersom Arbetsförmedlingen sedan år 2007 inte kan anvisa deltagare till utbildning inom det reguljära utbildningssystemet¹⁷⁵ är utbildningar gentemot yrken som kräver eftergymnasial utbildning ovanliga inom arbetsmarknadsutbildningen. Det innebär att de som läser en arbetsmarknadsutbildning inom yrkeskategorin vård och omsorg troligen inte studerar till yrken där det råder brist. Detta antyds också av den sista kolumnen som visar andel av deltagarna som har varit i arbete 90 dagar efter avslutad utbildning där endast 11,7 procent har jobb efter avslutad vårdutbildning.

Inom kategorin hantverk återfinns flest yrken utan krav på eftergymnasial utbildning där det råder brist på arbetskraft. Det är dock inte så att andelen deltagare som är i arbete efter genomförd utbildning är större i denna inriktning än i de övriga tre. Enbart 20,2 procent av deltagarna i en hantverksutbildning är i arbete 90 dagar efter slutförda studier. Den utbildningsinriktning med högst andel i arbete efter 90 dagar är transport där 26,3 procent är i arbete. Trots det är transport den utbildningsinriktning som i minst utsträckning riktas till bristyrken.

¹⁷⁵ prop 2006/07:1 uo. 14

Kortfattat om bristyrken

Diagram 5.3 och tabell 5.1 visar således att arbetsmarknadsutbildning i första hand förefaller riktas mot traditionella arbetaryrken, där utbildningskraven inte inbegriper eftergymnasial utbildning på högskole- och universitetsnivå. Det indikerar att arbetsmarknadsutbildningen, på en övergripande nivå, inte i första hand inriktas mot de yrken på arbetsmarknaden där behovet är störst. Däremot finns det enskilda arbetaryrken, särskilt yrken med specifika och unika kvalifikationskrav, där bristen är stor och där arbetsmarknadsutbildningen bättre möter brist på arbetskraft. Dessa yrken finns exempelvis inom kategorierna hantverk och transport där antalet deltagare också är högt. Arbetar- och lägre tjänstemannayrken med brist på arbetskraft finns också inom andra områden, exempelvis flera av omsorgsyrkena. Utbildningar riktade till dessa yrken ges dock i högre grad i andra delar av utbildningssystemet.

Vi kan därmed dra slutsatsen att arbetsmarknadsutbildningen *inte* ser ut att bidra till en bättre matchning på arbetsmarknaden i så stor utsträckning som man kan förvänta med tanke på verksamhetens syfte. Till viss del prioriteras utbildningsinriktningar med ett särskilt behov av arbetskraft. Men i huvudsak är det inte yrken med en stor brist på arbetskraft som utgör de stora utbildningsinriktningarna inom arbetsmarknadsutbildningen. Det tycks inte heller vara så att de som går en utbildning inom inriktningar med många bristyrken i högre grad är i arbete 90 dagar efter avslutad utbildning jämfört med utbildningsdeltagare i yrken utan brist. Även detta är ett tecken på att matchningen mellan jobb, utbildning och arbetssökande inte fungerar som avsett.

6. Styrning och organisering

Arbetsmarknadsutbildningen har studerats, granskats och analyserats otaliga gånger. Dessa granskningar har ofta fokuserat på effekt, effektivitet, utfall och kostnadsläge. Frågor om styrning, organisering och innehåll har däremot hamnat i skymundan. För att den arbetssökande ska rustas så att hen får en varaktig förankring på arbetsmarknaden måste utbildningen möta dagens behov. Styrning och organisering ska därför formos på ett sådant sätt att det främjar bästa möjliga matchningsresultat. En central del i styrningen är huruvida Arbetsförmedlingen i sina kravspecifikationer inför en upphandling formulerar ett utbildningsinnehåll som möter dagens – och morgondagens – behov på arbetsmarknaden.

I detta kapitel analyseras styrningen och organiseringen av den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen. Det gör vi genom att beskriva och diskutera de formella styrkedjorna från riksdag och regering som via myndigheten leder ut till utföraren. Vidare beskrivs och diskuteras beställnings- och upphandlingssystemens struktur och hur väl dessa fungerar i relation till arbetsmarknadsutbildningens syfte.

6.1. Styrning av arbetsmarknadsutbildningen¹⁷⁶

Arbetsförmedlingen styrs genom riksdagens lagar och regeringens förordningar och regleringsbrev.¹⁷⁷ I kapitel 2 och avsnitt 5.1 beskrevs arbetsmarknadsutbildningens uppdrag och nuvarande syfte. Det är dessa formuleringar som är inledningen på den styrkedja vilken utgör den formella styrningen av arbetsmarknadsutbildningen.

Styrningen av arbetsmarknadspolitiken har genom tiderna varit starkt präglad av rådande förvaltningspolitiska paradigmer. Fram till början av 1990-talet präglades styrningen av en korporativistisk modell där arbetsmarknadens parter tillsammans med staten hade en nyckelroll. Därefter minskade parternas roll samtidigt som inslaget av mål- och resultatstyrning ökade. Det innebar att regeringens regleringsbrev och budgetpropositioner blev utförligare med mer detaljstyrning av den aktiva arbetsmarknadspolitiken.¹⁷⁸ När den borgerliga regeringen tillträdde hösten 2006 genomfördes ytterligare en förskjutning inom det förvaltningspolitiska området genom en omprioritering av hur arbetsmarknadspolitiken skulle utföras.¹⁷⁹ Regeringen ansåg att det fanns ett behov av att ge privata aktörer ett större utrymme inom fältet.¹⁸⁰ Konsekvensen av den förändrade styrmodellen har blivit att det idag ställs höga krav på gransknings- och kontrollmekanismer som ska säkerställa att myndigheten *gör rätt* i termer av att kvantitativa mål uppnås. Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) och länsarbetsnämndernas större handlingsfrihet prioriterades därigenom ned i syftet att främja transparens och förutsägbarhet genom ökad mätbarhet.¹⁸¹

¹⁷⁶ Uppgifterna i 6.1. och 6.2. bygger, utöver nämnda källor, på samtal med Björn Elmquist, chef på enheten för externa tjänster, Karin Landemoo, verksamhetssamordnare på samma enhet och mailkorrespondens med Peter Håkansson verksamhetssekreterare, upphandlingsavdelningen och Charlotte Lilliestierna Ehrén, verksamhetsjurist på samma avdelning.

¹⁷⁷ De lagar och förordningar som styr arbetsmarknadsutbildningen är: Lag (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program, Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen, Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd, Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, Förordning (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program

¹⁷⁸ Lindvert (2011), s. 38ff. Jmf. Öberg (1994) Sundström (2003)

¹⁷⁹ Grape (2013), s. 14

¹⁸⁰ Lundin (2011), s. 146

¹⁸¹ Lindvert (2011), s. 44f.

Regeringens styrning av arbetsmarknadsutbildningen

Syftet med arbetsmarknadsutbildningen är att underlätta för den enskilde arbetssökande att få eller behålla ett arbete samt motverka brist på arbetskraft på arbetsmarknaden. Vilka mål och motiv som har prioriterats har varierat mellan olika regeringar och i olika budgetpropositioner. Under perioden 1999-2005 var den överordnade målsättningen att höja andelen deltagare som gick vidare till arbete på kort sikt medan det både tidigare och senare har funnits en starkare prioritering av att arbetsmarknadsutbildningen skulle stärka arbetssökande som har en svag ställning på arbetsmarknaden.¹⁸²

Regeringen har också, på olika sätt, sedan 1990-talet givit ansvariga myndigheter i uppdrag att med hjälp av sina verktyg aktivt verka för att den horisontella könssegregationen på svensk arbetsmarknad bryts.¹⁸³ Behovet av stärkta jämställdhetspolitiska insatser bekräftades av den könsuppdelade statistiken i kapitel 4 som visade på en systematisk snedfördelning i deltagandet mellan kvinnor och män.

Tidigare studier har argumenterat för att flera olikartade mål kan leda till en målkonflikt i styrningen av arbetsmarknadsutbildningen.¹⁸⁴ Samtidigt har andra studier inte kunnat finna att det jämställdhetspolitiska målet har haft någon nämnvärd påverkan på myndighetens organisering av arbetsmarknadsutbildningen, trots att AMS under perioden 1993-2005 genomförde över femhundra så kallade brytprojekt för att påverka könssegregationen.¹⁸⁵ Cronert menar att en statlig arbetsförmedling alltid kommer ha flera olika mål att arbeta emot, både vad gäller prioritering av grupper, typer av insatser och organisering av verksamheten. Det betyder emellertid inte att målkonflikter med ett negativt utfall behöver uppstå.¹⁸⁶ För att säkerställa en effektiv målstyrning föreslogs i en departementsskrift år 2000 att regeringen ger arbetsmarknadsutbildningen ett primärt mål – 70-procentmålet – och till detta anföra undermål med en fördelningspolitisk eller jämställdhetspolitisk funktion.¹⁸⁷ Efter att förslaget implementerades blev arbetsmarknadsutbildningen mer strikt yrkesinriktad och konjunkturberoende.¹⁸⁸

Arbetsmarknadsutbildningens ramar definieras i första hand av förordningen om arbetsmarknadspolitiska program. Förordningen kan betraktas som regeringens viktigaste styrverktyg där Arbetsförmedlingens regel- och handlingsutrymme definieras.¹⁸⁹ Där definieras bland annat att utbildningens maxlängd är sex månader, men kan förlängas till dess att målet med utbildningen är uppnått. Det är en något motsägelsefull styrning enligt Kullander och Wadensjö.¹⁹⁰

Utöver förordningen så styr regering och riksdag genom budgetpropositioner och regleringsbrev. Genom en begränsad textanalys¹⁹¹ av budgetpropositionerna från 2000-talet blir det tydligt att politikens intresse för, och inställning till, arbetsmarknadsutbildningen som verktyg har förändrats.

¹⁸² SOU (2007:112), s. 295.

¹⁸³ Kullander och Wadensjö (2015)

¹⁸⁴ Statskontoret (2007a), s. 59

¹⁸⁵ Löfström (2004); Bergström (2007)

¹⁸⁶ Cronert (2015), s. 142

¹⁸⁷ Ds. (2000:38)

¹⁸⁸ SOU (2007:112), s. 290

¹⁸⁹ Ibid. s. 283

¹⁹⁰ SFS (2000:634); Kullander och Wadensjö (2015), s. 38ff. se också Statskontoret (2007b) för tidigare myndighetsordförandes och styrelseledamöters diskussion om syftet.

¹⁹¹ Vi har gått igenom samtliga budgetpropositioner och regleringsbrev för ansvarig myndighet (AMV, AMS och Arbetsförmedlingen) sedan 2000. Till hjälp har bilaga 1 i Arbetsförmedlingen (2014a) tagits där material för åren 2006-2014 samlats.

I budgetpropositionen inför år 2000 tydliggjorde regeringen utbildningens betydelse för att förhindra flaskhalsar och öka arbetslösas anställbarhet.¹⁹² Året efter förtydligades arbetsmarknadsutbildningens betydelse genom att presenteras som en enskild insats i budgeten. Detta kan jämföras med budgetproposition 2014/2015 där arbetsmarknadsutbildningen endast nämns i frågor om styrning och svikande resultat. Ingenstans nämns regeringens syn på det arbetsmarknadspolitiska programmets funktion.

I genomgången av budgetpropositionerna framkommer en relativt stor variation av olika styrformer för arbetsmarknadsutbildningen. Vissa kan stå i direkt motsats mot de tidigare inriktningarna. Exempelvis står det i budgetpropositionerna för åren 2007, 2011, 2012 och 2013 att utbildningsplatser endast ska ges till långtidsarbetslösa, under 2011 och 2012 förtydligas det med att det i första hand berör personer inom garantiprogrammen. I budgetpropositionen för år 2014 förändras denna inriktning. Förvisso är långtidsarbetslösa den primära målgruppen men regeringen öppnar nu för att arbetsmarknadsutbildning också ska kunna ges i ett tidigt stadium av arbetslösheten om det bedöms att den arbetsökande riskerar att hamna i långtidsarbetslöshet.¹⁹³

I budgetpropositionen för år 2007 återfinns den enskilt största förändringen under den studerade perioden. Regeringen föreslog då att Arbetsförmedlingens möjlighet att finansiera studier inom det reguljära utbildningssystemet skulle begränsas. Tidigare hade myndigheten möjlighet att direktanvisa arbetsökande till uppdragsutbildningar anordnade inom det reguljära utbildningssystemet eller erbjuda bibehållet aktivitetsstöd till programdeltagare som söker och blir antagen till en ordinarie plats på folkhögskola, Komvux eller universitet och högskolor. Från och med år 2007 måste myndigheten upphandla samtliga utbildningsplatser. Dessutom uttryckte regeringen att det inte är lämpligt att upphandla platser på högskolor och universitet till arbetsökande som arbetsmarknadsutbildning eftersom dessa utbildningar sällan är kortare än sex månader och inte tillräckligt tydligt är kopplade till specifika yrken.¹⁹⁴ Detta är en tydlig förändring av arbetsmarknadsutbildningens innehåll, vilken går i motsatt riktning mot tidigare politiska prioriteringar. I budgetpropositionen för år 2001 fastslogs bland annat att det framöver krävs väsentliga budgetförstärkningar för att arbetsmarknadspolitiken skulle kunna erbjuda kompletterande högskoleutbildningar inom bristyrken, särskilt riktade till nyanlända invandrare.¹⁹⁵

Även i genomgången av regleringsbrevens finns tecken på stora skiftningar i regeringens styrning av arbetsmarknadsutbildningen. Under perioden med 70-procentmålet var detta explicit uttryckt i regleringsbrevet. Från år 2004 är detta ersatt med ett mål om att antalet programdeltagare som gått vidare till arbete ska vara högre jämfört med tidigare år.

Regleringsbrevet genomgick stora förändringar i och med regeringsskiftet 2006 och myndighetsförändringen vid årsskiftet 2007-2008. Från att tidigare ha varit det viktigaste verktyget så utelämnas arbetsmarknadsutbildningen helt i den nya borgerliga regeringens skrivningar om arbetskraftsbrist. I regleringsbrevens för år 2012 och år 2013 bestämmer regeringen vilken volym arbetsmarknadsutbildningen får ha. I flera av de studerade regleringsbrevens regleras arbetsmarknadsutbildningen genom en maxgräns för hur stor andel av den totala budgeten för programaktiviteter som får användas till utbildningsinsatser. Ett par regleringsbrev saknar helt särskild styrning av arbetsmarknadsutbildningen.

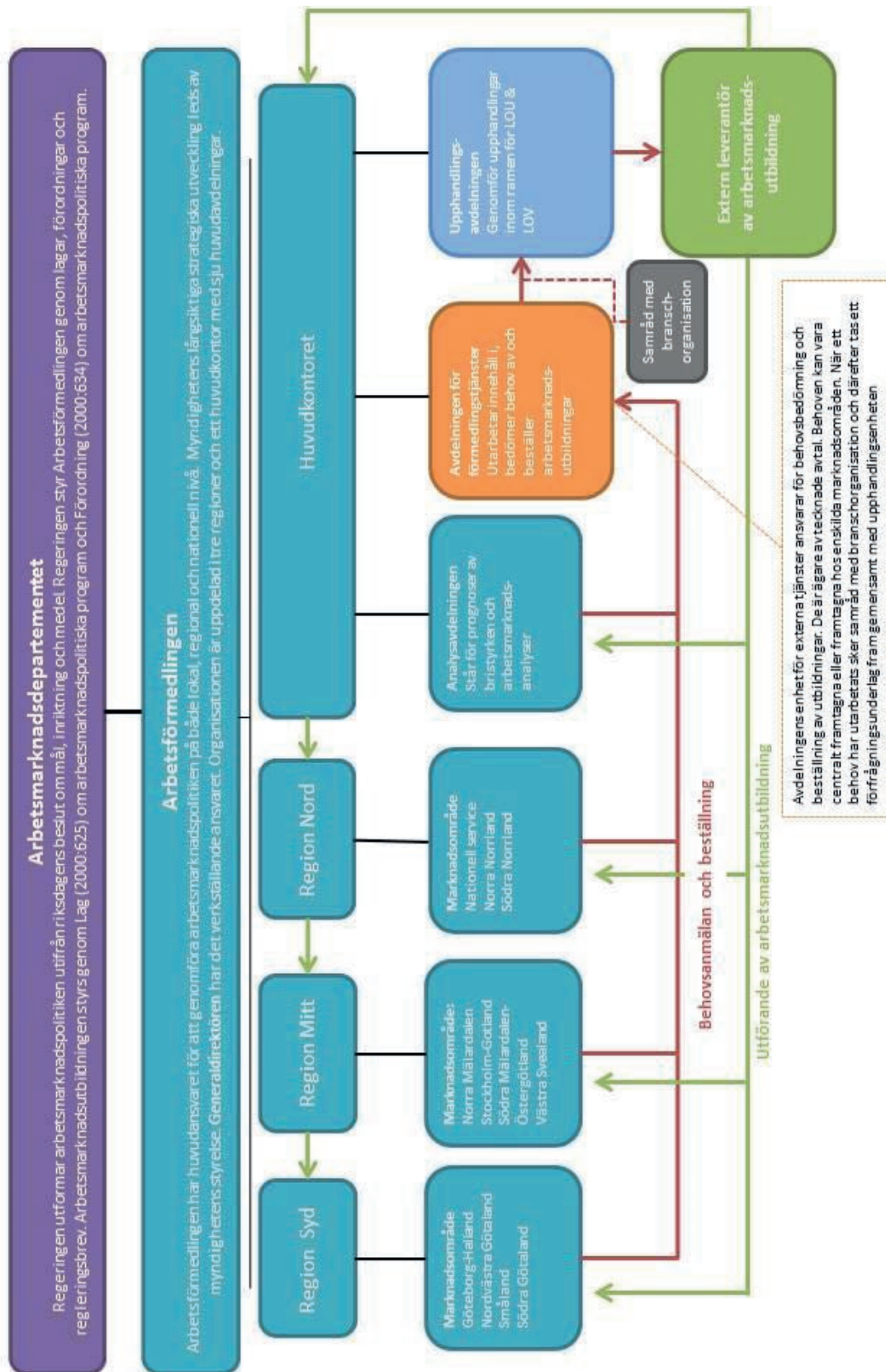
¹⁹² prop. (1999/2000:1) uo: 14, s. 34

¹⁹³ Arbetsförmedlingen (2014a), s. 38-44

¹⁹⁴ prop. (2006/07:1) uo: 14; SOU (2007:112), s. 81

¹⁹⁵ prop. (2000/2001:1) uo: 14, s. 30f.

Figur 6.1
Anpassad organisationskiss över Arbetsförmedlingens organisering av arbetsmarknadsutbildning



Arbetsförmedlingens styrkedja för arbetsmarknadsutbildningen

De syften och mål som beskrivs ovan utgör grunden för åt vilket håll Arbetsförmedlingen ska styra verksamheten. Myndigheten är i skrivande stund mitt inne i en större omläggning av sitt arbets sätt där även styrning och organisering av arbetsmarknadsutbildningen granskas och omvärderas.¹⁹⁶ Det innebär att förändringar av styrning och organisering är på gång. Dessa kan dock inte studeras inom ramen för denna rapport. Det är ändå viktigt att måla upp en karta över hur myndigheten i dag arbetar med arbetsmarknadsutbildningen för att vi ska kunna dra slutsatser om hur organiseringen av arbetsmarknadsutbildningen fungerar.

I figur 6.1 redovisas en anpassad organisationskiss för arbetsmarknadspolitik och Arbetsförmedlingen. Avsikten med figuren är att beskriva den formella kedjan för hur arbetsmarknadsutbildning styrs.

Figurens första led, *Arbetsmarknadsdepartementet* illustrerar vad som beskrevs ovan som regeringens styrning av arbetsmarknadsutbildningen. *Arbetsförmedlingen* utgör det andra ledet i styrkedjan. Myndigheten är idag centraliserad och består av tre geografiska regioner där tio geografiska och ett nationellt marknadsområde organiseras. Det är inom dessa som den mötande verksamheten genom förmedlingskontor återfinns. Utöver regionerna och dess marknadskontor har Arbetsförmedlingen ett huvudkontor med sju huvudavdelningar och tillhörande enheter. I skissen visas (delar av) tre av dessa avdelningar. Det är här den primära aktiva styrningen av arbetsmarknadsutbildningen sker. Ett av de mer centrala styrverktygen för den löpande verksamheten är generaldirektörens arbetsordning. Dokumentet definierar den exekutiva organisationen och beskriver ansvars- och mandatfördelning för myndighetens olika organisatoriska nivåer. I dokumentet beskrivs också vilka avdelningar och enheter som har ansvar för, och rätt, att beställa arbetsmarknadsutbildningar.

Huvudansvar för arbetsmarknadsutbildningen har *Avdelningen för förmedlingstjänster*. Den står för utarbetandet av utbildningarnas innehåll och gör de samlade bedömningarna av behovet, och därefter beställningarna, av olika utbildningar. Som de röda linjerna visar görs detta efter önskemål och inspel från de regionala marknadsområdena. Men som Kullander och Wadensjö påpekar är den hierarkiska strukturen mycket tydlig. Genom Arbetsförmedlingen leder, utformar och finansierar staten arbetsmarknadsutbildningen på nationell, regional och lokal nivå. Det innebär att marknadsområdena själva inte kan upphandla utbildningsplatser utan att det ska ske genom den centraliserade organisationen, oavsett om behovet är lokalt eller nationellt.¹⁹⁷

Nästa steg är, enligt de röda linjerna, upphandlingen. Inför upphandlingen har Arbetsförmedlingen dialoger med berörda branschorganisationer, dessa bidrar med kunskap över exakta utbildningsbehov och uppdateringar av rekryteringsbehovet.¹⁹⁸ Kullander och Wadensjö har identifierat tre faktorer som styr vilka utbildningar som ska upphandlas och hur många platser som krävs. För det första används tidigare års statistik över utbildningsplatser, genomgång och vidaregång till arbete. För det andra används myndighetens kort- och långsiktiga prognoser för arbetsmarknadsläget och den ekonomiska konjunkturen. I dessa inkluderar också samråden med branschorganisationerna. För det tredje menar författarna att omfånget påverkas av politiska beslut som ”antingen styr efterfrågan på utbildning inom vissa branscher eller styr efterfrågan på utbildning för vissa specifika grupper av arbetslösa”.¹⁹⁹

¹⁹⁶ Sjöberg (2014)

¹⁹⁷ Kullander och Wadensjö (2015), s. 27

¹⁹⁸ Ibid. s. 27f.

¹⁹⁹ Ibid. s. 41f.

Efter att Arbetsförmedlingen har genomfört en upphandling av en extern leverantör så finns möjlighet för verksamheten att komma igång. Figur 1 visar att all utbildning sker utanför Arbetsförmedlingens regi. De gröna strecken visar att även om utbildningarna upphandlas centralt så kan de vara både lokalt, regionalt och nationellt inriktade. En upphandling som från början riktats mot ett specifikt marknadsområde kan således inte vid ett senare skede användas på nationell nivå utan att en ny upphandling genomförs.

Kritik av Arbetsförmedlingens styrning

Arbetsförmedlingen har under senare tid påtalat att regeringens styrsignaler ibland skapar motstridighet. Att å ena sidan prioritera långtidsarbetslösa med ett stort behov av resurstärkande insatser och å andra sidan ge utbildning till personer där effekten är som bäst kan skapa en otydlighet i styrning och organisering. Samtidigt har det från såväl politiskt som forskningshåll uttryckts kritik mot styrning och ledning inom myndigheten. I den nuvarande regeringens budgetproposition för 2015 står att läsa

För arbetsmarknadsutbildning lyfts även otillräcklig styrning inom myndigheten och ändrade upphandlingsrutiner fram som tänkbara förklaringar. En fortsatt analys av orsaker till resultaten i studien genomförs av myndigheten²⁰⁰

Regeringens kritik får stöd från flera håll. I Statskontorets analys av kostnadsskillnader mellan arbetsmarknadsutbildning och jämförbar utbildning inom Yrkesvux ifrågasätts om dagens centraliserade upphandlingssystem möjliggör den flexibilitet och sakanpassning som krävs för att utforma yrkesinriktade utbildningar.²⁰¹

Från Riksrevisionen riktas kritik mot Arbetsförmedlingens arbetssätt inom etableringsuppdraget. Man anser att möjligheten att kombinera olika effektiva insatser för att ge ett individanpassat stöd ofta saknas. Arbetsmarknadsutbildningen kritiseras särskilt för att den inte anpassas så att individer med olika goda språkkunskaper ska ha möjlighet att delta.²⁰²

Kortfattat om styrning av arbetsmarknadsutbildningen

Vår genomgång visar att regeringens styrning av arbetsmarknadsutbildningen har varierat kraftigt under 2000-talet, både vad gäller prioritet och detaljnivå. Variationen finns inte bara mellan olika regeringar. Tvärtom har det skett stora förändringar i styrningen under en och samma minister.

Hur politiken styr berörda myndigheter kan både bero på olika intresse och inställning till sakfrågan, men också på att regeringen inte är nöjd med det utfall tidigare styrning har givit. Oavsett anledning till förändringarna bör dock frågor väckas om regeringens styrning har varit tillräckligt tydlig och långsiktig för att myndigheten ska ha haft möjlighet att etablera en organisation som möjliggör att syftet med verksamheten uppnås.

Genomgången visar vidare att Arbetsförmedlingen har rutiner för hur organiseringen av arbetsmarknadsutbildningen fungerar. Samtidigt är det svårt att finna källor som ger en heltäckande bild av myndighetens interna styrning. Utifrån kritiken som riktas mot myndigheten kan vi också fråga oss om den beskrivning vi här har givit verkligen återspeglar de faktiska förutsättningarna eller om den utgår från ett idealiserat läge.

²⁰⁰ prop. (2014/2015:1) uo:14, s. 22

²⁰¹ Statskontoret (2012:28), s. 96

²⁰² Riksrevisionen (2015:17), s. 134

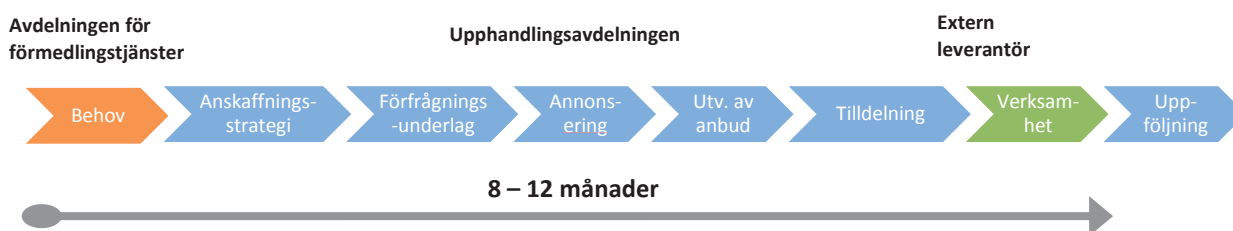
6.2. Upphandling av arbetsmarknadsutbildning²⁰³

Arbetsförmedlingens upphandlingsförfarande styrs av Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling²⁰⁴ (härefter, LOU). Den reglerar myndigheters och offentliga enheters tillvägagångssätt vid köp av varor, tjänster och byggentreprenader. Upphandling är, tillsammans med kundvalssystem, det förvaltningspolitiska verktyg som används för att genomföra konkurrensutsättning av välfärdstjänster och avsikten är att skapa högre effektivitet, bättre kvalitet och mindre byråkrati.²⁰⁵

Arbetsförmedlingen har upphandlat arbetsmarknadsutbildningen sedan mitten av 1980-talet och diagram 4.18 i kapitel 4 visade tydligt hur andelen offentliga utförare har minskat det senaste decenniet. Till skillnad från konkurrensutsättningen av många andra välfärdstjänster har arbetsmarknadsutbildningens marknadisering utvecklats stegvis under en längre period. Det första steget togs år 1986 när arbetsmarknadsutbildningen flyttades över från AMS och Skolöverstyrelsen till den nybildade fristående statliga organisationen, AMU-gruppen. Samtidigt förändrades regelverket så att länsarbetsnämnderna förbands att använda den leverantör som var bäst lämpad, oavsett om det var en offentlig eller privat aktör. Därigenom inleddes de första upphandlingarna av arbetsmarknadsutbildning. Under år 1993 omvandlades AMU-gruppen till ett statligt aktiebolag och år 2000 bytte det namn till Lernia. Vid denna tidpunkt hade andelen utbildningar i offentlig regi minskat från 86 procent till 45 procent av utbildningsdeltagarna.^{206, 207}

I Ds (2000:38) beskrivs den administrativa strukturen kring upphandling av arbetsmarknadsutbildning som svag under 1990-talet. Länsarbetsnämnderna använde sig utav åtminstone tre olika modeller där den gemensamma nämnaren var avsaknad av en central upphandlingsstrategi. I Ds (2000:38) ansågs en starkt decentraliserad upphandling riskera likvärdigheten i utbildningen och få som följd att innehållet gjordes allt för specificerat för den lokala arbetsmarknaden.²⁰⁸ Sedan år 2000 har Arbetsförmedlingen en enhetlig process från hur behovsbedömning av utbildning görs till hur en upphandling ska genomföras.²⁰⁹

Figur 6.2
Upphandlingsprocess för beställning av arbetsmarknadsutbildning



Källa: Arbetsförmedlingens upphandlingsavdelning och intervju med chef för externa tjänster

²⁰³ Se fotnot 176

²⁰⁴ I skrivande stund sker arbetet med implementeringen av en ny lag för offentlig upphandling, vilken är en konsekvens av det nya EU-direktivet (2014/24/EU) om offentlig upphandling. Lagändringen väntas träda i kraft 1 april 2016 och kommer att innebära en del förändringar i myndigheternas upphandlingsförfaranden. Bland annat ger det nya direktivet utökade möjligheter att ställa krav på att leverantören iakttar tillämpliga miljö- och arbetsrättsliga skyldigheter som fastställts i lag eller kollektivavtal. I den här rapporten förhåller vi oss dock till den nu utgående lagen, då det är konsekvensen av denna som går att studera.

²⁰⁵ Hartman (2011), s. 9

²⁰⁶ Statistiken är inte direkt jämförbar med vad som beskrevs i kapitel 4 på grund av olika redovisningssystem.

²⁰⁷ Lundin (2011), s. 155ff.

²⁰⁸ Ds. (2000:38), s. 139

²⁰⁹ SOU (2007:112), s. 264

Upphandlingsprocessen illustreras, i en förenklad version, i figur 6.2. Enligt uppgifter från berörda avdelningar på Arbetsförmedlingen tar genomförandet av en upphandling mellan 8 till 12 månader från att behovsbeställningen lämnas till dess att utbildningen kan vara igång hos en leverantör. Den långa upphandlingstiden beror dels på själva syftet med upphandling där LOU kräver en formaliserad modell som ska säkerställa konkurrensneutralitet och likabehandling av potentiella anbudsgivare.²¹⁰ Dels beror längden på det höga antal ansökningar om överprövning som görs på utbildningsmarknaden. Att det tar så pass lång tid att genomföra en upphandling är inget nytt. Innan omorganiseringen av AMV hade de dåvarande länsarbetsnämnderna rätten att själva upphandla utbildning. Trots att det då gjordes på regional nivå och rörde ett mindre ekonomisk värde framfördes även då kritik om för långa processer.²¹¹ Det antyder att upphandlingsförfarandet i sig kräver förutsägbarhet när det gäller arbetsmarknadens efterfrågan för att systemet inte ska bli kontraproduktivt.

Figur 2 visar att den största delen av upphandlingsprocessen sköts av Arbetsförmedlingens upphandlingsavdelning. Det första steget sköts dock av enheten för externa tjänster på avdelningen för förmedlingstjänster. Enheten är också med som stöd i framtagandet av förfrågningsunderlag. Bland annat ansvarar den för att ta fram en innehållsspecifikation för utbildningen. I efterforskningen av hur innehållet i utbildningarna bestäms är det svårt att finna några officiella källor eller tidigare studier. Statskontoret skriver dock att myndigheterna ofta försöker utforma förhållandevis öppna och breda ramavtal med endast de erforderliga detaljerna. Detta för att möjliggöra en flexibilitet i genomförandet så att utbildningen kan utformas utifrån ett individperspektiv samtidigt som volymerna kan hållas uppe.²¹²

För att öka effektiviteten i upphandlingarna utformas de oftast som större upphandlingsprojekt. Arbetsförmedlingen delar vanligen upp ett upphandlingsprojekt i flera geografiska delområden för att på så vis kunna ställa krav på att innehållet anpassas efter lokala eller regionala förutsättningar. Lagtekniskt innebär det att om fyra marknadsområden är i behov av utbildningen initieras fyra olika upphandlingar där förfrågningsunderlagets krav på utbildningens innehåll är detsamma för samtliga områden men olika leverantörer kan vinna upphandlingen och få utföra utbildningen i olika delar av landet.²¹³

Samtidigt innebär en större anpassning till lokala krav i respektive delområde att upphandlingen blir mer tidskrävande och komplicerad. Det kan i sin tur öka risken för fel i upphandlingsförfarandet vilket både är dyrt och tidsödande och riskerar att leda till ett moment tjugotvå. Å ena sidan hindras effektiviteten i upphandlingen om det är möjligt att ställa för många krav. Å andra sidan kan det finnas behov av särskilda anpassningar (mer detaljerade förfrågningsunderlag) för att finna rätt utförare av utbildning i delar av landet där volymerna är mindre vilket påverkar långsiktigheten för leverantören.²¹⁴

Flexibilitet prioriteras före pris

Det första – och kanske viktigaste – steget i en upphandling av arbetsmarknadsutbildning handlar därför om att definiera utbildningsinnehållet och vad som ska anses som god kvalitet i tjänsten. Avsaknaden av nationella kursplaner innebär att det är upp till Arbetsförmedlingen att tillsammans med leverantören bestämma vad som ska ingå i en utbildning. Arbetsförmedlingen skriver i sin årsredovisning för år 2014 att branschorganisationerna har fått en allt

²¹⁰ Pedersen (2013), s. 19

²¹¹ Statskontoret (2007a), s. 27

²¹² Ibid. s. 27

²¹³ Riksrevisionen (2015:17), s. 81

²¹⁴ Ibid. s. 82

större roll i de första bedömningarna av behov och dimensionering av utbildningsplatser.²¹⁵ I Statskontorets jämförelse av yrkesutbildningar inom fyra områden i arbetsmarknadsutbildningen och Yrkesvux är slutsatsen att innehållet inte varierar särskilt mycket mellan de olika utbildningsformerna. Arbetsförmedlingen bekräftar också i samtal med oss att om utbildningen finns som yrkesinriktad gymnasieutbildning utformas arbetsmarknadsutbildningens utbildningsmoduler utifrån relevanta kravspecifikationer i gymnasieskolans kursplaner. Särskilt tydligt är det inom vård- och omsorgsutbildningarna.²¹⁶

När Arbetsförmedlingen har definierat det efterfrågade innehållet för den specifika utbildningen utformas ett förfrågningsunderlag där det så kallade utvärderingskriterierna för att avgöra vilket anbud som ska tilldelas kontraktet definieras. Ett tydligt och välutvecklat förfrågningsunderlag är en förutsättning för en framgångsrik upphandling och myndigheten är skyldig att presentera ett förfrågningsunderlag som gör det möjligt för eventuella leverantörer att göra en fullständig bedömning av vilka förväntningar myndigheten har på den vara eller tjänst som upphandlas.²¹⁷ I huvudsak finns två övergripande tilldelningsgrunder som enligt LOU får användas vid bedömning av anbud.²¹⁸ Antingen ställs fasta kvalitetskrav upp av myndigheten vilket leder till att den huvudsakliga tävlingen mellan anbuderna sker genom prissättning. Med andra ord vinner *lägsta pris*. Det kan också ske genom att anbudsgivarna konkurrerar med hur stor kvantitet de kan erbjuda för ett givet pris.²¹⁹ Det andra alternativet, där *det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet* vinner, gör det möjligt att ställa tydligare och mer djupgående kvalitetskrav och är därför mer användbart i arbetsmarknadspolitiken.²²⁰ Med denna tilldelningsgrund används ofta ett poängsystem där anbuderna poängsätts utifrån respektive utvärderingskriterium och därefter väljs det mest fördelaktiga anbudet.²²¹

Enligt Statskontorets undersökning av kostnaderna för arbetsmarknadsutbildningen utgjorde prisnivån 30-35 procent av utvärderingskriterierna under år 2011. Det är lägre än prisets betydelse vid upphandlingar av Yrkesvux. Vilket betyder att priset inte var det viktigaste kriteriet. Istället konkurrerade anbudsgivarna med kvalitetsaspekter, bland annat flexibilitet. Arbetsmarknadsutbildningen ska vara snabbfotad vilket innebär att utbildningar ska kunna starta med så kort väntetid som möjligt. I de större utbildningsmodulerna sker kursstart flera gånger i månaden, ibland varje måndag.²²²

Svårt att mäta kvalitet

En välfungerande upphandling kan således innebära en högre kvalitet till ett bättre pris på den vara eller tjänst som upphandlats. Det innebär emellertid inte att alla verksamheter är lämpade för att upphandlas. LOU definierar inte *vad* eller *om* något måste upphandlas utan endast hur det ska gå till när det offentliga bestämmer sig för att köpa en tjänst eller vara istället för att ta fram den i eget regi.²²³

²¹⁵ Arbetsförmedlingen (2015e), s. 62

²¹⁶ Statskontoret (2012:28), s. 60

²¹⁷ Pedersen (2013), s. 79f.

²¹⁸ Ibid. s. 84

²¹⁹ Arbetsmarknadsdepartementet (2015), s. 110

²²⁰ Pedersen (2013), s. 81; Arbetsmarknadsdepartementet (2015), s. 110

²²¹ Pedersen (2013), s. 84f.

²²² Statskontoret (2012:28), s. 73-77

²²³ Vinge (2013), s. 82

En förutsättning för att få ut en bra kvalitet på tjänster är möjligheten att sätta upp mätbara och transparenta utvärderingskriterier.²²⁴ Detta kan vara en utmaning när det gäller välfärdstjänster som arbetsmarknadsutbildning där kraven är relativt komplexa och svåra att mäta.²²⁵ För att möjliggöra en ändamålsenlig anbudsvärdering har olika metoder utvecklats. Dessa bygger ofta på en incitamentslogik. Leverantören kommer öka kvaliteten eftersom ökad kvalitet, även på svåråtgörbara områden såsom utbildning, leder till ökad försäljning av tjänsten då köparens (myndighetens) benägenhet att konsumera leverantörens tjänst beror på den kvalitet som levereras.

En mätbar kvalitetsindikator för arbetsmarknadsutbildning kan dels vara utbildningens effekt såsom hur många som gick vidare till arbete jämfört med en kontrollgrupp som inte har deltagit i utbildningen. Mätbar kvalitet kan också vara antal lektionstimmar per deltagare, antal behöriga lärare, tillgång till ändamålsenliga lokaler (vilket i många fall är centralt men dyrt inom arbetsmarknadsutbildningen). Detta är kvalitetsmått som är mätbara. En leverantör kommer att prestera den mängd utbildningstimmar som ger mest värde för det givna priset.²²⁶

Både Bergman (2013) och Jönsson och Ljungkvist (2013) anser att svårigheten att mäta kvalitet innebär att det krävs varsamhet med vilka verksamheter som ska läggas ut på en marknad. De menar att kvalitet inom välfärdstjänster inte enbart handlar om formell kompetens eller bemanning utan också om svåråtgörbara egenskaper som kännedom om verksamheten (i detta fall det specifika yrkets särarter) och pedagogik.²²⁷ En lyckad arbetsmarknadsutbildning förutsätter att utbildningsleverantören har god kompetens inom yrkesområdet vilket kan säkerställas av de mätbara kvalitetskraven såsom tillgången till utbildade och erfarna lärare. Samtidigt kan det antas att en hög kvalitet, särskilt i fråga om vidaregång till arbete, också hänger samman med mindre mätbara kvalifikationer såsom kännedom av arbetsmarknadens struktur och normer. Vinge påpekar att just detta innebär en utmaning i styrningen av välfärdstjänster inom utbildning och omsorg. Han menar att även om vi känner och ser att utbildningens kvalitet är undermålig, så kan det vara svårt att sätta siffror på *vad* i leverantörens produktion som inte fungerar. Det blir problematiskt då LOU förbinder det offentliga att just styra genom objektiva och mätbara kriterier.²²⁸

Lundin (2011) menar att det är problematiskt att så få studier har gjorts över hur väl lämpat arbetsmarknadspolitiken är för konkurrensutsättning. Han finner inte heller en entydig bild inom den internationella forskningen av huruvida kompletterande aktörer ökar kvaliteten eller inte. Lundin argumenterar vidare för att forskning om de privata inslagen i arbetsmarknadspolitiken inte enbart bör fokusera på effekt och utfall för deltagarna utan också på hur det allt större omfånget av externa leverantörer av arbetsmarknadspolitik påverkar – och passas in i – den statliga arbetsmarknadspolitiken som helhet.²²⁹ Det är särskilt viktigt att utforma krav som å ena sidan är resultatbaserade men som å andra sidan inte leder till negativ selektion av deltagare från leverantörens sida, där utbildningsanordnarens energi läggs på de deltagare som upplevs stå närmast arbetsmarknaden medan ”svagare” deltagare inte får det stöd som behövs för att de ska tillgodogöra sig utbildningen.²³⁰

²²⁴ Pedersen (2013), s. 85

²²⁵ Bergman (2013), s. 26

²²⁶ Ibid. s. 35

²²⁷ Bergman (2013), s. 52f.; Jönsson och Ljungkvist (2013), s. 70

²²⁸ Vinge (2013), s. 85

²²⁹ Lundin (2011), s. 176

²³⁰ Lundin (2011), s. 172; Bergman (2013), s. 53

För att hantera de icke mätbara kvalitetskraven har olika utvärderingsmetoder utvecklats för att säkerställa ändamålsenliga, transparenta och förutsägbara utvärderingskriterier. Bergman pekar ut fem olika modeller, däribland kundundersökningar eller expertledda kvalitetsgranskningar, och menar att dessa kan bidra till att allt fler välfärdstjänster kan upphandlas.²³¹ Detta förutsätter dock att en allt större och specialiserad kontrollapparat byggs upp inom myndigheterna, vilket i sig är en dyr åtgärd. Flera utredningar har också pekat på att Arbetsförmedlingens uppföljning av de externa leverantörerna delvis är kraftigt eftersatt.²³²

Arbetsförmedlingen lyfter själv fram att det kan finnas kvalitets- och effektivitetsrisker med upphandlingssystemet och de administrativa beslutsstrukturer som hänger samman med upphandlad verksamhet. I dialog med beställarleden och branschorganisationer framkommer det att upphandlingen av olika leverantörer försvårar möjligheten att forma en individanpassad kombination av olika insatser. Särskilt tydligt har detta visat sig när det finns behov av både en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning och yrkessvenska, eller andra förberedande insatser som är särskilt viktiga för gruppen nyanlända invandrare. Genom att utbildningarna anordnas av olika leverantörer är det svårt att kombinera dem med varandra. Därtill bygger den administrativa strukturen onödiga tidshinder i och med att förberedande och yrkesinriktade utbildningar anvisas genom olika beslut som i vissa fall förutsätter att den förberedande insatsen genomgås innan den yrkesinriktade kommer på tal.²³³

Hur kvaliteten i arbetsmarknadsutbildningen garanteras i en verksamhet som till hundra procent är upphandlad är, visar det sig, en komplex fråga. Litteraturen om de svårsmätbara kvalitetsaspekterna gällande arbetsmarknadsutbildning är begränsad samtidigt som utbildningarnas effektivitet ifrågasätts. Givet att upphandlingssystemet föranleder en rad frågeställningar som alla pekar mot att styrningen blir allt mer komplicerad bör frågor om, och i så fall hur, verksamhetens kvalitet garanteras vid upphandling få en större plats i debatten om arbetsmarknadsutbildning.

Många överklaganden fördröjer processen

Genom LOU har samtliga anbudsgivare rätt att ansöka om överprövning av myndighetens tilldelningsbeslut i domstol. Det innebär att myndigheten har skyldighet att informera samtliga anbudsgivare om vilket anbud som förordas innan kontraktet skrivs så att förlorande anbudsgivare får möjlighet att bedöma tilldelningen samt eventuellt överklaga.²³⁴

Eftersom utbildningsmarknadens konstruktion innebär säkra inkomster för företagen när de väl har vunnit ett anbud är det också en marknad med tuff konkurrens och relativt stor risk för överetablering. Som en konsekvens av detta har Arbetsförmedlingen i upphandlingsprocessens tidsplan inkluderat omkring två månader för att hantera ansökningar om överprövande. På så vis finns det en inbyggd förseningsrisk i systemet. Detta gör att framtagandet av nya arbetsmarknadsutbildningar fördröjs.

Konkurrensverkets studier av överprövningar i svenska myndigheter under år 2012 visade att av Arbetsförmedlingens 91 genomförda upphandlingar överprövades hela 31 stycken, eller 34 procent. Arbetsförmedlingen var den myndighet med högst andel överprövningsärenden bland de tio studerade myndigheterna.²³⁵

²³¹ Bergman (2013), s. 54ff.; Arbetsmarknadsdepartementet (2015), s. 110f.

²³² Riksdagen (2015:17), s. 84; SOU (2014:16)

²³³ Arbetsförmedlingen (2014a), s. 30

²³⁴ Pedersen (2013), s. 158f.

²³⁵ Konkurrensverket (2013:5), s. 28

Tabell 6.1**Antal avslutade upphandlingar av arbetsmarknadsutbildning, 2011-2014 och antal överklaganden av arbetsmarknadsutbildning, 2012-2013**

	2011	2012	2013	2014		2012	2013
Antal projekt	47 st.	66 st.	63 st.	53 st.	Antal överklaganden	14 st.	17 st.
Antal delupphandlingar	133 st.	946 st.	500 st.	473 st.	Antal förlorade överprövningar	0 st.	2 st.

Källa: Arbetsförmedlingen

Not: Siffrorna är inte helt exakta. Arbetsförmedlingens tekniska upphandlingsverktyg användes inte fullt ut förrän 2012 vilket gör att antalet för 2011-2012 troligen är något lågt. Överprövningsstatistiken utgår från domsår vilket inte behöver vara detsamma som upphandlingsåret. Jämförelser mellan antal upphandlingsprojekt och antal överprövningar ska därför undvikas.

I tabell 6.1 redovisas hur många upphandlingsprojekt och delupphandlingar av arbetsmarknadsutbildning som har genomförts under de senaste åren. Antalet projekt ligger omkring 50-60 stycken per år och av dessa överprövas omkring 15 stycken. Antal projekt och antal överprövningar kan inte jämföras rakt av då ärendena kodas med året då de avslutas vilket innebär att domar inte alltid kommer samma år som en upphandling har genomförts. Tabellen bekräftar ändå den bild som gavs av Statskontoret, någonstans mellan 25 och 30 procent av upphandlingarna överklagas. Under de två år som Arbetsförmedlingen kunde redovisa statistik för så förlorade myndigheten endast två överprövningsärenden. Mängden ansökningar om överprövning kan därför inte tas som en intäkt för att upphandlingen leder till att fel leverantör vinner.

Möjligheten att överklaga är, trots detta, viktig för att säkerställa att beslut om tilldelning sker på objektiva grunder. Det är en förutsättning för att rättsäkerheten ska upprätthållas och konkurrensneutraliteten värnas.²³⁶ Samtidigt visar både Konkurrensverkets rapport och siffrorna från Arbetsförmedlingen att mängden överklaganden riskerar att påverka samhällsekonomin och medborgarna negativt.²³⁷ Arbetsförmedlingen påtalar också att antalet överprövningar av vissa kompletterande tjänster var så pass stor år 2013 att det rådde brist på platser inom vissa tjänster under början av 2014.²³⁸ Överklaganderätten har också inneburit att Arbetsförmedlingens program *korta vägen* – arbetsmarknadsutbildning för komplettering av utländska akademikers utbildning – inte har varit igång under första halvåret 2015. Upphandlingen av årets verksamhet har överklagats och väntar på prövning av förvaltningsrätten.²³⁹

Både Konkurrensverket och den statliga utredaren Christer Sjödin har därför påtalat att nya regler behöver skapas för att skapa en balans mellan överklaganderätten och överprövningarnas skada på effektiviteten. I Sjäodins utredning diskuteras olika tillvägagångssätt för att minska de negativa konsekvenserna av att en upphandling blir överprövad och utredningen föreslår slutligen att en tidsfrist för förvaltningsrättens handläggningstid på max 90 dagar ska införas samt att överprövningen endast ska kunna ske i en instans.²⁴⁰

Det förslaget kommer emellertid inte få någon större påverkan på överprövningarna av upphandling av arbetsmarknadsutbildning då dessa ärenden redan idag, enligt myndigheten, klaras av inom tidsintervallet. För att agera proaktivt och därmed minska överklagandena har Arbetsförmedlingen övergått till den inom privat sektor vanliga kategoristyrningsmodellen där relationen mellan upphandlande enhet och leverantör är aktiv under hela kontraktet istället för att avslutas när kontraktet är påskrivet. Arbetsförmedlingen har också på flera håll i landet initierat leverantörsråd med leverantörer av arbetsmarknadspolitiska tjänster. Sammantaget

²³⁶ Pedersen (2013), s. 157

²³⁷ SOU (2015:12), s. 78

²³⁸ Arbetsförmedlingen (2015e), s. 97

²³⁹ Riksrevisionen (2015:17), s. 119

²⁴⁰ SOU (2015:12)

ska det leda till ett högre förtroende för Arbetsförmedlingens hanteringar av upphandlingsärenden hos de aktörer som finns på marknaden och därmed minska deras incitament att begära överprövning av tilldelningsbeslut.²⁴¹

Huruvida denna modell kommer förkorta upphandlingsprocessen är inte möjligt att besvara här. Det är emellertid tydligt att dagens situation med överprövningar utsätter organiseringen av arbetsmarknadsutbildningen för markanta påfrestningar.

En möjlig målkonflikt?

I beskrivningen av arbetsmarknadsutbildningens styrkedja och av hur upphandlingssystemet fungerar uppkommer flera frågor. Hur väl fungerar styrning och organisering i relation till de av riksdag och regering stiftade målsättningarna? I kartläggningen av hur styrning och organisering fungerar har det framkommit att mycket av Arbetsförmedlingens utveckling sker ”organiskt” i meningen att nya strukturer växer fram allt eftersom organisationen behöver det. Det innebär att myndigheten är relativt dynamisk och flexibel. Samtidigt har kartläggningen tydliggjort brister på dokumentation och tydliga helhetsstrukturer för hur organiseringen av arbetsmarknadsutbildningen ska se ut.

Därtill har flera tidigare studier pekat på problem, eller eventuella problem, med hur upphandlingen av arbetsmarknadsutbildningen fungerar. Både Arbetsförmedlingen och Riksrevisionen påtalar att upphandlingssystemet försämrar möjligheten att kombinera olika former av insatser då det är olika leverantörer. De pekar också på en intern kritik av att centraliseringen av upphandlingen har inneburit att förankringen i den lokala arbetsmarknaden har försvagats.²⁴²

I Statskontorets studie beskrivs å andra sidan att förfrågningsunderlaget till upphandlingar av arbetsmarknadsutbildningar i högre grad, jämfört med Yrkesvux, betonar flexibilitet samt ger volymgarantier.²⁴³ Det innebär att det teoretiskt finns en tyngdpunkt på kvalitetsinriktade kravställningar i anbudsörfarandet, något som bör främja möjligheten att uppnå regeringens uppsatta syften och mål. Samtidigt visar vår genomgång att just kvalitetskraven är svåra att använda för att styra upphandlingens resultat. När så görs blir också upphandlingen mer omfattande och risken för ansökan om överprövning större.

I slutändan framträder här en potentiell målkonflikt: Arbetsmarknadsutbildningens syfte är att bidra till att flaskhalsar på arbetsmarknaden snabbt åtgärdas genom att ledig arbetskraft får den specifika kompetens som efterfrågas. För att det ska fungera krävs en hög grad av flexibilitet och utan långa ledtider. Mot detta står ett upphandlingssystem som genom principer om konkurrensneutralitet, transparens och likabehandling av anbudsgivare är trögrörligt till sin natur.

Med andra ord organiseras en tjänst som ska vara snabbfotad med hjälp av ett system som ska vara trögrörligt och förutsägbart. Det behöver inte innebära problem, men samtidigt bör denna målkonflikt vägas in när arbetsmarknadsutbildningens framtida organisering bestäms.

Bilden av en möjlig målkonflikt bekräftas av Riksrevisionens slutsatser rörande upphandling av arbetsmarknadspolitiska insatser. De framför, med stöd i Arbetsförmedlingens egna resonemang, att det finns skäl att ifrågasätta om LOU alltid är det mest ändamålsenliga verktyget för att tillhandahålla arbetsmarknadspolitiska tjänster, såsom arbetsmarknadsutbildning. Med stöd i budgetlagens krav på att statlig verksamhet ska bedrivas effektivt och med god hushåll-

²⁴¹ Riksrevisionen (2015:17), s. 84

²⁴² Arbetsförmedlingen (2014a), s. 30; Riksrevisionen (2015:17)

²⁴³ Statskontoret (2012:28), s. 72ff.

ning med statens resurser anser Riksrevisionen därför att Arbetsförmedlingen under särskilda omständigheter bör kunna ”bedriva en viss verksamhet i egen regi”.²⁴⁴ En del verksamhet bör också kunna genomföras i samordning med kommunala aktörer.²⁴⁵

Rättslig öppning för undantag från upphandlingsregler

Att göra undantag från kravet på att all utbildning ska upphandlas, i likhet med vad Riksrevisionen föreslår, har tidigare ansetts vara juridiskt omöjligt, även i de fall Arbetsförmedlingen vill anlita en annan myndighet. Detta eftersom LOU kräver att upphandling alltid ska ske om verksamhet ska utföras utanför den egna myndigheten för att säkerställa konkurrensneutralitet. På senare tid har det visat sig att detta inte är självklart. EU-domstolen har i en rad domar utvecklat en ny praxis som möjliggör undantag från upphandlingsreglerna när två myndigheter samarbetar i allmännyttiga uppdrag. Undantag kan ske i ett läge när ett allmännyttigt uppdrag ska genomföras och där båda de berörda myndigheterna har ett ansvar för att uppfylla allmänintresset. För att ett undantag ska vara möjligt kan inte privata aktörer vara inblandade.²⁴⁶

Huruvida detta undantag kan appliceras på arbetsmarknadsutbildningen och därmed innebära att Arbetsförmedlingen har rätt att direktköpa utbildningsplatser på exempelvis en YH-utbildning är ännu inte prövat. Det bör däremot vara ett skäl till att frågan utreds och testas grundligt.

Kortfattat om upphandlingsprocessen

Avsnitt 6.2. har visat att Arbetsförmedlingens upphandlingssystem är förknippat med flera komplikationer. Forskningen om konkurrensutsättning av arbetsmarknadspolitik är begränsad men studier över andra välfärdstjänster påvisar svårigheter med att formulera mätbara kvalitetskriterier som samtidigt styr utifrån de svårämbärliga målen som är centrala för arbetsmarknadsutbildningen. Därtill är Arbetsförmedlingens upphandlingar förknippade med många överklagande av tilldelningsbeslut vilket skapar långa ledtider och försvårar möjligheten att snabbt få nya utbildningar på plats.

Riksrevisionen, Statskontoret och Arbetsförmedlingen själv har tidigare påpekat att det finns saker som tyder på att upphandlingen såsom den fungerar idag försvårar förutsättningarna för myndigheten att uppnå sina primära mål. Under senare år har EU-domstolen utformat ny praxis som kan innebära att LOU kan åsidosättas när en myndighet vill använda verksamhet inom en annan myndighet med liknande uppgifter. Genomgången visar att upphandlingssystemet behöver ses över och göras mer flexibelt för att inte försämra arbetsmarknadsutbildningens funktion.

6.3. Arbetsmarknadsutbildningen i de nordiska länderna

Utbildningen inom arbetsmarknadspolitikerna är ett viktigt verktyg i hela Norden. Samtidigt är den komparativa forskningen om arbetsmarknadsutbildning begränsad. Därför beställde Nordiska ministerrådet 2013 en övergripande studie om organisering, innehåll och resultat av arbetsmarknadsutbildningen inom de fem nordiska länderna och de tre autonoma regionerna, Färöarna, Grönland och Åland.

²⁴⁴ Riksrevisionen (2015:17), s. 136

²⁴⁵ Ibid. s. 82

²⁴⁶ Ulfsdotter Forsell och Olsson (2013)

Ministerrådets studie definierade arbetsmarknadsutbildning som en ”utbildning som organiseras i form av en arbetsmarknadsåtgärd och som syftar till att personer som är arbetslösa ska kunna få ett arbete”.²⁴⁷ Samtliga fem länder har i huvudsak samma syfte och mål med arbetsmarknadsutbildningen, att arbetslösa eller personer som riskerar arbetslöshet får tillgång till utbildning som stärker deras humankapital så att de kommer in – eller stannar kvar – på arbetsmarknaden.²⁴⁸ Arbetsmarknadsutbildningen har historiskt varit ett viktigt verktyg för att stärka omställningsförmågan i den nordiska arbetsmarknadsmodellen. Det offentliga har i samarbete med arbetsmarknadens parter i hög utsträckning fokuserat på att trygga anställningsbarheten snarare än på att säkra anställningar.²⁴⁹

Det finns däremot skillnader i hur arbetsmarknadsutbildningen organiseras och vilka som kan komma i fråga för utbildningsplatser. I Finland, Norge och Sverige organiseras arbetsmarknadsutbildningen i en hierarkisk struktur där staten leder, finansierar och utformar utbildningen, oavsett om behovet är nationellt, regionalt eller lokalt. Utbildningen sker i första hand genom upphandlade externa tjänster som levereras av olika utbildningsföretag.²⁵⁰ I Finland kan den arbetssökande ibland behöva delfinansiera utbildningen, trots att Finland är det land med högst budgetanslag per capita.²⁵¹

På Island har staten hela finansierings- och administrationsansvaret. Däremot ges utbildningarna inte genom upphandlade tjänster utan inom det reguljära utbildningssystemet eller vuxenutbildningssystemet. I huvudsak deltar arbetslösa i ordinarie undervisning men Arbetsförmedlingen kan också köpa in hela kurser från utbildningssystemet. I vissa fall kan deltagarna också behöva betala egna kursavgifter, eller hela utbildningskostnaden själva, men få rätt till arbetslöshetsersättning och studiestöd.²⁵²

Även i Danmark ges arbetsmarknadsutbildningen inom det reguljära utbildningssystemet. Platserna finansieras av kommunala jobbcener som kompenseras genom statliga ersättningar. Utbildning kan också ges av a-kassorna eller av det omfattande vidareutbildningssystemet, arbejdsmarkedsuddannelse, som primärt är korta yrkesinriktade kurser riktade till redan anställda.²⁵³

Danska arbetssökande blir inte anvisade till utbildning som en renodlad åtgärd och utbildningen är inte heller obligatorisk för arbetssökande som erbjuds platser. Personer med arbetslöshetsersättning kan tacka nej utan att bli av med ersättningen däremot måste personer med annat ekonomiskt bistånd tacka ja till platsanvisning för att få behålla biståndet. På Island har individen rätt att kräva en arbetsmarknadsutbildning. Blir du anvisad till en plats är det däremot inte frivilligt att delta. Det danska systemet ändrades år 2014 vilket gav något mindre valfrihet jämfört med tidigare. Förut kunde arbetssökande efter fyra månaders arbetslöshet välja fritt bland utbildningar som var sex veckor långa. Idag är valet mindre fritt, kursen måste bedömas leda till jobb. Däremot får utbildning nu ges från första arbetslöshetsdagen.²⁵⁴

²⁴⁷ Kullander och Wadensjö (2015), s. 18

²⁴⁸ Ibid. s. 29

²⁴⁹ Ibid. s. 12

²⁵⁰ Ibid. s. 27

²⁵¹ Ibid. s. 32

²⁵² Ibid. s. 27

²⁵³ Ibid. s. 27ff.

²⁵⁴ Ibid. s. 28

Sverige är det enda land där Arbetsförmedlingen inte har möjlighet att finansiera eftergymnasial utbildning för arbetssökande.²⁵⁵ På Island får de arbetssökande dessutom som regel en certifiering eller meritpoäng efter avslutad utbildning. I övriga länder ges det endast vid behov. I Finland, Island och Norge är det också möjligt att förvärva en examen genom arbetsmarknadsutbildning. Det är inte tillåtet i Danmark och Sverige.²⁵⁶

Längden på arbetsmarknadsutbildningarna skiljer sig markant mellan länderna. På Island är ordinarie utbildningslängd tre månader med möjlighet till tre extra. Sverige har sex månader som ordinarie maxgräns men som tidigare nämnts kan den överskridas vid behov. I Norge är den ordinarie längden tio månader, med möjlighet till sex månaders förlängning. Danmark ändrade sina regler inför år 2015 och utbildningens är nu betydligt generösare till sitt omfång. Upp till arton månader är maximal tid. Längst maxtid har Finland där den arbetssökande kan vara i utbildning under två år.²⁵⁷

Trots det likartade syftet finns relativt stora skillnader i hur utbildningsutbudet formas i respektive land. Som tidigare har beskrivits ska den svenska arbetsmarknadsutbildningen inriktas mot bristyrken vilket innebär att utbildningsutbudet ska anpassas efter arbetsmarknadens efterfrågan. I Finland och Norge görs en sammanvägd analys mellan bristyrken och de arbetslösas behov och kompetenser, där det senare väger tyngre. I Danmark, där en stor del av utbildningarna snarare är kompetensutveckling för anställda, är utformningen tydligt efterfrågestyrd. Innehållet utformas i samarbete mellan undervisningsministeriet²⁵⁸ och arbetsmarknadens parter. På Island har inga bristyrkesanalyser genomförts sedan finanskrisens utbrott då arbetslösheten steg från 3 procent till dryga 7 procent. Expansionen av utbildning för arbetssökande har skett inom det reguljära utbildningssystemet vilket inte är direkt inriktat mot arbetsmarknaden.²⁵⁹

Arbetsmarknadsutbildningens omfång påverkas i samtliga länder av konjunkturförändringar. Enligt Kullander och Wadensjö har Finland, Island, Norge och Sverige en viss kontracyklisk utformning av omfånget. I Danmark ökar också antalet platser i takt med arbetslösheten. Det beror dock i första hand på att utbildning är en rättighet för arbetslösa. I Sverige är det vanligare att konjunkturförändringar leder till aktiva politiska beslut om utökade utbildningsinsatser. Kunskapslyftet och Yrkesvux är exempel där detta har skett, då som särskilda satsningar utanför arbetsmarknadsutbildningen.²⁶⁰

Svårt att jämföra effekten av arbetsmarknadsutbildningen

Då det finns systemskillnader mellan de olika länderna ska jämförelser av omfång, utfall och effekt göras med stor försiktighet. Kullander och Wadensjö anser, trots brasklappar för statistikens heterogenitet, att det finns betydande skillnader i omfånget. Island är det land där störst andel av dem som befinner sig i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd får del av arbetsmarknadsutbildning, totalt 54 procent under år 2012. Det kan jämföras med Finland, med lägst andel, där 26 procent av arbetssökande i åtgärd fick del av en arbetsmarknadsutbildning.²⁶¹

²⁵⁵ Ett undantag finns för kompletterande utbildningar för nyanlända inom etableringsuppdraget. Under hösten 2015 blir det också möjligt för personer som idag är inom jobb- och utvecklingsgarantins tredje fas att studera med bibehållet aktivitetsstöd.

²⁵⁶ Kullander och Wadensjö (2015), s. 33

²⁵⁷ Ibid. s. 39

²⁵⁸ Danska utbildningsdepartementet

²⁵⁹ Kullander och Wadensjö (2015), s. 40

²⁶⁰ Ibid. s. 41ff.

²⁶¹ Ibid. s. 54ff.

Norge sticker ut från övriga länder genom vilka som erbjuds utbildning. År 2010 genomfördes en reform för att få fler personer med nedsatt arbetsförmåga i arbete, vilket har inneburit att en stor del av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning de senaste åren har utgjorts av denna grupp.²⁶²

Det är svårt att utifrån Kullanders och Wadensjös studie jämföra effekten av att delta i arbetsmarknadsutbildning mellan de nordiska länderna. De studier och den statistik som refereras gäller olika år, olika arbetsmarknadslägen och olika tidsperspektiv på när effekten mäts. Sett till målpuppfyllelse sticker ett land ut. På Island har de målsättningar om övergång till arbete som regeringen satte upp efter krisen uppnått. Utvärderingarna av dansk arbetsmarknadsutbildning visar på en svag effekt på kort sikt men godare effekt på längre sikt. Den norska reformen, att rikta utbildningsinsatser till personer med nedsatt arbetsförmåga, har inte fallit väl ut.²⁶³ Deltagande i arbetsmarknadsutbildning har haft direkt negativ effekt på framtida inkomster och arbetsdeltagande. De norska resultaten skiljer sig från både finska och svenska där personer med nedsatt arbetsförmåga under senare år har haft en bättre effekt av delta i arbetsmarknadsutbildning än övriga grupper.²⁶⁴

Kortfattat om arbetsmarknadsutbildning i ett nordiskt perspektiv

Sammanfattningsvis kan vi konstatera, med hjälp av Kullander och Wadensjö, att de nordiska länderna i grunden har likartade modeller för utbildning riktade till arbetssökande. Samtidigt finns tydliga skillnader i både organisering och innehåll. Sverige är det land som tydligast riktar utbildningen mot praktiskt yrkesutbildning. Det har fått som följd att Sverige också i lägre grad tillåter eftergymnasial utbildning inom arbetsmarknadsutbildningen. Samtidigt är likheterna inom de praktiska yrkesutbildningarna stora och här återfinns ett starkt bristyrkesfokus i flertalet länder. Den svenska organiseringen av arbetsmarknadsutbildningen har stora likheter med systemen i Finland och Norge. I dessa länder styrs arbetsmarknadsutbildningen genom en statlig myndighet som upphandlar utbildningen av privata aktörer vilka utför utbildningen.

Antalet deltagare som har gått vidare till jobb kort tid efter avslutad utbildning har minskat i samtliga länder under senare år. Enligt Kullander och Wadensjö kan en orsak vara att arbetsmarknadspolitiken i högre grad ska riktas till långtidsarbetslösa.²⁶⁵ Detta är en effekt av den långa lågkonjunkturen som i sin tur kraftigt har förändrat förutsättningarna för arbetsmarknadsutbildningen.

Vidare sticker Sverige ut i två avseenden. Först och främst i bristen på samarbete mellan arbetsmarknadsutbildningen och det reguljära utbildningssystemet. Här finns tydliga skiljelinjer mot samtliga övriga länder. Därtill skiljer Sverige sig när det gäller arbetsmarknadens parter inflytande. Parterna har ett omfattande inflytande på utbildningens inriktning i Finland, Danmark och Island, men inte i Sverige.

²⁶² Kullander och Wadensjö (2015), s. 63

²⁶³ Markussen och Røed (2014)

²⁶⁴ Kullander och Wadensjö (2015), s. 59ff. och Gerdes 2015

²⁶⁵ Kullander och Wadensjö (2015), s. 80

6.4. Kommunal och partsgemensam arbetsmarknadspolitik

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken är statligt finansierad och organiseras genom Arbetsförmedlingen. Men staten är inte den enda aktören inom arbetsmarknadspolitiken. Cronert (2015) visar att de arbetssökande idag sprids ut på en rad olika aktörer. När det gäller rustande insatser, liksom arbetsmarknadsutbildning, finns i huvudsak två komplement till den statliga arbetsmarknadspolitiken. Dels de av arbetsmarknadens parter kollektivavtalade omställningsavtalen, dels en lokalt organiserad arbetsmarknadspolitik, utformad av kommunerna.²⁶⁶

Få rustande insatser hos kommunerna

Kommunerna bedriver i allt större omfattning arbetsmarknadspolitik både för arbetslösa med försörjningsstöd från kommunen och i samarbete med Arbetsförmedlingen. I vissa fall kan det bero på att kommunerna har högre ambitioner än staten när det gäller att stödja arbetslösa. Men i andra fall ser det ut som om den kommunala arbetsmarknadspolitiken har ett avskräckande, snarare än kompetenshöjande, syfte. Staten har understött utvecklingen genom att utöka kommunernas lagstöd för att kräva att arbetslösa med försörjningsstöd deltar arbetsmarknadspolitiska insatser.²⁶⁷

I och med 1990-talets massarbetslöshet blev försörjningsstödet (som tidigare kallades socialbidrag) en viktigare försörjningskälla för arbetslösa än vad som kanske var tanken. Sedan dess finns det bland försörjningsstödmottagarna grupper varav merparten kan antas ha en arbetsförmåga som är jämförbar med arbetslösa som har a-kasseersättning.²⁶⁸ År 2013 var arbetslöshet för försörjningshindret för 48 procent, eller nästan 124 000 personer, bland de vuxna biståndsmottagarna.²⁶⁹

Kostnaden för den kommunala arbetsmarknadspolitiken har ökat från knappt 3 miljarder år 2004 till 4,5 miljarder år 2013. Kostnaden har stigit klart snabbare än antalet arbetslösa sedan finanskrisens inledning, vilket tyder på ett ökat åtagande.²⁷⁰ Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) uppskattar att omkring 109 000 personer deltog i kommunala arbetsmarknadsåtgärder år 2013. Drygt hälften av deltagarna (53 procent) hade anvisats av Arbetsförmedlingen, 38 procent av Socialtjänsten och 2 procent av Försäkringskassan.²⁷¹

Syftet med den kommunala arbetsmarknadspolitiken har varierat. Det har funnits både sådan som syftar till att arbetslösa ska finna arbete och sådan som främst syftade till att minska de kommunala kostnaderna genom att ge incitament att inte söka socialbidrag i kommunen.²⁷² De effektstudier som har gjorts om den kommunala arbetsmarknadspolitiken är för få för att det ska gå att dra några säkra slutsatser. Resultaten är motstridiga. Men det finns en tendens till att åtgärderna inte har haft några betydande positiva effekter. Flera studier pekar på att aktiveringsinsatserna inte ser ut att utgå ifrån individuella bedömningar.²⁷³

Det är också oklart hur mycket rustande insatser, liksom utbildning, som ges i den kommunala arbetsmarknadspolitiken. Enligt en enkätundersökning av SKL uppger kommunerna att endast 3 procent av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna (räknat i total arbetstid) utgörs av kurs-

²⁶⁶ Cronert (2015), s.95-101.

²⁶⁷ Järliden-Bergström *et al.* (2014), s.75f.

²⁶⁸ *Ibid.* s.75f.

²⁶⁹ Socialstyrelsen (2014)

²⁷⁰ Cronert, (2015), s.100.

²⁷¹ Sveriges Kommuner och Landsting (2014)

²⁷² Järliden-Bergström *et al.* (2014), s.75f.

²⁷³ Thorén (2012)

verksamhet.²⁷⁴ Enligt Nyboms (2012) studie av fyra kommuner är dessa insatser mindre vanliga. Endast en av fem av de arbetssökande inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken får rustande insatser i de kommuner hon har studerat. Detta trots att resursbrister är den vanligaste orsaken till arbetslöshet bland socialbidragstagare. De resursaktiverande insatserna är till och med särskilt ovanliga bland socialbidragstagare som saknar adekvat utbildning sedan tidigare.²⁷⁵ Vad de rustande insatserna inom den kommunala arbetsmarknadspolitiken innehåller är oklart och gränsdragningen mellan utbildning och coaching är inte helt tydlig. Sammantaget tyder detta på att den ökade kommunala arbetsmarknadspolitiken inte i första hand fokuserar på att bidra med utbildningsinsatser. Däremot övergår 11 procent av deltagarna till det reguljära utbildningssystemet.²⁷⁶

Trygghetsorganisationerna expanderar i innehåll och storlek

Utöver staten och kommunerna har också arbetsmarknadens parter tagit en allt större roll genom tecknade omställningsavtal som garanterar många anställda omställningsstöd vid uppsägning. Trygghetsorganisationerna har byggts upp för att komplettera den statliga arbetsmarknadspolitiken och öka omställningstakten. Hur omfattande organisationernas uppdrag är skiljer sig dock åt mellan de olika avtalen.²⁷⁷

Exempelvis är tillgången till utbildningsinsatser betydligt större inom de privata tjänstemännens trygghetsorganisation TRR Trygghetsrådet, jämfört med möjligheterna i de privata arbetarnas trygghetsorganisation, Trygghetsfonden TSL.

Tabell 6.2

Utbildningsmöjligheter hos de fem största trygghetsorganisationerna

	Avtalsområde	Utbildningsinnehåll
TRR Trygghetsrådet	PTK – Svenskt Näringsliv Omfattar 850 000 i huvudsak tjänstemän.	Ja, alla erbjuds delta i seminarieverksamhet. Till klienter med behov av att komplettera kompetens köps kortare utbildningar.
Trygghetsrådet TRS	Tjänstemän och arbetare anslutna till Arbetsgivaralliansens, Svensk Scenkonsts, Teatercentrums, Danscentrums och Läns-museernas kollektivavtal. Omfattar 50 000 anställda och frilansare.	Ja, kortare utbildningar köps in för att komplettera och bygga på befintlig kompetens inom ramen för nuvarande yrke. Kompletterar med reguljär utbildning. Kan ge studiereplacement i max två terminer.
Omställningsfonden	Sveriges Kommuner och Landsting, Pacta – Kommunal, OFR, AkademikerAlliansen. Omfattar 1,7 milj. arbetare och tjänstemän i kommuner och landsting.	Ja, kortare utbildning och körkortsutbildning utgör en central del av verksamheten. Till viss del finansieras även utbildningar vid Yrkeshögskolan.
Trygghetsstiftelsen	Den statliga arbetsmarknaden. 78 procent av dem som nyttjade avtalet 2014 kommer från universitet och högskolor.	Möjlighet finns, men utbildningsbehovet är lågt bland deltagarna. Kvalificerade språkutbildningar förekommer.
Trygghetsfonden TSL	LO – Svenskt Näringsliv Omfattar 900 000 privatanställda arbetare.	Nej, grundverksamheten är coaching. Leverantörerna kan dock i viss utsträckning omfördela resurser så att utbildningsinsatser kan vidtas.

Källa: TCO (2015b)

Tabell 6.2 beskriver utbildningsmöjligheterna i de fem största trygghetsorganisationerna samt vilka avtalsområden de berör. Teoretiskt sätt kan du om behov finns få utbildning genom samtliga omställningsavtal. För de privata arbetarna är det dock upp till den enskilda omställ-

²⁷⁴ Sveriges Kommuner och Landsting (2014)

²⁷⁵ Nybom (2012)

²⁷⁶ Sveriges Kommuner och Landsting (2014)

²⁷⁷ TCO (2015b)

ningsleverantören att omfördela resurser så att detta blir möjligt. I praktiken sker detta mycket sällan. Tillgången till utbildning hänger därmed samman med var på arbetsmarknaden du arbetar.

I avsnitt 5.4 konstaterades att antalet arbetsmarknadsutbildningar som riktas till tjänstemanna- och akademikerjobb är få. Cronert påpekar också att förtroendet för Arbetsförmedlingen minskar kraftigast bland dessa grupper. Dessa två faktorer kan enligt Cronert förklara varför PTK nu vill se en särskild kompetensutvecklingsstiftelse knuten till omställningsavtalet för privata tjänstemän.²⁷⁸

I förhandlingarna om ett nytt avtal för TRR diskuteras också möjligheten att även låta visstidsanställda ta del av omställningsavtalet. De olika trygghetsorganisationerna har olika regler för vilka som inkluderas. I TSL, Omställningsfonden och TRR inkluderas endast tillsvidareanställda medan tidsbegränsat anställda har rätt till stöd i Trygghetsstiftelsen och TRS. Alla organisationer har olika tidsregler för hur länge man måste ha varit anställd innan man är berättigad att ta del av omställningsstödet.²⁷⁹

Relationen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna eller trygghetsorganisationerna kan skilja sig åt från fall till fall. Båda dessa former har tillkommit för att komplettera den statliga arbetsmarknadspolitiken när olika aktörer har upplevt att den statliga politiken inte varit tillräcklig. De har vuxit under en tid när den politiska inriktningen har skiftat från resursaktiverande till jobbaktiverande insatser. När det gäller ökad tillgång till effektiva utbildningsinsatser visar dock vår genomgång att de nya aktörerna inte utgör ett generellt och likvärdigt komplement. Utvärderingen av effekten av både den kommunala och den partsgemensamma arbetsmarknadspolitiken är mycket begränsad. Det är därför oklart huruvida dessa insatser stärker individens möjlighet att snabbt gå vidare till arbete.

²⁷⁸ Cronert (2015), s.110f.

²⁷⁹ TCO (2015b)

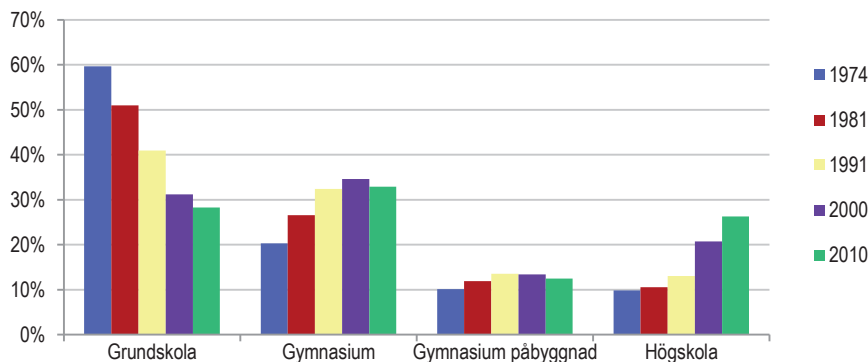
7. Möter arbetsmarknadsutbildningen behoven?

Arbetsmarknadsutbildningen tillskrevs en viktig roll i att omskola arbetslösa, motverka arbetskraftsbrist i specifika yrken och därigenom underlätta strukturomvandlingen när den byggdes ut på 1960-talet. På det övergripande planet kvarstår detta syfte, vilket beskrevs i kapitel 5.1. Men arbetsmarknaden har förändrats och frågan är om arbetsmarknadsutbildningen har förändrats i paritet med detta, för att kunna fylla sitt uttalade syfte.

7.1. Ökade krav och fler utbildade

En uppenbar förändring på arbetsmarknaden är att en allt större del av jobben kräver en lång utbildning idag. Diagram 7.1 visar att det i mitten av 1970-talet krävdes högst 1 års utbildning utöver den obligatoriska skolan i 60 procent av jobben. Den nivån sjönk hastigt fram till år 2000 och ser under 2000-talet ut att plana ut på omkring 30 procent. Utbildningskraven har mätts genom att ett urval av anställda (i SCB:s Levnadsnivåundersökning) som är 20-64 år och jobbar minst 10 timmar i veckan har angivit hur lång utbildning som behövs i deras befattning. Andelen jobb som kräver gymnasieutbildning ökade under 1970- och 80-talen för att sedan ligga något över 30 procent. Andelen jobb som kräver en kortare påbyggnad efter gymnasiet har inte förändrats mycket utan ligger på drygt 10 procent. Däremot har andelen jobb som kräver minst tre års eftergymnasial utbildning fördubblats mellan åren 1991 och 2010 då den var 26 procent.²⁸⁰

Diagram 7.1
Jobbens utbildningskrav, 1974-2010, andelar av anställda 20-64 år



Källa: le Grand m.fl. (2013)

En liknande bild ges om utbildningskraven i stället mäts som de krav som normalt ställs på den som innehar ett visst yrke, även om kraven på en längre högskoleutbildning då inte ser ut att vara lika högt ställda under 2000-talet.²⁸¹ Åberg (2013) har studerat jobbets kvalifikationsnivåer under perioden 2000-2011, enligt samma mått. Han finner att arbetsmarknaden har polariserats, med en relativ jobbtillväxt i de mest och de minst kvalificerade jobben. Under perioden 2000-2007 skedde en kraftig relativ ökning av jobb som kräver en längre högskoleutbildning. Under perioden efter finanskrisen, 2008-2011 ökade främst jobben med låga kvalifikationskrav relativt sett.²⁸²

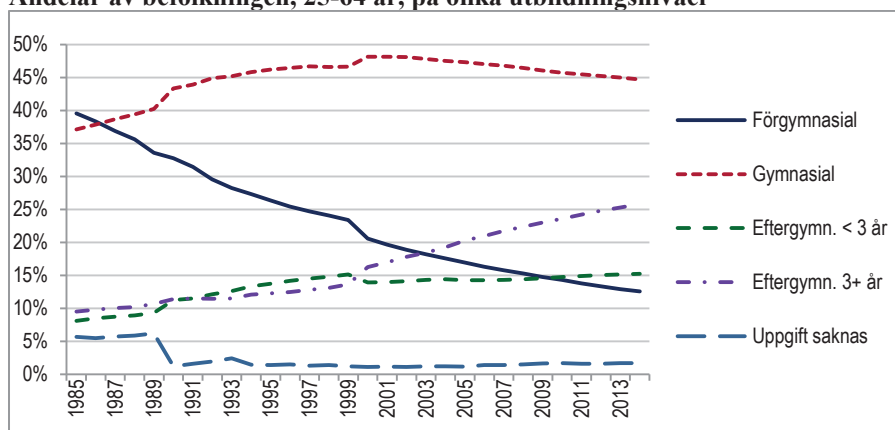
²⁸⁰ le Grand *et al.* (2013)

²⁸¹ Carlén (2014), s. 23f.

²⁸² Åberg (2013)

Diagram 7.2 visar att allt större andelar av befolkningen i arbetsför ålder har utbildning utöver den obligatoriska skolan. Både jobbstrukturens förändring och konkurrensen om allt för få jobb har ökat behoven av utbildning. Utvecklingen har understötts av politiska beslut såsom gymnasireformen 1991 (som slutfördes läsåret 1995/96) då de tvååriga gymnasieprogrammen gjordes om till treåriga och expansionen av högskolan 1994.²⁸³ Även Kunskapslyftet bidrog åren 1997-2002 till att fler fick en gymnasieutbildning.

Diagram 7.2
Andelar av befolkningen, 25-64 år, på olika utbildningsnivåer



Källa: SCB (Utbildningsregistret) och egna beräkningar

Andelen i befolkningen, 25-64 år, med endast förgymnasial utbildning ser ut att ha minskat snabbare än andelen jobb som, enligt de anställda själva, inte kräver någon längre utbildning (med reservation för att jobben rör ett större åldersspann – 20-64 år). År 1985 hade 40 procent av 25–64-åringarna endast förgymnasial utbildning, medan andelen jobb som inte krävde längre utbildning bör ha legat mellan 41 och 51 procent. År 2010 gällde detta 14 procent av 25–64-åringarna och 28 procent av jobben. Andelen med minst tre års eftergymnasial utbildning har ökat sedan år 1985, men framför allt under 2000-talet. År 2010 var den 24 procent, vilket är något lägre än den andel jobb som kräver så lång utbildning på 26 procent. Även åren 1991 och 2000 hade en något mindre andel av hela befolkningen 25-64 år längre eftergymnasial utbildning än motsvarande andel av jobben, som den mäts här.²⁸⁴ När det gäller gymnasial och kortare eftergymnasial utbildning ökade befolkningsandelarna framför allt före 2000-talet.²⁸⁵

Diagram 7.3a och 7.3b visar att det sedan år 1998 är en större andel av kvinnorna än männen som har en längre eftergymnasial utbildning och att andelen därefter har fortsatt att växa i snabbare takt. Andelen med kortare eftergymnasial utbildning har hela perioden 1985-2014 varit större bland kvinnor än bland män. Sedan år 1999 är det fler män än kvinnor som har gymnasieutbildning som högsta utbildningsnivå.

²⁸³ Carlén (2014)

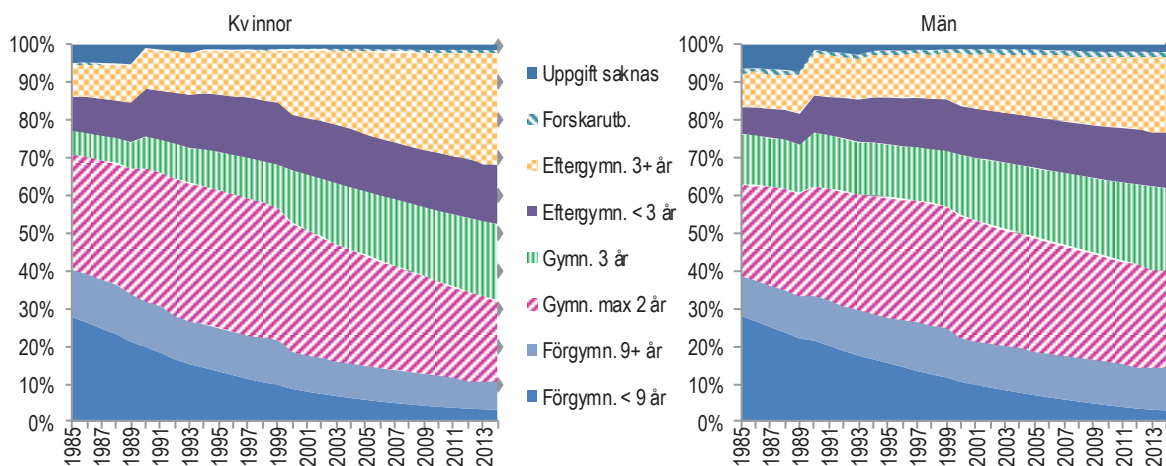
²⁸⁴ Här jämförs jobbets utbildningskrav med utbildningsnivåerna i hela befolkningen i arbetsför ålder vilken alltså inte har avgränsats till dem som deltar i arbetskraften. Med en sådan avgränsning skulle större andelar ha längre utbildning, eftersom arbetskraftsdeltagandet är högre bland dem med längre utbildning. Jobben är avgränsade till anställningar varför jobb som innehas av företagare saknas. Dessutom överensstämmer grupperna inte åldersmässigt, även om båda bör täcka merparten av arbetsmarknaden. Jobben i fråga innehas av 20-64-åringar. Befolkningen är snävare avgränsad åldersmässigt, till 25-64 år, bl.a. för att utesluta så många som möjligt av dem som ännu inte har avslutat sin utbildning.

²⁸⁵ Uppgifterna om utbildningsnivåerna i befolkningen kommer från SCB:s utbildningsregister. Detta har till året 2000 genomgått ett par större kvalitetshöjande förändringar vilket gör att jämförelser med tidigare årgångar av registret måste göras med stor försiktighet.

Arbetslösheten är högre bland dem med kortare utbildning än bland dem med längre. År 2014 var t.ex. arbetslösheten, i hela åldersspannet 15-74 år, 20,6 procent bland dem med enbart för-gymnasial utbildning, 7,5 procent bland dem med som högst gymnasial utbildning och 5 procent bland dem med eftergymnasial utbildning.²⁸⁶

Diagram 7.3

Andelen kvinnor och män i åldrarna 25-64 år på olika utbildningsnivåer 1985-2014

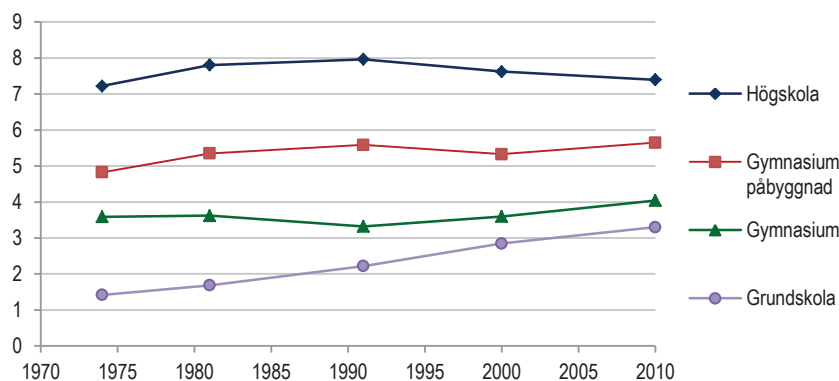


Källa: SCB (Utbildningsregistret)

Att befolkningens utbildning har ökat snabbare än jobbens utbildningskrav har resulterat i att många har längre utbildning än vad deras jobb kräver för att utföras. De jobb som inte kräver någon längre utbildning än grundskola (eller folkskola) innehades år 2010 av anställda som i genomsnitt hade 3,3 års utbildning efter grundskolan. År 1974 var den genomsnittliga utbildningslängden i sådana jobb 1,4 år efter grundskolan.

Diagram 7.4

Genomsnittlig utbildning (antal år efter grundskola e.d.) efter arbetets utbildningskrav, 1974-2010



Källa: le Grand *et al.* (2013)

I andra typer av jobb syns inte motsvarande tydliga uppgång i utbildningslängden. De som har haft jobb som kräver 2-3 års gymnasieutbildning efter grundskolan har i genomsnitt haft 3-4 års utbildning efter grundskolan. De som har haft jobb som kräver påbyggnadsutbildning efter gymnasiet så att den sammanlagda utbildningslängden efter grundskolan blir 4-5 år har i genomsnitt haft 5-6 års utbildning. Jobb utan krav på längre högskoleutbildning har alltså länge i betydande utsträckning innehafvats av individer som har längre utbildning än vad som krävs. De som har haft jobb som kräver högskoleutbildning så att den sammanlagda utbildningslängden

²⁸⁶ SCBs arbetskraftsundersökning (AKU).

blir minst 6 år efter grundskolan har i genomsnitt haft 7-8 års utbildning. Här går det inte att utläsa om utbildningen är onödigt lång i förhållande till jobben eftersom vissa av jobben kan kräva utbildning som är längre än 6 år.

Det är mest vanligt att unga människor är överutbildade och att äldre är underutbildade.²⁸⁷ Det senare kan till stor del förklaras av att de som är äldre har hunnit byta arbetsuppgifter under arbetslivet och på så sätt nått kvalifikationsnivåer som överstiger deras ursprungliga skolutbildning. De kan ha skaffat sig kompetens som matchar kompetenskraven genom arbetslivserfarenhet. Att mäta underutbildning bara genom att titta på den formella utbildningsnivån kan därför vara missvisande. Kvinnor är något mer överutbildade än män och andelen underutbildade är något mindre bland männen. Dessa skillnader är dock inte stora och har minskat under 2000-talet.^{288, 289}

Le Grand m.fl. (2013) visar att den ekonomiska betydelsen av en god matchning mellan den egna utbildningen och jobbets utbildningskrav har ökat under senare decennier. Det är ett tecken på att utbildningskraven inte har blivit svårare att definiera och därmed mindre viktiga än tidigare.²⁹⁰

Utbildningar ska inte bara matchas mot jobb med rätt kravnivå avseende utbildningens längd, utan också avseende utbildningens inriktning. I början av 2000-talet var tre fjärdedelar av alla anställda i kvalificerade arbeten rätt matchade med avseende på utbildningens inriktning. Av dessa var två tredjedelar även rätt matchade med avseende på utbildningens längd.²⁹¹ Med undantag för den tekniska sektorn (i huvudsak tillverkningsindustrin) där en måttlig försämring av matchningen avseende inriktning skedde under 1990-talet så hade dessa andelar då varit nära nog konstanta sedan 1980-talets början.²⁹²

Ju fler som har en specialiserad utbildning desto svårare blir det att nå en hög grad av matchning på arbetsmarknaden. När arbetslivet tidigare dominerades av kort utbildade i lågkvalificerade jobb²⁹³ var andelen anställda som var rätt matchade²⁹⁴ avseende utbildningsnivå större än vad den var i början av 2000-talet.²⁹⁵

Vi har alltså sett att de jobb som enbart kräver grundskoleutbildning blev allt färre till och med år 2000 relativt sett men har uppvisat en viss ökning efter år 2008. Andelen jobb som kräver gymnasieutbildning ökade däremot t.o.m. år 2000 och andelen jobb som kräver en längre eftergymnasial utbildning har enligt le Grand m.fl. (2013) ökat påtagligt sedan år 1991. Samtidigt saknar allt färre gymnasieutbildning och allt fler har kortare eller längre eftergymnasial utbildning. Det har resulterat i att många, framför allt i de jobb som bara kräver grundskoleutbildning, har längre utbildning än vad jobbet kräver.

²⁸⁷ Anställda vars utbildning är minst två år längre än det utbildningskrav som ställs i arbetet räknas här som överutbildade och de med minst två år kortare utbildning än vad arbetet kräver räknas som underutbildade.

²⁸⁸ LO (2013a), s. 42ff.

²⁸⁹ Se LO (2013a) för en utförlig diskussion om ökande kompetenskrav och utbildning.

²⁹⁰ le Grand *et al.* (2013)

²⁹¹ Anställda vars utbildning avviker med högst ett år (uppåt eller neråt) från de utbildningskrav som ställs i arbetet räknas som rätt matchade.

²⁹² le Grand *et al.* (2004)

²⁹³ Jobb som kräver högst ett års utbildning utöver den obligatoriska skolan räknas här som lågkvalificerat.

²⁹⁴ Anställda vars utbildning avviker med högst ett år (uppåt eller neråt) från de utbildningskrav som ställs i arbetet räknas som rätt matchade.

²⁹⁵ le Grand *et al.* (2013)

Hur påverkas behovet av arbetsmarknadsutbildning?

Att vi har fått ett växande överskott av utbildning talar för att det har blivit svårare för individer med kort utbildning att konkurrera om jobben. Om det finns fler utbildade än jobb på en viss kravnivå så kan de som inte matchas mot rätt utbildningsnivå söka jobb med lägre krav på utbildning och konkurrera ut individer med tillräcklig utbildning för dessa jobb. De med kort utbildning kan på så sätt bli utan jobb trots att antalet jobb på den kravnivån egentligen är tillräckligt stort för att möta utbudet av arbetskraft på den utbildningsnivån.²⁹⁶

Därmed riskerar det att bli allt svårare att använda utbildning som ett medel i konkurrensen om jobb som inte kräver särskilt lång utbildning. Det talar för att arbetsmarknadsutbildningarna måste vara mycket välriktade om det ska användas i det syftet.

En gymnasieutbildning av rätt slag ser däremot ut att vara ett medel för att få ett jobb på rätt kvalifikationsnivå. Överutbildning har nämligen varit betydligt vanligare bland dem som har gått högskoleförberedande än yrkesinriktad gymnasieutbildning. Uppgifter om vilka gymnasieutbildningar som resulterar i väl matchade jobb kan vara ett värdefullt underlag i utformandet i arbetsmarknadsutbildningen.

En allt större del av arbetsmarknaden består av jobb som kräver eftergymnasial utbildning och i synnerhet ökar den del där det krävs en längre högskoleutbildning. Samtidigt kunde vi se i kapitel 5.4 att de flesta platserna inom arbetsmarknadsutbildningen är riktade mot yrken på en lägre kvalifikationsnivå. Arbetsmarknadsutbildningen behöver i större utsträckning riktas om mot yrken som kräver eftergymnasial utbildning för att vara relevant.

När van den Berg och Richardson (2008) studerar utflödes hastigheten till arbete efter yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning finner de att effekten var lägre för dem med lång utbildning. Som en möjlig förklaring till detta pekar de på att det inte fanns många kurser på akademisk nivå varför individer med lång utbildning inte hade lika mycket att vinna på arbetsmarknadsutbildningen som andra.²⁹⁷

I jobb som förutsätter en längre utbildning är det vanligt med kontinuerligt lärande i jobbet. Högre tjänstemän har t.ex. betydligt större möjligheter att lära nytt i jobbet än lägre tjänstemän och minst möjligheter att lära nytt i jobbet har arbetare.²⁹⁸ Det är då naturligt att värdet av det varje anställd producerar ökar med tiden. En förhållandevis lång inskolningsperiod behöver därför inte ses som ett problem, utan som ett naturligt avstamp inför kommande produktion, i många specialiserade jobb. Det innebär i så fall att en kort, om än välriktad utbildning, inte behöver vidga arbetsmarknaden särskilt mycket för dem som redan har en längre utbildning. Detta skulle kunna vara en förklaring till att de med eftergymnasial utbildning är överrepresenterade i arbetsmarknadsutbildningar som pågår längre än sex månader vilket vi såg i diagram 4.8.

Den rekommenderade tidsgränsen om sex månader för arbetsmarknadsutbildningar kan därför vara för snävt satt för att utbildningarna ska vara verkningsfulla på dagens arbetsmarknad där utbildningsnivån generellt sett är hög och jobben i stor utsträckning kvalificerade.

²⁹⁶ le Grand *et al.* (2004)

²⁹⁷ van den Berg och Richardson (2008)

²⁹⁸ Gellerstedt (2011)

7.2. Olika behov kräver olika utbildningsformer

En långvarigt hög arbetslöshet ställer tillsammans med strukturomvandlingen nya och tuffare krav på både utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken. För att möta behoven på arbetsmarknaden behöver dessa system utvecklas i takt med jobbets kvalifikationskrav.

Vi har tidigare beskrivit hur arbetsmarknadsutbildningen genom sitt syfte skiljer sig från annan utbildning. Det innebär att man endast får tillgång till den efter att Arbetsförmedlingen har bedömt behovet och att den huvudsakligen har varit tillgänglig bara för arbetslösa. En annan möjlig utgångspunkt är att det som är utmärkande för arbetsmarknadsutbildningen är hur den finansieras och att det är av underordnad betydelse var den ges, så länge den underlättar för den enskilde att få eller behålla ett arbete eller motverkar att brist på arbetskraft uppkommer. Med utgångspunkt i ett sådant synsätt diskuteras kort de olika rollerna för de olika formerna av yrkesinriktad utbildning.

Grund- och gymnasieskolan lägger grunden

Grund- och gymnasieskolan lägger grunden för att framtida arbetskraft ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden och för att arbetskraften ska klara av det allt högre trycket på kontinuerlig omställning. Forskningen har under senare år dock pekat ut avsaknaden av en tydlig samverkan mellan skola och arbetsliv som en viktig orsak till ungas arbetslöshet och menar att skolan inte förbereder eleverna på arbetsmarknadsetableringen.²⁹⁹ Därtill visar skolforskningen att vi sedan mitten av 1990-talet har haft ett generellt kunskapsfall i grund- och gymnasieskolan vilket inneburit att gruppen ”lågpresterande elever” har ökat kraftigt.³⁰⁰

Under senare år har också ungas studieval ändrats vilket kan påverka det framtida arbetsutbudet. Andelen elever som påbörjade ett yrkesförberedande gymnasieprogram minskade från 37 procent hösten 2008 till 27 procent hösten 2014. Samtidigt visar Svenskt Näringslivs rekryteringsenkät att 34 procent av deras medlemsföretag söker arbetskraft med kunskap motsvarande gymnasieskolans yrkesprogram.³⁰¹

Ungdomars gymnasieval påverkas i hög grad av bakgrundsfaktorer såsom klass, kön och etnicitet.³⁰² Därutöver menar Panican (2015) att ungas val präglas av normer kring programmets status snarare än framtida arbetsmarknadsposition. De yrkesförberedande programmen väljs bort eftersom ungdomarna är osäkra på vad de vill i framtiden och därför tror att de mer generella högskoleförberedande programmen är ett säkrare val. Därtill väljs de yrkesförberedande programmen bort på grund av att både utbildningens innehåll, lärarna och eleverna har ett dåligt rykte.³⁰³

Bland elever som tog studenten från ett yrkesprogram läsåret 2010/11 hade 33 procent en etablerad ställning på arbetsmarknaden ett år efter avslutat gymnasium, 15 procent hade en osäker ställning på arbetsmarknaden och 28 procent hade en svag ställning. 21 procent var i någon typ av studier medan 4 procent varken arbetade eller studerade. Bland elever som samma år gick ut ett studieförberedande program hade 14 procent en etablerad arbetsmarknadsposition, 29 procent hade en osäker eller svag ställning medan 54 procent var i någon typ av utbildning. 3 procent av årskullen var varken i arbete eller i studier. De yrkesförberedande programmen leder alltså i högre grad till en direkt arbetsmarknadsetablering, dessutom finns ingen nämnvärd skillnad i hur stor andel som är utan arbete eller studier ett år efter avslutat gym-

²⁹⁹ Olofsson (2014)

³⁰⁰ Kessel och Olme (2015)

³⁰¹ Svenskt Näringsliv (2014).

³⁰² Skolverket (2012); Panican (2015)

³⁰³ Panican (2015)

nasium. I motsats till sitt rykte tycks yrkesutbildning alltså inte vara ett sämre alternativ än de högskoleförberedande programmen.³⁰⁴ De förändrade förutsättningarna inom grund- och gymnasieskolan kan däremot antas skapa nya utmaningar för kommande rekryteringsbehov.

Yrkesvux och yrkeshögskolan får en allt viktigare roll

När allt färre ungdomar väljer ett yrkesförberedande gymnasieprogram ölar behovet av en välfungerande yrkesutbildning i den kommunala vuxenutbildningen. Yrkesvux har sedan införandet år 2009 spelat en allt viktigare roll för att rusta arbetssökande så att de matchar arbetsmarknadens efterfrågan.

Samtidigt visade avsnitt 4.3 att deltagarsammansättningen förändras på ett sätt som reser frågor. Medelåldern bland deltagarna i Yrkesvux blir allt högre vilket kan antyda att fler personer som tidigare har varit etablerade på arbetsmarknaden nu studerar inom Yrkesvux. Statistiken tyder också på att allt fler som tidigare läste omsorgsutbildningar inom arbetsmarknadsutbildningen nu läser inom Yrkesvux. Samtidigt visades det i avsnitt 4.5 att upplägg och innehåll inte är helt överensstämmande vilket väcker frågor om hur jämförbara dessa utbildningar är.³⁰⁵

Yrkesvux spelar en viktig roll i utbildningssystemet och har många likheter med arbetsmarknadsutbildningen. LO och Svenskt Näringsliv (2015) har tidigare kritiserat svårigheten att byta till ett icke-akademiskt yrke under såväl etablerings- som omställningsperioder. Utbildningssystemet är idag konstruerat för så att det går att byta till ett yrke som kräver högskolestudier. Däremot är det inte lika lätt för personer som har ett slutbetyg från ett högskoleförberedande gymnasieprogram att få möjlighet att byta till ett yrke som kräver specifik yrkesutbildning på gymnasienivå.

Skolverket rapporterar att kommunerna märker av en förändring i deltagarsammansättningen i Yrkesvux där eleverna i allt högre grad har en kortare utbildning. Dessa elever har svårare att klara av de teoretiska ämnena inom ordinarie utbildningstid. Däremot har de lättare att klara av de praktiska kurserna.³⁰⁶ När Yrkesvux i första hand riktas till personer som står långt från arbetsmarknaden riskerar unga som har läst något av de högskoleförberedande gymnasieprogrammen att prioriteras bort. De får därmed svårare att genomgå en förstautbildning som bättre skulle matcha dem mot arbetsmarknadens behov eller möjliggöra en övergång till yrkeshögskolestudier.³⁰⁷

Även yrkeshögskolan växer kraftigt och allt fler arbetsgivare har behov av arbetskraft med en eftergymnasial yrkesutbildning. Deltagarna i dessa utbildningar har goda chanser till sysselsättning och matchning mot rätt jobb efter genomförd utbildning. År 2014 hade 87 procent av dem som ett år tidigare avslutat sin utbildning arbete och 57 procent hade ett arbete som var helt överensstämmande med inriktningen på deras utbildning.

I likhet med Yrkesvux ökar också medelåldern bland deltagarna i yrkeshögskolan. Att andelen studenter som är yngre än 25 år har minskat från 41 procent år 2011 till 32 procent år 2014 visade vi i avsnitt 4.3. TCO menar att detta kan förklaras av att personer som tidigare vidareutbildade sig på universitet eller högskola allt oftare söker sig till yrkeshögskolan då utbudet är mer utformat för vidareutbildning jämfört med utbudet på universitet och högskolor. Utbild-

³⁰⁴ Skolverket (2014b)

³⁰⁵ Statskontoret (2012:28)

³⁰⁶ Skolverket (2015)

³⁰⁷ LO och Svenskt Näringsliv (2015)

ningsformen tycks därför vara ett effektivt verktyg, både vid första etablering och vid omställning mitt i arbetslivet.³⁰⁸

Allt mindre vidareutbildning vid universitet och högskola

Höjda utbildningskrav för att både kunna utföra och kunna få jobb³⁰⁹ bör innebära ökande behov av vidareutbildning mitt i arbetslivet. Trots det minskar åldersspridningen bland studenterna på landets universitet och högskolor. Den senaste tioårsperioden har det skett en föryngring av studenterna och under läsåret 2012/13 var 61 procent av nybörjarna 21 år eller yngre. Det är en ökning med 11 procentenheter. Andelen nybörjare som var minst 30 år har under samma period halverats från 24 till 12 procent.³¹⁰ Universitetskanslersämbetet (2014) menar att föryngringen dels beror på att förändrade antagningsregler missgynnar äldre sökande och dels beror det på att utbudet i högre grad styrts mot programutbildningar och från enskilda kurser. Därtill pekar myndigheten på att följeffekten av deltagandet i kunskapslyftet under perioden 1997-2002 nu har klingat av.³¹¹ Det här tyder på att personer som är i behov av omställning mitt i arbetslivet inte genomför den inom ramen för högskolan, vilket är en trend som alltså går i motsatt riktning mot arbetsmarknadens krav. TCO bekräftar denna bild och visar att utrymmet för vidareutbildning (eller omställning) har minskat när utbildningsutbudet aktivt har riktats mot att öka antalet examensstudenter. Det har inneburit att deltids-, distans- och sommarkurser har minskat i antal.³¹²

Möjliggör omställning där den är som bäst

Reglerna och deltagarprioriteringarna för arbetsmarknadsutbildning och Yrkesvux tycks inte i första hand utgå ifrån den arbetssökandes omställningsbehov och arbetsmarknadens efterfrågan. Istället styr utbildningens längd (arbetsmarknadsutbildningen) eller deltagarens tidigare betyg (Yrkesvux) vem som ska få en utbildning. Detta riskerar att försämra matchningen på arbetsmarknaden.

Om arbetsmarknadsutbildningen ska ge arbetslösa den utbildning som krävs för att de ska få de jobb där arbetskraft efterfrågas bör innehållat följa arbetsmarknadens ökade krav. Allt fler jobb kräver eftergymnasial utbildning. Samtidigt har Arbetsförmedlingen idag små möjligheter att köpa in platser eller finansiera studier på yrkeshögskola, universitet eller högskola. Jämfört med andra nordiska länder och med vad som tidigare varit möjligt i Sverige är detta en snäv avgränsning. Sverige är idag ensamt om att inte ge denna möjlighet.³¹³ Därtill ges utbildningar inom Yrkesvux och arbetsmarknadsutbildning som till sitt innehåll är likartade. I vissa fall är detta rimligt, Yrkesvux har i vissa fall mer teoretiska inslag än vad likartade arbetsmarknadsutbildningar har. I andra fall tycks detta vara ineffektivt. Genom Yrkesvux skulle arbetsmarknadsutbildningen kunna stärka den långsiktiga effekten då det alltid ger deltagaren formella betyg och meritintyg.³¹⁴

Vår slutsats är att förutsättningen att uppnå arbetsmarknadsutbildningens syfte skulle förbättras om de reguljära utbildningssystemen i större utsträckning gjordes tillgängliga som arbetsmarknadsutbildning. Det innebär att arbetsmarknadsutbildning i hög grad skulle definieras av studiefinansieringsformen, i enlighet med den gränsdragning som diskuterades i kapitel 2.

³⁰⁸ TCO (2015a)

³⁰⁹ Carlén (2014), s. 52.

³¹⁰ Universitetskanslersämbetet (2014), s. 8.

³¹¹ Ibid. s. 32.

³¹² TCO (2015a)

³¹³ Kullander och Wadensjö (2015), s. 35.

³¹⁴ LO och Svenskt Näringsliv (2015).

7.3. Studiefinansiering

Studiefinansieringen kan ha avgörande betydelse för om de arbetslösa som bäst behöver det kan delta i utbildning. Den som plötsligt och ofrivilligt drabbas av arbetslöshet kan inte, på samma sätt som den som har planerat för utbildning, förmodas ha möjlighet att spara eller anpassa sina utgifter till betydligt lägre inkomster.

Den som anvisas till en traditionell arbetsmarknadsutbildning eller deltar i utbildning inom ramen för något annat arbetsmarknadspolitiskt program får utbildningen finansierad med aktivitetsstöd. Detta är lika högt som arbetslöshetsersättningen för den som är berättigad till sådan. Andra deltagare får 223 kronor om dagen, brutto, de dagar utbildningen pågår (d.v.s. fem dagar i veckan).³¹⁵ De som både har varit medlemmar i en a-kassa i ett år och arbetat tillräckligt mycket för att bli berättigade till arbetslöshetsersättning har därmed i princip ett visst skydd av sin tidigare inkomst under utbildningen. Skyddet har dock urholkats så att endast en mindre del av löntagarna kan få 80 eller ens 65 procent av den tidigare lönen i ersättning. De som inte har varit medlemmar i en a-kassa får 320 kronor om dagen, brutto.

För dem som har fyllt 18 men inte 25 år, inte är berättigade till arbetslöshetsersättning men deltar i utbildning inom arbetsmarknadspolitikens ram utgår en utvecklingsersättning istället för aktivitetsstöd. Från och med det andra halvåret det år man fyller 20 år och till dem som har gymnasieexamen eller gymnasieintyg efter minst tre års studier på ett introduktionsprogram lämnas utvecklingsersättning med ett belopp som motsvarar studiebidraget inom studiemedlen. Dessförinnan motsvarar utvecklingsersättningen studiebidraget inom studiehjälpen.³¹⁶

För dem som inte har fyllt 25 år och inte är berättigade till arbetslöshetsersättning motsvarar alltså den arbetsmarknadspolitiska studiefinansieringen de bidrag de skulle ha fått om de i stället skulle ha studerat inom det reguljära utbildningsväsendet.

Kostnader för resor, logi, dubbelt boende och vissa andra kostnader kan ersättas om de är nödvändiga för att någon ska kunna ta del av ett arbetsmarknadspolitiskt program. Kostnader för dagliga resor får ersättas till den del de överstiger 600 kronor per månad eller kostnaden för normal dagpendling på orten. Kostnader för resa med eget fordon får ersättas om det är motiverat att en resa görs med eget fordon. Kostnader för logi och merkostnader för dubbelt boende får ersättas med 110 kronor per dag, dock högst 2 400 kronor per månad, eller med den faktiska kostnaden, om tiden på annan ort än hemorten är kortare än 30 dagar och kostnaden är skälig.

Nyanlända invandrare som deltar i aktiviteter som ingår i en etableringsplan får 308 kronor om dagen, netto, (fem dagar i veckan) i etableringsersättning om aktiviteterna pågår på heltid. Den som har rätt till etableringsersättning har även rätt till etableringstillägg om han eller hon har hemmavarande barn. Vidare tillkommer i vissa fall bostadsersättning och ersättning för rese- och flyttkostnader.³¹⁷

Studiemedel

Vuxna som själva väljer att studera, antingen inför den första etableringen på arbetsmarknaden eller för att omskola sig eller vidareutveckla sin kompetens, har upp till 56 års ålder tillgång till studiemedel i upp till 100 veckor under studier på grundskolenivå, upp till 120 veckor på gymnasienivå och i högst 240 veckor under eftergymnasiala studier.

³¹⁵ SFS (1996:1100)

³¹⁶ SFS (1996:1100)

³¹⁷ SFS (2010:407)

Studiemedlen består av en bidragsdel och en lånedel. I vissa fall kan den studerande också få tilläggsbidrag, tillägglån och merkostnadslån. Tilläggsbidrag lämnas till studerande med barn och tillägglån kan lämnas till studerande som har haft en arbetsinkomst över en viss nivå kalenderåret närmast före studiestarten. Merkostnadslån kan lämnas för vissa merkostnader som den studerande har i samband med utbildningen såsom för resor och undervisningsavgifter. År 2014 utgick studielånet och studiebidraget sammantaget med 2 251 kronor, netto, per vecka. Bidraget var 705 kronor och utgjorde 31,4 procent av totalbeloppet.³¹⁸

För studerande som är 25 år eller äldre är det därtill möjligt att ansöka om ett högre bidrag. En begränsad summa är avsatt till detta och bidraget lämnas i den turordning ansökningarna kommer in till CSN. Det högre bidraget fördelades under år 2014 i tre grupper:

- studerande på grundskole- eller gymnasienivå som saknar sådan utbildning,
- studerande som repeterar studier på grundskolenivå samt
- studerande i åldern 20-24 år som kompletterar sin utbildning.³¹⁹

Sedan 2011 kan det högre bidraget även ges till arbetslösa som är yngre än 25 år som har avbrutit sin utbildning på grundskole- eller gymnasienivå och är inskrivna i jobbgarantin för ungdomar.³²⁰

Det totala beloppet, för dem som studerar i Sverige, är lika stort oavsett om de får det generella eller det högre bidraget. Det innebär att det finns två olika grundlånebelopp beroende på om den studerande har det generella eller det högre bidraget. Studerande med generellt bidrag kunde under år 2014 få grundlån med 1 546 kronor i veckan. Studerande med högre bidrag kunde få lån med 609 kronor i veckan och bidrag med 1 642 kronor i veckan. För utlandsstuderande varierar lånebeloppet beroende på kostnadsläget i olika länder.³²¹

Det finns även ett tilläggsbidrag för studerande som har vårdnaden om barn. Tilläggsbidragets storlek bestäms av antalet barn. Under år 2014 lämnades tilläggsbidrag med 146 kronor i veckan för ett barn, 239 kronor i veckan för två barn och 287 kronor i veckan för tre barn. För den som har mer än tre barn beviljades ytterligare 48 kronor per vecka och barn. När båda vårdnadshavarna studerar utgår tilläggsbidraget till den ena av dem.³²²

Efterfrågan på tillägglånet är relativt begränsad. Av dem som med hänsyn till sin ålder och sina studier var berättigade att ansöka om lånet, hade 15 procent tillägglån. Då har inte hänsyn tagits till om de hade tillräckligt hög inkomst före studierna för att kunna beviljas lånet. Merkostnadslån används främst av utlandsstuderande.³²³

Studiemedlen reduceras om den studerandes inkomst överstiger en så kallad fribeloppsgräns. Syftet med detta är dels att hålla nere kostnaderna för studiemedelssystemet, dels att vara en drivkraft för effektiva studier. Under år 2014 var fribeloppet 86 000 kronor vid 20 veckors heltidsstudier vilket innebär att den som hade studiemedel under ett normalt läsår om 40 veckor kunde tjäna 172 000 kronor utan att studiemedlen reducerades.

³¹⁸ CSN (2015)

³¹⁹ Ibid.

³²⁰ Ibid.

³²¹ Ibid.

³²² Ibid.

³²³ Ibid.

Den som har en inkomst som överstiger fribeloppsgränsen får sina studiemedel reducerade med ett belopp som motsvarar 61 procent av den inkomst som överstiger fribeloppet. Reduceringen sker proportionellt på bidrags- och lånedelen.³²⁴ Till skillnad från aktivitetsstödet följer studiemedlen kostnadsutvecklingen i samhället genom att de är kopplade till prisbasbeloppet.³²⁵

³²⁴ CSN (2015)

³²⁵ Ibid.

8. Slutdiskussion och policyslutsatser

8.1. Lärdomar

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken var en av hörnstenarna i den modell för full sysselsättning, inkomstutjämning och tillväxt som utvecklades av LO-ekonomerna Gösta Rehn och Rudolf Meidner på 1950-talet och arbetsmarknadsutbildningen sågs länge som arbetsmarknadspolitikens flaggskepp. Under det senaste decenniet har dock ambitionsnivån dalat i takt med dess anseende.

Betydande utbildningsform – särskilt för män

Trots sin allt mer undanskymda roll är arbetsmarknadsutbildningen fortfarande en förhållandevis stor utbildningsform. Under år 2014 deltog i genomsnitt lite drygt 32 000 personer i någon form av arbetsmarknadsutbildning. Jämfört med bottenåret 2009 har deltagarantalet därmed återgått till mer normala nivåer, men är fortfarande betydligt lägre än under arbetsmarknadskrisen på 1990-talet. En rad studier har dock påtalat att arbetsmarknadsutbildningen troligt var kraftigt överdimensionerad i början av 1990-talet. Samtidigt står de låga deltagarantalerna under senare år i motsats till de ökade kraven på omställningsförmåga som allt fler aktörer talar om. Dessutom deltog en majoritet av deltagarna år 2014 i förberedande och inte i yrkesinriktad utbildning, vilket är en avvikelse från tidigare mönster.

Idag är deltagarna i större utsträckning än för tio år sedan kortutbildade. Det finns tecken på att denna grupp i högre grad har längre arbetslöshetsperioder bakom sig. Detta tyder på att dagens deltagare i arbetsmarknadsutbildning har svagare ställning på arbetsmarknaden än vad tidigare deltagare har haft.

Män är överrepresenterade i arbetsmarknadsutbildningen vilket till en del återspeglar att de också är överrepresenterade bland de arbetslösa på Arbetsförmedlingen. Inom flera stora utbildningsinriktningar följer könsfördelningen ett traditionellt mönster. Männens överrepresentation i mansdominerade utbildningsinriktningar ökar och dessa utbildningar är därtill dyrare och längre än de kvinnodominerade inriktningarna. Inom utbildningar riktade till traditionella kvinnoyrken inom vård och omsorg ges i dag i högre grad än tidigare på Yrkesvux, yrkeshögskolan eller universitet och högskolor där deltagarna får sina yrkeskvalifikationer certifierade. I dessa utbildningsformer står deltagarna för en betydligt större del av studiefinansieringen själva. Med andra ord bekostar samhället i högre grad mäns omställningsutbildning medan kvinnor i större utsträckning själva får stå för finansieringen.

Att arbetsgivarnas krav på certifierade yrkeskvalifikationer inte möts upp inom arbetsmarknadsutbildningen undergräver dess syfte och riskerar att ge upphov till effektivitetsförluster. Utbildningar utan enhetliga certifikat på områden där arbetsgivarna vill se sådana riskerar att ge dålig avkastning. Att arbetslösa som inte själva klarar av att finansiera studier avstår från att utbilda sig kan innebära samhällsekonomiska förluster.

Kraven på utbildning har ökat både när det gäller vad som behövs för att *utföra* och för att *få* ett jobb. Arbetslösheten är högre bland dem med kortare utbildning än bland dem med längre. Om arbetsmarknadsutbildningen ska ge arbetslösa den utbildning som krävs för att de ska få de jobb där arbetskraft efterfrågas bör innehållet följa arbetsmarknadens ökade krav. Allt fler jobb kräver eftergymnasial utbildning vilket bör avspeglas i utbudet av arbetsmarknadsutbildningar. Så har inte skett. I stället har Yrkesvux och yrkeshögskolan sedan införandet spelat en allt viktigare roll för att rusta arbetssökande så att de matchar arbetsmarknadens krav. Det är inte fel men dessa utbildningar behöver göras tillgängliga för fler.

Resultaten är komplexa

Vi har kunnat konstatera att resultaten av arbetsmarknadsutbildningen har varierat över tid och att de till delar har följt konjunkturförändringarna. Samtidigt kan forskningen inte visa att konjunkturen är den enskilt avgörande faktorn. Inte heller går det att fastslå att den försämrade effekten endast hänger samman med den förändrade deltagarpopulationen.

En viktig lärdom är att arbetsmarknadsutbildningen måste ses i sitt sammanhang. Såväl arbetsmarknadsläge som andra arbetsmarknadspolitiska insatser kan påverka effekten av utbildningen. Arbetsförmedlingens stöd till de arbetslösa i själva arbetssökandet kan t.ex. vara ett betydelsefullt komplement till utbildningen.

De olika effektstudier som har presenterats i rapporten kan endast jämföras med försiktighet. Effekter varierar inte bara över tid eller med tidshorisonter de varierar också mellan grupper och beroende på hur dessa parametrar kombineras kan resultaten skifta. Vi har sett exempel på att arbetsmarknadsutbildning ger bättre resultat än arbetspraktik för unga två år efter programstart men att arbetspraktik är bättre på kortare sikt. Likaså har vi sett att den positiva effekten av arbetsmarknadsutbildning var större för utomnordiskt födda perioden 2002-2004, ungefär lika stor som för inomnordiskt födda perioden 2000-2007 och att den från och med år 2008 försämrades mest för utomnordiskt födda.

Det är viktigt att lära sig av de enskilda studierna, men också att ha i tankarna att det inte är samma utbildning som har givits eller studerats hela tiden. Otillfredsställande effekter kan bero på att den utbildning som gavs var dålig eller på att utbildningen var fel för de specifika deltagarna, men skulle ha varit bra för någon annan deltagargrupp. Det är också möjligt att konjunkturläget påverkar vilka grupper som gynnas mest av arbetsmarknadsutbildning. Den frågan skulle vara intressant att få ytterligare belyst.

Det har betydelse vilket tidsperspektiv man väljer när resultaten utvärderas. Viktiga aspekter kan gå förlorade om arbetsmarknadsutbildningen bara inriktas på att nå kortsiktiga resultat. Ofta ser resultaten av utbildning av arbetslösa bättre ut om den långa sikten inkluderas. Det gäller inte minst generell utbildning. Bilden av vilka individer som vinner mest på utbildning förändras också när den långa sikten tas i beaktande. Att bara beakta den korta sikten kan därför leda till fel prioriteringar avseende omfång, övergripande inriktning och vilka som får utbildning.

Här kan det uppstå en målkonflikt. Förhållandevis kortsiktiga mål är viktiga i många sammanhang. De används i styrningen av myndigheter och de politiska partierna ställs i allmänna val till svars för vad de har åstadkommit under mandatperioden. Ett mål för effekter av utbildningen på tio års sikt är därför inte användbart som styrmedel. Å andra sidan riskerar kortsiktiga mål att styra mot någonting annat än vad utbildningen kan och bör åstadkomma – att öka deltagarnas chanser till en varaktig förankring på arbetsmarknaden. I och med detta framträder också en rättvisaspekt: Det är inte rättvist att arbetsmarknadsutbildningen utformas så att de individer eller grupper av individer som får positiva resultat på kort sikt gynnas framför dem som får resultat på längre sikt.

Mycket hinner dock förändras på den tid det tar att göra långsiktiga utvärderingar. Av det skälet kan sådana inte ge annat än övergripande fingervisningar avseende vad som är en lämplig utformning av arbetsmarknadsutbildningen.

Skulle inte konkurrensutsättningen effektivisera?

I mitten av 1980-talet ändrades regelverket för arbetsmarknadsutbildning så att dåtidens länsarbetsnämnder förbands att använda den leverantör som var bäst lämpad, oavsett om det var en offentlig eller privat aktör, och därigenom inleddes de första upphandlingarna av arbetsmarknadsutbildning. Andelen offentliga anordnare har minskat under det senaste decenniet och sedan år 2007 måste all arbetsmarknadsutbildning upphandlas.

En välfungerande upphandling kan innebära en högre kvalitet till ett bättre pris på den vara eller tjänst som upphandlats. Det innebär emellertid inte att alla verksamheter är lämpade för att upphandlas. Konkurrensutsättningen av arbetsmarknadspolitiken och arbetsmarknadsutbildningen vilar på uppseendeväckande liten kunskapsbas om hur väl lämpat området är för konkurrensutsättning. En förutsättning för att få en bra kvalitet i tjänster är att det går att sätta upp mätbara och transparenta utvärderingskriterier. Det är dock inte helt enkelt när det gäller välfärdstjänster som arbetsmarknadsutbildning där kraven är relativt komplexa och svåra att mäta. Kvalitet handlar här inte enbart om formell kompetens eller bemanning utan också om svårämbara egenskaper som kännedom om yrkets arbetsmarknad eller pedagogisk kvalitet. Vidare kan en hög kvalitet, särskilt i fråga om vidaregång till arbete, också antas hänga samman med mindre mätbara kvalifikationer såsom kännedom om arbetsmarknadens struktur och normer. Att lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, förbinder det offentliga att just styra genom mätbara kriterier är därför en utmaning.

En förutsättning för att uppfyllandet av mer svårämbara kvalitetskrav ska kunna säkerställas är att en allt större och mer specialiserad kontrollapparat byggs upp inom Arbetsförmedlingen. Detta kan bli kostsamt i synnerhet som uppföljningen av de externa leverantörerna delvis är kraftigt eftersatt i utgångsläget.

LOU innebär att samtliga anbudsgivare har rätt att ansöka om överprövning av myndighetens tilldelningsbeslut. Detta är viktigt för att säkerställa att besluten tas på objektiva grunder. Det är emellertid tydligt att överprövningarna i dagsläget innebär markanta påfrestningar på organiseringen av arbetsmarknadsutbildningen.

Enligt Riksrevisionen finns det bland annat därför skäl att ifrågasätta om LOU alltid är det mest ändamålsenliga verktyget för att anskaffa arbetsmarknadspolitiska tjänster, såsom arbetsmarknadsutbildning.³²⁶ LOU, definierar inte *vad* eller *om* något måste upphandlas utan endast hur det ska gå till när det offentliga bestämmer sig för att köpa en tjänst eller vara istället för att ta fram den inom egen regi.

Som det är nu organiseras en tjänst som ska vara snabbfotad och flexibel med hjälp av ett system som ska vara trögrörligt och förutsägbart. Denna målkonflikt bör vägas in när arbetsmarknadsutbildningens framtida organisering bestäms.

Riksrevisionen kommer fram till att en del verksamhet bör kunna genomföras i samordning med kommunala aktörer samt att Arbetsförmedlingen under särskilda omständigheter bör kunna bedriva en viss verksamhet i egen regi och har då tagit utgångspunkt i budgetlagens krav på att statlig verksamhet ska bedrivas effektivt och med god hushållning med statens resurser.³²⁷

³²⁶ Riksrevisionen (2015:17)

³²⁷ Riksrevisionen (2015:17),

Det är även vår slutsats att Arbetsförmedlingen bör kunna bedriva verksamhet i egen regi eller genomföra den tillsammans med kommunala aktörer och därtill bör kunna välja att använda utbildningar i det reguljära utbildningssystemet. Kravet på att all arbetsmarknadsutbildning upphandlas enligt LOU behöver då frångås. Huruvida det skulle vara juridiskt möjligt att samtidigt samverka med kommuner och upphandla utbildning av andra aktörer behöver undersökas. Vidare behöver besluten om att använda externa leverantörer av arbetsmarknadspolitik bygga på större kunskap om hur denna verksamhet påverkar, och passar in i, den statliga arbetsmarknadspolitik som helhet.

8.2. Policyslutsatser

Arbetsmarknadsutbildning finns till för att arbetslösa ska kunna få den utbildning som behövs för att de ska återfå en förankring på arbetsmarknaden och för att förhindra att det uppstår brist på specifik yrkeskompetens. Enligt vårt synsätt är samhällets finansiering av sådan utbildning det primära. Hur utbildningen anordnas är sekundärt.

Behoven av arbetsmarknadsutbildning skiftar över tid och inte minst mellan arbetslösa individer med skiftande förutsättningar, erfarenhet och kompetens. Det är därför naturligt att utbildningsformen inte är tillgänglig för alla utan att det sker en behovsbedömning.

Arbetsmarknadsutbildningens grundläggande funktion i ekonomin har inte blivit mindre angelägen nu än tidigare. Kraven på utbildning har ökat både när det gäller vad som behövs för att utföra och för att få ett jobb. De brister i arbetsmarknadsutbildningen som vi har uppmärksammat i denna rapport leder oss inte till slutsatsen att verksamheten bör avvecklas eller minska, däremot till att den skyndsamt måste förbättras. Fortsättningen av detta kapitel ägnas åt förslag som vi tror skulle kunna bidra till att göra arbetsmarknadsutbildningen bättre.

Kosta på mer

Den rådande föreställningen om att arbetsmarknadsutbildningarna kan vara korta bygger på att befintlig kompetens inte ligger särskilt långt ifrån den som efterfrågas. Det är tänkbart att det är lättare när kompetenskraven i grunden är låga då en kort utbildning relativt sett betyder mer för en person med kortare utbildning än för en person med en längre utbildning. Att eftergymnasialt utbildade, särskilt under perioden 2003-2008, har fått längre arbetsmarknadsutbildningar än andra grupper talar för att det är så. Den bygger också på att kompetenskraven inte är upptrissade på grund av ett för stort utbud. När det krävs en lång utbildning i allt fler jobb på arbetsmarknaden kan arbetsmarknadsutbildningen i vissa fall behöva vara betydligt längre än de sex månader som anges som bortre riktmärke i dag.

För att kunna fylla syftet att erbjuda dem som är eller riskerar att bli arbetslösa möjligheter att omskola sig så att de får en fast förankring på arbetsmarknaden samt understödja en positiv strukturomvandling anser vi att arbetsmarknadsutbildningarna behöver bli mer generösa i:

- utbildningens längd,
- Utbildningsnivå och
- Studiefinansiering.

Det är dock inte vår åsikt att man ska gå längre högskoleprogram inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen. Att studiefinansieringen har blivit för dålig är framför allt en följd av att värdet av arbetslöshetsförsäkringen har urholkats och att inkomstskyddet har tagits bort eller påtagligt försämrats för vissa grupper såsom deltidsarbetslösa och tillfälligt timanställda.

Om arbetsmarknadsutbildningen ska kunna ge arbetslösa den utbildning som krävs för att de ska få de jobb där arbetskraft efterfrågas bör nivån följa arbetsmarknadens ökade krav. Allt fler jobb kräver eftergymnasial utbildning. Samtidigt har Arbetsförmedlingen idag små möjligheter att köpa in platser eller finansiera studier på yrkeshögskolan, universitet eller högskola. Jämfört med andra nordiska länder och med vad som tidigare har varit möjligt i Sverige är detta en snäv avgränsning.

För att uppfylla arbetsmarknadsutbildningens syfte behöver de reguljära utbildningssystemen i större utsträckning göras tillgängliga som arbetsmarknadsutbildning

En fördel med att använda kurser i det reguljära utbildningsväsendet som arbetsmarknadsutbildning är att deltagarna då får merit- och kvalifikationsintyg som är nationellt jämförbara. Den validering av kunskapen som deltagarna i reguljär utbildning får ökar arbetsgivarnas möjlighet att göra objektiva bedömningar av individens kvalifikationer. Efter utbildningen bör deltagarna få ordentlig skriftlig dokumentation av vad de har lärt sig. Möjligheten att få merit- och kvalifikationsintyg bör inte begränsas till utbildningar i det reguljära utbildningssystemet.

En generös arbetsmarknadsutbildning kan ge om oönskade incitament att avstå från reguljär utbildning som finansieras med studiemedel. Stenberg och Westerlund (2014) skriver till exempel att om Komvux erbjuds som ett alternativ till arbetsmarknadsutbildning skulle det kunna skapa incitament för individer som vill studera vid Komvux att först bli registrerade som arbetslösa. Deras förslag på lösning på det problemet är att låta Komvux med ersättning motsvarande individens a-kassa vara ”ett stående erbjudande” från statens sida. Alla utan avslutat gymnasium skulle då få rätten att utnyttja detta under någon gång under sitt arbetsliv. De påpekar dock att fördelarna med detta förslag bör vägas mot eventuella negativa effekter på studiemotivation inom ungdomsutbildningen och de direkta kostnader det skulle innebära.³²⁸

Vi skulle dock vilja framhålla en annan än viktigare invändning mot denna lösning, nämligen fördelningsprofilen på förslaget. Arbetslöshet drabbar inte jämlikt och bland de arbetslösa är behovet av utbildning inte lika stort hos alla. I stället för att så kraftigt utöka de jämförelsevis generösa möjligheter att studera i vuxen ålder vi har i Sverige för alla vill vi ge de arbetslösa som bedöms behöva det än bättre möjligheter att studera. Den behovsprövning som görs inom arbetsmarknadspolitiken hindrar i sig att människor fritt väljer arbetsmarknadsutbildning i stället för reguljär utbildning. Det är ändå angeläget att i möjligaste mån förhindra att systemet ger sådana incitament.

Det behövs en regel som säkerställer att en generöst utformad arbetsmarknadsutbildning används till omskolning och inte som första utbildning inför etableringen på arbetsmarknaden.

En sådan regel kan stipulera att omskolningsutbildning inom arbetsmarknadsutbildningens ram bara är tillgänglig för den som en gång har haft en varaktig etablering på arbetsmarknaden. För att inte missgynna anställda inom vissa branscher bör varaktigheten i så fall bestämmas av mängden sammanhängande arbete, inte anställningsform.

³²⁸ Stenberg och Westerlund (2015)

De som har etablerat sig på arbetsmarknaden en första gång utan specifik utbildning ska inte uteslutas från möjligheten till omskolning genom omfattande arbetsmarknadsutbildning. Arbetslivserfarenhet och/eller ålder är därför bättre kriterium än utbildningsbakgrund för när en utbildning ska betraktas som omskolning.

Många av dem som invandrar till Sverige i vuxen ålder genomgår sannolikt den största omställningsprocessen i sitt liv. Att i detta läge kräva etablering på svensk arbetsmarknad innan en omfattande omställningsutbildning kan bli aktuell skulle vara kontraproduktivt. För nyanlända invandrare måste ålder betraktas som ett bättre kriterium än arbetslivserfarenhet för om de ska kunna erbjudas omfattande arbetsmarknadsutbildning eller hänvisas till det reguljära utbildningssystemet.

Det fyller inte heller något syfte att den som har påtagliga svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden en första gång, t.ex. efter att ha gjort oförnuftiga investeringar i utbildning eller efter andra omstörtande händelser i livet än arbetslöshet, aldrig någonsin kan bli aktuell för arbetsmarknadsutbildning. Det talar för att ålder är ett bättre kriterium än arbetslivserfarenhet för vem som ska kunna få omfattande arbetsmarknadsutbildning. Att de som läser en yrkesinriktad gymnasieutbildning etablerar sig tidigare på arbetsmarknaden än de som läser en eftergymnasial utbildning talar för att ett kriterium som bygger på arbetslivserfarenhet är bättre.

För att inte arbetsmarknadspolitiken ska stå utan verktyg att hjälpa dem som har svårt att få fotfäste på arbetsmarknaden är det dessutom lämpligt att korta förberedande eller orienterande utbildningar kan ges till alla arbetslösa som behöver det.

Resultatförbättring

Arbetsförmedlingen har i olika utvärderingar visat att effekten av arbetsmarknadsutbildningen mätt som sannolikheten att få jobb efteråt har försämrats påtagligt sedan år 2006. Under år 2012 var effekten obefintlig och år 2013 var effekten negativ.³²⁹ Även om det är viktigt att ha i åtanke att ett år inte behöver vara den bästa utvärderingshorisonten reser dessa resultat allvarliga frågor om arbetsmarknadsutbildningarnas kvalitet. Vår egen analys av utbildningsinriktningar och bristyrken visar att arbetsmarknadsutbildningen inte ser ut att bidra till en bättre matchning på arbetsmarknaden i så stor utsträckning som man kan förvänta med tanke på verksamhetens syfte. Arbetsförmedlingens bristyrkesanalys används inte för att reglera volymerna på respektive utbildningsinriktning. Det tycks inte heller vara så att de som går en utbildning inom inriktningar med många bristyrken i högre grad är i arbete 90 dagar efter avslutad utbildning jämfört med utbildningsdeltagare i yrken utan brist. Till det som har föreslagits ovan angående att öppna upp för mer generösa arbetsmarknadsutbildningar vill vi därför lägga följande förslag:

Förbättra effekterna genom att:

- använda bristyrkesanalysen tydligare
- beakta vilka som gynnas av olika utbildningar
- komplettera med intensivare förmedling/matchning

³²⁹ Arbetsförmedlingen (2014a), Arbetsförmedlingen (2015a).

Tidigare utvärderingar ger vissa insikter i vilka deltagargrupper som gynnas av arbetsmarknadsutbildning under olika förutsättningar (däribland det arbetsmarknadsläge som rådde vid tillfället för utbildningen, vilket innebär att generaliseringar måste göras försiktigt). På basis av sådana utvärderingar borde Arbetsförmedlingen kunna utveckla metoder att bättre kunna bedöma vilka arbetslösa som är i bäst behov av olika utbildningar. Även långtidseffekter bör beaktas om resurser ska användas effektivt.

Intensiv förmedlingsverksamhet kan förbättra arbetslösas chanser att få arbete.³³⁰ Resultaten av arbetsmarknadsutbildning bör kunna förbättras om intensiv matchning och stöd i arbetsökandet sätts in direkt efter utbildningen, innan kunskaperna har börjat avklinga eller ens kan misstänkas ha börjat avklinga.

Vår utgångspunkt är att ansvaret för arbetsmarknadsutbildningen även fortsättningsvis ska vila på Arbetsförmedlingen. Myndigheten har dessutom stor erfarenhet av att organisera arbetsmarknadsutbildning under skiftande förutsättningar och att tro att verksamheten skulle bedrivas bättre utan dessa erfarenheter förefaller inte realistiskt.

Upphandla mindre

Vår analys av styrningen av arbetsmarknadsutbildningen har visat på en potentiell målkonflikt: Arbetsmarknadsutbildningens syfte är att förhindra att flaskhalsar på arbetsmarknaden uppstår genom att ledig arbetskraft får den specifika kompetens som efterfrågas. För att det ska fungera krävs en hög grad av flexibilitet och att systemet är så snabbt och lättroligt som möjligt. Mot detta står ett upphandlingssystem som genom principer om konkurrensneutralitet, transparens och likabehandling är trögrörligt till sin natur.

Det finns skäl att ifrågasätta om arbetsmarknadsutbildning lämpar sig för offentlig upphandling med tanke på behovet av en snabbfotad och flexibel organisering av verksamheten. Upphandlingens lämplighet kan dessutom ifrågasättas eftersom vissa av de kvaliteter man åt kan vara svårsmätbara.

För att resurserna ska användas mer effektivt bör Arbetsförmedlingen kunna bedriva arbetsmarknadsutbildning i egen regi, genomföra den tillsammans med kommuner eller andra offentliga aktörer eller välja att använda utbildningar i det reguljära utbildningssystemet.

Kravet på att all arbetsmarknadsutbildning ska upphandlas enligt LOU behöver då frångås, vilket skulle kunna innebära en del juridiska utmaningar om man samtidigt vill behålla möjligheten att upphandla utbildning av andra aktörer.

De juridiska förutsättningarna för att göra undantag från LOU och istället direktköpa utbildning från annan myndighet, eller tillsammans med en annan myndighet anordna utbildning, bör undersökas vidare.

Denna rapport har visat att offentlig upphandling inte framstår som det mest ändamålsenliga sättet att anordna arbetsmarknadsutbildning. När det gäller verksamhet som snabbt behöver kunna anpassas till snabbt förändrade förutsättningar är det ändå angeläget att ha så många verktyg som möjligt i verktygslådan. Det är därför svårt att se att det skulle tjäna något syfte att helt utesluta möjligheten att anlita privata anordnare av arbetsmarknadsutbildning.

³³⁰ van den Berg *et al.* (2014)

Upphandlingen av arbetsmarknadsutbildning måste göras mer effektiv samtidigt som det bör utredas hur mycket av arbetsmarknadsutbildningen det är motiverat att upphandla.

Utgångspunkten måste då vara att utbildningen ska bedrivas för de arbetslösas skull och för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt, inte för anordnarnas skull. Det kan tyckas självklart, men med en blick bakåt på de senaste årens upplägg behöver det ändå påpekas.

Referenslista

- Abdi, Farhad och hans Tydén (2008), *Arbetsmarknadsutbildning 2005 och 2006 – uppföljning av deltagare som slutat arbetsmarknadsutbildning andra kvartalen 2005 och 2006*. Ura 2008:1 Arbetsförmedlingen
- Albrecht, James, Gerard J van den Berg och Susan Vroman (2004), *The knowledge lift: The Swedish adult education program that aimed to eliminate low worker skill levels*. IFAU Working Paper 2004:17, Uppsala.
- Arbetsförmedlingen (2009), *Arbetsmarknadsrapport 2009:2*, Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2014a), *Fördjupad analys av de minskade effekterna av arbetsmarknadsutbildningen*. 2014-08-04. Opublicerad.
- Arbetsförmedlingen (2014b), ”Jämställdhetsanalys på två arbetsmarknadspolitiska program – Arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik.” Bilaga till *Arbetsmarknadsrapport 2014*.
- Arbetsförmedlingen (2014c), *Arbetsmarknadsrapport 2014*, Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2015a), *Arbetsmarknadsrapport 2015*, Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2015b), *Arbetsmarknadspolitiska program: Årsrapport 2014*, Arbetsförmedlingens återrapportering 2015. Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2015c) *Var finns jobben?: Bedömning för 2015 och en långsiktig utblick* Januari 2015. Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2015d), *Effektskattningar av arbetsmarknadspolitiska program – med fokus på personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga*, Ura 2015:5. Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arbetsförmedlingen (2015e), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2014*, Arbetsförmedlingens återrapportering 2015. Arbetsförmedlingen, Stockholm.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2015) *Matchningsanställningen – nya vägar till jobb*. A2015/881/A. red. Anders Lago. Regeringskansliet, Stockholm.
- Axelsson, Roger (1989), *Svensk arbetsmarknadsutbildning En kvantitativ analys av dess effekter*, Umeå Economic Studies No. 197. Umeå Universitet.
- Bengtsson, Mattias och Thomas Berglund (2012), ”Den stora omvandlingen – Svensk arbetsmarknadspolitik under tre decennier”, *Arbetsmarknad och arbetsliv*, 18:3, hösten 2012.
- van den Berg, Gerard J., Lene Back Kjærsgaard och Michael Rosholm, (2014), *Betydelsen av möten mellan arbetslösa och förmedlare*. IFAU rapport 2014:5, Uppsala.
- Bergman, Mats (2013) *Upphandling och kundval av välfärdstjänster – en teoribakgrund*, Uppdrag välfärd, Fores. Stockholm.
- Bergström, Mia (2007), *Försök att bryta! – Rapport om projekt för att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden 1993-2005*. Equal-projektet Gender School: Jämställdhet i Arbetslivet.
- Calmfors, Lars, Anders Forslund, Maria Hemström (2002), *Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?*, IFAU rapport 2002:8. Uppsala.
- CSN (2015), *Studiestödet 2014*, CSN rapport 2015:2. Centrala studiestödsnämnden, Stockholm.
- Cronert, Axel (2015), *Arbetsförmedlingen eller Arbetskraftsförmedlingen – missbedömd eller dömd att misslyckas?* Underlagsrapport 15 till Full Sysselsättning och Solidarisk Lönepolitik. Landsorganisationen i Sverige, Stockholm.
- Carlén, Thomas (2014), *Den ”nya” strukturomvandlingen? Jobbpolariseringen och konkurrensen om jobben*. Underlagsrapport 4 till Full Sysselsättning och Solidarisk Lönepolitik. Landsorganisationen i Sverige, Stockholm.
- de Luna, Xavier, Anders Forslund & Linus Liljeberg (2008), *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002-04*. IFAU rapport 2008:1, Uppsala.
- Ds. (2000:38), *En effektivare arbetsmarknadsutbildning*. Fritzes. Stockholm.
- Eriksson, Stefan, and Dan-Olof Rooth. (2014), “Do Employers Use Unemployment as a Sorting Criterion When Hiring? Evidence from a Field Experiment”, *American Economic Review*, 104(3): 1014-39.
- Finanspolitiska rådet (2015), *Svensk finanspolitik: Finanspolitiska rådets rapport 2015*.
- Forslund, Anders och Oskar Nordström Skans (2006), *(Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga?*. IFAU Rapport 2006:5, Uppsala.

- Forslund, Anders & Johan Vikström (2011), *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*, IFAU rapport 2011:7. Uppsala.
- Forslund, Anders, Peter Fredriksson och Johan Vikström (2011), *What active labor market policy works in a recession?*, IFAU Working paper 2011:2, Uppsala.
- Gartell, Marie, Christer Gerdes och Petra Nilsson (2013:1), *Programeffekter 1996-2010*. Arbetsförmedlingens Working Paper 2013:1, Stockholm.
- Gerdes, Christer (2015) *Betydelsen av att ta hänsyn till när i tiden en kod för funktionsnedsättning sätts i mätningar av programeffekter*. Arbetsförmedlingens Working Paper 2015:1, Stockholm.
- Gellerstedt, Sten (2011), *Fler arbetare måste få utvecklande jobb – inte digital Taylorism*. Arbetslivsenheten. Landsorganisationen i Sverige.
- Grape, Linda (2013), *Stort omfång – svagt innehåll. Svensk arbetsmarknadspolitik 2013*. Enheten för ekonomisk politik och Arbetsmarknad. Landsorganisationen i Sverige,
- Grape, Linda (2015), *Vart är vi på väg? – Svensk arbetsmarknadspolitik 2014*. Enheten för ekonomisk politik och Arbetsmarknad. Landsorganisationen i Sverige.
- Hadzialic, Aida (2015) Kunskapslyft för hela livet hjälper fler att byta bana. Göteborgsposten 2015-06-23. Hämtad 2015-07-11. <http://www.gp.se/nyheter/debatt/1.2754871-kunskapslyft-for-hela-livet-hjalper-fler-att-byta-bana>
- Hartman Laura (2011), ”Inledning”, i Hartman (red.) *Konkurrensens konsekvenser*. SNS förlag. Stockholm.
- Holmlund, Helena, Josefin Häggblom, Erica Lindahl, Sara Martinsson, Anna Sjögren, Ulrika Vikman och Björn Öckert (2014) *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*. IFAU 2014:25. Uppsala.
- Johansson Per och Sara Martinsson (2000) ”Varför lyckades det nationella IT-programmet, Swit? – en jämförelse mellan två arbetssätt”, *Ekonomisk Debatt*, 29 (4): 293-302.
- Johansson, Ylva (2015), ”En mer aktiv arbetsmarknadspolitik för långtidsarbetslösa”. Regeringens pressmeddelanden. 2015-08-25. Hämtad 2015-08-26 <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/08/en-mer-aktiv-arbetsmarknadspolitik-for-langtidsarbetslosa/>
- Järliden-Bergström, Åsa-Pia, Lars Ernsäter och Anna-Kirsti Löfgren (2014), *Vilja, få och förmå – synpunkter på en sysselsättningspolitik byggd på ekonomiska incitament*. Underlagsrapport 6 till Full Sysselsättning och Solidarisk Lönepolitik. Landsorganisationen i Sverige.
- Jönsson, Stefan och Magnus Ljungkvist (2013), ”Upphandlingsregler och valfrihetssystem”, i Järliden-Bergström och Hort (red.) *Från konkurrens till kvalitet – Vägen till ökad jämlikhet i välfärden*. Tiden debatt.
- Kessel, Dany och Elisabet Olme (2015), *Skolan sviker – hur, varför och vad kan vi göra åt det?* Underlagsrapport 7 till Full Sysselsättning och Solidarisk Lönepolitik. Landsorganisationen i Sverige.
- Konjunkturinstitutet (2015), *Konjunkturläget Mars 2015*.
- Kullander, Mats & Eskil Wadensjö (2015) *Arbetsmarknadsutbildning i Norden: studie om de nordiska systemen för arbetsmarknadsutbildning för arbetslösa*. Oxford Research/Nordiska Ministerrådet. Köpenhamn.
- Kluve, Jochen (2006), ”The effectiveness of European Active Labour Market Policy” *IZA Discussion Paper No. 2018*. Refererad i Forslund och Vikström (2011).
- Larsson, Laura (2000), *Utvärdering av ungdomsätgärder*. IFAU Rapport 2000:3, Uppsala.
- le Grand, Carl, Ryszard Szulkin och Michael Tåhlin (2004), ”Överutbildning eller kompetensbrist? Matchning på den svenska arbetsmarknaden 1974-2000”, i Bygren, M., Gähler, M., Neremo, M. (red.) *Familj och arbete – vardagsliv i förändring*. SNS Förlag.
- le Grand, Carl, Ryszard Szulkin, Andrey Tibajev och Michael Tåhlin (2013), *Vid arbetslivets gränser Sysselsättning, matchning, barriärer 1974 2010*, Underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04).
- Lechner, Michael och Conny Wunch (2009), “are training programs more effective when unemployment is high?”, *Juornal of Labor Economics* 27, s. 653-692.
- Lind, Patrik och Alexander Westerberg (2015) *Yrkeshögskolan – vilka söker, vem tar examen och hur går det sedan?* IFAU rapport 2015:12, Uppsala.
- Lindvert, Jessica (2011), ”En politik för arbetets nya marknad”, i Garsten, Lindvert och Thedvall (red.) *Arbetets marknad – arbetsmarknadens nya organisering*. Liber förlag.

- LO (1951), *Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen*. Organisationskommittén, Landsorganisationen i Sverige, Stockholm.
- LO (2013a), *Sökes: kompetent, flexibel och billig arbetskraft – hur arbetsgivarnas krav ökar polariseringen på arbetsmarknaden*. Delrapport 1. Arbetsmarknaden efter krisen, Landsorganisationen i Sverige. Andra upplagan.
- LO (2013b), *Finnes: allt för få jobb – hur 2000-talet leder till ökad polarisering i sysselsättning och arbetslöshet*. Delrapport 2. Arbetsmarknaden efter krisen, Landsorganisationen i Sverige.
- LO (2013c), *Ekonomiska utsikter våren 2013*. Landsorganisationen i Sverige. Stockholm.
- LO (2014a) *Vingarnas trygghet i en modern och hållbar arbetslinje – Den svenska modellen på 2010-talet*. Slutrapport. Arbetsmarknaden efter krisen, Landsorganisationen i Sverige.
- LO (2014b), *Ekonomiska utsikter hösten 2014*. Landsorganisationen i Sverige. Stockholm.
- LO och Svenskt Näringsliv (2015), *Yrkesutbildning för bättre matchning på svensk arbetsmarknad*.
- LO-ekonomerna (1997), *Om ekonomi och makt 1947-1997 Ekonomiska utsikter jubileumsskrift*. Landsorganisationen i Sverige.
- Lundin, Martin (2011), ”Arbetsmarknadspolitik – om privata komplement till Arbetsförmedlingen” i Hartman, Laura (red.) *Konkurrensens konsekvenser*. SNS förlag.
- Markussen, Simen och Knut Røed (2014), ”The Impact of Vocational Rehabilitation”, *IZA Discussion Paper Series* no. 7892, January 2014.
- Martinson, Sara och Martin Lundin (2003), *Vikten av arbetsgivarkontakter: en studie av den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen i ljuset av 70-procentsmålet*. IFAU rapport 2003:10, Uppsala.
- Martinsson, Gustav och Hans Löf (2015), ”Jobbskatteavdraget gynnar inte den svenska tillväxten”, *DN Debatt, Dagens Nyheter* 2015-05-29. Hämtad 2015-07-11 <http://www.dn.se/debatt/jobbskatteavdraget-gynnar-inte-den-svenska-tillvaxten/>
- Myndigheten för Yrkeshögskolan (2015), *Årsrapport 2015: Yrkeshögskolan, kompletterande utbildningar samt tolkutbildning inom folkbildningen*. Myndigheten för Yrkeshögskolan, Stockholm.
- Nybohm, Jenny (2012), *Aktivering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll i socialtjänsten*. Diss. (sammanfattning) Stockholm: Stockholms universitet.
- Okeke, Susanna (2005). *Arbetsmarknadsutbildningens effekter för individen*. Arbetsmarknadsstyrelsen, Solna.
- Ohlsson, Henry och Donald Storrie (2007) “Long Term Effects of Public Policy For Displaced Workers In Sweden. Shipyard Workers in the West and Miners in the North.” Working paper, Uppsala universitet.
- Olofsson, Jonas. (2014), *Den långa vägen till arbetsmarknaden – Om unga utanför*. Studentlitteratur, Lund.
- Panican, Alexandru (2015) *Väljer unga fel? – grundskoleelevers attityder till gymnasievalet*. Lund univ./Ratio.
- Pedersen, Kristian (2013) *Upphandlingens grunder – en introduktion till offentlig upphandling och upphandling i försörjningssektorerna*. Tredje uppl. jur:e förlag, Stockholm.
- prop. (1999/2000:1). Budgetpropositionen för 2000. Sveriges Riksdag.
- prop. (2000/2001:1). Budgetpropositionen för 2001. Sveriges Riksdag.
- prop. (2006/2007:1). Budgetpropositionen för 2007. Sveriges Riksdag.
- prop. (2008/2009:1). Budgetpropositionen för 2009. Sveriges Riksdag.
- prop. (2014/2015:1). Budgetpropositionen för 2015. Sveriges Riksdag.
- prop. (2014/2015:100), 2015 års ekonomiska vårproposition. Sveriges Riksdag.
- Rehn, Gösta (1959), ”Den nya arbetsmarknadspolitik”, *Svensk sparbankstidskrift*: 43:4.
- Reinfeldt, Fredrik (2009), Regeringsförklaringen 15 september 2009. Regeringen.
- Riksrevisionen (2015), *Nyanländas etablering. – är statens insatser effektiva?* RIR 2015:7.
- SCB (2012), *SSYK 2012 - Standard för svensk yrkesklassificering 2012*. MIS 2012-1, Statistiska Centralbyrån.
- SFS (1987:406), Förordning om arbetsmarknadsutbildning.
- SFS (1996:1100), Förordning om aktivitetsstöd.
- SFS (2000:625) Lag om arbetsmarknadspolitiska program
- SFS (2000:628), Förordning om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.
- SFS (2000:634), Förordning om arbetsmarknadspolitiska program.
- SFS (2006:1557), Förordning om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

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

SFS (2007:1364), Förordning om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program.

SFS (2009:1030), Förordning om yrkeshögskolan.

SFS (2010:407), Förordning om ersättning till vissa nyanlända invandrare

SFS (2015:508) Förordning om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program

Sjöberg, Mikael (2014) ”Vi storsatsar för att stärka kontakter med arbetsgivare”, DN Debatt, *Dagens Nyheter* 2014-10-29. Hämtad 2015-08-11 <http://www.dn.se/debatt/vi-storsatsar-for-att-starka-kontakter-med-arbetsgivare/>

Skolverket (2012), *Ungdomars uppfattningar om gymnasievalet*. Skolverket, Stockholm.

Skolverket (2013) ”Redovisning av uppdrag om insatser inom yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning och lärlingsutbildning för vuxna m.m.” Redovisning av regeringsuppdrag U2012/3984/GV. Skolverket.

Skolverket (2014a) ”Redovisning av uppdrag om insatser inom yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning och lärlingsutbildning för vuxna m.m.” Redovisning av regeringsuppdrag U2013/4439/GV. Skolverket.

Skolverket (2014b), Vad ungdomar gör efter gymnasieskolan – en registerstudie. Rapport 411. Skolverket.

Skolverket (2015), ”Redovisning av uppdrag om insatser inom yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning och lärlingsutbildning för vuxna m.m.” Redovisning av regeringsuppdrag U2013/4439/GV. Skolverket.

Socialstyrelsen (2014), *Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2013*. Socialstyrelsen.

SOU (2004:43), *Den könsuppdelade arbetsmarknaden*. Åsa Löfström (utr.) Statens Offentliga Utredningar, Fritzes offentliga publikationer, Stockholm.

SOU (2007:18) *Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar: delbetänkande av Utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning*. Åsa Sohlman (utr.) Statens Offentliga Utredningar, Fritzes, Stockholm.

SOU (2007:112) *Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning*. Slutbetänkande av Utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning. Åsa Sohlman (utr.) Statens Offentliga Utredningar, Fritzes, Stockholm.

SOU (2014:16) *Det ska vara lätt att göra rätt: åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*, Anne-Marie Qvartoft (utr.) Statens Offentliga Utredningar Fritzes.

SOU (2015:12) *Överprövning av upphandlingsmål m.m.* Betänkande av överprövningsutredningen. Christer Sjödin (utr.) Statens Offentliga Utredningar Fritzes, Stockholm.

Statskontoret (2007a) *Styrning av arbetsmarknadsutbildning – utgångspunkter, erfarenheter och slutsatser*. Statskontoret 2007/7-5. Stockholm.

Statskontoret (2007b) *Den framtida arbetsmarknadsutbildningen – att blicka bakåt för att se framåt*. Statskontoret 2007/7-5. Stockholm.

Statskontoret (2012:28) *Kostnader för arbetsmarknadsutbildning och Yrkesvux – en jämförelse*. Statskontoret.

Stenberg, Anders och Olle Westerlund (2015), Kunskapslyft för arbetslösa genom generell utbildning i stället för yrkesinriktade program. Ekonomisk Debatt nr. 1 2015

Stenberg, Anders och Olle Westerlund (2014), Utbildning vid arbetslöshet: en jämförande studie av yrkesinriktad och teoretisk utbildning på lång sikt. IFAU Rapport 2014:4.

Strandh, Mattias och Madelene Nordlund, (2008), ‘Active labour market policy and unemployment scarring - A ten-year panel study of Swedish unemployed’, *Journal of Social Policy*, 37, 357-382.

Sveriges Kommuner och Landsting (2014), *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2013* Kolada – statistik och databank. Rådet för främjande av kommunala analyser.

Svenskt Näringsliv (2014), *Rekryteringsenkäten 2014*. Svenskt Näringsliv.

Sundström, Göran (2003), *Stat på villovägar: resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv*, Ph.D. Diss. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholm Univ.

TCO (2015a), *TCO granskar Ny kunskap för nya jobb Eftergymnasialt utbildningsutbud för yrkesverksamma #4/15*. Tjänstemännens centralorganisation. Stockholm.

TCO (2015b), *Omställningsavtal. Det extra stödet mellan jobb*. TCO granskar #3/15. Tjänstemännens centralorganisation. Stockholm.

Thorén, Katarina H. (2012), Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare i Rapport från riksdagen 2011/12:RFR15, Arbetsmarknadspolitik i kommunerna. Sveriges Riksdag.

Ulfsdotter Forsell, Anna och Erik Olsson (2013) ”EU-domstolen klargör LOU-undantag”, artikel på Upphandling24 (2013-01-22) hämtad 2015-08-21 <http://upphandling24.se/eu-domstolen-klargor-lou-undantag/>

Universitetskanslersämbetet (2014), *Universitet och högskolor Årsrapport 2014*. Rapport 2014:7. Universitetskanslersämbetet. Stockholm.

van den Berg, Gerard och Katarina Richardson (2008), *Duration dependence versus unobserved heterogeneity in treatment effects: Swedish labor market training and the transition rate to employment*. IFAU Working Paper 2008:7, Uppsala.

Vedin, Ulrika (2015), *I skuggan av hög arbetslöshet – om flykting- och anhörighetsinvandrares arbetsmarknadsetablering*. Underlagsrapport 20 till Full Sysselsättning och Solidarisk Lönepolitik. Landsorganisationen i Sverige.

Vinge, Simon (2013), ”Att styra genom val?”, i Järliden-Bergström och Hort (red.) *Från konkurrens till kvalitet – Vägen till ökad jämlikhet i välfärden*. Tiden debatt, Stockholm.

Åberg, Rune (2013), Tjugohundratalets arbetsmarknad – fortsatt uppqualificering eller jobbpolarisering. Ekonomisk Debatt nr 2 2013.

Öberg, PerOla (1994), *Särintresse och allmänintresse – Korporatismens ansikten*. Almqvist & Wiksells International, Stockholm.



Rapporterna kan hämtas som pdf-dokument på LOs hemsida eller
beställs från LO-distribution:
lo@strombergdistribution.se
Telefax: 026-24 90 26

September 2015
ISBN 978-91-566-3089-7
www.lo.se

FOTO: Lars Forsstedt