

## Till statsrådet Sven Otto Littorin

Regeringen bemyndigade den 14 juni 2006 statsrådet Hans Karlsson att utse en särskild utredare med uppdrag att se över arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen inom ramen för förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program (Dir. 2006:70). Arbetet skulle vara avslutat den 31 december 2007. Den 7 december 2006 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (Dir.2006:125). Tilläggsdirektiven innebar att utredaren skulle rapportera delar av utredningsuppdraget i ett delbetänkande senast den 28 februari 2007.

Med stöd i det tidigare bemyndigandet förordnades den 14 juni 2006 tidigare departementsrådet, fil. dr. Åsa Sohlman som särskild utredare. Jonas Olofsson förordnades från den 1 september 2006 till huvudsekreterare och från den 1 mars 2007 till sekreterare och Kerstin Svensson till sekreterare och från den 1 mars 2007 till huvudsekreterare. Eva Oscarsson förordnades från den 1 november 2006 till den 30 november 2007 till sekreterare och Jonas Ericson från den 1 november 2006 till den 21 december 2007 till sekreterare. Utredningens assistent har varit Lena Enstam.

Utredningen (N 2006:10) har tagit sig namnet Utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning, UFA.

Utredningen överlämnade i februari 2007 sitt delbetänkande *Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar* till regeringen.

En interdepartemental referensgrupp har följt utredningens arbete. Den har bestått av ämnesrådet Berndt Ericsson, Utbildningsdepartementet, departementssekreterare Michael Hagos, Justitiedepartementet, ämnesrådet Erik Henriks, Utbildningsdepartementet, departementssekreterare Jasmina Hopstadius, Finansdepartementet, kanslirådet Eva Löfbom, Finansdepartementet, kanslirådet Sverker Lönnerholm, Finansdepartementet, departementssekreterare Jonas Raber Utbildningsdepartementet

som ersattes av departementssekreterare Fredrik Björklund den 1 januari 2007, Integrations- och jämställdhetsdepartementet samt Jesper Ahlgren, Arbetsmarknadsdepartementet från den 29 augusti 2007. Kanslirådet Carina Cronsioe, Näringsdepartementet deltog i referensgruppens arbete fram till den 27 december 2006 och departementssekreterare Johannes Sjögren, Arbetsmarknadsdepartementet från 28 december 2006 till den 28 augusti 2007.

Utredningen överlämnar härmed sitt slutbetänkande  
*Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning* (SOU 2007:112).

Stockholm i december 2007

Åsa Sohlman  
Särskild utredare

/Kerstin Svensson  
Jonas Ericson  
Jonas Olofsson  
Eva Oscarsson

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>13</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>33</b>
<b>2 En förändrad arbetsmarknad</b> .....	<b>37</b>
2.1 Bakgrund .....	37
2.1.1 Arbetslöshet.....	37
2.1.2 Långtidsarbetslöshet.....	38
2.1.3 Vilka är arbetslösa? .....	41
2.1.4 Högre utbildning och tilltagande segmentering.....	44
2.2 Arbetsmarknadspolitikens förändrade betydelse och inriktning – det långa perspektivet .....	45
2.2.1 Effekter av tilltagande segmentering.....	46
2.2.2 Arbetsmarknadspolitikens omfattning .....	48
2.2.3 Programsammansättning.....	49
2.2.4 Orsaker till förändringar av åtgärdsinriktningen.....	53
<b>3 Andra aktörer inom arbetsmarknadspolitikerna</b> .....	<b>57</b>
3.1 Kommunerna och arbetsmarknadspolitikerna .....	57
3.1.1 Omfattning och inriktning på den kommunala arbetsmarknadspolitikerna .....	58
3.1.2 Erbjuder kommunal vuxenutbildning ett alternativ till arbetsmarknadsutbildningen? .....	60
3.2 Yrkesnämnderna och arbetsmarknadsutbildningen .....	61
3.2.1 Enkät till yrkesnämnderna .....	62
3.2.2 Exempel på utbildningar med ett betydande partsinflytande .....	63
3.2.3 Avvikelser från utbildningsnormen? .....	65

3.3	Regionala kompetensråd och branschråd .....	67
3.4	Omställningsavtalen och arbetsmarknadspolitiken .....	71
3.4.1	De första omställningsavtalen för privata och statliga tjänstemän.....	71
3.4.2	Ett omställningsavtal för privatanställda arbetare.....	72
3.4.3	Omställningsavtalens betydelse .....	73
3.5	Sammanfattande slutsatser.....	74
<b>4</b>	<b>Arbetsmarknadsutbildning .....</b>	<b>77</b>
4.1	Motiv för arbetsmarknadsutbildning .....	77
4.2	Kort om arbetsmarknadsutbildningens historia.....	78
4.2.1	Rehn-Meidnermodellen.....	79
4.2.2	Utbildningens sammansättning .....	80
4.3	Reglering av arbetsmarknadsutbildning.....	80
4.3.1	Riktlinjer för utbildningen .....	80
4.3.2	Förutsättningar för upphandling .....	81
4.4	Utbildningsinriktningar .....	83
4.4.1	Olika yrkesinriktningar .....	84
4.4.2	Större fokus på bristyrken.....	86
4.5	Vem deltar i arbetsmarknadsutbildning? .....	88
4.5.1	Deltagarnas åldersfördelning.....	89
4.5.2	Deltagarnas försörjningsbakgrund.....	89
4.5.3	Försörjning och etnicitet.....	90
4.5.4	Prioriterade grupper.....	92
4.6	Resultat av arbetsmarknadsutbildning .....	92
4.6.1	Deltagarnas motivation.....	93
4.7	Sammanfattande slutsatser.....	94
<b>5</b>	<b>Förberedande utbildning .....</b>	<b>95</b>
5.1	Bakgrund.....	95
5.2	Historik.....	96
5.2.1	Framväxten av förberedande utbildningar.....	96
5.2.2	Expansion och effektivitetsproblem .....	97
5.2.3	Återrapporteringar och åtgärdsförslag .....	101

5.3	Beskrivning och utfall av förberedande utbildning.....	102
5.3.1	Regelverk.....	102
5.3.2	Målgrupper.....	105
5.3.3	Initiering av förberedande utbildning .....	107
5.3.4	Inriktningar av förberedande utbildning.....	108
5.3.5	Utfall efter förberedande utbildning .....	113
5.3.6	Kostnader .....	115
5.4	Enkätuppföljning av deltagare som avslutat förberedande utbildning fjärde kvartalet 2006.....	116
5.4.1	Allmänna synpunkter på resultaten.....	117
5.4.2	Inriktningar .....	117
5.4.3	Anordnarform.....	120
5.4.4	Målgrupper.....	122
5.4.5	Slutord om enkätundersökningen .....	123
5.5	Sammanfattande slutsatser .....	124
<b>6</b>	<b>Yrkesutbildning i det offentliga utbildningsväsendet – infrastruktur, vuxenutbildning, vuxnas lärande .....</b>	<b>127</b>
6.1	Infrastruktur för lärande .....	128
6.1.1	Lärcentrum.....	129
6.1.2	Några exempel på lokal samverkan mellan olika myndigheter .....	132
6.2	Gymnasieskolan .....	135
6.2.1	Regional samverkan kring gymnasieutbildning .....	137
6.2.2	Teknikcollege, Vård- och Omsorgscollege och Servicecollege .....	138
6.3	Kommunal vuxenutbildning.....	139
6.3.1	Nuvarande omfattning av och inriktning i komvux.....	141
6.3.2	Pilotprojekt Yrkesutbildning för vuxna.....	143
6.4	Svenskundervisning för invandrare (sfi).....	144
6.5	Folkbildning.....	145
6.6	Kompletterande utbildningar .....	146
6.7	Kvalificerad yrkesutbildning .....	147

6.8	Universitets- och högskoleutbildning .....	149
6.9	Sammanfattande slutsatser.....	150
<b>7</b>	<b>Framtidens arbetsmarknad – strukturomvandling, dynamik och kvalifikationskrav .....</b>	<b>157</b>
	Inledning .....	157
7.1	Kvalifikationsnivån på dagens arbetsmarknad i Sverige.....	159
7.1.1	Hur har utvecklingen sett ut de senaste decennierna? .....	160
7.1.2	Sammanfattande slutsatser .....	168
7.2	Vilka är drivkrafterna? .....	168
7.2.1	Efterfrågepåverkande faktorer .....	169
7.2.2	Utbildningsexpansionen i Sverige.....	171
7.2.3	Sammanfattande slutsatser .....	173
7.3	Överensstämmer utbildningsnivån med jobbens kvalifikationskrav?.....	173
7.3.1	Brist på okvalificerade jobb eller på kvalificerade jobb? .....	174
7.3.2	Matchningen har försämrats och överutbildningen har ökat .....	174
7.3.3	Metodvalet är viktigt för resultaten .....	176
7.3.4	Matchning när hänsyn tas även till utbildnings inriktning.....	177
7.3.5	Sammanfattande slutsatser .....	177
7.4	Nya produktionsstrukturer, nya organisationsformer och nya kompetensbehov .....	178
7.4.1	Nya arbetsformer och ny arbetsorganisation.....	178
7.4.2	Sammanfattande slutsatser .....	181
7.5	Ett mer föränderligt arbetsliv? .....	181
7.5.1	Data visar inga tydliga trender .....	182
7.5.2	Sammanfattande slutsatser .....	186
7.6	Framtidens trender och prognoser.....	186
7.6.1	Strukturomvandlingen fortsätter mot en allt större tjänstesektor .....	186
7.6.2	Utbildningsnivån fortsätter att stiga.....	189

7.6.3	Fortsatt ökad efterfrågan på eftergymnasialt utbildade.....	191
7.6.4	Mycket omfattande brist på arbetskraft inom vården på lång sikt och stort överskott på arbetskraft med humanistisk eller konstnärlig utbildning.....	192
7.6.5	Sammanfattande slutsatser.....	195
7.7	Avslutande diskussion.....	195
<b>8</b>	<b>Avgränsning och samverkan mellan arbetsmarknadsutbildning och andra former för offentlig yrkesutbildning.....</b>	<b>201</b>
8.1	Inledning.....	201
8.2	Gränsdragning för utbildning inom arbetsmarknadspolitiken.....	203
8.2.1	Arbetsmarknadsutbildning.....	204
8.2.2	Yrkesbedömning.....	205
8.2.3	Allmänförberedande insatser.....	209
8.2.4	Upphandlad utbildning.....	210
8.2.5	Ungdomar och jobbgarantin.....	211
8.3	Områden för samverkan.....	212
8.3.1	Varför samverkan?.....	213
8.3.2	Vad ska man samverka kring – ett tydligare individperspektiv?.....	217
8.3.3	Sammanfattande slutsatser.....	219
<b>9</b>	<b>Arbetsmarknadsutbildningens och den förberedande utbildningens effektivitet.....</b>	<b>221</b>
9.1	AMS uppföljningar av arbetsmarknadsutbildningen.....	223
9.2	Statskontorets analys av arbetsmarknadsutbildningens effekter.....	225
9.3	Utvärderingar av arbetsmarknadsutbildning.....	226
9.3.1	IFAU:s översikt avseende 1980-talet och 1990-talet.....	226
9.3.2	Endast fyra av sexton senare publicerade utvärderingar avser deltagande under 2000-talet.....	227

9.3.3	IFAU:s nya utvärdering av arbetsmarknadsutbildning .....	230
9.4	Kostnads- och intäktsanalys för arbetsmarknadsutbildning .....	232
9.5	Den förberedande utbildningens effektivitet .....	233
9.6	Avslutande diskussion och slutsatser .....	235
<b>10</b>	<b>Kvalitet i utbildningsinsatser inom arbetsmarknadspolitiken .....</b>	<b>251</b>
10.1	Kvalitetssäkring i arbetsprocessernas samtliga steg .....	251
10.1.1	Arbetsförmedlingens arbete för att stödja individen .....	254
10.1.2	Sammanfattande slutsatser .....	262
10.2	Arbetsförmedlingens process från planering till genomförande av arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning .....	263
10.2.1	Arbetsmarknadsutbildning .....	264
10.2.2	Förberedande utbildning/yrkesbedömning .....	267
10.2.3	Sammanfattande slutsatser .....	268
10.3	Betyg eller certifikat efter avslutad arbetsmarknadsutbildning .....	269
10.3.1	Ökad aktualitet för frågan om betyg och certifikat .....	270
10.3.2	Enkät till yrkesnämnder/branschföreträdare och arbetsgivare angående betyg/certifikat efter avslutad arbetsmarknadsutbildning .....	271
10.3.3	Arbetsgrupp om rätten att sätta och utfärda betyg .....	274
10.3.4	Sammanfattande slutsatser .....	275
<b>11</b>	<b>Styrning av utbildningsinsatser inom arbetsmarknadspolitiken .....</b>	<b>279</b>
11.1	Verksamhetens ramar .....	280
11.1.1	Konjunkturcykler och arbetsmarknadsutbildning .....	280
11.1.2	Politik och regelverk .....	283
11.1.3	Medelstildning och finansiering .....	284



11.2	Verksamhetsstyrning.....	285
11.2.1	Indikatorer .....	285
11.2.2	Kostnadseffektivitet .....	289
11.2.3	Nya förutsättningar.....	290

## **12 Varför arbetsmarknadsutbildning..... 293**

12.1	Motiv för arbetsmarknadsutbildning.....	293
12.2	Arbetsmarknadsutbildningens volym.....	296
12.3	Några utvecklingstendenser.....	300
12.4	Ekonomiska konsekvenser.....	304

## **Källförteckning..... 307**

### **Bilagor**

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv (Dir. 2006:70).....	317
<i>Bilaga 2</i>	Tilläggsdirektiv (Dir. 2006:125) .....	329
<i>Bilaga 3</i>	Enkätundersökning om Förberedande utbildning.....	333
<i>Bilaga 4</i>	Förklaring till uppgifterna i tabell 6.3 .....	379
<i>Bilaga 5</i>	Resultat av utvärderingar .....	381
<i>Bilaga 6</i>	Program vid hearing om betyg och validering den 19 september 2007.....	385
<i>Bilaga 7</i>	70-procentsmålet.....	387
<i>Bilaga 8</i>	Program vid samråd med parterna den 15 november 2007 .....	395



# Sammanfattning

Utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning har haft ett brett uppdrag. Det handlar om att inom huvudfåran för arbetsmarknadsutbildning, dvs. kort yrkesinriktad utbildning för arbetslösa, analysera förutsättningarna för denna liksom för den förberedande utbildningen. Möjligheterna att förbättra dessa båda typer av utbildning ska också undersökas.

Nedan redovisas utredningens förslag, bedömningar och utgångspunkter i förhållande till var och en av de fem punkter som återfinns i kommittédirektiven:

- Det framtida behovet av arbetsmarknadsutbildning.
- Avgränsning och samverkan mellan arbetsmarknadsutbildning och andra former för offentlig yrkesutbildning.
- Förbättrad effektivitet och kvalitet i arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning.
- Prognoser och planering av arbetsmarknadsutbildning.
- Styrning av arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning.

## **Det framtida behovet av arbetsmarknadsutbildning (Kapitel 12<sup>1</sup>)**

Utredningen föreslår att arbetsmarknadsutbildningen lägst ska ligga på nivån 10 000–15 000 platser per månad som årsgenomsnitt. Hälften så många platser ska dessutom finnas i yrkesbedömning. Yrkesbedömning är de delar av den nuvarande förberedande utbildningen som utredningen anser värda att behålla som förberedelse för arbetsmarknadsutbildning eller för sysselsättning i form av anställning eller som egenföretagare.

---

<sup>1</sup> Hänvisningarna i sammanfattningen till kapitel i betänkandet avser de kapitel där förslagen presenteras. Dessa kapitel kan i sin tur även bygga på andra bakgrundskapitel i utredningen.

## Arbetsmarknadsutbildning kan motiveras utifrån tre argument

### *Efterfrågeutvecklingen*

Det finns och kommer även framöver att finnas ett behov av arbetsmarknadsutbildning både ur ett individ- och ett efterfrågeperspektiv. Kompetenskraven har successivt höjts i ekonomin men det finns fortfarande åtskilliga jobb som ligger på låg- eller mellan-nivå avseende kvalifikationskrav. Arbetsmarknadsutbildning kan därför spela en roll för arbetslösa personer som inte har den kompetens som efterfrågas. Kompetensbrister uppstår av flera skäl; skolsystemets misslyckanden med grundläggande yrkesutbildning, nyanlända invandrares behov av utbildningsstöd och pågående strukturomvandling.

### *Effektiviteten*

Arbetsmarknadsutbildningen ger positiva effekter på arbetslösa individers möjligheter att få arbete och på inkomster samt minskar socialbidragsberoendet. Det gäller såväl kvinnor som män, yngre som äldre men även utsatta grupper på arbetsmarknaden – lågutbildade, personer födda i länder utanför Norden och långtidsarbetslösa.

### *Behov av arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning*

Det finns individer som oavsett konjunkturläge behöver vidareutbildning eller omskolning. Det gäller långtidsarbetslösa och andra grupper med svag ställning på arbetsmarknaden som riskerar att bli långtidsarbetslösa och som har svårt att få fotfäste på arbetsmarknaden. En kompetenshöjande insats kan vara nödvändig för dessa, givet att den riktas mot yrken med konstaterad efterfrågan på arbetskraft.

Arbetsförmedlingen kan använda sig av olika instrument, inklusive den av utredningen föreslagna yrkesbedömningen, för att öka träffsäkerheten i urval av arbetslösa till arbetsmarknadsutbildning och precisionen i utbudet av arbetsmarknadsutbildning.

## Arbetsmarknadsutbildningens omfattning

Det är svårt att fastställa en lämplig nivå för arbetsmarknadsutbildningen. Antalet långtidsinskrivna på arbetsförmedlingen har de senaste åren, trots goda konjunkturer, legat på en mer eller mindre konstant nivå om 35 000–40 000.

De långtidsinskrivna är i allmänhet äldre och har ofta endast grundskoleutbildning. Utrikes födda och funktionshindrade är också överrepresenterade i gruppen. Även om de långtidsinskrivna och de som riskerar att bli långtidsinskrivna har fördel av en högkonjunktur – vilket tycks ha varit fallet under år 2006, men kanske mer tveksamt under år 2007 – förblir ändå det totala antalet långtidsinskrivna mer eller mindre oförändrat.

Till dem som har svårt att få arbete hör också vissa ungdomar. Utredningen konstaterade i sitt tidigare delbetänkande att det fanns en ”hård kärna” på cirka 50 000 individer i åldrarna 20–24 år med stora etableringsproblem på arbetsmarknaden. Svårigheterna för denna grupp kvarstår i åldrarna 25–30 år.

Alla de som ingår i de nämnda grupperna är kanske inte hjälpta av arbetsmarknadsutbildning. Utredningens utgångspunkt är inte heller att arbetsmarknadsutbildning ska beslutas gruppvis utan att det ska göras en noggrann individuell prövning innan någon får del av arbetsmarknadsutbildning. Med hjälp av instrument som *targeting*<sup>2</sup> skulle man kunna få en uppfattning om hur många av de långtidsinskrivna och de som riskerar att bli långtidsinskrivna som skulle kunna ha nytta av arbetsmarknadsutbildning. Detta instrument har dock ännu inte börjat användas i Sverige, men en försiktig bedömning är att 10–20 procent av individerna i de utsatta grupperna med fördel borde kunna anvisas till arbetsmarknadsutbildning. I absoluta tal skulle det kunna handla om 10 000–15 000 individer i arbetsmarknadsutbildning per månad som årsgenomsnitt.

Att uppställa kvantifierade riktlinjer för yrkesbedömningen är svårare än för arbetsmarknadsutbildningen. Den av utredningen föreslagna yrkesbedömningen består av delar av det som i dag rubriceras som förberedande utbildning (exempelvis yrkesorientering, kunskapsvalidering och nivåtest inför arbetsmarknadsutbildning). Den förberedande utbildningen har dock inte utvärderats och tidigare erfarenheter av den är dessutom mindre relevanta,

---

<sup>2</sup> *Targeting* är ett statistikbaserat hjälpmedel som för olika individer uppskattar det förväntade utfallet av att delta i olika slags arbetsmarknadspolitiska insatser, inklusive arbetsmarknadsutbildning.

eftersom upphandlings- och urvalsprocesserna som leder fram till yrkesbedömningen enligt utredningens bedömning bör stramas upp. De delar inom den nuvarande förberedande utbildningen som motsvarar den föreslagna yrkesbedömningen har utgjort cirka hälften av platserna i förberedande utbildning. Tiderna i yrkesbedömning kommer dock att vara väsentligt kortare än i arbetsmarknadsutbildning. Alla som ska gå en arbetsmarknadsutbildning kommer inte att behöva en yrkesbedömning och alla som deltar i yrkesbedömning kommer heller inte att fortsätta till arbetsmarknadsutbildning. Utredningen uppskattar därför att behovet av yrkesbedömning är hälften så stort som för arbetsmarknadsutbildning.

Man kan också argumentera för att det behövs en viss volym arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning för att det över huvud taget ska vara motiverat att hålla igång processerna i samband med dessa insatser. För det första handlar det om "apparaten" kring upphandling: prognoser, arbetsgivarenkäter, branschsamarbete och kontakter med utbildningsanordnare. För det andra rör det individprocessen med vägledning, kartläggning, yrkesbedömning och urval till arbetsmarknadsutbildning. Utan dessa båda processer går det inte att med kvalitet och kostnadseffektivitet genomföra arbetsmarknadsutbildning.

Den nuvarande regeringen har satsat på att stimulera sysselsättningen. Å ena sidan har incitamenten för individen att snabbt söka jobb ökat genom jobbavdragen och genom sänkningen av ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen. Å andra sidan stimuleras arbetsgivarna att anställa långtidsarbetslösa, ungdomar och andra grupper utanför arbetsmarknaden genom nedsatta arbetsgivaravgifter.

OECD pekar på riskerna med alltför ensidiga satsningar på efterfrågestimulerande åtgärder i sysselsättningspolitiken. De kan dämpa en redan svag produktivitetstillväxt genom att skapa stora sektorer med lågproduktiva jobb. Till skillnad från arbetsmarknadsutbildningen har de också stora undanträngningseffekter, dvs. de bidrar till en undanträngning av reguljär arbetskraftsefterfrågan, vilket minskar politikens nettoeffekter på sysselsättningen.

Det krävs en noggrann avvägning mellan satsningar på efterfrågestimulans och produktivitetshöjande investeringar i bland annat humankapital inklusive i arbetsmarknadsutbildning. Utredningen gör bedömningen att det samhällsekonomiskt är motiverat att satsa på arbetsmarknadsutbildning med en miniminivå på

10 000–15 000 platser i genomsnitt per år. Man bör inte avhända sig den potential som finns att sysselsättningsmässigt lyfta ett visst antal arbetslösa personer per år genom arbetsmarknadsutbildning.

### Villkor för arbetsmarknadsutbildningen

Om arbetsmarknadsutbildningen och yrkesbedömningen ska uppnå de syften som skisserats ovan ställer det krav på bland annat

- en klarare avgränsning av arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen,
- ett mer genomtänkt samarbete i planering och genomförande av arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning tillsammans med andra berörda aktörer,
- en inriktning på effektivitet och kvalitet i individ- och planeringsprocesser kring arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning samt
- en tydligare styrning av arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning.

Utredningens förslag på dessa områden, vilka sammanfaller med återstående fyra punkter i kommittédirektiven, sammanfattas nedan.

### **Avgränsning och samverkan mellan arbetsmarknadsutbildning, förberedande utbildning och andra former för offentlig yrkesutbildning**

#### Gränsdragning (Kapitel 8)

Arbetsmarknadsutbildning ska vara ett komplement till det offentliga utbildningsväsendet och anordnas inom områden där företagen inte får sina behov av utbildad arbetskraft tillgodosedda. Den långsiktiga arbetskraftsförsörjningen är ett ansvar för gymnasieskolan och andra utbildningar inom det offentliga utbildningsväsendet. Trots de skilda uppdragen förekommer viss överlappning genom att utbildningar med liknande innehåll ges både inom det offentliga utbildningsväsendet och som arbetsmarknadsutbildning.

Det offentliga åtagande när det gäller arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning sträcker sig ekonomiskt betydligt

längre än när det gäller annan offentlig yrkesutbildning avseende både utbildningskostnader och individens försörjning. Detta medför ett särskilt behov av en tydlig gränsdragning.

### *Arbetsmarknadsutbildning*

**Utredningen föreslår** att arbetsmarknadsutbildning uteslutande ska erbjudas arbetssökande som inte bedöms kunna få arbete utan utbildning. Denna princip ska även gälla vid rekrytering av deltagare till så kallade bristyrkesutbildningar.

Utredningen anser att målgruppen för arbetsmarknadsutbildning bör utgöras av arbetssökande som har störst nytta av en yrkesutbildning och som samtidigt har förutsättningar att uppfylla utbildningsmålet. Utbudet av arbetsmarknadsutbildningar ska styras av var det finns behov av arbetskraft, men huvudsyftet är inte att tillgodose enskilda arbetsgivares behov av arbetskraft utan att utbilda arbetslösa för jobb som de inte skulle ha fått utan utbildning.

Samtidigt bör utbildningarna vara så korta att de utgör ett komplement till reguljär utbildning<sup>3</sup>. Det bör inte finnas några tveksamheter var det långsiktiga ansvaret för kompetensförsörjningen ligger. Arbetsmarknadsutbildningen bör koncentreras till yrkesområden där det är möjligt för individen att efter sex månader uppnå en kompetensnivå som gör det möjligt att få ett jobb. Under år 2007 låg den genomsnittliga tiden i arbetsmarknadsutbildning på cirka 180 dagar. I praktiken överskreds dock sexmånadersgränsen för drygt 40 procent av deltagarna.

**Utredningen föreslår** därför att Arbetsförmedlingen får i uppdrag att korta utbildningstiderna för personer i arbetsmarknadsutbildning. Anvisning av deltagare till arbetsmarknadsutbildning ska avse högst sex månader, med möjlighet till tre månaders förlängning om individen behöver ytterligare utbildningstid för att nå utbildningsmålet.

**Utredningen föreslår** vidare att ungdomar som har fyllt 20 år tills vidare ska kunna erbjudas yrkesutbildning eller yrkesbedömning inom ramen för jobbgarantin för ungdomar.

---

<sup>3</sup> Med reguljär utbildning avser utredningen utbildningar i det offentliga utbildningsväsendet och andra utbildningar som är statligt reglerade eller som stöds genom statsbidrag.



Ungdomar kan erbjudas inträde i jobbgarantin efter tre månaders arbetslöshet. Under de första tre månaderna i jobbgarantin ska den unge i första hand prövas mot arbetsmarknaden och matchas mot lediga jobb. Därefter kan det bli aktuellt med utbildning eller praktik. För att dessa utbildningsinsatser ska bli effektiva anser utredningen att ungdomar, på samma urvalspremisser som äldre arbetssökande, ska kunna delta i yrkesutbildningar eller yrkesbedömning.

Ungdomar som har fyllt 20 år saknar enligt gällande regler möjlighet att påbörja en yrkesutbildning i gymnasieskolan. Så länge 20-årsgränsen för att börja en gymnasieutbildning fortfarande gäller finns det en stor risk att ungdomar som har fyllt 20 år, men inte 25, inte kan ta del av någon yrkesutbildning eftersom sådan inte erbjuds i någon större utsträckning inom den kommunala vuxenutbildningen. Till dess att pågående reformer av yrkesutbildningen kommit på plats och visat sig fungera för ungdomar mellan 20–24 år anser utredningen att dessa ungdomar bör kunna komma ifråga för yrkesbedömning och arbetsmarknadsutbildning. Det ska vara kommunernas ansvar att ungdomar får en gymnasieutbildning.

**Ett kompletterande förslag** i nuläget är att i de fall arbetssökande behöver uppgradera sina teoretiska kunskaper för att kunna tillgodogöra sig en planerad yrkesutbildning, kan sådan begränsad utbildning också upphandlas. För enstaka arbetssökande ska korta teoriutbildningar kunna upphandlas och skräddarsys om det är absolut nödvändiga för att de ska kunna tillgodogöra sig en arbetsmarknadsutbildning.

### *Yrkesbedömning*

**Utredningen föreslår** att den arbetsmarknadspolitiska insats som i dag rubriceras som förberedande utbildning ska avgränsas till att avse insatser som syftar till att förbereda den arbetssökande för arbetsmarknadsutbildning eller för sysselsättning i form av anställning eller som egenföretagare. Utredningen föreslår att denna insats kallas *yrkesbedömning* och får pågå högst tre månader.

Ett problem som har uppmärksammats under senare år är att relativt få deltagare har gått från förberedande utbildning till arbetsmarknadsutbildning. De förberedande utbildningarna har i själva verket sällan innehållit renodlade utbildningsinsatser, utan snarare olika former av kompetensbedömning, tester eller arbets-

livsstärkande insatser i generell bemärkelse. Utredningen vill förtydliga syftet med de förberedande utbildningarna genom att avgränsa insatserna till sådana som förbereder individen för en arbetsmarknadsutbildning, alternativt sysselsättning i form av anställning eller som egen företagare.

Exempel är *yrkesorientering och nivåtest*. Yrkesorientering och nivåtest innebär att en arbetssökande får en yrkesbedömning som direkt kan leda vidare till en skraddarsydd arbetsmarknadsutbildning.

Utrikes födda med yrkesutbildning eller yrkeserfarenhet från sitt födelseland behöver sällan mer yrkesutbildning. Däremot kan de behöva *yrkessvenska* kopplad till deras yrke, förutsatt att de redan uppnått en viss grundläggande nivå i svenska. Utredningen anser att yrkessvenskan är ett nödvändigt förberedande inslag för utrikes födda inom arbetsmarknadspolitiken, men att det samtidigt är viktigt att insatsen utformas på ett mer stringent och målinriktat sätt än tidigare för att den ska platsa inom insatsen yrkesbedömning.

Yrkesbedömning bör även inkludera *introduktionskurser* för arbetssökande som vill *starta egen näringsverksamhet*. Det primära målet med insatsen är inte att deltagaren ska övergå till arbetsmarknadsutbildning. I stället för att läras upp i ett yrke, får de en introduktion i att vara egen företagare med grundläggande kunskaper i exempelvis bokföring och marknadsföring. De har även tillfälle att göra marknadsanalyser och kundundersökningar och låta en professionell bedömare värdera deras chanser att kunna försörja sig som företagare.

*Validering* kan ses som en process i olika steg. En enskild individ behöver inte nödvändigtvis genomgå alla steg. Den inledande, liksom den fördjupade, kartläggningen bör handläggarna på arbetsförmedlingen kunna utföra på egen hand eller med hjälp av externt specialutbildade vägledare. Den efterföljande kompetensbedömningen syftar till att bekräfta kompetenser mot relevanta yrkes- eller utbildningskrav. Här bör behöriga bedömare inom arbetsmarknadssektorn anlitas, exempelvis yrkesnämnder eller branschföreträdare. Validering kan påvisa att individen har tillräckliga kunskaper för att göra sig gällande inom ett yrke, men den kan också leda till att individen behöver fortbilda sig inom ett specifikt yrke. Effektiv validering bör inte ta mer tid än en månad i anspråk.

**Utredningens bedömning** är att validering bör utnyttjas som ett arbetsmarknadspolitiskt verktyg i högre grad än vad som görs i

dag. Inledande steg i en valideringsprocess bör kunna utföras av arbetsförmedlingens egen personal utan att anvisning till ett program ska behöva ske. Yrkesprövning av arbetssökandes kompetens bör kunna upphandlas av arbetsförmedlingen och utföras av exempelvis yrkesnämnder eller utbildningsföretag och ingå i den arbetsmarknadspolitiska insatsen yrkesbedömning.

### *Allmänförberedande insatser*

Med allmänförberedande insatser avses här det som brukar rubriceras som motivationshöjning, allmän teori och anvisning till sfi (svenskundervisning för invandrare).

**Utredningen föreslår** att insatser som i allmän bemärkelse förbereder individen för arbetsmarknaden såsom motivationshöjning ska tillhandahållas av arbetsförmedlingen inom ramen för programmet förberedande insatser. Arbetssökande som är i behov av omfattande studier i kärnämnen ska hänvisas till det reguljära utbildningsväsendet och finansiera dessa studier med statligt studiestöd.

Utbildning i kärnämnen ska i huvudsak bedrivas inom den kommunala vuxenutbildningen eller folkbildningen utan arbetsförmedlingens inblandning. Utredningen anser att det inte är arbetsmarknadspolitikens uppgift att, som skett inom allmän teori, se till att arbetssökande får betyg i kärnämnen.

Arbetssökande som nyligen har invandrat till Sverige har av naturliga skäl ofta språkhinder. Möjligheterna att inom förberedande utbildning anvisas till sfi utnyttjades endast för 500 personer under år 2006, varav endast en fjärdedel hade arbete eller fortsatte till utbildning tre månader efter kursen. Det kan knappast betraktas som en effektiv hantering att denna målgrupp skrivs in på arbetsförmedlingen utan att ha uppnått godtagbara språkkunskaper, för att sedan skickas tillbaka till sfi. Utredningen har uppfattningen att sfi för närvarande inte fungerar tillfredsställande, men har förhoppningar om att någon av de pågående utredningarna inom politikområdena integration och utbildning, lägger förslag som effektiviserar sfi. Arbetsförmedlingen ska inte behöva ansvara för att nyanlända får grundläggande svenskundervisning. Detta bör vara kommunernas ansvar. Däremot har arbetsförmedlingen ett viktigt integrationsuppdrag inom ramen för arbetsmarknadspoliti-

ken, inte minst genom insatser som arbetsplatsförlagd praktik och inestegsjobb.

*Upphandling*

**Utredningen föreslår** att alla former av yrkesbedömning och arbetsmarknadspolitiska allmänförberedande insatser ska upphandlas av arbetsförmedlingen<sup>4</sup>.

Sedan den 1 januari 2007 måste all arbetsmarknadsutbildning upphandlas. De insatser som rubriceras som förberedande utbildningar är oftast upphandlade i dag. Utredningen anser att såväl yrkesbedömning som allmänförberedande insatser skulle vara betjänta av att alltid upphandlas. Genom upphandling kan arbetsförmedlingarna själva styra innehållet till mera arbetsrelaterade moment som gynnar individens möjligheter att närma sig en sysselsättning. Insatserna kan skraddarsys efter de behov som individerna har och anpassas till de kompetenskrav som gäller inom respektive bransch. Insatserna koncentreras till sådant innehåll som individen har direkt och praktisk användning av i ett yrke och de kan därmed hållas relativt korta och med fördel kombineras med arbetsplatsförlagd praktik.

Möjligheterna att inom ramen för förberedande utbildning anvisa en deltagare till utbildning på grundskole- eller gymnasienivå inom det reguljära utbildningsväsendet avgränsas idag enligt den arbetsmarknadspolitiska förordningen till långtidsinskrivna invandrare eller personer som har ett funktionshinder.

Utredningens förslag att all yrkesbedömning ska upphandlas, innebär att arbetssökande långtidsinskrivna invandrare och funktionshindrade inte längre ska kunna läsa kärnämnen med aktivitetsstöd i den kommunala vuxenutbildningen eller folkhögskolan. I praktiken innebär inte detta förslag någon större inskränkning eftersom en övervägande majoritet av lågutbildade utrikes födda och funktionshindrade redan i dag går upphandlade utbildningar. Utredningens enkätundersökning visar heller inga resultat som talar för att reguljära utbildningar skulle leda till bättre resultat än upphandlade utbildningar.

---

<sup>4</sup> Alternativt av annan intressent där arbetsförmedlingen medfinansierar utbildningen.

## Samverkan (Kapitel 8)

Det finns många aktörer som erbjuder yrkesutbildningar med skiftande innehåll mot olika målgrupper och yrkesområden. Trots skilda uppdrag och regelsystem förekommer viss överlappning vilket leder till att två typer av problem kan uppstå:

- Ineffektivitet när det gäller planering av arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning/yrkesbedömning.
- Svårigheter för individen att överblicka olika utbildningsalternativ och valmöjligheter som står till buds.

**Utredningens föreslår** att Arbetsförmedlingen ges i uppdrag att redovisa till regeringen hur samverkan med andra aktörer – inom både reguljär utbildning och branscher – ska utformas framöver när det gäller planering av arbetsmarknadsutbildning och den föreslagna yrkesbedömningen.

**Utredningen gör vidare bedömningen** att om reformeringen av yrkesutbildningen inom reguljär utbildning leder till ett formaliserat samarbete med arbetsmarknadens parter och branschföreträdare beträffande utbildningens inriktning, uppläggning och innehåll bör regeringen pröva att anknyta motsvarande samarbete för arbetsmarknadsutbildningen och den föreslagna yrkesbedömningen till denna struktur.

En fortsatt utveckling av branschråd ser utredningen som en möjlig väg att få tills stånd en fungerande samverkan på både regional och lokal nivå.

**Utredningen gör också bedömningen** att samverkan mellan lokala arbetsförmedlingskontor, kommun, försäkringskassa och socialtjänst bör uppmuntras både ur ett individ- och ett samhällsperspektiv.

### *Samverkan kring utbildningsplanering*

En strategi bör tas fram av Arbetsförmedlingen för samverkan kring planering av utbildningsutbud inom arbetsmarknadsutbildning och yrkesutbildning i reguljär utbildning. Hur denna samverkan ska genomföras måste självklart anpassas till den nya myndigheten Arbetsförmedlingens organisation och till de förutsättningar som gäller i respektive region eller län.

Arbetsförmedlingen måste samverka i mer utvecklade och systematiserade former med andra aktörer när det gäller planering och organisering av arbetsmarknadsutbildning. Syftet med en sådan samverkansmodell är att få en effektivare informationshantering och ansvarsfördelning mellan arbetsmarknadsutbildning och yrkesutbildning i reguljär utbildning. I dag saknas en sådan samordning.

För att samarbete ska fungera är det viktigt att olika myndigheter och aktörer känner till varandras uppdrag och att ansvarsfördelningen mellan dessa är klar. Annars får man överlappningar i utbildningsutbudet mellan gymnasieskolan och komvux, å ena sidan, och arbetsmarknadsutbildning å andra sidan. För ett effektivare utnyttjande av samhällets resurser måste utbudet av arbetsmarknadsutbildning anpassas till vad som erbjuds i andra utbildningsformer.

Den bristande systematiken riskerar också att leda till att vissa branschintressen får oproportionerligt stort inflytande, medan andra branscher inte alls är involverade i planeringsprocessen. Nuvarande system medför risk för godtycke och snedfördelning av resurser.

Det är i den nya organisationen där inte länsarbetsnämnderna finns kvar, och mot bakgrund av konstaterade problem, som den nya myndigheten Arbetsförmedlingen ska klargöra hur samverkan kring planering av arbetsmarknadsutbildning och den av utredningen föreslagna yrkesbedömningen ska gå till på olika nivåer.

### *Samverkan kring individen*

Förutom samverkan kring planering av utbildning behöver samarbetet mellan olika aktörer utvecklas för att kunna möta individens skilda behov och förutsättningar.

Genom kontakter med arbetsförmedlingen vid arbetslöshet, på socialförvaltningen, på försäkringskassan inför rehabilitering och inte minst vid kontakter med olika utbildningsanordnare möter den enskilde olika former av vägledning. Flera olika aktörer med skilda roller bidrar i och med det på olika sätt till en individs livsplanering. Det handlar bland annat om information, rådgivning, stöttning, handledning, karriäranalys och underlag för validering, som ofta leder till någon form av individuell handlings- eller studieplan.

Genom att samordna verksamheter inom olika myndigheter undviker man att individer hänvisas runt till olika instanser, sam-

tidigt som det innebär ett bättre utnyttjande av samhällets resurser. Samlokalisering och samverkan mellan olika myndighetspersoner är särskilt betydelsefullt för att kunna möta personer som på grund av långtidsarbetslöshet, funktionshinder, långtidssjukskrivning eller någon annan orsak har betydande svårigheter att komma in på arbetsmarknaden.

Under kunskapslyftsperioden skedde en ökad samverkan mellan olika aktörer i syfte att erbjuda en plattform för tillgång till information och vägledning. De lärcentrum som finns i flertalet kommuner i dag är också exempel på en "samlad ingång" till studier eller arbete. I många fall erbjuder dessa centrum, förutom studier på olika nivåer, även validering. Det finns även exempel på kommuner med samverkan och i vissa fall samlokalisering av arbetsförmedling, socialtjänst och försäkringskassa. Det förekommer också att företrädare för kommunens vuxenutbildning (ofta vägledare) finns med i bilden. Utredningen ser dessa exempel på samverkan som mycket positiva och menar att de borde spridas till samtliga kommuner.

### **Effektivitet och kvalitet i processer för aktivering och planering**

Utredningen ser effektiviteten i arbetsmarknadsutbildningen som avgörande för fortsatta satsningar. Effektiviteten i arbetsmarknadsutbildningen och yrkesbedömningen är dock avhängig kvaliteten i dels den process individen går igenom som arbetssökande på arbetsförmedlingen, dels den konkreta process som avser planering, upphandling och anordnande av utbildningar.

#### *Effektivitet i arbetsmarknadsutbildningen (Kapitel 9)*

Utredningen konstaterar att eftersom arbetsmarknadsutbildningen är effektiv ska den fortsättningsvis bedrivas. Men det finns en förbättringspotential.

**Utredningen föreslår** att medel ska anslås så att arbetsmarknadsutbildning kan anvisas vid behov redan innan den arbetssökande omfattas av jobb- och utvecklingsgarantin (efter 300/450 dagars arbetslöshet). Arbetsmarknadsutbildningen kan med fördel inriktas på dem som riskerar att bli långtidsarbetslösa i stället för på dem som redan blivit långtidsarbetslösa.



Arbetsmarknadsutbildningen ger vidare större positiva effekter för kvinnorna än för männen, framför allt på lite längre sikt, men kvinnorna uppvisar på kort sikt en relativt stor och delvis långvarig inläsningseffekt.

**Utredningens förslag** är därför att Arbetsförmedlingen ska

- arbeta för att göra arbetsmarknadsutbildningen mer effektiv, särskilt inom vård/omsorg, t.ex. genom ökad användning av validering och effektivare kursupplägg,
- verka för att arbetsmarknadsutbildningen breddas, särskilt för kvinnor, eftersom den för deras del domineras så kraftigt av utbildningar inom vård/omsorg,
- följa upp varför kvinnor är underrepresenterade inom arbetsmarknadsutbildningen och vid behov vidta åtgärder för att förhindra detta.

**Utredningen gör vidare bedömningen** att för att effektiviteten i arbetsmarknadsutbildningen ska upprätthållas bör den kontinuerligt effekt- och processutvärderas. Detta inkluderar även effekter av ramvillkor och förutsättningar.

Effektiviteten i den nuvarande förberedande utbildningens olika delar går inte att bedöma. I ett första steg bör utredningens förslag till omstrukturering av den förberedande utbildningen genomföras. Därefter bör den av utredningen föreslagna yrkesbedömningen följas upp och utvärderas avseende effekter på övergång till arbetsmarknadsutbildning respektive anställning eller sysselsättning som egen företagare. Effektiviteten bör på så sätt successivt kunna utvecklas.

#### *Kvalitet i individprocesserna (Kapitel 10)*

**Utredningen föreslår** att för att säkerställa kvalitet i alla steg i processen från individens registrering på arbetsförmedlingen till jobb måste ett kontinuerligt utvecklingsarbete bedrivas inom Arbetsförmedlingen. Ett system för kvalitetssäkring ska utvecklas av Arbetsförmedlingen.

Förbättringspotentialer finns inom följande områden:

- Praktik och förberedande jobbsökaraktiviteter bör som regel ingå i arbetsmarknadsutbildningen.
- För att rekrytering, kursinnehåll och praktik ska bli relevanta krävs vidareutvecklade arbetsgivarkontakter.
- Arbetsförmedlingen ska säkerställa att samtliga inskrivna har en handlingsplan av god kvalitet så att den blir ett bra verktyg för den arbetssökande och arbetsförmedlaren.
- Yrkesbedömningen och arbetsmarknadsutbildningen ska vara en integrerad del i handlingsplanen. Målen med de olika aktiviteterna ska vara tydliga så att uppföljning kan ske och handlingsplanen kan revideras och utvecklas.
- Arbetsförmedlingen ska säkerställa att förmedlingspersonalen har tillräcklig information och väl utvecklade verktyg som stöd i sitt arbete. Det verkar finnas potential att förbättra kartläggningen av de arbetssökandes kompetens exempelvis genom användning av instrument som *profiling* och *targeting*<sup>5</sup>. Kompetensen hos arbetsförmedlarna är avgörande för kvaliteten i verksamheten.
- Kontinuiteten i individprocessen är mycket betydelsefull. Detta gäller särskilt vid användandet av externa tjänsteleverantörer i de olika stegen mot sysselsättning.

#### *Kvalitet i upphandlingsprocesserna (Kapitel 10)*

Den modell för prognoser, upphandling och genomförande av utbildning som gäller för arbetsmarknadsutbildning anser utredningen vara adekvat<sup>6</sup>.

**Utredningen föreslår** att processen vid upphandling och genomförande av yrkesbedömning ska stramas upp och följa en bestämd strategi enligt den modell som gäller för arbetsmarknadsutbildning.

**Utredningen gör dessutom bedömningen** att vid urval till arbetsmarknadsutbildning är det viktigt att det sker en noggrann kartläggning av den presumtive deltagarens intressen, behov och förutsättningar, och att arbetsförmedlingen tar hänsyn till och strä-

---

<sup>5</sup> Profiling liksom targeting är ett statistikbaserat hjälpmedel som för olika individer uppskattar riskerna att å ena sidan bli långtidsarbetslös respektive å andra sidan det förväntade utfallet av att delta i olika slags arbetsmarknadspolitiska insatser.

<sup>6</sup> Jfr. utredningens delbetänkande SOU 2007:18.

var efter att personer som anvisas till utbildningsinsatser ska vara motiverade.

Enskilda arbetsgivare får inte ges ett obefogat stort inflytande på urval av deltagare och innehåll i utbildningen. Detta kan leda till att kostnader för vad som kan karakteriseras som personalutbildning vältras över på staten.

*Kvalitet genom intyg och certifiering av utbildningsanordnare  
(Kapitel 10)*

**Utredningen föreslår** att Arbetsförmedlingen ges i uppdrag att utfärda riktlinjer för att intyg, som tas fram under medverkan av berörda branscher, ska utfärdas efter slutförd arbetsmarknadsutbildning. I uppdraget ska ingå att utforma en nationell mall för intygen.

I samband med anbudsförfrågan till en utbildningsanordnare ska Arbetsförmedlingen ställa som krav att anordnaren ska utfärda intyg enligt den nationella mallen.

En utredning tillsätts för att utreda hur kvalitetssäkring av utbildningsanordnare kan ske och hur ett certifieringssystem av utbildningsanordnare ska utformas.

**Utredningen gör bedömningen** att det ska vara möjligt att genom validering under deltagande i och efter genomgången arbetsmarknadsutbildning få ett certifikat eller yrkesbevis som är godkänt av berörd bransch/yrkesnämnd.

Ett viktigt skäl till utredningens förslag att införa nationellt giltiga intyg efter avslutad arbetsmarknadsutbildning är att det för närvarande inte finns några enhetliga krav som säger att utbildningen ska dokumenteras i ett intyg. Enskilda utbildningsanordnare utfärdar intyg som inte följer någon särskild mall, utan utformas helt efter utbildningsanordnarens egen uppfattning. Det innebär att det saknas likvärdighet i den dokumentation som utfärdas, även för i princip likartade utbildningar, om de genomförts hos olika utbildningsanordnare. Utredningen anser att detta är otillfredsställande och till nackdel för både individen och den presumptive arbetsgivaren. Ett intyg som tagits fram under medverkan av berörda branscher – och bygger på en nationell standard – ökar rimligtvis individens anställbarhet samtidigt som det ger arbetsgivare viktig information.

Nationellt giltiga intyg ska vara obligatoriska efter slutförd arbetsmarknadsutbildning. När intygen utformas är det viktigt att detta sker i samråd med branschföreträdare och att tydliga kunskapsmål anges för utbildningen. Under förutsättning att deltagaren har uppnått av branschen godkända yrkeskunskaper ska det också vara möjligt att genom validering under deltagande i och efter genomgången arbetsmarknadsutbildning få ett certifikat eller yrkesbevis som är godkänt av berörd bransch/yrkesnämnd.

Vidare anser utredningen att det är önskvärt att ett certifierings-system för utbildningsanordnare tas fram. Frågan om att kvalitets-säkra utbildningsanordnare är emellertid av sådan omfattning att vi förordar att en utredning tillsätts som får i uppdrag att föreslå hur kvalitetssäkring av utbildningsanordnare kan ske och hur ett certifieringssystem för utbildningsanordnare ska utformas. Ett sådant system skulle kunna omfatta utbildningsanordnare i det offentliga utbildningsväsendet och övriga anordnare av yrkesutbildning. Branschföreträdare från olika yrkesområden bör medverka i utredningsarbetet.

### **Styrning av arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning (kapitel 11)**

**Utredningen föreslår** att resurserna till köp av arbetsmarknadsutbildning ska disponeras så att utbildningsinsatserna ökar i begynnande konjunkturuppgångar då yrken med konstaterad efterfrågan på arbetskraft kan identifieras, för att sedan stabiliseras inför konjunkturtoppen och därefter minska.

Dimensioneringen av antalet deltagare i yrkesbedömning och arbetsmarknadsutbildning ska föregå konjunkturen och detta med ett tidsintervall på ungefär ett år. Neddragning av volymer ska inträffa innan konjunkturen nått sin kulmen och förstärkas före nästa konjunkturuppgång.

Ett krav på arbetsmarknadsutbildningen har varit att 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning skulle 70 procent av deltagarna ha arbete. Det så kallade 70-procentsmålet upprätthölls av regeringen under perioden 1999–2004. AMS fortsatte sedan att använda 70-procentsmålet som ett internt verksamhetsmål, men har inför budgetåret 2008 aviserat att målet kommer att överges i den nya myndigheten Arbetsförmedlingen. I stället avser man att följa arbetsmarknadsutbildningen med indikatorer.

Utredningens uppfattning är att det är ett riktigt beslut att överge målet. Den åsyftade uppstramningen av arbetsmarknadsutbildningen är sedan länge uppnådd och en vidare tillämpning av målet skulle sannolikt medföra negativa effekter i form av kort-siktig volymanpassning och selektiv rekrytering av deltagare med relativt goda förutsättningar på arbetsmarknaden. Det är dock viktigt att omsorgen kring arbetsmarknadsutbildningen bibehålls så att den inte återigen börjar användas godtyckligt som under 1990-talet.

**Utredningen gör därför bedömningen** att arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning kontinuerligt bör följas upp med indikatorer. Arbetsförmedlingen bör vara vaksam på att sysselsättningsgraden efter arbetsmarknadsutbildning inte försämras då 70-procentsmålet är borttaget. Indikatorn för yrkesbedömning bör förutom arbete även mäta övergång till arbetsmarknadsutbildning som ett framgångsrikt utfall. Dessa indikatorer bör mäta arbete (eller arbetsmarknadsutbildning) med 30 dagars varaktighet i stället för en deltagares status en förutbestämd dag. Indikatorerna bör även visa hur kostnadseffektiva insatserna är.

Den förberedande utbildningen har inte tidigare varit föremål för något kvantitativt mål. Utredningens förslag med yrkesbedömning där insatserna på ett tydligare sätt riktas mot arbetsmarknadsutbildning eller arbete ska underlätta utvärdering och styrning. Yrkesbedömningen bör i indikatorform följas lika noggrant som arbetsmarknadsutbildningen.

Utfall i form av sysselsättningsgrad, kostnadseffektivitet och olika kvalitativa aspekter bör uppmärksammas för att ge en nyanserad bild av hur väl arbetsmarknadsutbildningen fungerar.

Indikatorer bör mäta arbete (eller arbetsmarknadsutbildning) med 30 dagars varaktighet i stället för en förutbestämd dag. En indikator som mäter utfall en fastställd dag inte ger en rättvisande bild av hur framgångsrik utbildningen har varit eftersom den inte tar hänsyn till anställningens varaktighet. Dessutom är den mycket känslig för när anställningen inträffar.

Utbildningsinsatserna inom arbetsmarknadspolitiken tillhör de mest kostnadskrävande insatserna. Den genomsnittliga kurskostnaden för en arbetsmarknadsutbildning uppgick under år 2006 till drygt 11 000 kronor per deltagare och månad, och drygt 10 000 för förberedande utbildning.

Det är svårt att separera en individs utbildningskostnad från hela kostnaden för en upphandling, i synnerhet när anvisningarna av

deltagare är helt individuella och varierar över tid. Arbetsförmedlingen har emellertid sammanställt en databas som rymmer såväl utbildningskostnader som detaljerade uppgifter om deltagare och utbildningsinnehåll, vilket ger stora möjligheter till kostnadsanalyser. Arbetsförmedlingen bör prioritera fortsatt utvecklingsarbete av kostnadsanalyser. Detta är viktigt inte minst för uppföljning med tanke på att Arbetsförmedlingens nya organisation har förändrat strukturen på upphandlingsverksamheten både när det gäller uppdelningen på ansvarsområden och geografiska regioner. De detaljerade kostnadsuppgifterna är också ovärderliga vid cost-benefit analyser, som fortfarande är ett outvecklat analysområde inom arbetsmarknadspolitiken.

# 1 Inledning

## *Utredningsuppdraget*

Utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning tillsattes hösten 2006 efter ett regeringsbeslut den 14 juni samma år. Det uppdrag som formulerades i kommittédirektivet (Dir. 2006:70) var mycket brett. Den särskilda utredaren ska föreslå:

- insatser för bättre samverkan och samtidigt tydligare avgränsning mellan arbetsmarknadsutbildning och andra former för yrkesutbildning i det offentliga utbildningsväsendet,
- insatser för att förbättra kvaliteten och effektiviteten i arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning,
- insatser för att prognoser över bristyrken och planeringen av arbetsmarknadsutbildningen bättre ska stämma överens,
- samt ta ställning till behov av en tydligare styrning av arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning,
- och bedöma det framtida behovet av arbetsmarknadsutbildning utifrån möjliga förändringar på arbetsmarknaden.

Regeringen beslutade också i ett tilläggsdirektiv från den 7 december 2006 (Dir. 2006:125) att utredningen senast 28 februari 2007 skulle presentera ett delbetänkande innehållande två delar. För det första en analys av hur väl utbudet på arbetsmarknadsutbildning motsvarar lokala, regionala och nationella prognoser över bristyrken och förslag till åtgärder för en bättre anpassning. För det andra en kunskapsöversikt över vilka utbildningsinsatser som leder till att ungdomar med särskilda behov snabbare ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Utredningens analys och förslag gällande dessa två delar presenterades i delbetänkandet "Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar" (SOU 2007:18).

I detta slutbetänkande redovisas kommitténs analys och förslag beträffande de återstående delarna av de ursprungliga direktiven.

### *Utredningsarbetet*

Som underlag för sina överväganden har utredningen genomfört en enkät till deltagare inom den förberedande utbildningen. Vidare har utredningen beställt en effektutvärdering av arbetsmarknadsutbildningen från Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, IFAU. Dessa underlag redovisas i kapitel 5 och bilaga 3, respektive kapitel 9. Statskontoret har dessutom varit kommittén behjälplig med att ta fram en rapport om effekterna av det så kallade 70-procentsmålet (se vidare kapitel 9 och bilaga 7).

Samråd med arbetsmarknadens parter har skett under hand och vid ett särskilt möte den 15 november 2007. Förteckning över deltagare i samrådsmötet ingår som bilaga 8. Samrådet med de regionala kompetensråden har tagit formen av en enkät och underhandskontakter som sammanfattas i kapitel 3.

För att kartlägga arbetsgivares syn på intyg, betyg och certifikat har utredningen genomfört en mindre enkät som följdes upp med en hearing den 19 september 2007. Resultat av enkäten och hearingen redovisas i kapitel 10. Program vid hearingen och förteckning över deltagare ingår som bilaga 6. Enkäten riktades även till ett antal yrkesnämnder för att ta reda på karaktären av deras medverkan och engagemang i arbetsmarknadsutbildning, vilket redovisas i kapitel 3.

Utredningen har också samrått med pågående utredningar inom utbildnings- och integrationspolitikens områden.

I övrigt har utredningen arbetat på sedvanligt sätt. Den särskilda utredaren och sekretariatet har haft en fast veckotid för planering, överläggningar, genomgång av texter med mera. Referensgruppen med representanter från berörda departement har löpande följt utredningens arbete. Därutöver har sekretariatet haft fortlöpande kontakter med ett stort antal forskare, experter och myndighetsföreträdare. Berörda intresseorganisationer och myndigheter har därvid hållits informerade om utredningens arbete.



*Slutbetänkandet uppläggning*

Betänkandet är inriktat på att besvara de frågor som anges i direktiven till utredningen. Det inleds med ett antal bakgrundskapitel (kapitlen 2 till och med 7). Följande kapitel 8 till 12 är förslagskapitel.

Inledningsvis tecknas i kapitel 2 en bakgrund till nuvarande utbildningsinsatser inom arbetsmarknadspolitiken. Det handlar om utvecklingen på arbetsmarknaden och av arbetsmarknadspolitikens inriktning. Ett inslag i denna utveckling, som närmare berörs i kapitel 3, är den aktivering av andra aktörer som skett när det gäller utbildning för arbetsmarknaden – parternas engagemang i omställningsavtal liksom kommunernas och arbetsgivarnas arbetsmarknadsmotiverande insatser. Kapitlen 4 och 5 beskriver den aktuella arbetsmarknadsutbildningen respektive den förberedande utbildningen – deltagande i och utformning av utbildningarna. Kapitlet om den förberedande utbildningen innehåller en fördjupad diskussion kring denna insats baserad på den enkät som utredningen låtit utföra. Yrkesutbildningen i det reguljära utbildningsväsendet<sup>1</sup> behandlas i kapitel 6.

Behovet av arbetsmarknadspolitisk utbildning i framtiden belyses i kapitel 7. Det handlar dels om utvecklingen hittills av kvalifikationskraven på arbetsmarknaden och nuvarande existens av över- och underutbildning i olika jobb, dels om prognoser över framtida tillgång och efterfrågan på utbildad arbetskraft.

Mot denna bakgrund följer sedan i kapitel 8 en diskussion och förslag, som syftar till att göra gränsdragningen mellan utbildningsinsatser inom utbildnings- respektive arbetsmarknadspolitikens områden tydligare. Vidare behandlas möjligheterna till bättre samverkan mellan aktörer engagerade i utbildning för arbetsmarknaden dels ur ett samhällsperspektiv, dels ur ett individperspektiv. Dessa frågor berör i väsentlig grad den nya myndigheten Arbetsförmedlingen som ersätter AMS (Arbetsmarknadsstyrelsen) och länsarbetsnämnderna den 1 januari 2008.

Analys och förslag beträffande effektivitet och kvalitet i arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning (inklusive internationella erfarenheter på dessa områden) behandlas i kapitlen 9 och 10. Kapitel 9 innehåller en översikt av resultaten från effektutvärderingar av arbetsmarknadsutbildningen med särskilt tonvikt

---

<sup>1</sup> Med reguljär utbildning avser utredningen utbildningar i det offentliga utbildningsväsendet och andra utbildningar som är statligt reglerade eller som stöds genom statsbidrag.

på den effektutvärdering som utredningen beställt av IFAU (Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering). I vilken utsträckning bidrar arbetsmarknadsutbildningen till att arbetslösa får jobb?

Kvalitetsfrågorna diskuteras mer i detalj i kapitel 10. Hur ska man få de processer som leder fram till arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning att fungera så väl som möjligt? I detta sammanhang behandlas även frågan om intyg, betyg och certifieringar som eventuella kvalitetsgaranter.

Kapitel 11 handlar om regeringens och Arbetsmarknadsverkets styrning av arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen. En utgångspunkt har varit det så kallade 70-procentsmålet, dvs. att 70 procent av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning 90 dagar efter utbildningen skulle ha arbete.

I kapitel 12 behandlas vissa mer principiella frågor kring arbetsmarknadsutbildning. Till dem hör motiven för offentligt engagemang i utbildning inom arbetsmarknadspolitiken och de politiska avvägningsfrågor som uppkommer vid prioriteringar av utbildningsinsatser inom arbetsmarknadspolitiken. Här redovisas också de slutsatser som utredningen drar beträffande lämplig omfattning av detta slags utbildning. Vidare diskuterar utredningen några mer betydelsefulla utvecklingstendenser inom utbildningssystemet och på arbetsmarknaden som på ett avgörande sätt skulle kunna påverka arbetsmarknadsutbildningen längre fram i tiden. Avslutningsvis görs en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag.

## 2 En förändrad arbetsmarknad

Den svenska arbetsmarknadspolitiken har traditionellt setts som en del av den ekonomiska politiken. Men politiken har också omfattat ett socialpolitiskt försörjningsmotiv. Försörjningsmotiven har fått en mer framträdande plats under senare år. Den tidigare aktivitetsgarantin och den nuvarande jobb- och utvecklingsgarantin är några uttryck för detta. Det socialpolitiska motivet har också framstått allt tydligare inom ramen för utbildningsinsatserna. Den förberedande utbildningens växande betydelse relativt yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning illustrerar ett sådant mönster.

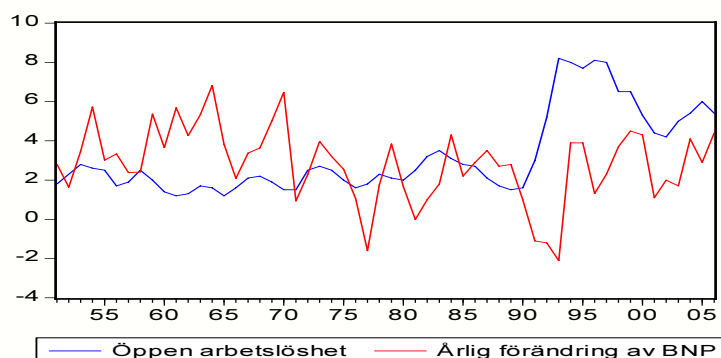
### 2.1 Bakgrund

I detta kapitel tecknas en bakgrund till arbetsmarknadspolitiken förändrade funktioner och utbildningsinsatsernas ställning i relation till de nya förutsättningar som kan urskiljas på arbetsmarknaden. Syftet är att ge en introduktion till betänkandets efterföljande diskussioner om behovet av utbildningsinsatser inom arbetsmarknadspolitiken ram.

#### 2.1.1 Arbetslöshet

En översikt visar att den öppna arbetslösheten har legat på betydligt högre nivåer sedan 1990-talets inledande ekonomiska kris än under föregående decennier.

**Figur 2.1** Öppen arbetslöshet (procent av arbetskraften) och ekonomisk tillväxt (årlig procentuell förändring av BNP), i Sverige 1951–2006



Källa: SCB (Arbetskraftsundersökningarna och Nationalräkenskaperna).

Trots tillväxttal som under 1990-talets senare del och inledningen av 2000-talet låg i närheten av 1960-talets, har arbetslöshetsnivåerna varit fortsatt höga – i alla fall ur svensk synpunkt – samtidigt som sysselsättningstalen först nu närmat sig de nivåer som gällde före krisen vid 1990-talets början. Men även om sysselsättningen nu (hösten 2007) ökar mycket snabbt är andelen sysselsatta i arbetsföra åldrar betydligt lägre än när krisen bröt ut. Befolkningen i arbetsföra åldrar har vuxit med cirka 500 000 sedan år 1990. Sysselsättningsgraden i åldrarna 16–64 år är ungefär 8 procentenheter lägre och gruppen som står utanför arbetskraften har ökat med cirka 450 000 personer, vilket till stor del förklaras av ett ökat antal personer med sjuk- och aktivitetsersättning (förtidspensionärer) och fler studerande (SCB, 2004).<sup>1</sup>

### 2.1.2 Långtidsarbetslöshet

Högre arbetslöshetstal och lägre sysselsättning återspeglades också i en trend mot längre arbetslöshetsperioder. Enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar utgjorde andelen långtidsarbetslösa av samtliga arbetslösa, dvs. andelen med arbetslöshetsperioder som överstiger sex månader, mellan 15 och 20 procent under åren från 1970-

<sup>1</sup> I april år 2005 utgjorde antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning (tidigare förtidspension och sjukbidrag) 546 000. Bara under den tidigare 12-månadersperioden tillkom 78 000 personer med sjuk- och aktivitetsersättning.

talets mitt fram till 1980-talets slut. Därefter steg andelen långtidsarbetslösa. År 1995 var andelen 41 procent för att sedan återigen minska till 30 procent år 2000 och 32 procent år 2004.<sup>2</sup> Enligt AMS arbetsmarknadsdata för oktober 2007 låg andelen långtidsarbetslösa kvar på 30 procent. Det absoluta antalet långtidsarbetslösa har halverats sedan 1990-talets första hälft, men uppgår fortfarande till cirka 50 000 individer.

Andelen av de arbetslösa med arbetslöshetsperioder som sträckte sig mellan en månad och tre månader utgjorde cirka 30 procent under både 1970- och 80-talen. Under 1990-talet sjönk andelen till under 20 procent för att återigen öka något till drygt 20 procent under det nya årtusendets första år.

Det förhållandet att det finns en grupp med särskilt stora etableringsproblem kan också utläsas i AMS statistik om inskrivningstider vid arbetsförmedlingen. Statistiken talar för att en betydande andel av de arbetslösa kontinuerligt återkommer till arbetsförmedlingen.

---

<sup>2</sup> I grundtabellerna för Arbetskraftsundersökningarna 2005 och 2006 redovisas inga uppgifter om andelen långtidsarbetslösa i åldrarna 20–64 år.

**Tabell 2.1** Personer kvarstående i obalansen<sup>3</sup> vid slutet av juli 2006. Antal år som inskrivna på arbetsförmedlingen under perioden januari 1994 till juli 2006, exklusive tid som ombytessökande och anställning med lönebidrag och OSA. Personer mellan 25–54 år.

Län	År på Arbetsförmedlingen				Totalt antal
	<3 år	3–5 år	5–7 år	>7 år	
Stockholm	66,5 %	18,2 %	9,1 %	6,2 %	42 077
Kulturförmedlingen	51,5	23,4	14,3	10,9	4 355
Uppsala	66,1	17,5	9,4	6,9	7 095
Södermanland	48,9	21,9	14,1	15,2	7 304
Östergötland	52,2	21,9	13,8	12,1	12 651
Jönköping	56,6	19,0	13,2	11,3	6 258
Kronoberg	58,2	18,6	11,0	12,2	3 540
Kalmar	54,9	19,5	12,2	13,4	5 190
Gotland	52,4	21,8	13,0	12,9	1 287
Blekinge	49,2	22,0	13,8	15,0	4 226
Sjöfartsförmedlingen	54,9	21,1	14,1	9,9	71
Skåne	55,5	19,6	12,6	12,3	32 895
Halland	55,8	18,7	12,6	13,0	6 325
Västra Götaland	55,4	19,7	11,9	13,0	40 868
Värmland	51,0	19,8	13,4	15,8	7 025
Örebro	53,0	20,3	12,7	14,1	8 847
Västmanland	53,1	19,9	13,1	13,9	7 091
Dalarna	51,1	20,8	13,9	14,2	6 425
Gävleborg	46,7	22,3	14,4	16,6	9 253
Västernorrland	51,0	19,5	13,6	15,9	7 753
Jämtland	52,6	21,3	12,8	13,3	3 967
Västerbotten	55,7	20,8	11,7	11,8	7 236
Norrbottnen	42,2	20,9	14,7	22,2	8 975
<i>Totalt</i>	<i>55,8</i>	<i>19,8</i>	<i>12,2</i>	<i>12,2</i>	<i>240 494</i>

Källa: AMS.

Uppgifterna i tabell 2.1 visar att en stor andel av dem som ingår i obalansen har varit inskrivna på arbetsförmedlingen under upprepade perioder under åren från 1994 till 2006. Knappt 25 procent av de arbetslösa i åldersgruppen mellan 25 och 54 år, eller cirka 50 000 personer, har varit inskrivna under mer än fem år. De geografiska variationerna är inte så stora som man kanske skulle kunna ha förväntat sig. Stockholm och Uppsala avviker med en lägre andel med långa inskrivningstider, vilket rimligen förklaras av den höga arbetskraftsefterfrågan i huvudstadsregionen.

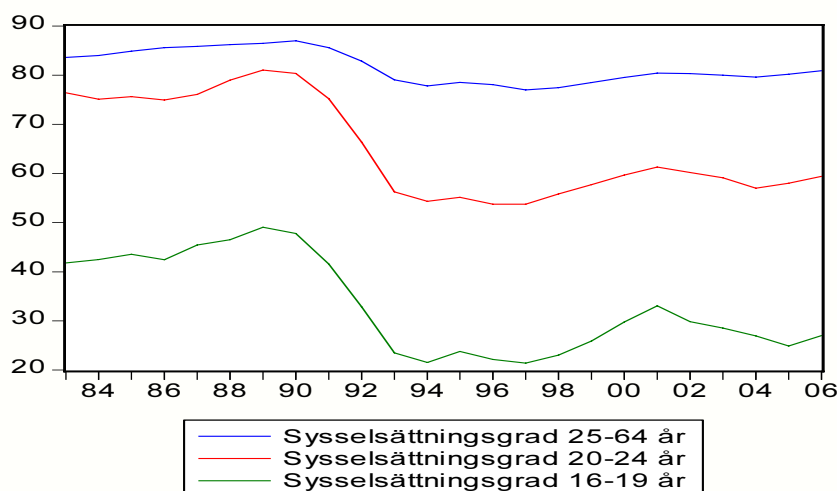
<sup>3</sup> Med obalansen avses antalet personer som är öppet arbetslösa och i arbetsmarknadspolitiska program som andel av arbetskraften.

### 2.1.3 Vilka är arbetslösa?

Sammansättningen av gruppen öppet arbetslösa har förändrats. Sysselsättningsgraden har sjunkit och arbetslöshetstalen har ökat dramatiskt för utrikes födda, ungdomar och lågutbildade. Om vi börjar med gruppen utrikes födda kan vi konstatera att andelen sysselsatta i arbetsföra åldrar, dvs. i åldrarna 16-64 år, har minskat från drygt 70 procent under 1980-talets andra hälft till cirka 62 procent år 2006 (SCB AKU, 2006). Sysselsättningsgraden för utrikes födda är drygt 11 procentenheter lägre än för inrikes födda. År 2006 var arbetslöshetstalet för utrikes födda i åldrarna 20-64 år ungefär 6 procentenheter högre – eller dubbelt så hög – jämfört med inrikes födda (10 procent jämfört med cirka 4 procent).

Den ekonomiska krisen under första hälften av 1990-talet påverkade villkoren för alla åldersgrupper, men förändringarna var särskilt markanta för yngre. Sysselsättningen minskade dramatiskt. Andelen sysselsatta av det totala antalet personer i åldrarna 20-24 föll från cirka 80 procent 1980 till under 60 procent några år in på 1990-talet. Därefter har sysselsättningsgraden ökat, men långt ifrån nått upp till de nivåer som gällde före den ekonomiska krisen under 1990-talets första hälft.

Figur 2.2 Sysselsättningsgrad i åldrarna 16-19 år, 20-24 år respektive 25-64 år, åren 1983-2006



Källa: SCB:s Arbetskraftsundersökningar (årsmedeltal) och Eurostat.

Den minskade sysselsättningen motsvarades av ökad arbetslöshet. De relativa arbetslöshetstalen i åldrarna 20–24 är mer än dubbelt så höga som arbetslöshetstalen i åldrarna 25–64 år. Den kraftiga nedgången i andelen sysselsatta i åldrarna 20–24 år har också motsvarats av en mycket markant ökning av andelen studerande. Andelen studerande ökade något under 1980-talet för att sedan mer än fördubblas under 1990-talet, från knappt 10 procent till 21 procent. De årliga förändringarna i andelen studerande i åldrarna 20–24 år visar ett påtagligt positivt samband med utvecklingen av arbetslöshetstalen och omvänt ett negativt samband med allmänna konjunkturförhållanden (Olofsson, 2005).

En annan förändring i arbetslöshetens sammansättning från 1990-talet och framåt gäller de försämrade förutsättningarna på arbetsmarknaden för personer med en svag utbildningsbakgrund. Personer som saknar utbildning på gymnasial nivå har betydligt lägre arbetskraftsdeltagande, lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshetstal jämfört med personer med gymnasial och eftergymnasial utbildning.

**Tabell 2.2** Sysselsättningsgrad (procent av befolkningen) och öppen arbetslöshet för personer i åldrarna 25–64 år som saknar gymnasial utbildning respektive har gymnasial utbildning. Åren 1995–2006

	Sysselsättningsgrad		Öppen arbetslöshet	
	<i>Ej gymn.</i>	<i>Gymn.</i>	<i>Ej gymn.</i>	<i>Gymn.</i>
1995	77,9		10,3	8,6
1996	68,4	79,3	10,3	9,4
1997	66,6	78,1	12,8	10,2
1998	66,0	78,0	11,0	8,9
1999	66,1	80,0	10,0	7,1
2000	66,5	80,8	8,0	5,2
2001	68,8	82,1	5,4	4,1
2002	68,3	82,1	5,3	4,3
2003	67,9	81,5	5,5	4,7
2004	67,1	80,9	6,0	5,8
2005*	52,5	79,3	10,0	5,9
2006*	53,2	79,6	9,4	5,2

\*= Avser åldrarna 16–64 år.

Källa: EcoWin och SCB.



Studerar vi uppgifter om arbetskraftsdeltagande för män i gruppen som saknar gymnasial utbildning, inleddes nedgången redan under 1970-talet, men kompenseras då av en ökning av kvinnors arbetskraftsdeltagande. Arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor som saknade gymnasial utbildning, i åldrarna 16–64 år, ökade från 55 procent till 80 procent under 1980-talets slut (OECD, 2002, 2004 & 2006). Efter år 1990 förändrades bilden. Arbetskraftsdeltagandet föll bland såväl kvinnor som män som saknade gymnasial utbildning, men andelsmässigt mest bland kvinnor; från 80 procent 1990 till 67 procent år 2004. Bland män minskade arbetskraftsdeltagandet från 90 procent till 78 procent år 2004.

Utöver detta ska sägas att skillnaderna i arbetskraftsdeltagande i grupperna med respektive utan gymnasieutbildning har varit större för kvinnor än för män ända sedan 1970-talets början. Under 1970-talet pendlade de årliga differenserna i arbetskraftsdeltagande mellan 10 och 15 procentenheter för båda könen sammantaget. För männen uppgick avståndet till mellan 5 och 7 procentenheter på 1970-talet. Under 1990-talet minskade avståndet mellan kvinnor med och utan gymnasieutbildning, för att återigen öka under de inledande åren av det nya årtusendet. För männens del ökade däremot skillnaderna mellan grupperna med olika utbildningsbakgrund successivt från 1990-talets inledning till mellan 10 och 15 procentenheter under senare år.

Skillnader i sysselsättningsgrad och arbetslöshetstal mellan individer med olika utbildningsnivåer är större bland yngre (under 25 år) än bland medelålders. Det beror delvis på att frånvaron av gymnasieutbildning har en starkare stigmatiserande effekt bland unga vuxna och delvis på att låg utbildning ofta har ett samband med andra faktorer som försvårar en snabb etablering på arbetsmarknaden, som t.ex. diskriminering av utrikes födda, svag social kompetens och psykiska funktionshinder.

Uppgifterna om skillnader i arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsgrader illustrerar följaktligen inte bara konjunkturella förändringar på arbetsmarknaden i största allmänhet. Lågutbildades sysselsättningsproblem kan snarast uppfattas som ett strukturellt än ett konjunkturellt problem.

### 2.1.4 Högre utbildning och tilltagande segmentering

Uppgifterna om de hårdnande konkurrensvillkoren på arbetsmarknaden för gruppen som saknar gymnasieutbildning måste också ses i relation till arbetskraftens allt högre utbildningsnivå. Ser vi till arbetskraften som helhet, i åldrarna 16–64 år, minskade andelen med enbart förgymnasial utbildning från strax under 60 procent år 1971 till knappt 25 procent år 1995. Under motsvarande period ökade andelen med en gymnasial utbildning från cirka 30 procent till cirka 50 procent. Förändringen var givetvis särskilt påtaglig bland de yngre. I åldrarna 20–24 år minskade andelen med enbart förgymnasial utbildning från närmare 45 procent till strax över 10 procent. Samtidigt har skillnaderna i sysselsättningsgrad ökat från 1990-talets början (se tabell 2.2). Från ganska små skillnader vid ingången till 1990-talet mellan dem som fullbordade respektive inte fullbordade en gymnasieutbildning uppgår skillnaden i sysselsättningsgrad i dag till cirka 25 procentenheter.

De förändringar som kan urskiljas i sysselsättnings- och arbetslöshetsmönster är långt ifrån unika för Sverige. Förändringarna följer tvärt om ett mönster som går igen i vår omvärld. Jämfört med förhållandena i t.ex. USA, med betydligt mindre reglerade villkor på arbetsmarknaden, hade personer med förgymnasial utbildning i Sverige år 2002 en sysselsättningsgrad som var drygt 10 procentenheter högre och en arbetslöshet som var mindre än hälften så stor (OECD, 2004). Det är alltså inte givet att en oreglerad arbetsmarknad är mer sysselsättningsbefrämjande ur lågutbildades och ungdomars synpunkt. Det går heller inte att dra slutsatsen att förändringarna entydigt talar för att arbetsmarknadspolitikens effektivitet har avtagit. Nya sysselsättnings- och arbetslöshetsmönster kan ses som uttryck för grundläggande förändringar i branschammansättning, arbetsorganisationer och teknik med återverkningar på arbetskraftsefterfrågan, kvalifikationskrav och segmenteringsmönster.

En preliminär slutsats av förändringarna som berörts ovan är just att arbetsmarknaden sannolikt har blivit allt mer segmenterad, dvs. inträdeshindren och inträdeskraven för dem som står utanför primära arbetsmarknader med trygga anställningsförhållanden (ungdomar och utrikes födda) har ökat. Därmed påverkas också förutsättningarna för arbetsmarknadspolitikens mål och medel. Hur har då arbetsmarknadspolitikens innehåll och åtgärdssammansättning förändrats?

## 2.2 Arbetsmarknadspolitikens förändrade betydelse och inriktning – det långa perspektivet

Den så kallade Rehn-Meidnerska modellen är en viktig förklaring till att den aktiva arbetsmarknadspolitikerna fick en så stark ställning i Sverige under decennierna efter andra världskriget. Namnet på modellen härstammar från två inflytelserika fackföreningsekonomer, Gösta Rehn och Rudolf Meidner. Utgångspunkten för deras resonemang var att full sysselsättning tenderar att resultera i prisökningar som dels försämrar industrins konkurrenskraft, dels urholkar löntagarnas köpkraft. Arbetsmarknadspolitikerna skulle underlätta solidarisk lönepolitik och effektivitetshöjande rationaliseringar och möjliggöra högre produktivitet och lägre inflationstryck vid given sysselsättningsnivå.

Mycket har förändrats på svensk arbetsmarknad sedan Gösta Rehn och Rudolf Meidner utvecklade sin modell på 1950- och 60-talen. Den period som i efterhand har beskrivits av många som en skördetid gick mot sitt slut i början av 1970-talet. Gamla industrinäringar drabbades av konkurrensproblem, tillväxten i ekonomierna sjönk och arbetslösheten började återigen öka. I Sverige var arbetslösheten fortfarande låg under hela 1980-talet, men i samband med den ekonomiska krisen i början av 1990-talet drabbades också Sverige av det europeiska arbetslöshetssyndromet.

**Tabell 2.3** Genomsnittlig öppen arbetslöshet (procent av arbetskraften) i Sverige, Storbritannien, Tyskland och USA, 1980–2006

År	1980-84	1990-94	2000-04	2006
Sverige	2,4	6,7	5,5	7,0
Storbritannien	10,3	8,7	5,0	5,3
Tyskland	5,7	6,9	8,3	8,4
USA	8,2	6,2	5,2	4,6

*Källa:* Layard, R., Nickell, S., & Jackman, R, *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press 2005; OECD Employment Outlook 2005; OECD:s databas <http://stats.oecd.org/>.

*Stagflation* var ett uttryck som användes flitigt för att beskriva problemen i de västerländska ländernas ekonomier under 1970- och 80-talen.<sup>4</sup> Det negativa sambandet mellan arbetslöshet och inflation

<sup>4</sup> Med stagflation avses en kombination av inflation och hög arbetslöshet.

som hade präglat det ekonomisk-politiska tänkandet under decennierna efter andra världskriget tycktes inte längre gälla. Trots att arbetslösheten var hög gav inte inflationen vika. Lägre ekonomisk tillväxt och hög arbetslöshet berodde enligt flera tongivande ekonomer och politiker på trögheter som skapats genom välfärdstatens expansion, höga skatter och allt för hårt reglerade förhållanden på arbetsmarknaden. Grundproblemet var alltså inte låg efterfrågan eller instabilitet i ekonomin, utan institutionella förhållanden som hämmade rörlighet, entreprenörskap och innovationer. Nu förespråkades avregleringar och skattesänkningar för att uppmuntra nyföretagande och öka flexibiliteten på arbetsmarknaden.

Detta innebar också att uppfattningarna om arbetslösheten och den fulla sysselsättningen förändrades. Uttryck som "frivillig" eller "naturlig" arbetslöshet återspeglade en återgång till förkeynesiansk ekonomisk teori och nyliberala föreställningar. Arbetslösheten beskrevs som frivillig i betydelsen att den i grunden berodde på för höga löneanspråk, låg sökintensitet och begränsad flyttningsbenägenhet. En viktig förklaring till detta var i sin tur generösa trygghetssystem, t.ex. höga ersättningsnivåer och långa ersättningsperioder i arbetslöshetsförsäkringen. Flexibiliteten på arbetsmarknaden minskade ytterligare genom statlig lagstiftning som reglerade anställningsförhållanden och begränsade arbetsgivares möjligheter att säga upp arbetskraft.

### 2.2.1 Effekter av tilltagande segmentering

Mycket talar följaktligen för att sysselsättningsproblemen i Sverige och andra västeuropeiska länder under senare decennier kan tillskrivas en skärpt segmentering på arbetsmarknaden. Uppdelningen av arbetsmarknaden i segment med olika villkor för anställningsförhållanden, kompetens- och löneutveckling återspeglar dels förändrade företags- och arbetsorganisationer, dels ett ömsesidigt intresse av långvariga anställningsrelationer mellan arbetsgivare och delar av arbetskraften. Ibland används uttrycken *insiders* respektive *outsiders* för att belysa intressekonflikter mellan dem som tillhör den primära arbetsmarknaden med goda jobb, säkra anställningsvillkor och bra löneutveckling, och dem som tillhör den sekundära arbetsmarknaden präglad av mindre kvalificerade jobb, osäkra och tidsbegränsade anställningar och betydligt svagare inkomstutveckling. I flera länder, inklusive Sverige, har antalet deltidsjobb och

tidsbegränsade anställningar, framför allt inom kvinnodominerade verksamheter, framhållits som exempel på villkoren på den sekundära arbetsmarknaden.

Ibland talas det om att uppdelningen på arbetsmarknaden är ett resultat av övergången från ett industridominerat till ett tjänste- och kunskapsintensivt samhälle med nya förutsättningar för företagande, växande kvalifikationskrav och förändrade rörlighetsmönster. Men det finns också många överdrivna föreställningar om flexibilitetskravens utveckling. Effektiviteten i företagen förutsätter att anställda är engagerade, kreativa och positivt inställda till utbildning och förändrade arbetsuppgifter. En sådan *funktionell flexibilitet* är inte förenlig med en snävt definierad *kvantitativ flexibilitet*, t.ex. oregerade löner, korta och osäkra anställningsvillkor.

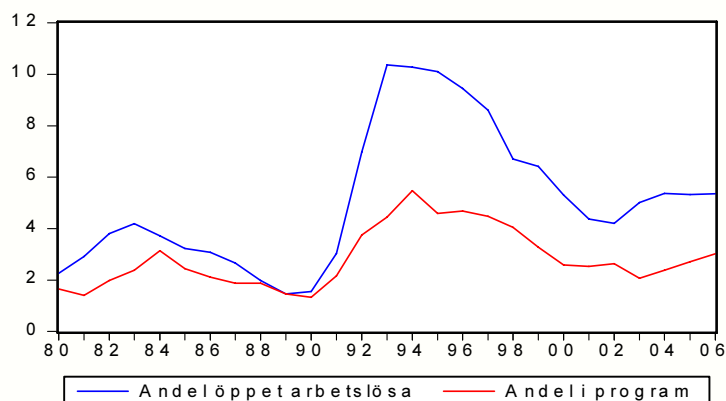
*Mismatch* är ett vanligt begrepp i arbetslöshetsdiskussionerna. Med mismatch avses en bristande överensstämmelse mellan arbetslösas kvalifikationer och geografiska hemvist, och de krav som arbetsgivare ställer för att tillsätta nya jobb. Det finns delade meningar om den exakta innebörden av mismatch. Generellt sett visar erfarenheterna från Sverige liksom andra jämförbara länder att uppdelningen på arbetsmarknaden följer vissa mönster. Män klarar sig i allmänhet bättre än kvinnor, lågutbildade får allt större etableringsproblem, ungdomar och utrikes födda är överrepresenterade bland de arbetslösa. Men att lågutbildade, dvs. de utan utbildning på gymnasienivå, får allt svårare att få jobb behöver inte nödvändigtvis tillskrivas ökade kvalifikationskrav. En generell höjd utbildningsnivå bidrar också, som framhölls ovan, till en stigmatisering av de lägst utbildade. Svårigheterna för invandrare, som i Sverige återspeglas i en sysselsättningsgrad som understiger 60 procent, kan dels vara ett uttryck för ökade krav på en nationellt anpassad social kompetens, dels för en renodlad *diskriminering*.

Hur förhåller sig då denna utveckling till de tankar om arbetsmarknadspolitik som summerades i den Rehn-Meidnerska modellen? Gösta Rehn och Rudolf Meidner tog i stor utsträckning den fulla sysselsättningen för given. Utgångspunkten var hur man skulle mildra inflationseffekterna av låg arbetslöshet och hög sysselsättning. I dag är problemet att hög ekonomisk tillväxt och ökad efterfrågan inte längre tycks generera lika stark arbetskraftsefterfrågan som tidigare. Några av förklaringarna är tilltagande segmentering, minskad arbetskraftsefterfrågan inom industrin och förändrade kvalifikationskrav. Den Rehn-Meidnerska modellen möter en förändrad problembild.

### 2.2.2 Arbetsmarknadspolitikens omfattning

Antalet personer i aktiva åtgärder har sedan 1990-talets början utgjort ungefär hälften så många som antalet öppet arbetslösa. Under de senaste fem åren har de i medeltal uppgått till cirka 2,5 procent av antalet personer i arbetskraften. Det är en hög nivå i ett internationellt perspektiv. I ett längre tidsperspektiv – och i relativa termer – är det dock en kraftig andelsminskning jämfört med förhållandena under 1970- och 80-talen (Johannesson, 1995).

**Figur 2.3** Procentuell andel öppet arbetslösa och andel arbetslösa i program av arbetskraften, åren 1980 till 2006



Källor: AMS och Arbetskraftsundersökningarna, SCB.

Under 1980-talet utgjorde det årliga genomsnittet av programdeltagare 42 procent av obalanstalet. Motsvarande uppgift för tioårsperioden efter år 1995 är 34 procent. Under senare år har andelen programdeltagare i förhållande till arbetskraften varit ungefär på samma nivå som vid 1980-talets mitt trots att den öppna arbetslösheten är 2 till 2,5 procentenheter högre.

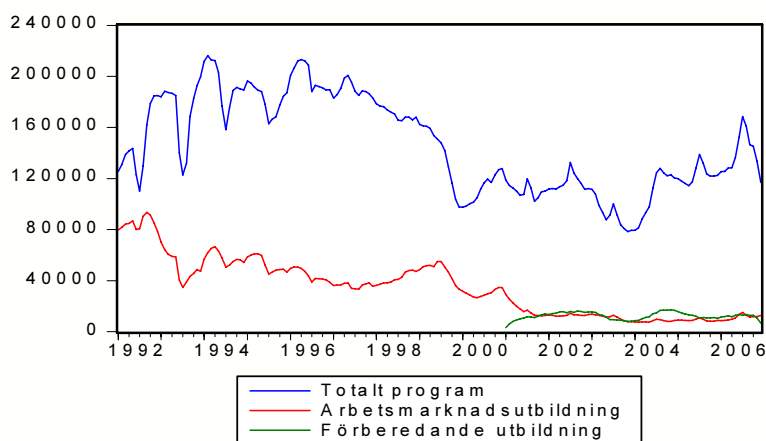
De medel som avsätts för aktiva åtgärder – som andel av BNP – har varit mindre under den senaste femårsperioden jämfört med de medel som avsattes under 1980-talets senare hälft, trots att den öppna arbetslösheten var betydligt lägre under den sistnämnda perioden. Antalet programdeltagare var också högre under åren 2000–2005 jämfört med åren 1985–1990 ([www.ams.se/statistik](http://www.ams.se/statistik)). Det betyder följaktligen att programmets styckkostnader, dvs. den

genomsnittliga kostnaden per programdeltagare och månad, har sjunkit. Den sjunkande styckkostnaden kan antingen förklaras av kostnadsbesparingar inom varje enskilt program – eller av att programsammansättningen har förändrats i riktning mot en ökad andel program med låga styckkostnader.<sup>5</sup> Det är det sistnämnda som är fallet.

### 2.2.3 Programsammansättning

Hur har då programsammansättningen förändrats? Förändringen kan tydliggöras genom två förhållanden. För det första genom programsammansättningen som uttryck för andelen kvarstående i respektive aktivitet (kostnadsfördelningen) och för det andra relationen mellan förberedande och aktiva åtgärder (åtgärdsinriktningen). Inledningsvis berör vi förändringarna i den så kallade programmixen.

**Figur 2.4** Antalet kvarstående deltagare i program per månad från januari 1992 till december 2006. Totalt i program, antal i arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning



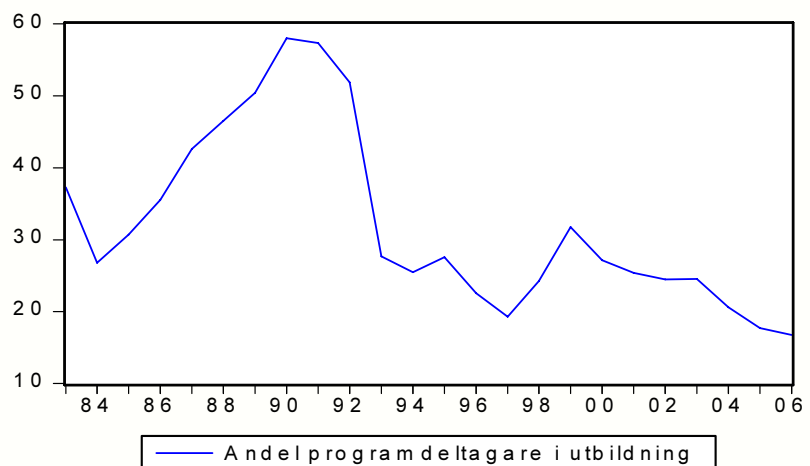
*Källa:* AMS. Observera att antalet deltagare i förberedande utbildning särredovisades först från och med januari 2001. Dessförinnan var förberedande utbildning en del av programmet arbetsmarknadsutbildning.

<sup>5</sup> Lägre programkostnader återspeglar naturligtvis också en förändrad sammansättning av deltagarna, dvs. en dominans av deltagare med lägre ersättningsnivåer (aktivitetsstöd).

Antalet personer som deltog i arbetsmarknadspolitiska program ökade mycket kraftigt under krisåren i början av 1990-talet och uppgick som mest till cirka 200 000 per månad. Efter år 1996 började antalet att minska i takt med den ekonomiska återhämtningen. Antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning minskade emellertid i absoluta tal redan från år 1992. Nedgången accelererade sedan efter år 1999. När förberedande utbildning separerades formellt från yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning i januari 2001 stagnerade antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning på en historiskt låg nivå (se mer om detta i kapitel 4). Förberedande utbildning, som blev en del av det nya programmet förberedande insatser, hade fram till 2006 till och med något fler deltagare än arbetsmarknadsutbildning.

På ett övergripande plan är emellertid den mest påtagliga förändringen att utbildningsinsatserna (arbetsmarknadsutbildning, dvs. yrkesinriktad utbildning, och förberedande utbildning) har minskat sin andel av den totala programvolymen.

**Figur 2.5** Deltagare i utbildning – både arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning – som procentuell andel av det totala antalet kvarstående i program, årsgenomsnitt för åren 1983 till 2006

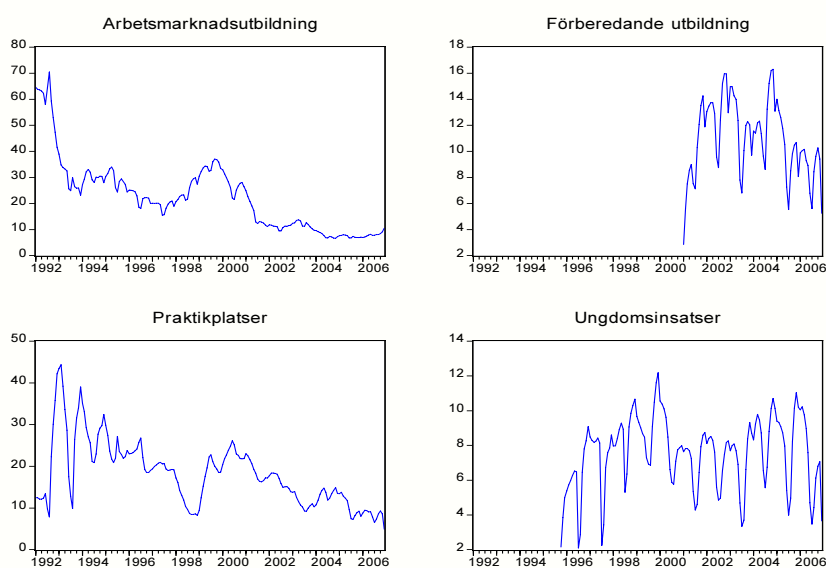


*Källa:* AMS. Genomsnittligt antal kvarstående i program & Historiska tabeller. Uppgifter t.o.m. år 1996 (Ura 1997:5).



Som framgår av figur 2.5 ökade antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning som andel av det totala antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program mycket kraftigt fram till 1990-talets första år, då andelsökningen vändes i en nedgång. Förklaringen är framför allt, vilket framgår av figur 2.6, att deltagarantalet ökade i både absoluta och relativa termer i praktikinsatser. Praktikinsatserna omfattades av det som tidigare kallades akademikerpraktik, ungdomspraktik, invandrarpolitik, arbetsplatsintroduktion och arbetspraktik – allesammans beteckningar på olika åtgärder som innehållsligt låg nära varandra.

**Figur 2.6** Deltagare i arbetsmarknadsutbildning, praktikinsatser, förberedande utbildning och ungdomsinsatser som andel av det totala antalet kvarstående i program, månadsuppgifter, åren 1992–2006



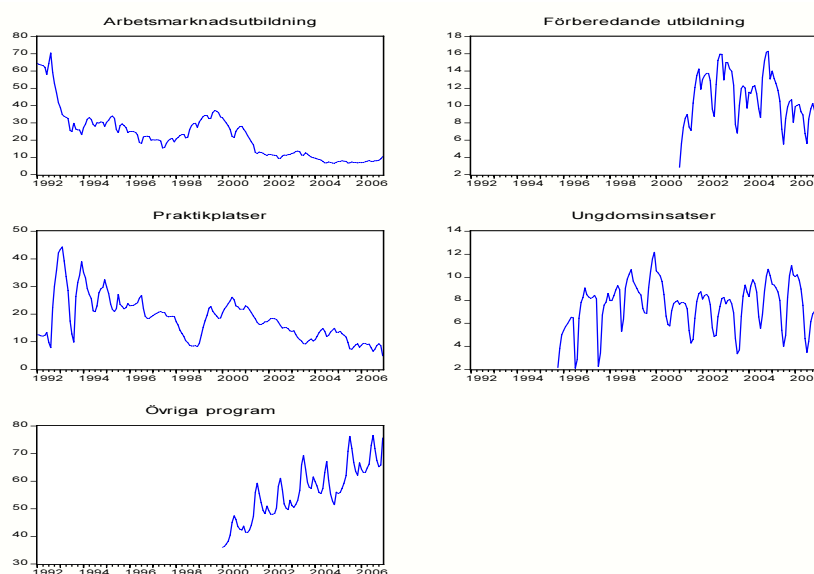
Källa: AMS.

Som framgår av figur 2.6 har emellertid antalet och andelen deltagare i praktikinsatser också minskat. Utan den kraftiga uppgång i antalet deltagare i förberedande utbildning som följde från första halvåret 2001 till slutet av år 2004 och början av år 2005 – från ett antal på färre än 10 000 kvarstående per månad till närmare 20 000

per månad – hade också utbildningsinsatserna minskat betydligt mer som andel av antalet arbetsmarknadspolitiska programplatser totalt sett (se figur 2.5 ovan).

En annan påtaglig förändring är att de åtgärder som samlas under beteckningen övriga program har ökat sin andel över tid. Övriga program inkluderar det som hette arbetslivsutveckling (alu), resursarbete, projektarbete, arbetsinriktad rehabilitering, stöd till starta eget, datortek, offentligt tillfälligt arbete (ota) och på senare år särskilt introduktions- och uppföljningsstöd, aktiviteter inom vägledning/platsförmedling och projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning (se figur 2.7).

**Figur 2.7 Deltagare i arbetsmarknadsutbildning, praktikinsatser, förberedande utbildning, ungdomsinsatser samt övriga program som andel av det totala antalet kvarstående i program, månadsuppgifter, åren 1992–2006**



*Källa:* AMS. Programmet ungdomsinsatser tillkom först 1995.

Redovisningarna från Arbetsmarknadsverket visar att utbildningsinsatserna utan jämförelse är de dyraste programmen (i termer av styckkostnader). Arbetsmarknadsutbildningen är i själva verket dubbelt så dyr som de andra åtgärderna. Styckkostnaden uppgick år 2005 till cirka 22 500 kronor. Den förberedande utbildningen

hade en styckkostnad på cirka 21 400 kronor. Därefter följer anställningsstöd och start av näringsverksamhet. Praktikinsatser var också en relativt dyr insats med en styckkostnad på cirka 11 500 kronor år 2005. Samtliga dessa programslag har minskat sin andel av de totala programvolymerna. Programmet ungdomsinsatser – ungdomsgarantin och det kommunala ungdomsprogrammet – var billigast med styckkostnader som i genomsnitt motsvarade cirka 5 000 kronor. Ungdomsprogrammen har också ökat sin andel av den totala programvolymen under den senaste 15-årsperioden och motsvarade år 2006 cirka 10 procent av den totala programvolymen. De sistnämnda programmen ingår i kategorin övriga i figur 2.7, dvs. tillhör kategorin med relativt låga styckkostnader.

#### 2.2.4 Orsaker till förändringar av åtgärdsinriktningen

Bakom förskjutningen mot en programsammansättning med lägre styckkostnader skulle man naturligtvis kunna peka på besparings-skäl. För att maximera antalet programdeltagare per avsatt budgetkrona måste kostnaderna för insatserna minimeras. Under den akuta arbetslöshetskrisen på 1990-talet var detta en överordnad princip för arbetsmarknadspolitiken som riksdagen slog fast genom särskilda mål för antalet deltagare – de så kallade volymmålen. Den starka expansionen av lokalt utformade och storleksmässigt oreglerade program – som alu under 1990-talets inledning vars huvudsakliga funktion var att fungera som ett slags buffert – kan ses i det här perspektivet (Ohlsson & Olofsson, 1998). Givetvis fanns det en inbyggd motsättning mellan ambitionen att maximera antalet deltagare i programmen, och samtidigt upprätthålla en god statistik för programmets avkastning i effektutvärderingstermer – något som ansvariga på AMS inte heller var sena att påtala (Johansson, 2001).

Denna motsättning bottnade ytterst i regeringens regleringsbrev till Arbetsmarknadsverket, dvs. styrdokumentet för arbetsmarknadsmyndigheten, där det framhölls och fortfarande framhålls att insatserna både ska tillgodose behoven hos prioriterade grupper och samtidigt ha en tydlig tillväxt- och rörlighetsbefrämjande profil. Här etableras en målkonflikt mellan fördelningsambitioner och mer tillväxtorienterade motiv inom arbetsmarknadspolitiken.

Denna inre motsättning i styrningen och uppföljningen av arbetsmarknadspolitiken lever alltså kvar och har i själva verket

snarast förstärkts efter 1990-talet. Inom ramen för Arbetsmarknadsverkets programarsenal har förberedande insatser fått allt större utrymme (Arbetsmarknadspolitiska program, 2006). Det specifika med dessa insatser är att det egentliga syftet inte är att deltagarna så snabbt som möjligt ska få sysselsättning efter avslutad åtgärd, utan att de ska prepareras för andra åtgärder. Insatserna riktas i första hand till personer med långa inskrivningstider på arbetsförmedlingen.

Inom aktivitetsgarantin finns inte heller någon borte gräns för hur lång tid en person kan delta i en åtgärd. Aktivitetsgarantin som tillkom år 2000 och ersätts nu med jobb- och utvecklingsgarantin. De är egentligen en paraplybeteckning för sysselsättning inom en rad olika program. Utmärkande för dessa är dock den lokala styrningen av innehållet (den individuella handlingsplanen), frånvaron av borte tidsgräns och orienteringen mot personer med långa arbetslöshets- och inskrivningsperioder. Inskrivningstiden skulle motsvara två år för deltagande i aktivitetsgarantin. Inom jobb- och utvecklingsgarantin sänks denna tidsgräns till 300 arbetslöshetsdagar. Under år 2006 var det i genomsnitt drygt 40 000 personer per månad som deltog i aktivitetsgarantin, vilket motsvarade nästan en tredjedel av den totala deltagarvolymen i arbetsmarknadspolitiska program.

Vanligtvis har de som ingått i aktivitetsgarantin varit sysselsatta inom två program. För det första handlar det om aktiviteter inom vägledning/platsförmedling. I praktiken organiseras dessa oftast som grupp- och projektarbeten av olika slag. Antalet deltagare uppgick till drygt 24 000 per månad under år 2006. Ett annat exempel är alltså den förberedande utbildningen som omfattade drygt 12 000 deltagare i genomsnitt per månad, vilket var ungefär lika många som deltagarna i arbetsmarknadsutbildning. Förberedande utbildning riktades bland annat till invandrare och omfattade utbildning i svenska och andra kärnämnen. Motivationshöjande insatser har varit ett betydande inslag (se mer om detta i kapitel 5). Som framhållits tidigare har emellertid deltagarvolymerna i förberedande utbildning minskat kraftigt på senare tid.

Det finns flera program som betraktas som "förberedande" och som särskilt vänder sig till utsatta grupper (projekt med arbetsmarknadspolitisk anknytning, ungdomsgarantin, datortek/aktivitetscenter etc.). Sammantaget har dessa utgjort en betydande andel av det totala programutbudet. Det är sannolikt att dessa program utformats för att tillgodose förändrade behov på arbetsmarknaden.

Det handlar om att tillgodose aktivitets- och utbildningsbehov hos grupper som annars lätt fastnar i en perifer position och långvarigt bidragsberoende: ungdomar med svag utbildning, äldre som blir arbetslösa, utomnordiska invandrare och funktionshindrade. De risker som följer av långvarigt utanförskap möts med insatser där det huvudsakliga motivet är just att motverka social exkludering<sup>6</sup> snarare än att underlätta omedelbar reguljär sysselsättning.

Den förändrade inriktningen på och sammansättningen av arbetsmarknadspolitiken bör således ses mot bakgrund av strukturella förhållanden, förändringar i arbetskraftsefterfrågan och kvalifikationskrav samt tendenser till en förstärkt åtskillnad mellan insiders och outsiders.

I översikter om arbetsmarknadspolitik uppmärksammas främst den arbetsmarknadspolitik som staten driver, i Sveriges fall genom AMS. Men det finns också andra aktörer som bedriver arbetsmarknadspolitik, t.ex. kommuner, frivilligorganisationer och också arbetsmarknadens parter. I Sverige kan nämnas den verksamhet partsgemensamma trygghetsråd bedriver. Det finns privata bemanningsföretag med funktioner som skulle kunna räknas som arbetsmarknadspolitik. Det finns alltså flera aktörer inom arbetsmarknadspolitiken. Detta kommer vi att uppmärksamma mer i kapitel 3.

---

<sup>6</sup> Det handlar om att motverka de långsiktiga sociala och kulturella effekterna av arbetslöshet som kan försvåra återinträde på arbetsmarknaden. Ekonomerna brukar tala om arbetslöshetens hysteresis-effekt.

## 3 Andra aktörer inom arbetsmarknadspolitiken

I kapitel 2 konstaterade vi att arbetsmarknadspolitiken har ändrat inriktning sedan tidigt 1990-tal, något som bland annat förklaras av arbetslöshetskrisen i början av årtiondet och arbetsmarknadens allt mer segmenterade karaktär. I detta kapitel kommer vi ta ett steg vidare och studera en annan aspekt på arbetsmarknadspolitikens och arbetsmarknadsutbildningens nya förutsättningar, nämligen förekomsten av andra arbetsmarknadspolitiska aktörer vid sidan av Arbetsförmedlingen. Vi kommer att studera betydelsen av kommunernas insatser, partssammansatta yrkesnämnder, de regionala kompetensråden, utvecklingen av de så kallade branschråden och slutligen omställningsavtalen.

### 3.1 Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken

Efter den ekonomiska krisen i början av 1990-talet fick kommunerna spela en allt mer framskjuten roll inom arbetsmarknadspolitiken. Kommunala ungdomsprogrammet (KUP) för arbetslösa ungdomar under 20 år introducerades i oktober 1995. I januari 1998 tillkom den så kallade utvecklingsgarantin, senare kallad ungdomsgarantin, för unga vuxna mellan 20 och 24 år.

Som ett resultat av krisen följde en dramatisk förändring av samsättnings- och försörjningsläget. Den snabba ökningen av antalet unga som var beroende av ekonomiskt bistånd bidrog också till strävandena att samordna insatserna inom arbetsmarknadspolitiken med den verksamhet som kommunerna bedrev inom socialtjänsten (Salonen & Ulmestig, 2004; Johansson, 2006).

År 1998 genomfördes dessutom en förändring av socialtjänstlagen som innebar att kommunernas befogenheter att kräva att socialbidragstagare deltog i olika aktiviteter, t.ex. utbildning, ökade.

Alternativet var att försörjningsstödet reducerades eller drogs in. Skärpningen av kraven avsåg främst ungdomar under 25 år, eftersom de unga var kraftigt överrepresenterade bland biståndstagarna, men tillämpades enligt de uppföljningar som har gjorts också för äldre åldersgrupper. Mycket talar också för att de arbetsplatsliknande aktiviteterna som kommunerna bedrev ökade som ett resultat av denna lagstiftning.

### 3.1.1 Omfattning och inriktning på den kommunala arbetsmarknadspolitiken

Enligt en kartläggning som utförts av forskare vid Växjö universitet fanns det år 2002 cirka 800 olika arbetslöshetspolitiska projekt som bedrevs i kommuners regi (Ulmestig, 2007). Två av tre kommuner bedrev ett slags lokal arbetslinje för att sysselsätta socialbidragstagare. Särskild jobbförmedlingsverksamhet etablerades för socialbidragstagare vid sidan av de ordinarie arbetsförmedlingarna. En uppskattning talar för att de kommunala insatserna sammantaget kostade kommunerna omkring en miljard kronor och omfattade cirka 13 500 deltagare år 2002. Betydande delar av dessa kostnader täcktes dock via bidrag, t.ex. från Europeiska socialfonden (EFS).<sup>1</sup> Det fanns och finns inte några mer precisa riktlinjer för de lokala insatserna, men enligt socialtjänstlagen 4 kap 4 § heter det att aktiviteterna ska ha ett kompetenshöjande innehåll.

Många kommuner har uttryckt missnöje med arbetsförmedlingarnas sätt att hantera socialbidragsberoende arbetslösa. En betydande del av dem som uppbär ekonomiskt bistånd gör det på grund av arbetslöshet. Under helåret 2006 var det totalt cirka 210 000 hushåll som beviljades ekonomiskt bistånd i Sverige. I 45 procent av dessa hushåll var de som sökt bistånd arbetslösa och utan rätt till någon arbetslöshetsersättning (SCB, 2006). Enbart cirka en fjärdedel av socialbidragstagarna var föremål för insatser i arbetsförmedlingens regi. Enligt kritikerna har arbetsförmedlingarna i allt för hög grad fokuserat på arbetslösa som är kvalificerade för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

Parallellt med kommunernas egna åtgärder har det ändå förekommit en direkt samverkan mellan kommunerna och de statliga arbetsförmedlingarna. Det gällde t.ex. de båda tidigare garantierna ungdomsgarantin och aktivitetsgarantin. Kommunerna fick möjlig-

---

<sup>1</sup> I vårt delbetänkande SOU 2007:18 diskuteras sådana insatser mer utförligt.

heter att placera deltagare i aktivitetsgarantin, t.ex. inom förberedande utbildning, och bidrog dessutom genom att själva arrangera verksamhet inom ramen för aktivitetsgarantin, en verksamhet som finansierades med arbetsmarknadspolitiska medel.

Våra kunskaper är inte tillräckliga för att vi ska våga säga något mer specifikt om inriktningen på eller innehållet i de kommunalt organiserade arbetsmarknadsinsatserna för socialbidragstagare. Flera av insatserna riktar sig till speciella målgrupper som ungdomar, missbrukare eller psykiskt funktionshindrade. Yrkesutbildning förekommer högst sällan. Det verkar inte heller vara särskilt vanligt med kompensatoriska kurser i kärnämnen för att täppa till tidigare kunskapsluckor. I den ovan refererade studien om den kommunala aktiveringspolitiken konstaterar Växjöforskarna Tapio Salonen och Rickard Ulmestig följande:

Aktiveringsprogram verkar inte främst handla om att den arbetslöse ska tillgodogöra sig yrkeskunskap eller andra färdigheter som kan underlätta inträdet/återinträdet på arbetsmarknaden. I dessa projekt erbjuds den arbetslöse istället någon form av social träning, och/eller i vissa fall kontroll, till dess att man bedöms redo för annan verksamhet. Det kan ifrågasättas om aktiveringsprogram är en arbetsmarknadsåtgärd, i den mening att man förväntas att gå direkt vidare till den öppna arbetsmarknaden och därmed uppnå självförsörjning (s. 84).

De kommunala åtgärderna har således en karaktär som snarast påminner om aktiviteterna inom ramen för programmet förberedande insatser.

Mycket talar för att kommunernas initiativ för att aktivera individer, som är beroende av ekonomiskt bistånd, måste ses som ett slags extraordinära insatser. Det handlar om åtgärder för individer som tycks ha hamnat mellan stolarna. Är de arbetsföra? I så fall borde ansvaret vila på arbetsförmedlingen. Är de däremot inte arbetsföra är det kanske snarast någon form av rehabiliterande behandling som skulle behövas och i så fall vilar ansvaret på sjukvården och försäkringskassan. Behövs utbildningsinsatser? I så fall är det kommunerna som är ansvariga. I enskilda län och kommuner finns det en samordning, t.ex. inom ramen för försök med Finsam<sup>2</sup>, där en sådan bedömning kan göras gemensamt av de inblandade parterna. Men i flertalet kommuner saknas i dag ett sådant samarbete.

---

<sup>2</sup> Enligt lagen om finansiell samordning för rehabiliteringsinsatser.



De förändringar av arbetsmarknadspolitiken som har initierats efter valet i september 2006 kan komma att påverka kommunernas arbetsmarknadspolitiska verksamhetsutrymme. Avvecklingen av de tidigare insatserna för arbetslösa ungdomar, ungdomsgarantin och kommunala ungdomsprogrammet, minskar i ett slag kommunernas roll. Jobbgarantin för ungdomar som från december 2007 ersätter dessa program kommer att bedrivas i arbetsförmedlingens regi. Avvecklingen av aktivitetsgarantin till förmån för jobb- och utvecklingsgarantin kan också medföra förändringar, men det är i skrivande stund för tidigt att uttala sig om vad dessa kan innebära.

### **3.1.2 Erbjuder kommunal vuxenutbildning ett alternativ till arbetsmarknadsutbildningen?**

Med undantag för vårdutbildning förekommer i dag ganska lite av grundläggande eller fullständiga yrkesutbildningar för vuxna i kommunernas regi. Kommunal utbildning för vuxna (komvux) är i huvudsak inriktat på utbildning av allmänteoretisk karaktär eller kortare specialistinriktade kurser. Utifrån ett livslångt lärande perspektiv är det ett problem att det finns så begränsade möjligheter för en vuxen att skaffa sig en heltäckande yrkesutbildning på grundläggande gymnasial nivå. Arbetsmarknadsutbildning är inget jämförbart alternativ. För det första ska en person vara arbetslös eller riskera att bli arbetslös för att kunna gå en arbetsmarknadsutbildning. Det finns ingen formell möjlighet att söka eller någon uttalad rättighet för individen att gå en arbetsmarknadsutbildning. För det andra ska arbetsmarknadsutbildningen inte motsvara en fullständig eller grundläggande yrkesutbildning. Arbetsmarknadsutbildningen ska vara relativt kort och erbjuda ett komplement till tidigare utbildnings-, arbetslivs- och yrkeserfarenheter.

Mot denna bakgrund har intresset ökat för att utvidga utbudet av yrkesutbildning på komvux, något vi återkommer till i kapitel 6. En framtida utveckling av yrkesutbildningen för vuxna i kommunernas regi påverkar naturligtvis förutsättningarna för och behovet av arbetsmarknadsutbildning. Arbetsmarknadsutbildningen skulle i så fall kunna renodlas till att ännu tydligare bli just ett komplement till, snarare än ett alternativ till, grundläggande yrkesutbildning på gymnasial nivå.

### 3.2 Yrkesnämnderna och arbetsmarknadsutbildningen

Arbetsmarknadens parter, branschorganisationer och enskilda företag har naturligtvis stor betydelse för arbetsmarknadsutbildningen eftersom de representerar avnämarna. Deras signaler om behovet av arbetskraft och kompetens på olika delar av arbetsmarknaden ska ge råd när det gäller upphandling av arbetsmarknadsutbildning. Men de kan också spela en mer operativ roll. I detta avsnitt ska vi framför allt beröra de så kallade yrkesnämndernas betydelse i sammanhanget.

Yrkesnämnder är ett slags samrådsorgan på branschnivå mellan företrädare för arbetsgivar- och arbetstagersidan. Tjänstemannayrkena omfattas inte av detta samarbete. Ursprunget till dagens yrkesnämnder går tillbaka till ett av Saltsjöbadsorganen – Arbetsmarknadsorganisationernas yrkesutbildningskommitté – som på 1940-talet rekommenderade partsorganisationerna på förbunds nivå att sluta kollektivavtal om lärlingsutbildning för att garantera den framtida arbetskrafts- och kompetensförsörjning. I praktiken har det emellertid sett väldigt olika ut. På vissa branschområden finns avtal av detta slag, på andra finns inga alls. På ytterliga andra finns det yrkesnämnder, men enbart på pappret. LO-yrkena inom de stora kommunala verksamheterna saknar i stort sett yrkesnämnder. Undantaget är städpersonalen vars kompetensfrågor bevakas av Servicebranschens yrkesnämnd.

Totalt finns 24 yrkesnämnder på central nivå. Men det är enbart hälften av dessa som kan betraktas som aktiva. Yrkesnämnderna ska i största möjliga utsträckning vara med och påverka den grundläggande yrkesutbildningen på sitt område. Men de är också med och påverkar arbetsmarknadsutbildningen. Detta sker emellertid inte så mycket på nationell nivå som regionalt och lokalt.<sup>3</sup> Några reglerade former för informationsutbytet mellan lokala och regionala yrkeskommittéer, å ena sidan, och länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar å den andra, finns inte.

Det är framför allt inom kurser som leder till så kallade legitimationsyrkan som man kan spåra partsorganisationernas inflytande, t.ex. inom byggnads-, VVS- och transportbranscherna. Dessa tre branschområden omfattar emellertid en inte alldeles oansenlig andel av det totala antalet deltagare i arbetsmark-

<sup>3</sup> Christian Nielsen. Byggnadsindustriernas yrkesutbildningsnämnd (BYN). Telefonintervju 2007 10 08.

nadsutbildning. År 2006 var andelen 21 procent. Till detta kan läggas utbildningar orienterade mot tillverknings- och hantverksyrken som samma år motsvarade 16 procent av det totala antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning.<sup>4</sup> Tillverkningsindustrin och hantverksyrkena representeras också av starka yrkesutbildningsnämnder och krav på erkända yrkesbevis för tillträde till jobb.

### 3.2.1 Enkät till yrkesnämnderna

För att kartlägga centrala yrkesnämnders intresse för och engagemang i arbetsmarknadsutbildningar sände utredningen i juni 2007 i samverkan med Valideringsdelegationen ut en enkät till ett antal företrädare för yrkesnämnder och branschföreträdare samt till ett urval arbetsgivare inom olika yrkesområden. Enkäten innehåller frågor om nämnden/branschen är involverad i planering av arbetsmarknadsutbildning samt om de är med och påverkar innehåll och urval av deltagare. Därutöver ställdes några frågor om betyg och certifikat efter avslutad arbetsmarknadsutbildning, vilket redovisas i kapitel 10.

Enkäten sändes ut till 36 företrädare för yrkesnämnder och branscher och besvarades av 27 personer.

Bland företrädarna från yrkesnämnder/branschorgan är det inte många som uteslutande säger sig representerar en yrkesnämnd. De som svarat på enkäten är därför en mycket heterogen grupp. Även om vi, utifrån andra källor, vet att en respondent är engagerad i en yrkesnämnd är det troligen mer fruktbart att tala om *branschföreträdare*s synpunkter i dessa frågor.

Resultatet av enkäten visar att runt hälften av alla branschrepresentanter har kontakt med länsarbetsnämnder och utbildningsföretag och drygt fyra av tio är involverade i planeringen av innehållet. Något färre, tre av tio, är involverade i rekrytering eller urval av deltagare till arbetsmarknadsutbildningar.

Av de svarandes kommentarer framgår att representanter knutna till yrkesnämnderna kan fungera som rådgivare då arbetsförmedlingar, länsarbetsnämnder, branschråd och utbildningsarrangörer planerar arbetsmarknadsutbildningar. De större yrkesnämnderna inom transport-, byggnads- och elbranschen har egna regionala organisationer som bland annat är engagerade i arbetsmarknads-

---

<sup>4</sup> Se mer om volymer och sammansättning av arbetsmarknadsutbildning i nästa kapitel, kapitel 4.

utbildningsfrågor. På andra branschområden kan de centrala yrkesnämnderna genom sina medlemsföretag eller projektanställda vara stödjande inför en regional eller lokal arbetsmarknadsutbildning. De kan också vara behjälpliga i prognoser av rekryterings- och kompetensbehov inom branschen.

Av svaren framgår exempelvis också att yrkesnämnden inom plåt- och ventilationsbranschen driver en egen skola, Plåt och Vent Teknikcentrum i Katrineholm, där bland annat arbetsmarknadsutbildningar genomförs på uppdrag av länsarbetsnämnder. Därigenom är branschen således engagerad i planering av innehållet i utbildningen, urvalet av deltagare och själva genomförandet.

En av respondenterna i enkäten framhåller att en nära samverkan mellan branschen och branschråd /länsarbetsnämnder är en nödvändighet eftersom gymnasieskolan inte kan förse branschen med arbetskraft i önskvärd utsträckning. En av de viktigaste frågorna i diskussionerna ansågs vara balansen mellan skolförlagd och arbetsplatsförlagd utbildning – där mer arbetsplatsförlagd utbildning ger branschen större möjlighet att få färdigutbildad arbetskraft. Denna fråga aktualiserar synen på var utbildningen sker mest effektivt, synen på individens behov av generalist- respektive specialistkompetens och vilka utbildningsanordnare som lämpligast ges i uppdrag att genomföra utbildningen.

I svaren på enkätfrågan om branschen skulle kunna vara med och ta ett ekonomiskt ansvar för en arbetsmarknadsutbildning är flertalet negativt inställda, sex av tio svarar nej på den frågan. Av de öppna svaren framgår att många branscher anser att det är tillräckligt bidrag att tillhandahålla praktikplatser, handledarresurser, material och arbetskläder. Det är emellertid nästan en fjärdedel som inte lämnar några synpunkter, vilket kan tyda på att det finns ett behov av att utveckla frågan och tydligare lyfta fram olika förutsättningar för en samfinansiering av arbetsmarknadsutbildningar.

### **3.2.2 Exempel på utbildningar med ett betydande partsinflytande**

Partsorganisationernas omedelbara inflytande på arbetsmarknadsutbildningen kan illustreras via några exempel. Länsarbetsnämnderna upphandlar t.ex. utbildningar av Lernia där arbetslösa

utbildas till VVS-montörer.<sup>5</sup> Utbildningen motsvarar som mest 50 veckor och ser exakt lika ut i hela landet där den ges. Innehållet är fastslaget av yrkesnämnderna. Utbildningen leder fram till ett systemkunskapsprov. De som godkänns får en lärlingsbok, vilket ger tillträde till den lärlingsutbildning på två år som krävs av alla VVS-montörer för att bli certifierade inom sitt yrke. I praktiken motsvarar innehållet i arbetsmarknadsutbildningen de karaktärsämnen som gymnasieskolans energiprogram omfattar. Deltagarna ska ha klarat gymnasieskolans krav för svenska, engelska och matematik nivå A. Alternativet är att de får läsa dessa ämnen parallellt på komvux. Även de ungdomar som avslutar energiprogrammet i gymnasieskolan ska efter studietiden inleda den tvååriga lärlingsperioden. Lärlingsutbildningen leder fram till ett yrkesprov som ger formellt tillträde till yrket. Våren år 2008 beräknas sammantaget cirka 400 personer avsluta grundutbildningen för VVS-montörer i Sverige. Av dessa går mer än 100 personer en arbetsmarknadsutbildning.

Utbildningen av byggnadsarbetare – allt från snickare, murare, plattsättare, betongarbetare och plåtslagare – är enligt uppgifter från Lernia ett annat exempel på en arbetsmarknadsutbildning som styrs av yrkesnämndernas kursplaner, i detta fall av Byggnadsindustriernas yrkesnämnd. Utbildningstiden kan variera, men det finns en rikttid för utbildningarna på som mest 38 till 40 veckor. Innehållet i utbildningarna motsvarar helt och hållet vad byggnadsarbetare läser på byggprogrammet i gymnasieskolan. Kursdeltagarna förutsätts ha klarat gymnasieskolans krav på svenska, matematik och engelska nivå A, men det finns också möjligheter att läsa in dessa ämnen under utbildningstiden givet att det görs inom en tidsram på högst 50 veckor vid sidan av arbetsmarknadsutbildningen. Utbildningen leder liksom byggprogrammet i gymnasieskolan till att kursdeltagarna får en utbildningsbok och därmed möjligheter att börja den obligatoriska lärlingsperioden. Det var cirka 1500 personer som lämnade en arbetsmarknadsutbildning med inriktning på bygg- och anläggningsyrken år 2006. Uppgiften omfattar också elektriker, VVS-montörer, målare etc. På gymnasieskolan utbildades tre till fyra gånger så många på motsvarande yrkesområden samma år.

---

<sup>5</sup> Se kursbeskrivningar på [www.lernia.se](http://www.lernia.se). Rolf Karlsson, Lernia, har bidragit med ytterligare information (telefonintervju 2007 10 11).

### 3.2.3 Avvikelser från utbildningsnormen?

Som framgår ovan är vissa arbetsmarknadsutbildningar planerade i samverkan med partsintressen. Det handlar om utbildningar som vätter mot yrkesområden vars kvalifikations- och tillträdeskrav regleras via yrkesbevis och certifikat. Arbetsmarknadsutbildningarna ges ett innehåll som i stort motsvarar utbildningarna på gymnasial nivå. Utbildningarna leder fram till ett slags prov som också genomförs i parternas regi.

Sådana utbildningar skiljer sig emellertid ganska påtagligt från vad som oftast anses känneteckna arbetsmarknadsutbildning. För det första är utbildningstiderna många gånger längre än de sex månader som föreskrivs som riktmärke. För det andra kan de knappast beskrivas som kompletterande utbildningar. Det handlar snarast om fullständiga yrkesutbildningar, dvs. ett slags alternativ till de yrkesutbildningar som bedrivs i gymnasieskolans regi.

Men det finns exempel på sådana fullständiga yrkesutbildningar inom flera områden där yrkesnämnder saknas. Upphovet kan vara kontakter med arbetsgivare eller kommunintressen. Ett lokalt avgränsat exempel avser utbildningar av undersköterskor. År 2006 bedrev Lernia i Stockholm sex parallella utbildningar inom vård och omsorg som finansierades av länsarbetsnämnden. Utbildningarna uppgick till 50 veckor och omfattade samtliga karaktärsämnen inom vård och omsorgsprogrammet. Totalt deltog drygt 100 personer i dessa utbildningar. Enda kravet för tillträde förutom arbetslöshet var att man hade fullbordat en grundskoleutbildning.

Fördelen med dessa arbetsmarknadsutbildningar, jämfört med andra mindre reglerade varianter, är att de har ett innehåll som håller en erkänt hög kvalitet. De är väl anpassade till intressenternas krav och leder fram till ett utbildningsbevis som äger generell giltighet inom ett yrkesområde. Nackdelen eller kanske snarast faran är att välorganiserade partsintressen kan få ett allt för stort inflytande över såväl länsarbetsnämnder som utbildningsorganisatörer. Det sistnämnda kan ske just därför att beslut om och organisering av arbetsmarknadsutbildning sker i oreglerade former.

Den genomsnittliga tiden i arbetsmarknadsutbildning för samtliga utbildningsdeltagare under de senaste åren redovisas i tabell 3.1.

**Tabell 3.1** Genomsnittligt antal dagar för alla deltagare i arbetsmarknadsutbildning 2004–2007

År	januari–oktober	januari–december	Antal deltagare
2004	192	188	15 645
2005	175	171	17 885
2006	157	151	22 019
2007	182	-	16 035*

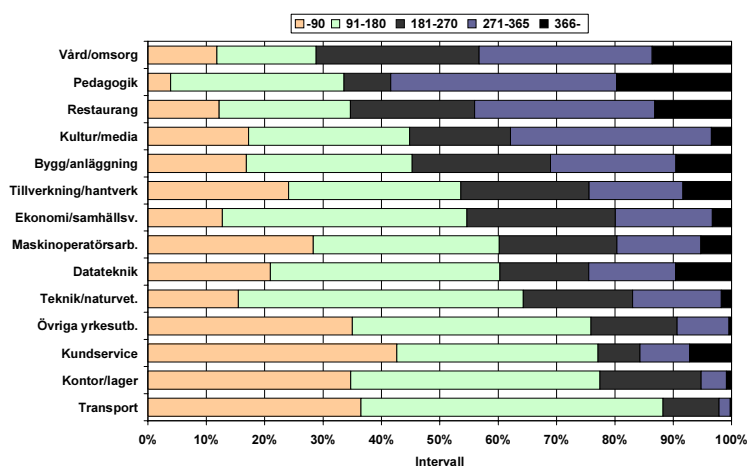
\* avser endast januari-oktober.

Det verkar finnas ett samband mellan låga volymer och längre utbildningstider. År 2004 lämnade knappt 16 000 deltagare en arbetsmarknadsutbildning. Åren 2005 och 2006 steg volymerna samtidigt som genomsnittstiden sjönk. Under år 2007 sjönk volymerna igen.

En förklaring till de längre genomsnittliga utbildningstiderna kan vara att utbildningsmixen har förändrats, dvs. vi kan ha fått relativt sett fler deltagare i yrkesinriktningar med långa utbildningstider. Men den hypotesen håller inte för närmare granskning. Under åren 2004 till 2007 har utbildningsmixen varit ganska stabil. Den enda stora förändringen är att antalet deltagare i vårdutbildningar har minskat i förhållande till andra inriktningar. Just vård- (och pedagogik) utbildningar är genomgående utbildningar med lång utbildningstid. Förklaringen är således att utbildningstiderna inom respektive yrkesinriktning har blivit längre. Ett annat exempel är de korta transportutbildningarna, där genomsnittstiden har gått från cirka 85 dagar (2004–2006) till 114 dagar (2007).

Tendensen har varit att vård-, pedagogik-, restaurang-, transport-, bygg- och övriga yrkesutbildningar har blivit längre, medan teknik- och kontor/lagerutbildningarna har blivit kortare under perioden 2004 till 2007. Figur 3.1 nedan är rangordnad efter tidsintervall och avser år 2007. Ljusare fält avser andelar av deltagare som gått utbildningar kortare än 180 dagar, medan mörkare fält avser längre tider.

**Figur 3.1** Personer i arbetsmarknadsutbildning fördelat på antal dagar och yrkesinriktning januari–oktober 2007.



Källa: AMS.

Det ska noteras att den mörkaste färgen i figur 3.1 således betyder att kursdeltagarna har följt en utbildning som pågått längre än ett år. Det är alltså en inte alldeles oansenlig mängd deltagare i arbetsmarknadsutbildning som under den aktuella perioden, januari till oktober 2007, följt utbildningar som överstigit ett år. Sammantaget handlar det om cirka 1 100 individer av totalt cirka 16 000, dvs. 7 procent. Inom vård- och omsorgsutbildningar uppgick antalet till 311 deltagare, inom tillverknings- och hantverksutbildningar till 242 och inom bygg- och anläggningsutbildningar till 121 deltagare. Detta måste rimligen ses som ganska anmärkningsvärt med tanke på att den övre tidsgränsen för all arbetsmarknadsutbildning ska vara cirka sex månader.

### 3.3 Regionala kompetensråd och branschråd

I början av 2000-talet etablerades regionala kompetensråd i alla län. Råden har till uppgift att analysera arbetsmarknadens behov av kompetens och ge förslag på långsiktiga utbildnings- och kompetensinsatser som är anpassade till regionens behov. Tanken var också att de regionala kompetensråden skulle samordna olika instanser på den regionala nivån. Det finns dock inte någon lag,



förordning eller instruktion som säger något om hur råden ska utformas eller hur de ska fungera. Dessutom saknar de formella befogenheter.

Vi kan konstatera att de regionala kompetensrådets aktivitet och inriktning varierar mellan regionerna och att deras roll framstår som oklar. Detta bekräftas både av Statskontoret (2003, 2007a) och i Finansdepartementets rapport (2007). De regionala kompetensråden verkar inte ha någon större operativ roll i styrningen av arbetsmarknadsutbildningen. I första hand tycks de fungera som arena för gemensamt erfarenhetsutbyte mellan länsarbetsnämnder och företrädare för det offentliga utbildningsväsendet samt företrädare för regionala organisationer på arbetsmarknaden.

#### *Resultat av enkät till regionala kompetensråd*

I syfte att klargöra hur aktiva de regionala kompetensråden är sände utredningen i juni 2007 ut en enkät till länsarbetsnämndernas kontaktpersoner för de regionala kompetensråden. Enkäten gick ut till 21 kontaktpersoner och besvarades av 16. Totalt finns i dag 19 kompetensråd i landet. 16 av dessa finns alltså representerade bland respondenterna.

Tio svarande anger att länsarbetsdirektören är ordförande i kompetensrådet och sex att det är landshövdingen. Drygt hälften av råden uppges ha möten tre–fyra gånger per år, en fjärdedel uppger att möten hålls två–tre gånger per år och knappt en femtedel att man har möten mer än fyra gånger per år.

Tre fjärdedelar anger att utbildningsfrågor har stor betydelse och en fjärdedel att de har mycket stor betydelse. Av de svarandes kommentarer framgår att det framför allt är utbildningsfrågor man diskuterar och att kompetensförsörjning och bristyrkesproblematiken är en huvudfråga i rådets diskussioner. Alla svarande anger att man tar upp frågor om högskole-/universitetsutbildning, gymnasieutbildning och arbetsmarknadsutbildning. Flertalet anger även att kvalificerad yrkesutbildning och kommunal vuxenutbildning tas upp. Folkbildning och andra utbildningsformer samt validering av praktisk kompetens diskuteras i mindre utsträckning. För en liten region påpekas att det är viktigt att man planerar för att förhindra dubbelutbildningar, dvs. att det inte blir samma utbildning inom komvux som i en arbetsmarknadsutbildning.

Hälften av de svarande anser att kompetensråden har en stor strategisk roll när det gäller arbetet med arbetsmarknadsutbildningar medan andra hälften tillmäter kompetensråden begränsad betydelse. Drygt hälften, 56 procent, anger att kompetensråden deltar i planering av arbetsmarknadsutbildning, medan resterande svarar nej på frågan. Det finns en variation i svaren från de aktiva om vad man samverkar kring. För det mesta handlar det om att råden lämnar synpunkter och önskemål på inriktning, omfattning och lokalisering av arbetsmarknadsutbildning.

Kritik som förs fram är bland annat att representanterna i rådet ibland sitter långt från arbetsmarknaden och inte är så insatta i frågeställningarna när det gäller arbetsmarknadsutbildning. Hälften anser att det finns skäl att förändra kompetensrådets arbete när det gäller arbetsmarknadsutbildning. Förslag som förs fram är att det bör finnas en närmare koppling till branschråd, att kompetensråden skulle ha en aktivare roll i planeringsarbetet, att representanter för arbetslivet skulle delta mer aktivt i råden och att AMS skulle utforma direktiv om vilka uppgifter kompetensråden ska ha.

#### *Branschråd, regional nivå*

Intressanta exempel på samverkan mellan länsarbetsnämnden och parterna på arbetsmarknaden är de så kallade branschråd som har bildats inom ett antal olika yrkesområden runt om i landet, med länsarbetsnämnden i Skåne som initiativtagare. I Skåne finns åtta branschråd inom följande områden:

- IT och kommunikation.
- Handel, försäljning, ekonomi och administration.
- Transport, reparation och underhåll.
- Bygg och anläggning.
- Livsmedelsproduktion, jordbruk och trädgård.
- Verkstad/tillverkning, kommunal teknik.
- Vård, skola och omsorg.
- Servicesektorn, t.ex. hotell och restaurang.

Branschråden syftar till att kvalitetssäkra arbetsmarknadsutbildningar i länet genom att utveckla kontakter med arbetsgivare, arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer. De är viktiga forum för att kontinuerligt diskutera behov, innehåll och uppläggning av arbetsmarknadsutbildning, främst inom områden med

konstaterad eller förväntad brist på personal. Information från länets branschråd överförs även till regionala kompetensrådet för bedömning av övergripande kompetensbehov.

I branschråden medverkar arbetsgivare, branschföreträdare, företagare fackliga representanter, arbetsförmedlare, upphandlare och utredare. Branschrådets verksamhet omfattar *yrkesträffar* där arbetssökande, arbetsgivare och fackliga organisationer tillsammans med arbetsförmedlingen träffas för informationsutbyte och intervjuer. *Branschdagar* och *öppet hus* anordnas då arbetsförmedlare inbjuds till studiebesök hos arbetsgivare som informerar om olika kompetenskrav och branschens framtidsutsikter. I samband med *rekryteringsforum* får arbetsgivare träffa arbetssökande och har då möjlighet att intervjua intresserade.

Enligt uppgifter har branschråden i Skåne vitaliserat det regionala kompetensrådet på ett avgörande sätt, t.ex. när det gäller inflytande över yrkesutbildningar inom det offentliga utbildningsväsendet. Man kan också se positiva effekter av de temamöten som det regionala kompetensrådet i Skåne numera anordnar.

Statskontoret (2007a) tar i sin rapport också upp den pågående etableringen av branschråd och lyfter bland annat fram att företrädare för såväl arbetstagare som arbetsgivare är positiva till att det bildas sådana råd. Enligt Statskontoret är det lättare att skapa branschråd för vissa delar av arbetsmarknaden än andra. Dels beror det på hur väl branschföreträdare sedan tidigare är organiserade, dels på skillnader i förhållanden i olika delar av landet.

Ett underlagsmaterial från länsarbetsnämnden i Värmland visar att någon form av branschråd finns i de flesta län. Vissa län har ett eller ett par branschråd medan andra län har flera. Som exempel kan nämnas att branschråd inom byggbranschen finns i nästan alla län. Initiativet till bildandet av branschråd har kommit underifrån. Hitills har det saknats en gemensam struktur för branschråden och en enhetlig syn på branschindelning. Exempelvis används *Industri* av några län som benämning för *Industri, tillverkning, verkstad*, medan man i andra län redovisar dessa områden separat. Ibland redovisas *Handel* separat och ibland sammanslagen med *Hotell- och Restaurang*. Utvecklingsarbete för att bilda mer enhetliga branschråd pågår runt om i landet. Man har kommit olika långt i olika län och de branschråd som finns kan fungera och vara sammansatta på skilda sätt.

I kapitel 8 återkommer vi till frågan om regionala kompetensråd och branschråd och hur vi ser på deras roll i relation till den nya myndigheten Arbetsförmedlingen.

### **3.4 Omställningsavtalen och arbetsmarknadspolitiken**

Omställningsavtalen har under senare år rönt allt mer positiv uppmärksamhet. De täcker allt större delar av arbetsmarknaden och omfattar allt större ekonomiska resurser. De beskrivs ofta som ett effektivare instrument än den offentliga arbetsförmedlingen när det gäller att slussa dem som riskerar att bli, eller redan har blivit, uppsagda till nya jobb.

Bakgrunden till dagens omställningsavtal kan sökas i 1960- och 70-talens tjänstemannarörelser. Historiskt betraktades tjänstemännen som företagsledningens förtrogna. De rönste ingen risk att bli arbetslösa, hade full sjuklön vid sjukfrånvaro och förmånliga pensionsförmåner. När arbetslöshetspolitiken växte fram under 1900-talets första hälft var det således LO:s medlemsgrupper man förväntade sig att möta bland de arbetsökande och hjälpbehövande.

I takt med förändringarna i näringslivet och den kraftiga expansionen av antalet privat och statligt anställda tjänstemän blev arbetslöshetsriskerna allt mer påtagliga även för dessa grupper. De statliga tjänstemännen förlorade sin tidigare garanterade anställningstrygghet.

#### **3.4.1 De första omställningsavtalen för privata och statliga tjänstemän**

Vid 1960-talets slut inrättades fonder för avgångsersättningar efter överenskommelser mellan arbetsgivare och privattjänstemännens fackföreningar (SOU 2002:59). År 1973 slöt Svenska arbetsgivarföreningen (SAF) ett kollektivavtal med de privata tjänstemannorganisationerna om ett så kallat trygghetsavtal. Avtalet skulle handhas inom Trygghetsrådet. Trygghetsrådet skulle bistå uppsagda med avgångsersättning, utforma individuellt anpassade stödinsatser och från 1980-talet också erbjuda kompetensutvecklingsinsatser. Verksamheten finansierades genom att de företag som

omfattades av avtalet betalade 0,3 procent av de anställdas lönesummor till Trygghetsrådet.

Trygghetsrådet omfattar i dag cirka 32 000 företag och 700 000 anställda, främst i privat sektor. Rådet har 220 anställda och finns representerat på 40 olika platser i landet (Arbetsgivarverket, 2006). Bland de tjänster som erbjuds, vid sidan av sedvanlig handledning och karriärplanering, är ett ”visst ekonomiskt stöd för kompetensutveckling och företagsetablering oavsett ålder”.

För de statliga tjänstemännen slöts ett första trygghetsavtal år 1972. När avtalet slöts tänkte man sig inte att insatserna skulle riktas till uppsagda. Staten erkände fortfarande ett övergripande ansvar för samtliga sysselsatta i statlig tjänst. Avtalet skulle snarare underlätta omplaceringar av personal i samband med myndighetsombildningar och rationaliseringar. Under 1980-talet skedde sedan betydande förändringar i den statliga personalpolitiken, något som hängde samman med en övergång till målstyrning och ett kostnadsansvar på lokal nivå (Statskontoret, 2002). Trygghetsavtalet för de statliga tjänstemännen har utvecklats i flera steg. År 1990 tillkom Trygghetsstiftelsen som ett slags motsvarighet till Trygghetsrådet för de privata tjänstemännen. Verksamheten finansieras genom avgifter på lönesumman. Avgiften är dock sedan år 2004 lägre jämfört med avgiften till Trygghetsrådet.

Trygghetsstiftelsen omfattar cirka 220 000 anställda. Utbildningsinsatser är en ingrediens i verksamheten. Enligt det senaste avtalet från den 20 juli 2006 kan utbildning finansieras för såväl de som riskerar att bli arbetslösa som de som redan blivit uppsagda. Arbetsgivare kan också få ekonomiskt stöd för personalutbildning om utbildningen leder till att uppsägningar förebyggs. Redan uppsagda har rätt att få utbildningar finansierade via stiftelsen. Enligt trygghetsavtalet har de också rätt att få tjänstledigt för studier under uppsägningstiden.

### **3.4.2 Ett omställningsavtal för privatanställda arbetare**

Omställningsavtalsmodellen fick plötsligt en helt annan räckvidd i samband med att LO och Svenskt Näringsliv år 2004 slöt ett avtal om omställningsstöd för privatanställda arbetare. Avtalet introducerades i september 2004 och omfattade precis som motsvarande avtal för tjänstemännen två delar. För det första ett avgångsbidrag (AGB) på relativt låg nivå för dem som haft en varaktig syssel-

sättning och uppnått 40 års ålder. För det andra skulle individuellt anpassat omställningsstöd utformas, främst i form av coaching, dvs. stöd för arbetssökande och uppsagda. Trygghetsfonden inrättades för att sätta avtalets bestämmelser i verket. Finansieringen sker genom att de anslutna företagen avsätter en procentsats av lönesumman till fonden.

Avtalet mellan LO och Svenskt Näringsliv omfattar cirka 900 000 arbetare. Jämfört med omställningsinsatserna för tjänstemännen tycks inte utbildning ha en lika stor betydelse. Det talas en del om stöd till korta kurser, men betoningen ligger på andra insatser som backar upp arbetssökandet. En annan skillnad jämfört med tjänstemännen är att trygghetsfondens verksamhet organiseras enligt marknadsprinciper. Fonden upphandlar tjänster och sluter ramavtal med olika slags leverantörer (Bäckström, 2005). Trygghetsfonden har kontrakterat nio olika företag eller leverantörer av så kallade omställningsprogram, här återfinns bland annat Lernia, Manpower och Poolia samt Trygghetsrådet. De anlitade företagen förbinder sig att initiera individuellt anpassade omställningsprogram inom en maximal tidsgräns motsvarande tre veckor efter att ett varsel har lagts. Avtalet mellan LO och Svenskt Näringsliv bidrar därmed till en växande marknad för privat organiserade omställningstjänster, både på förmedlings- och kompetensområdet. Det kan noteras att privata arbetsförmedlingsföretag var förbjudna i Sverige liksom i flertalet andra Västeuropeiska länder fram till 1990-talets början.

Något avtal för kommunalt anställda arbetare har ännu inte slutits. Förhandlingar mellan Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Kommunalarbetsförbundet har pågått i olika omgångar sedan år 2005, men har ännu inte uppnått några resultat.

### 3.4.3 Omställningsavtalens betydelse

Vad betyder då utbredningen av omställningsavtal ur arbetsmarknadspolitisk synpunkt? Till att börja med innebär det att stora grupper får stöd vid sidan av arbetsförmedlingens insatser. Tjänstemännen motiverade införandet av trygghetsavtal med att villkoren på arbetsmarknaden blev allt mer osäkra. Men tjänstemannaorganisationerna motiverade också sin strategi med att de offentliga arbetsförmedlingarna var alltför dominerade av arbetare. Tidigare hade det funnits särskilda tjänstemannaavdelningar på

arbetsförmedlingskontoren. Men nu skulle stora tjänstemannagrupper i praktiken organisera sin egen förmedling. Därmed stärktes rimligtvis en tendens för den offentliga förmedlingen att koncentreras till "lågkvalificerad" arbetskraft.

På samma sätt skulle man kunna tolka det aktuella omställningsavtalet mellan Svenskt Näringsliv och LO. Partsorganisationerna och deras medlemmar har sannolikt uppfattat det som att arbetsförmedlingens insatser inte räcker för att täcka både löntagarnas behov av snabba och effektiva insatser vid varsel och uppsägningar och samtidigt svara mot de allt större insatser som krävs för att leva upp till kraven på att prioritera särskilt utsatta grupper. Denna misstro mot den offentliga arbetsförmedlingens kapacitet ska också förstås i perspektivet av en stark föreställning om att morgondagens arbetsmarknad ställer högre omställningskrav. Tittar vi på personer som har sysselsättning och söker ett annat jobb, så kallade ombytessökande, och hur många av dessa som vänder sig till arbetsförmedlingen för stöd, bekräftas bilden. Andelen som vänder sig till arbetsförmedlingen minskade från närmare 40 procent i början av 1970-talet till cirka 25 procent i slutet av 1990-talet (AMS, 1999).

Omställningsavtalen har säkert också indirekt betydelse för arbetsmarknadsutbildningen. Genom att i alla fall tjänstemän kan få stöd för utbildning inom ramen för sina avtal minskar sannolikt behovet av arbetsmarknadsutbildning på eftergymnasial nivå. När det sedan gäller arbetargrupperna är betydelsen mindre entydig. Utbildningsinsatser verkar, åtminstone inte hittills, utgöra något särskilt framträdande inslag i det omställningsstöd som finansieras via trygghetsfonden. Kommunalt anställda arbetare saknar omställningsavtal, men detta kan naturligtvis förändras. Det är dock rimligt att anta att förekomsten av avtalade omställningsinsatser tenderar att leda till att de som blir föremål för arbetsmarknadsutbildning domineras av dem som av en eller annan anledning varit arbetslösa under en längre tid. Detta är också en fråga vi får anledning att återkomma till i nästa kapitel.

### 3.5 Sammanfattande slutsatser

Av detta kapitel framgår att det finns aktörer vid sidan av Arbetsförmedlingen, som spelar en viktig roll för arbetsmarknadspolitiken och arbetsmarknadsutbildningen. Kommunernas stöd-

insatser för arbetslösa regleras i huvudsak av socialtjänstlagen. De insatser som har gjorts hittills har enbart i begränsad utsträckning omfattat utbildning.

Komvux utgör inget omedelbart alternativ eller komplement till arbetsmarknadsutbildning.

På vissa områden förekommer det att branschorgan, t.ex. yrkesnämnder, är med och påverkar utbudet av och innehållet i arbetsmarknadsutbildningen. Vi har tagit upp några exempel på detta ovan. I dag finns inga riktlinjer för hur samverkan med avnämningarna ska gå till vid organiseringen av utbildningsinsatser. Vi återkommer till denna fråga i kapitel 8.

Omställningsavtalen spelar en allt viktigare roll och täcker allt större delar av arbetsmarknaden. Ur utbildningssynpunkt har de dock ingen större betydelse, framför allt inte för de grupper som brukar vara föremål för arbetsmarknadsutbildning, dvs. LO-medlemmar. För kommunalt anställda arbetare finns heller inga omställningsavtal. För tjänstemännen ser bilden annorlunda ut. Men det handlar då för de statligt anställda tjänstemännen om utbildningar som kanske inte i första hand konkurrerar med arbetsmarknadsutbildningarna. Övriga tjänstemän tycks inte vara lika väl tillgodosedda vad gäller utbildningsmöjligheter inom omställningsavtalens ram.

De regionala kompetensråden för enligt vår bedömning en tynande tillvaro. De fungerar som samrådsorgan, men aktivitetsgraden varierar starkt. Några operativa funktioner eller något omedelbart inflytande på arbetsmarknadsutbildningen har de inte. Branschråden har däremot en utvecklingspotential, något som förstärks av ett betydande engagemang på regional nivå.



## 4 Arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsutbildning uppfattas vanligtvis som ett av de viktigaste inslagen i den aktiva arbetsmarknadspolitiken. År 2006 motsvarade arbetsmarknadsutbildningen cirka 8 procent av den totala volymen insatser inom konjunkturberoende program. Motsvarande uppgift för förberedande utbildning var cirka 9 procent. År 1997 omfattade arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning sammantaget omkring 30 procent av det totala antalet deltagare i konjunkturberoende program (AMS, 2006). Som vi konstaterade i kapitel 2 har utbildningsinsatserna minskat påtagligt under senare år, både i absoluta och relativa tal.

### 4.1 Motiv för arbetsmarknadsutbildning

Motiven för arbetsmarknadsutbildning varierar. Det finns och har alltid funnits både långsiktiga och kortsiktiga motiv (Lorenz, 2005). De långsiktiga motiven handlar om att underlätta strukturförändringar, ekonomisk tillväxt och social rättvisa i betydelsen likvärdiga förutsättningar. De kortsiktiga motiven handlar om att undanröja flaskhalsar på arbetsmarknaden och motverka en inflationsdrivande lönebildning.

Arbetsmarknadsutbildning ska underlätta den process som innebär att mindre konkurrenskraftiga verksamheter slås ut och ersätts med nya. Arbetskraft som arbetar i olönsamma företag ska omskolas för att kunna arbeta i andra verksamheter och yrken. Därmed ska den ekonomiska tillväxten öka samtidigt som inflationsimpulserna i ekonomin minskar. Expansionsmöjligheterna för framgångsrika företag ökar genom att knappheten på utbildad arbetskraft undanröjs. Det är en idealbild.

Arbetsmarknadsutbildning ska också bidra till att minska de negativa effekterna av så kallade marknadsmisslyckanden på utbild-

ningsområdet. Enskilda företag är av naturliga skäl obenägna att göra stora investeringar i anställdas yrkesutbildning. Det finns en rädsla för att investeringsutgifterna går förlorade om personal väljer att lämna sina anställningar för att börja jobba i konkurrerande företag. På motsvarande sätt kan det finnas en rädsla hos löntagare för att bekosta yrkesutbildning eftersom det är svårt att göra några säkrare kalkyler över avkastningen på medellång och lång sikt. Ny teknik och förändrade arbetsorganisationer kan snabbt devalvera värdet av utbildningen. Osäkerheten både bland företag och enskilda individer hämmar alltså investeringar i yrkesutbildning, något som traditionellt anses tala för behovet av skattefinansierad arbetsmarknadsutbildning. Risken är annars att yrkesutbildningen blir mindre omfattande än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt.

Arbetsmarknadsutbildningen motiveras också ofta ur ett fördelnings- och försäkringsperspektiv. Det är inte rimligt att enskilda individer får bära de anpassningskostnader som följer i spåren av strukturförändringar i näringslivet. Det är inte heller rimligt att omställningskraven hårdast drabbar de som har sämst förutsättningar att klara omställningen, dvs. de arbetslösa. Det är därför motiverat att medborgarna kollektivt tar på sig en del av anpassningskostnaderna genom att skattefinansiera utbildning som möjliggör för dem som är arbetslösa att gå från mindre lönsamma till mer produktiva jobb.

## 4.2 Kort om arbetsmarknadsutbildningens historia

Utbildning inom ramen för arbetsmarknadspolitiken har historiska rötter som kan spåras ända tillbaka till åren runt första världskriget. Men det var under 1930-talet och inom ramen för den ”nya arbetslöshetspolitiken” som lanserades då som utbildningsinsatserna för första gången fick riktigt stor omfattning. Det handlade framför allt om att skapa yrkesutbildning för arbetslösa ungdomar (Schröder, 1991). Insatserna minskade emellertid i volym i samband med att arbetslöshetstalen föll under andra världskriget. Utbildningsverksamheten uppfattades som en del av en konjunkturstabiliserande ekonomisk politik och skulle följaktligen reduceras i omfattning när sysselsättningen ökade och arbetslösheten minskade.

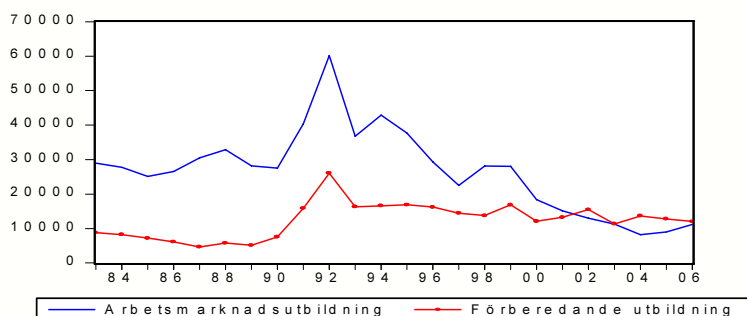
### 4.2.1 Rehn-Meidnermodellen

En ny syn på utbildningens betydelse och omfattning etablerades under inflytande av den Rehn-Meidnerska modellen från andra hälften av 1950-talet. Nu fick såväl arbetsmarknadspolitiken som arbetsmarknadsutbildningen sitt egentliga genombrott. Under åren efter 1957 expanderade arbetsmarknadspolitiken mycket snabbt. Det gällde i mycket hög grad medlen till rörlighetspolitiken: stödet till geografisk rörlighet ökade från 5,7 till 23,5 miljoner kronor mellan åren 1957 och 1964 och medlen till omskolning från 5,1 till 124 miljoner kronor under samma period. Men även omfattningen av traditionella arbetsmarknadspolitiska åtgärder som beredskapsarbete växte.

Under 1960-talet nästan femdubblades det månatliga genomsnittet för antalet kvarstående deltagare i arbetsmarknadsutbildning, från 6 580 år 1960 till 31 564 år 1969 (AMS, 1984). Volymerna fortsatte sedan att öka under 1970-talet och uppgick då som mest till 53 000 deltagare. Antalet deltagare låg kvar på höga nivåer under hela 1980-talet och ökade än mer under krisåren på 1990-talet.

Som vi tidigare noterade i kapitel 2 har antalet och andelen personer i arbetsmarknadsutbildning minskat betydligt under senare år. Nedgången började efter 1990-talskrisen och har fortsatt under 2000-talets första decennium, vilket också framgår av figur 4.1.

**Figur 4.1** Antal personer i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning respektive förberedande utbildning under åren 1983–2006. Genomsnittligt antal kvarstående i utbildning per månad.



Källa: AMS.

### 4.2.2 Utbildningens sammansättning

Sammansättningen av utbildningsinsatserna har också förändrats. Med förberedande utbildning avses mer allmänorienterad utbildning som inte omedelbart fokuserar på ett yrke utan som ska stärka individens möjligheter att på sikt få ett jobb, bland annat genom att preparera för en yrkesorienterad arbetsmarknadsutbildning. Fram till år 2000 ingick, som framhölls i kapitel 2, förberedande utbildning i programmet arbetsmarknadsutbildning. Därefter har man skilt på yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning som nu ingår i programmet förberedande insatser. Men det går, som framgår av figur 4.1, att göra en uppdelning som går längre tillbaka i tiden. I kapitel 5 kommer vi att behandla den förberedande utbildningens innehåll och betydelse mer i detalj. I detta kapitel fokuserar vi enbart på arbetsmarknadsutbildning.

## 4.3 Reglering av arbetsmarknadsutbildning

Förutsättningarna för arbetsmarknadsutbildning regleras i Lagen om arbetsmarknadspolitiska program (2000:625), Förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (2000:628) och Förordningen om arbetsmarknadspolitiska program (2000:634). Några ytterligare riktlinjer för utbildningen ger regeringen i de årliga regleringsbrev för Arbetsmarknadsverket (Regleringsbrevet för budgetåret 2007 avseende Arbetsmarknadsstyrelsen och anslag inom utgiftsområde 13).

### 4.3.1 Riktlinjer för utbildningen

Lagen om arbetsmarknadspolitiska program och Förordningen om arbetsmarknadspolitiska verksamheter innehåller huvudsakligen bestämmelser om övergripande mål och riktlinjer för insatserna. Till arbetsmarknadsutbildning har personer kunnat anvisas som har fyllt 20 år, varit inskrivna på arbetsförmedlingen och stått till arbetsmarknadens förfogande, dvs. varit oförhindrade att börja ett erbjudet jobb.<sup>1</sup> I regeringens regleringsbrev till AMS sker en kvalificering av riktlinjerna för urvalet av deltagare. Det sägs att arbetslösa ungdomar – i betydelsen personer under 25 år – endast i

---

<sup>1</sup> Nu kommer åldersgränsen att höjas till 25 år.

undantagsfall ("vid särskilda behov") ska omfattas av utbildningsinsatser. Ett väsentligt motiv till detta är att arbetsmarknadsutbildning inte ska framstå som ett alternativ till gymnasial yrkesutbildning. Som framgick av kapitel 3 har det också funnits en önskan om att arbetsmarknadsutbildning inte bör överstiga sex månader.

Den som hänvisas till arbetsmarknadsutbildning ska normalt ha viss erfarenhet av eller grundutbildning inom ett yrke. Heltäckande yrkesutbildning ska i första hand ges inom reguljär utbildning. Men som vi noterade i kapitel 3 förekommer ändå exempel på grundläggande yrkesutbildning inom arbetsmarknadsutbildningen, främst inom VVS, vård-, transport- och restaurangutbildningar (AMS, 2006).

Utbildningen ska enligt *Förordningen om arbetsmarknadspolitiska verksamheter* tillsammans med andra insatser bidra till bättre matchning, till att förhindra långa arbetslöshetsperioder, förebygga permanent utslagning och till att motverka könsuppdelningen på arbetsmarknaden. Förordningen om arbetsmarknadspolitiska program innehåller också mer precisa riktlinjer. Här heter det bland annat att med arbetsmarknadsutbildning avses en "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" (2000:634 11 §). Här framkommer alltså ett klart yrkesfokus. Utbildningsinsatser som har en mer allmänorienterad karaktär sorterar följaktligen under programmet förberedande insatser.

#### 4.3.2 Förutsättningar för upphandling

Sedan den 1 januari 2007 finns en regel som säger att all arbetsmarknadsutbildning ska upphandlas och ansvaret för detta åvilar länsarbetsnämnderna eller "andra aktörer".

I AMS administrativa föreskrifter om handläggningen av arbetsmarknadspolitiska program heter det att upphandlingen av arbetsmarknadsutbildning ska ske efter en sammanvägning av flera olika förhållanden (AMSFS 2001:3). De förhållanden som pekas ut speciellt är efterfrågan på yrkesutbildad arbetskraft, de arbetssökandes utbildningsbehov och det tillskott till yrkesutbildade som det reguljära utbildningsväsendet bidrar med. Det framhålls också att underlaget för upphandling ska baseras på kontakter med företag och företrädare för partsorganisationer. Dessutom pekar man på

behovet av regionala samråd med andra offentliga utbildningsanordnare för att bedöma det totala utbudet av yrkesutbildade.

Det så kallade 70-procentsmålet var under åren från 1999 fram till 2003 uttryckt som ett särskilt mål för arbetsmarknadsutbildningen i regeringens regleringsbrev. Efter att målet uppnåddes år 2003 förändrades formuleringarna. Nu talade man istället om att resultatet av arbetsmarknadsutbildningen inte fick vara sämre än föregående år. I regleringsbrevet för år 2007 uttrycker regeringen överhuvud taget inget specificerat mål för arbetsmarknadsutbildningen (Statskontoret 2007a). Införandet av 70-procentsmålet för arbetsmarknadsutbildningen under slutet av 1990-talet måste ses mot bakgrund av den tunga börda arbetsmarknadsutbildningen fick bära under arbetslöshetskrisen och den strävan som fanns att renodla och effektivisera de yrkesinriktade utbildningsdelarna. Det sistnämnda resulterade alltså också i en formell uppdelning mellan arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning.

I samband med att den nya myndigheten för arbetsmarknadspolitiken, dvs. Arbetsförmedlingen, sjösätts kommer förutsättningarna för upphandlingen att förändras. I och med att länsarbetsnämnderna avvecklas försvinner det organ som tidigare ansvarade för upphandlingen.

Enligt vad utredningen erfarit kommer upphandling av arbetsmarknadsutbildning efter AMS omorganisation att ske på följande sätt. Beställning av arbetsmarknadsutbildning görs av linjeorganisationen, dvs. av arbetsförmedlingscheferna genom sina marknadschefer. Som ett stöd i denna process kommer arbetet att samordnas och koordineras av avdelningen för Bransch som ska utveckla och samordna branschråd inom olika yrkesområden. Branschråd kommer att finnas på lokal och regional nivå samt på riksnivå.

*Upphandlingsenheten* tar emot beställningarna av utbildning, gör en upphandling och ser till att arbetsförmedlingen får tillgång till och kan göra avrop från de upphandlade utbildningarna.

Upphandlingsenheten kommer att tillhöra avdelningen för *Verksamhetsstöd och Service* i den nya organisationen. Enheten blir Sverigeövergripande med en geografisk uppdelning i tre enheter: Nord, Väst och Syd. Upphandlingarna kommer huvudsakligen att finnas i Östersund, Göteborg, Stockholm och Malmö, men även på andra orter. Verksamhetsmässigt kommer det att finnas ett funktionellt ansvar där en enhetschef har övergripande ansvar för upphandlingar som avser insatser för arbetssökande och en enhetschef

ansvarar för upphandlingar av varor och tjänster för Arbetsförmedlingens egen verksamhet.

Alla upphandlare ska kunna delta i alla typer av upphandlingar. Därutöver ska de ha speciell kunskap inom några sakområden (t.ex. om industriutbildningar) och ha en fördjupad kännedom om den regionala och lokala marknaden (leverantörer, arbetsförmedlingar, arbetsmarknad, etc.).

Av information som vi tagit del av framgår också att dagens arbetsmarknadsnämnder kommer att ersättas med nya lekmanorgan i den nya myndigheten Arbetsförmedlingen. De nya organen, *Lokala Arbetsmarknadsråd* avses bli det viktigaste formella samverkansorganet på det lokala planet. Men de ska inte ersätta det dagliga samarbetet mellan arbetsförmedlingen och andra organ på den kommunala nivån.

I flera kapitel i betänkandet – bland annat kapitlen 8 och 10 – kommer vi att beröra frågor om hur upphandling, samverkan kring utbildning och organisation av utbildning kan effektiviseras. Vi behandlar därefter frågor om styrningen av arbetsmarknadsutbildningen mer utförligt i kapitel 11.

#### 4.4 Utbildningsinriktningar

Betydande delar av utbildningsutbudet inom arbetsmarknadspolitikerna har alltid bestått av generellt inriktad utbildning, dvs. icke-yrkesspecifik utbildning. Det finns emellertid uppgifter som talar för att andelen yrkesspecifik utbildning ökade svagt från slutet av 1960-talet och början av 1970-talet. År 1970 var andelen 67 procent och 1980 uppgick den till 70 procent. Under 1980-talet översteg andelen 80 procent. Under 1990-talet skedde en ny vändning i samband med att antalet deltagare i yrkesinriktad utbildning minskade kraftigt. Den yrkesinriktade utbildningen motsvarar i dag enbart cirka 50 procent av det totala antalet deltagare i utbildningsverksamhet, dvs. när vi räknar samman arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning.

Arbetsmarknadsutbildningens relation till reguljär utbildning har diskuterats under lång tid. Under 1970- och 80-talen utgjorde andelen reguljära utbildningsplatser inom arbetsmarknadsutbildningen ett betydande inslag och motsvarade ungefär 25 till 30 procent av den totala utbildningsvolymen. I dag ser relationerna lite annorlunda ut, vilket bland annat förklaras av att arbetsmark-

nadsutbildningen enbart består av yrkesutbildning. Det totala antalet utbildningsplatser är också betydligt lägre. Inom arbetsmarknadsutbildning ska, som framgått tidigare, all utbildning vara upphandlad sedan den 1 januari 2007. År 2006 var 93 procent av utbildningsplatserna upphandlade. Inom förberedande utbildning förekommer däremot ett närmare samarbete med reguljära utbildningsinstitutioner. Ett av uttrycken för detta var den så kallade SAGA-satsningen, dvs. anvisningen av arbetslösa till folkhögskoleutbildning (se mer om detta i kapitel 5). Mellan 25 och 30 procent av utbildningsplatserna – enligt definitionen kvarstående platser per månad – har under senare år funnits inom reguljär utbildning.

#### **4.4.1 Olika yrkesinriktningar**

När vi talar om förändringarna av utbildningsutbudet inom arbetsmarknadspolitiken räcker det inte med att peka på volymförändringar på aggregerad nivå eller separationen mellan arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning. Vi måste också studera inriktningarna på arbetsmarknadsutbildningarna. I tabell 4.1 och 4.2 anges antalet och andelen deltagare inom arbetsmarknadsutbildning fördelat på olika yrkesinriktningar för åren 1998 fram till och med 2006.



**Tabell 4.1** Antal deltagare som har börjat arbetsmarknadsutbildning fördelat på yrkesinriktning

Yrkesinriktning	1998	2000	2002	2004	2006
Datateknik	12 343	3 806	1 044	184	391
Teknik/naturvetenskap	3 106	1 283	548	321	532
Pedagogik	1 500	1 110	1 001	698	536
Kultur/media	3 570	1 265	389	96	178
Ekonomi/samhällsvetenskap	6 449	2 098	1 302	987	1 604
Vård/omsorg	5 118	6 995	4 810	2 856	3 571
Kontor/lager	13 616	4 017	1 721	510	1 196
Kundservice	5 162	3 059	1 864	879	1 615
Restaurang	3 215	1 846	1 186	1 030	1 203
Bygg/anläggning	2 877	2 048	1 459	1 195	2 162
Tillverkning/hantverk	9 931	5 550	3 837	2 453	4 444
Maskinoperatörsarbete	9 529	6 441	3 554	2 396	3 970
Transport	4 028	4 364	4 153	2 640	3 566
Övriga yrkesområden	6 718	1 870	791	721	2 543
<i>Totalt</i>	<i>87 162</i>	<i>45 752</i>	<i>27 659</i>	<i>16 966</i>	<i>27 511</i>

Källa: SOU 2007:18.

**Tabell 4.2** Procentuell fördelning av deltagare i arbetsmarknadsutbildning på respektive yrkesinriktning

Yrkesinriktning	1998	2000	2002	2004	2006
Datateknik	14	8	4	1	1
Teknik/naturvetenskap	4	3	2	2	2
Pedagogik	2	2	4	4	2
Kultur/media	4	3	1	1	1
Ekonomi/samhällsvetenskap	7	5	5	6	6
Vård/omsorg	6	15	17	17	13
Kontor/lager	16	9	6	3	4
Kundservice	6	7	7	5	6
Restaurang	4	4	4	6	4
Bygg/anläggning	3	4	5	7	8
Tillverkning/hantverk	11	12	14	14	16
Maskinoperatörsarbete	11	14	13	14	14
Transport	5	10	15	16	13
Övriga yrkesområden	8	4	3	4	9

Källa: SOU 2007:18.

Tabellerna illustrerar två förhållanden. För det första framgår den kraftiga minskningen av antalet personer i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning sedan 1990-talets slut. Det totala antalet personer som under år 2006 deltog i arbetsmarknadsutbildning utgjorde bara cirka 30 procent av motsvarande antal år 1998.

För det andra pekar fördelningen av deltagarna efter yrkesinriktning på en relativ stabilitet. Det har inte skett några anmärkningsvärda förskjutningar mellan olika inriktningar.

Det går emellertid att peka på några undantag. Andelen och antalet som följer datainriktade utbildningar har minskat dramatiskt, något som återspeglar IT-sektorns kris efter 1990-talets hausse. Vårdsektorn och transportsektorn har också ökat sina andelar av arbetsmarknadsutbildningen, men detta förklaras främst av det minskade antalet utbildningsplatser totalt sett. Antalet studerande inom dessa inriktningar har inte minskat lika snabbt som inom andra utbildningsinriktningar. En förklaring till detta kan i sin tur vara den höga arbetskraftsomsättning som präglar vårdsektorn och transportsektorn tillsammans med de svårigheter som funnits och fortfarande finns att tillgodose efterfrågan via rekryteringen till den gymnasiala yrkesutbildningen. Tillkomsten av 70-procentmålet har sannolikt också haft betydelse. Utbildningar köps i högre grad än tidigare upp inom områden där man kan vara säker på att den absoluta merparten av deltagarna är garanterade jobb efteråt. Bland dem som deltar i utbildningar inom vård-, transport-, bygg- och tillverkningssektorerna har det visat sig att upp emot 80 procent av deltagarna kan få jobb 90 dagar efter utbildningens slut (SOU 2007:18, del 1, kapitel 5).

#### 4.4.2 Större fokus på bristyrken

Det minskade antalet deltagare i utbildning, 70-procentmålet och de förändringar som skedde i fördelningen av deltagarna på olika yrkesinriktningar återspeglar ett ökat fokus på utbildning mot bristyrken. Enligt AMS egna mätmetoder och definitioner ökade andelen utbildningsdeltagare med inriktning mot bristyrken från cirka 60 procent till 70 procent under 2000-talets första år (SOU 2007:18).

Samtidigt är det viktigt att notera att utbildningarna, totalt sett, i högre grad än tidigare har orienterats mot traditionella LO-yrken. Utbildning mot tjänstemannayrken är mindre vanligt förekom-

mande samtidigt som de yrken som arbetsmarknadsutbildningen orienteras mot – med vårdsektorn som undantag – i högre grad än tidigare domineras av män. En förklaring till detta är att arbetsmarknadsutbildningen enligt regelverket ska vara relativt kort. Det innebär att längre utbildningar mot mer avancerade tjänstemannayrken inte kan komma ifråga trots att det råder brist på många områden. Arbetsmarknadsutbildningen ska inte fungera som ett alternativ till reguljär yrkesutbildning. Det innebär i sin tur att yrken som förutsätter långa utbildningar definitionsmässigt inte kan komma ifråga, givet att det inte finns möjligheter till någon form av validering.

Orsaken till att man vill upprätthålla en klar rågång mellan arbetsmarknadsutbildning och reguljär utbildning är att en sammanblandning av de båda kunde få olyckliga effekter ur rättvisesynpunkt. De studiefinansiella villkoren är i allmänhet mer generösa inom arbetsmarknadsutbildning jämfört med reguljär utbildning. Vi återkommer till gränsdragningsfrågorna i kapitel 8.

En annan faktor som man måste ta hänsyn till, som vi diskuterade utförligt i kapitel 3, handlar om partsorganisationernas inflytande. På de yrkesområden där parterna är välorganiserade och utövar ett systematiskt inflytande på arbetsmarknads- och utbildningsmyndigheter, och det gäller i allra högsta grad yrken inom VVS-branschen, byggverksamhet och transportnäringen, har andelen utbildningsdeltagare ökat påtagligt sedan 1990-talets slut. Detta är dessutom områden som är utpräglat mansdominerade.

Ytterligare en faktor som är värd att uppmärksamma när vi berör frågor som hänger ihop med gränsdragning mellan olika utbildningsformer, effektivitet och styrning av arbetsmarknadsutbildningen handlar om hur arbetsmarknadsutbildningen initieras och upphandlas. En återkommande kritik mot Arbetsmarknadsverket har gått ut på att man måste ta mer hänsyn till avnämarnas, dvs. de lokala arbetsgivarnas, intressen (RRV 1999:45). Vid utformningen av arbetsmarknadsutbildningen bör alltså lokala och regionala rekryteringsbehov beaktas. Jobbgarantier och så kallad rekryteringsutbildning innebär att deltagare i arbetsmarknadsutbildning är garanterade en anställning efter fullbordad utbildning. Problemet är emellertid att det ur samhällsekonomisk synpunkt är viktigt att dra en gräns mellan vad som är yrkesutbildning och företags-specifik personalutbildning. Ett annat problem med dessa utbildningar är att enbart de som kan få jobb ges tillträde till arbets-

marknadsutbildning, vilket alltså tenderar att stänga ute mindre resursstarka grupper.

Arbetsmarknadspolitiska medel ska inte användas för att subventionera enskilda företag. De kompetenser som arbetsmarknadsutbildning ger ska vara användbara inom ett yrke, inte enbart inom ett enskilt företag. Här ställs man alltså inför ett slags målkonflikt, något vi också återkommer till i kapitel 8.

#### 4.5 Vem deltar i arbetsmarknadsutbildning?

Männen har på senare år varit klart överrepresenterade inom arbetsmarknadsutbildningen. Av samtliga som påbörjade arbetsmarknadsutbildning år 2005 var 62 procent män.<sup>2</sup> Andelen kvinnor har minskat under 2000-talet. En förklaring till det är att arbetsmarknadsutbildningen i mindre utsträckning orienteras mot kvinnodominerande yrken, med undantag för vård- och omsorgsområdet. Andelen deltagare i vård- och omsorgsinriktade utbildningar av det totala antalet personer i arbetsmarknadsutbildning minskade med 4 procentenheter mellan åren 2002 och 2006, från 17 till 13 procent.

Arbetsmarknadsutbildningen har inte alltid varit så mansdominerad som i dag. Vänder vi blicken tillbaka till 1980-talet var andelen kvinnor tvärt om något större än andelen män (Ds 1989:44).

Studerar vi uppgifter om andelen nytillträdande på olika yrkesinriktningar inom arbetsmarknadsutbildning, fördelat efter kön, stärks bilden av en mycket skev könsuppdelning. Omkring 30 procent av de kvinnor, som börjar en arbetsmarknadsutbildning under ett år, gör det inom ramen för en vård- och omsorgsinriktad kurs. Motsvarande uppgift för män är cirka 5 procent. Ungefär 20 procent av de män som påbörjat arbetsmarknadsutbildning under senare år har gjort det inom en transportinriktad utbildning. För kvinnorna var motsvarande andel 1 procent. Inom utbildningar som är orienterade mot byggsektorn var andelarna 10 procent bland män och 1 procent bland kvinnor.

Även inom den förberedande utbildningen är männen i majoritet bland deltagarna, även om könsfördelningen är något jämnare än inom arbetsmarknadsutbildning.

---

<sup>2</sup> De senaste offentliggjorda uppgifterna från AMS om deltagare i olika arbetsmarknadspolitiska program avser år 2005.

AMS har ett uppdrag att bidra till att bryta den strikta könsuppdelningen av yrkesvalen på arbetsmarknaden. Här finns uppenbarligen betydligt mer att göra.

#### 4.5.1 Deltagarnas åldersfördelning

Deltagarna i arbetsmarknadsutbildning är ganska unga. År 2005 var drygt två tredjedelar eller 70 procent av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning mellan 20 och 40 år. Detta trots att det hela tiden har funnits en strävan efter att begränsa antalet personer under 25 år i arbetsmarknadsutbildning. Bland samtliga arbetslösa och deltagare i program utgjorde andelen i dessa åldrar enbart 53 procent.

Av deltagarna i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning i åldrarna mellan 25 och 64 år hade 22 procent enbart förgymnasial utbildning år 2005. Motsvarande uppgift för deltagarna i förberedande utbildning var 27 procent. Det betyder att de lågutbildade var klart överrepresenterade inom båda verksamheterna i relation till sin andel av befolkningen som helhet, men däremot inte som andel av de arbetslösa.

De utrikes födda utgjorde 25 procent av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning och 35 procent av deltagarna i förberedande utbildning år 2005. De utgjorde samtidigt 23 procent av samtliga arbetslösa. Utrikes födda var alltså kraftigt överrepresenterade bland deltagarna i förberedande utbildning.

#### 4.5.2 Deltagarnas försörjningsbakgrund

Ser man till försörjningssituationen bland utbildningsdeltagarna framgår att beroendet av arbetslöshetsunderstöd var högre bland deltagare i utbildning jämfört med gruppen öppet arbetslösa.

**Tabell 4.3 Andelar med olika slags försörjning i procent år 2003 av dem som var öppet arbetslösa respektive deltog i arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning år 2004. Åldrarna 20–64 år**

	<i>Arbete</i>	<i>A-und.</i>	<i>F-stöd</i>	<i>Ingen</i>
Öppet arbetslösa	63	23	7	6
Deltagare i arbetsmarknadsutbildning	47	44	5	4
Deltagare i förberedande utbildning	39	44	10	7
<i>Totalt</i>	<i>61</i>	<i>25</i>	<i>8</i>	<i>6</i>

A-und=arbetslöshetsunderstöd (a-kassa eller aktivitetsstöd)

F-stöd=försörjningsstöd (eller ekonomiskt bistånd)

*Källa:* SCB, Lisadatabasen.

Uppgifterna i tabell 4.3 illustrerar det förhållandet vi också diskuterade i kapitel 2. En stor andel av de öppet arbetslösa och deltagare i program har långa sammantagna inskrivningstider på arbetsförmedlingen. 30 procent av dem som var registrerade som öppet arbetslösa under år 2004 försörjde sig huvudsakligen på arbetslöshetsunderstöd eller försörjningsstöd året innan. Bland deltagarna i arbetsmarknadsutbildning var det enbart 47 procent som huvudsakligen hade försörjt sig via förvärvsarbete året innan. Av deltagarna i förberedande utbildning var motsvarande andel år 2004 så låg som 39 procent. De som deltar i utbildningsinsatser har generellt sett haft en besvärligare etablerings- och försörjningssituation än dem som är öppet arbetslösa. Dessutom framgår det, som väntat, att de som deltagit i förberedande utbildning har haft större problem än dem som deltagit i arbetsmarknadsutbildning.

#### 4.5.3 Försörjning och etnicitet

Vi nämnde tidigare att gruppen utrikes födda är kraftigt överrepresenterade såväl bland öppet arbetslösa som bland deltagare i utbildningsinsatser. Frågan är då hur det ser ut om vi relaterar födelseområde till försörjningssituation. I tabell 4.4 relateras födelseområde till försörjningsstödsberoende.

**Tabell 4.4** Procentuell fördelning på olika födelseområden av öppet arbetslösa respektive deltagare i arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning år 2004 av dem som huvudsakligen levde på försörjningsstöd år 2003. Uppdelat på kvinnor och män. Åldrarna 20–64 år

	Kvinnor	Män	Totalt
<i>Öppet arbetslösa</i>			
Sverige	50	49	49
Norden utom Sverige	2	2	2
Europa utom Norden	13	11	12
Utomeuropa plus okänd	35	38	37
<i>Arbetsmarknadsutbildning</i>			
Sverige	42	45	44
Norden utom Sverige <sup>2</sup>	2	1	1
Europa utom Norden	19	15	17
Utomeuropa plus okänd	37	39	38
<i>Förberedande utbildning</i>			
Sverige	42	40	39
Norden utom Sverige	3	1	2
Europa utom Norden	14	12	15
Utomeuropa plus okänd	41	47	44
<i>Totalt</i>			
Sverige	48	48	48
Norden utom Sverige	2	2	3
Europa utom Norden	13	11	12
Utomeuropa plus okänd	35	39	37

Källa: SCB. Lisadatabasen.

Inte oväntat är utrikes födda starkt överrepresenterade bland personer som varit registrerade som öppet arbetslösa och programdeltagare under år 2004 och som huvudsakligen försörjde sig via ekonomiskt bistånd under 2003. Överrepresentationen gäller främst utomeuropeiskt födda. Som framgår av tabell 4.4 utgjorde de sistnämnda cirka 38 procent av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning och 44 procent av deltagarna i förberedande utbildning. Som jämförelse kan nämnas att de utrikes födda totalt sett – exklusive flyktingar – utgjorde 36 procent av samtliga personer som beviljades ekonomiskt bistånd år 2006 (Socialstyrelsen 2007). Dessa data stärker också bilden av att utrikes föddas behov av ekonomiskt

bistånd är påtagligt relaterat till arbetslöshet samtidigt som utrikes födda är en prioriterad grupp i arbetsförmedlingens verksamhet.

#### 4.5.4 Prioriterade grupper

Uppgifterna om utbildningsdeltagarnas utbildningsbakgrund och etnicitet, liksom deras försörjningssituation, illustrerar också att arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen vänder sig till olika grupper.

De så kallade prioriterade grupperna – funktionshindrade, långtidsarbetslösa och utrikes födda – utgjorde år 1998 en större andel av kursdeltagarna i arbetsmarknadsutbildning än av det totala antalet arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. År 2005 var det bara de utrikes födda som var något överrepresenterade bland deltagarna i arbetsmarknadsutbildning. Funktionshindrade och långtidsarbetslösa var i stället underrepresenterade. Bilden bör emellertid kompletteras.

Deltagare i arbetsmarknadsutbildning har också en ganska lång inskrivningstid på arbetsförmedlingen sett över en längre tidsperiod. Enligt Statskontorets beräkningar var den genomsnittliga inskrivningstiden 805 dagar över en femårsperiod för deltagare i arbetsmarknadsutbildning, jämfört med 740 dagar för övriga arbetsökande. Statskontorets slutsats i en studie om styrningen av arbetsmarknadsutbildningen, som utförts på utredningens uppdrag, är att de som deltagit i arbetsmarknadsutbildning framstår som bättre rustade för arbete än tidigare, men att de av olika skäl har fastnat i relativt långa arbetslöshetsperioder (Statskontoret 2007a). Med största sannolikhet har 70-procentsmålet spelat en viktig roll för att skärpa resultattankandet vid anvisning och upphandling av arbetsmarknadsutbildning.<sup>3</sup>

## 4.6 Resultat av arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsutbildningens effektivitet kommer att analyseras närmare i kapitel 9. Här ska vi ge en övergripande bild av utfallen av arbetsmarknadsutbildning ur ett antal olika avseenden. Hur många får jobb efter utbildningen? Hur många avbryter en arbetsmark-

---

<sup>3</sup> I bilaga 7 presenterar utredningen en mer detaljerad analys av 70-procentsmålets betydelse.



nadsutbildning? Redovisningen baseras i huvudsak på de uppgifter som AMS presenterar.

Till att börja med kan vi alltså konstatera att andelen som har ett jobb 90 dagar efter att ha avslutat en arbetsmarknadsutbildning har ökat från 60 procent 2001 till över 70 procent i dag (AMS, 2001; AMS, 2004).<sup>4</sup> År 2003 uppnåddes 70-procentsmålet. Det ska emellertid noteras att skillnaderna mellan länen är stora. Storstadsregioner har haft lättare att uppnå målet än utpräglade landsbygds-län. Men bilden är långt ifrån entydig. År 2004 uppnåddes det bästa resultatet i Jönköping där 84 procent av utbildningsdeltagarna fick jobb. I Västernorrland var motsvarande andel drygt 80 procent. I Stockholms län var resultatet relativt dåligt, strax under 70 procent.

Resultaten varierar naturligtvis också mellan olika yrkesområden. Bäst resultat år 2004 hade utbildningar inom yrkesinriktningarna vård och omsorg och pedagogik. Mer än 75 procent av deltagarna fick jobb efter kursernas slut. Sämst resultat visade kurser under utbildningstitlarna ekonomi och samhällsvetenskap, teknik och naturvetenskap samt restaurangverksamhet.

#### 4.6.1 Deltagarnas motivation

Motivationen bland deltagarna i arbetsmarknadsutbildning tycks vara ganska hög. I AMS enkätundersökning för deltagare i arbetsmarknadsutbildning år 2004 angav omkring 90 procent att de haft "aktiva skäl" till att gå utbildningen. Det vanligaste motivet var att förbättra kompetensen inom ett yrke som man var bekant med sedan tidigare. 7 procent uppgav "passiva skäl" till att gå en arbetsmarknadsutbildning, dvs. man gick utbildningen därför att man blivit anvisad. 75 procent av deltagarna upplevde också att chanserna att få ett arbete hade ökat efter utbildningen.

Drygt 10 procent av deltagarna avbröt utbildningen. Den vanligaste orsaken till att inte fullfölja en utbildning var att man hade fått ett arbete. Men det är också uppenbart att det finns en grupp som avbrutit för att man inte har ansett att utbildningen motsvarat förväntningarna. Bland avbrytarna var det knappt 50 procent som menade att utbildningen inte förbättrat deras jobbchanser.

Deltagarnas motivation spelar enligt AMS bedömningar en mycket viktig roll för både studieresultat och jobbutsikter.

---

<sup>4</sup> Se figur 9.1 i kapitel 9.

Uppläggningsen av kurserna, t.ex. inslagen av praktik, tycks också ha betydelse. Av dem som hade gått en arbetsmarknadsutbildning med praktikinslag var det 8 procentenheter fler som uppgav att de hade jobb sex månader efter kursens slut jämfört med dem som gått en utbildning utan praktik (AMS, 2004).

#### **4.7 Sammanfattande slutsatser**

I detta kapitel har framgått att arbetsmarknadsutbildning i dag utslutande ska omfatta upphandlad yrkesutbildning. Deltagarvolymerna har minskat kraftigt. Samtidigt har 70-procentsmålet förmodligen haft två avgörande effekter. För det första har målet lett till en mycket mer grannliga prövning av arbetslösas förutsättningar att klara en utbildning. För det andra har upphandlingen av yrkesutbildningen blivit mer anpassad till företagets kvalifikationskrav och rekryteringsbehov. En större andel får jobb efter genomgången utbildning.

Frågan är då vilken betydelse den förberedande utbildningen har. Hur kan man se på den förberedande utbildningens omfattning och inriktning mot bakgrund av de förändringar som präglar arbetsmarknadsutbildningen under senare år? Det är en av huvudfrågorna i kapitel 5.

## 5 Förberedande utbildning

### 5.1 Bakgrund

Till följd av den påtagliga sysselsättningskrisen under 1990-talet, ökade belastningen på arbetsmarknadspolitiken avsevärt. Den hårda konkurrensen om sysselsättningstillfällena medförde högre kompetenskrav på arbetskraften, vilket i synnerhet slog hårt mot långtidsarbetslösa, lågutbildade, funktionshindrade och den växande gruppen immigranter. Tanken var att den förberedande utbildningen i första hand skulle utgöra ett steg på vägen mot en yrkesutbildning, som i sin tur skulle leda till arbete. Möjligen kunde även en sidoeffekt i form av ökad studiebenägenhet och högskolestudier betraktas som välkommen.

I praktiken utvecklades den förberedande utbildningen till ett vidare instrument än att bara utgöra en förberedelse för yrkesutbildning. Tester, validering, orientering och motivationshöjande inslag introducerades vilket medförde att den förberedande utbildningen blev ett slags sorteringsverktyg som avlastade förmedlingspersonalens arbete. Leverantörer av dessa kurser var såväl privata utbildningsföretag som folkhögskolor och kommunala vuxenutbildningar. Syftet med de förberedande utbildningarna blev heterogent och det blev oklart vilka utfall som kunde betraktas som framgångsrika.

Statistiska uppföljningar av förberedande utbildning visar att deltagarnas utfall i yrkesutbildning eller arbete i stora drag har uteblivit och att rundgången av arbetssökande mellan arbetslöshet, arbetsmarknadspolitiska program och avaktualiseringar från arbetsförmedlingen fortfarande förefaller vara ett stort problem. Beroende på konjunkturläge visar statistiken på stora variationer i andelen deltagare som efter förberedande utbildning går till arbete, vilket snarare bekräftar farhågan om att den förberedande utbildningen i sig inte har påverkat sysselsättningsgraden. Andelen

övergångar till arbetsmarknadsutbildning är acceptabel för vissa typer av förberedande utbildningar, men är endast marginell inom andra.

I direktiven till utredningen betonas nödvändigheten av att kartlägga den förberedande utbildningens kvalitet, effektivitet, innehåll och inriktning. Utredningen ska göra en bedömning av i vilken utsträckning den förberedande utbildningen kan motiveras utifrån det arbetsmarknadspolitiska uppdraget samt om det finns skäl att föreslå en annan organisation för delar av insatsen. Därutöver ska utredningen undersöka varför övergångarna från förberedande utbildning till arbetsmarknadsutbildning är så låg och om styrningen har betydelse i sammanhanget samt föreslå hur den kan effektiviseras.

## 5.2 Historik

### 5.2.1 Framväxten av förberedande utbildningar

Den faktiska uppkomsten av förberedande utbildningar kan härledas tillbaka till lågkonjunkturåren 1957–1959 då arbetsmarknadsutbildningen fick ett uppsving samtidigt som AMS gavs möjlighet att ge utbildningsbidrag till kursdeltagare i det reguljära utbildningsväsendet. Det senare öppnade för möjligheten att involvera teoretiska ämnen i undervisningen. Under början av 1960-talet mjukades successivt villkoren upp så att arbetsmarknadsutbildningen även kunde beviljas för arbetssökande som ansågs vara svårplacerade (SOU 1978:60).

Bakgrunden var att majoriteten av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning inte hade någon allmän skolutbildning utöver folkskolan. Skolöverstyrelsen och AMS beslutade i samråd att utvärdera möjligheter att generellt införa ämnen av allmänbildande karaktär i arbetsmarknadsutbildningen för att därigenom höja kursdeltagarnas allmänbildningsnivå och samtidigt underlätta rekryteringen till yrkesutbildningen (Gustavsson, 1970).

Inledningsvis gick de förberedande kurserna under benämningen *preparandkurser* och syftet var att tillgodose individuella behov av förkunskaper före viss yrkesutbildning. Tanken var att undervisningen alltmer skulle inriktas mot det planerade yrkesmålet. Kurser i allmänna ämnen tillkom 1969. Syftet var att alla deltagare som saknade grundskoleutbildning eller motsvarande och

som skulle genomgå yrkesutbildning där preparandkurs inte krävdes, skulle erbjudas en allmänorienterande utbildning. Utbildningsjämlighet var det bärande motivet. Organisatoriskt var de förberedande kurserna åtskilda från själva yrkesutbildningen. Olika modeller med att varva teori- och yrkesundervisningen utarbetades och prövades. Deltagarna i försöksverksamheten förespråkade generellt att teorikurserna skulle föregå yrkesutbildningarna, men detta synsätt skulle sedermera komma att ändras (Thång, 1982).

Förberedande utbildning nämns formellt i regelverket först 1975 när den då rådande arbetsmarknadspolitiska förordningen (1966:368) ändrades. Förordningen utökades och arbetsmarknadsutbildningen gavs en egen rubrik med preciseringar av vad verksamheten skulle innehålla och vilka målgrupper som var aktuella för insatsen.

### Arbetsmarknadsutbildning

#### *Allmänna bestämmelser*

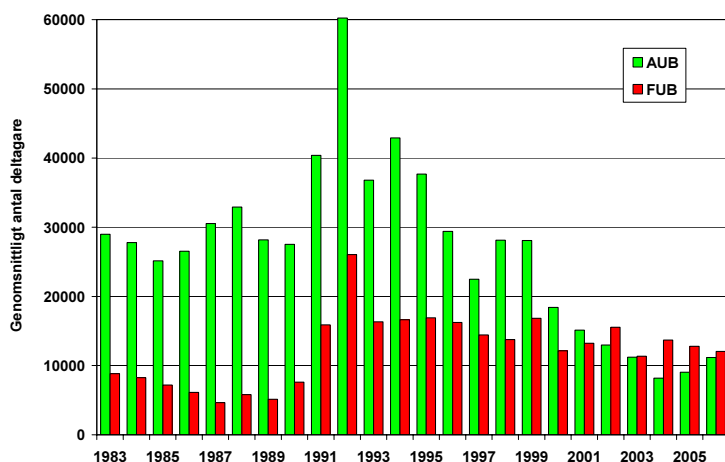
13 § Arbetsmarknadsutbildning utgör sådan yrkesutbildning och annan utbildning samt sådana orienterande och förberedande kurser som någon genomgår av arbetsmarknadsskäl efter beslut av arbetsmarknadsmyndighet enligt denna kungörelse eller enligt bestämmelser som regeringen meddelar i annan ordning.  
(1975:822)

### 5.2.2 Expansion och effektivitetsproblem

Den ursprungliga tanken att förberedande kurser skulle ge deltagarna bättre förutsättningar i yrkeslivet eller att de lättare skulle kunna tillgodogöra sig en yrkesutbildning tycktes länge fungera relativt väl. I betänkandet av kommittén för arbetsmarknadsutbildning och företagsutbildning (KAFU) genomfördes flera omfattande studier gällande deltagare i arbetsmarknadsutbildning (inklusive förberedande kurser) under 1970- och 1980-talet. Resultaten tyder på att deltagarnas benägenhet att studera vidare efter en utbildning för arbetslivet hade ökat. De förberedande kurserna ansågs innehållsmässigt motiverade och föranledde ingen nämndvärd kritik beträffande innehåll och syfte (SOU 1983:22).

Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet medförde en påtagligt ökad arbetslöshet och en betydande ökning av antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning. De förberedande kursernas andel av arbetsmarknadsutbildningen ökade från att under 1980-talet motsvara omkring 20 procent, till mellan 30 och 40 procent under 1990-talet. Orsaken till ökningen motiverades av att strukturomvandlingen synliggjorde de kompetensbrister som fanns hos den arbetskraft som blivit arbetslös. Länsarbetsnämnderna fann att endast yrkesutbildningar inte skulle räcka till för att avhjälpa existerande brister. Många arbetssökande behövde mer grundläggande kunskaper i exempelvis kärnämnen och informationsteknologi för att dessa skulle bli konkurrenskraftiga på arbetsmarknaden. Därtill fick arbetsmarknadsutbildningen i brist på tillgängliga alternativ även omfatta sysselsättningsskapande aktiveringsinsatser för att förhindra utförsäkring från arbetslöshetskassan. På sikt blev denna lösning ohållbar eftersom upphandlad arbetsmarknadsutbildning med god marginal var, och fortfarande är, det dyraste alternativet bland de arbetsmarknadspolitiska programmen. År 1993 infördes nya inslag i arbetsmarknadspolitiken såsom ungdomspraktik och arbetslivsutveckling (ALU) i syfte att aktivera de arbetssökande och förhindra dem från att bli utförsäkrade. Volymerna i arbetsmarknadsutbildning sjönk därefter återigen, men omfattningen av förberedande kurser skulle förbli stort (se figur 5.1).

**Figur 5.1** Genomsnittligt antal kvarstående i förberedande utbildning (FUB) och arbetsmarknadsutbildning (AUB) 1983–2006



Källa: AMS.

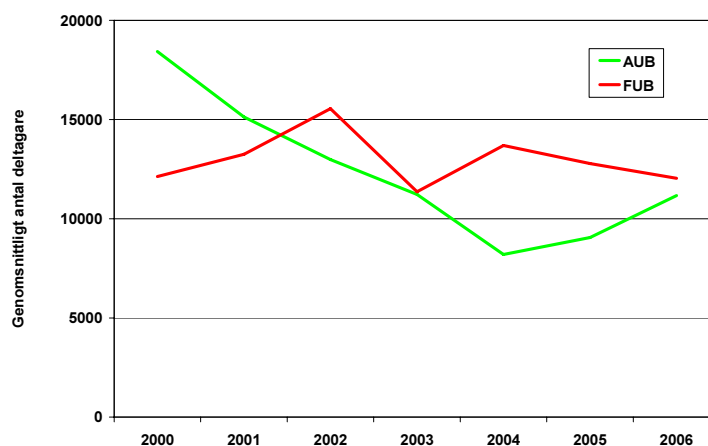
Det mer omfattande och vidare innehållet i de förberedande utbildningarna påverkade andelen övergångar till yrkesutbildning i negativ riktning. Riksdagens Revisorer anmärkte 1996 på den låga andelen deltagare som gick vidare till yrkesutbildning och anmodade AMS att analysera orsaken till detta. Problemet visade sig dock kvarstå. I en departementsskrivelse från Näringsdepartementet år 2000 konstaterades att andelen övergångar till yrkesutbildning ett halvår efter utbildningslut uppgick till mindre än 10 procent under hela 1990-talet. Det var i själva verket vanligare att deltagarna började en ny förberedande utbildning än en yrkesutbildning (Ds 2000:38).

Flera väsentliga förändringar inträffade runt millennieskiftet. År 1999 infördes 70-procentsmålet för arbetsmarknadsutbildningar med yrkesinriktning vilket skulle medföra en mer restriktiv hållning vad gäller rekrytering av antalet deltagare. I augusti 2000 förändrade regeringen förordningen för arbetsmarknadspolitiska program genom att arbetsmarknadsutbildning blev ett enskilt program som endast skulle bestå av yrkesinriktade utbildningar.

Den förberedande och orienterande utbildningen karakteriserades som en insats under programmet förberedande insatser.<sup>1</sup>

Separationen av de båda utbildningsinsatserna ledde relativt snabbt till att arbetsmarknadsutbildningen effektiviserades, i bemärkelsen högre placeringsgrad och bättre kvalitet. Mindre positivt var att kopplingen mellan förberedande utbildning och arbetsmarknadsutbildning tycktes försvagas. Om logistiken hade fungerat väl hade ökade deltagarvolymen i förberedande utbildning följts av ökade deltagarvolymen i arbetsmarknadsutbildning. Erfarenheterna från 2000-talet talar snarare för att de båda utbildningsformerna substituerade varandra (se figur 5.2).

**Figur 5.2** Genomsnittligt antal deltagare i förberedande utbildning (FUB) och arbetsmarknadsutbildning (AUB) 2000–2006



Källa: AMS.

Sedan år 2002 har det varit fler deltagare i förberedande utbildning än i arbetsmarknadsutbildning. Förutom att 70-procentsmålet medförde en ökad selektivitet i arbetsmarknadsutbildningen hade behovet av förberedande utbildningar för långtidsarbetslösa blivit mera påtagligt. Den växande skaran arbetsökande tillhörande aktivitetsgarantin ledde till ökade inslag av motivationshöjande kurser vilket sällan resulterade i att individerna blev redo för en

<sup>1</sup> Övriga insatser under programmet förberedande insatser var arbetslivsinriktad rehabilitering, aktiviteter inom vägledning och platsförmedling samt datortek.



kvalificerad yrkesutbildning med inriktning på bristyrken. Ett annat inslag som missgynnade övergångarna till yrkesutbildning var att andelen förberedande utbildningar som bedrevs av det reguljära utbildningsväsendet eller som hade finansierats av en extern intressent tenderade att öka. Då många deltagare gick kurser som inte hade upphandlats av länsarbetsnämnden försvårades också möjligheterna att planera en god logistik mellan förberedande utbildning och arbetsmarknadsutbildning. Även om det fanns svaga tendenser till ökad genomströmning under åren 2002 till 2005, uppgick den inte till mer än 15–20 procent.

### 5.2.3 Återrapporteringar och åtgärdsförslag

I regleringsbrevet för 2005 anmodade regeringen AMS att analysera orsakerna till utfallen efter olika förberedande utbildningar och redovisa vilka insatser som görs för att förbättra genomströmningen. I uppdraget ingick även att lämna förslag på hur delar av den förberedande utbildningen skulle kunna ordnas på annat sätt.

I en återrapportering från AMS till regeringen år 2005 framhålls att den förberedande utbildningen aldrig har målstyrts på ett lika uttalat sätt som arbetsmarknadsutbildningen, där målet att den senare insatsen ska leda till arbete var välkänt inom organisationen. I rapporten konstateras att de varierande behoven hos många av deltagarna i förberedande utbildning har lett till att insatsen har fått fylla en lång rad uppgifter. Handläggarna på arbetsförmedlingen uppfattade inte att den förberedande utbildningen primärt skulle förbereda för arbetsmarknadsutbildning, utan snarare fungera som en generell förberedelse för inträde på arbetsmarknaden, likvärdig med andra arbetsmarknadspolitiska insatser.

AMS nämner i rapporten flera åtgärder som man hade möjlighet att påverka internt, bland annat att den förberedande utbildningen behövde få en bättre arbetsmarknadsanknytning och att såväl personal som deltagare behövde få en tydligare bild av vad insatsen förväntades leda till på längre sikt. Vidare framhåller AMS att kategoriseringarna av utbildningsinsatserna behövde skärpas och att projekt utan utbildningsinslag felaktigt förekommit. Det finns också en antydning om att reguljära utbildningar på grund- och gymnasienivå har använts för deltagare som inte tillhört de prioriterade grupper som regelverket tillåter.

I rapporten framgår även AMS önskan om en förordningsförändring som skulle strama upp användandet och tydliggöra innehållet i den förberedande utbildningen. Förslaget bygger på att AMS skulle förfoga över ett utbildningsprogram som harmoniserade med arbetsförmedlingens nyinrättade tjänst för arbetssökande – *utbildning till arbete*. Under detta program skulle det återfinnas tre olika insatser vilka inkluderade arbetsmarknadsutbildning (yrkesutbildning), validering och förberedande utbildning. Den sistnämnda insatsen skulle inskränkas till att innehålla teoretiska studier, starta eget kurser och svenskundervisning för invandrare (sfi). Validering skulle innehålla yrkesbedömning och yrkesintroduktion. Motivationshöjande inslag skulle lyftas ut från utbildningsprogrammet och tillföras insatser tillhörande aktivitetsgarantin. Regeringen valde dock att inte agera vad gäller förändringar i regelverk, eftersom förslaget skulle medföra ytterligare en insats i den redan talrika floran av arbetsmarknadspolitiska program och insatser.

### **5.3 Beskrivning och utfall av förberedande utbildning**

Arbetsförmedlingens förutsättningar för att bedriva förberedande utbildning 2007 har förändrats markant jämfört med tidigare år under 2000-talet. Omfattningen på verksamheten begränsas av tillgången på aktivitetsstöd (deltagarnas försörjning) och upphandlingsmedel (köp av kurser hos anordnare). Regeringen har visserligen inte ramat användandet av förberedande utbildning i regleringsbrevet, men då båda dessa anslagskällor har reducerats kraftigt inför budgetåret 2007, har AMS sett sig tvungen att liksom för flertalet andra arbetsmarknadspolitiska program begränsa omfattningen av förberedande utbildning. Antalet deltagare uppgick under våren 2007 som mest till 7 000 personer, jämfört med 14 000 under samma period 2006.

#### **5.3.1 Regelverk**

Den förberedande utbildningens utformning styrs i huvudsak av förordningen om arbetsmarknadspolitiska program (2000:634). De grundläggande förutsättningarna för deltagande är desamma som

för alla andra arbetsmarknadspolitiska program, dvs. att deltagaren är minst 25 år<sup>2</sup>, är eller riskerar att bli arbetslös och att denne söker arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen.

Förberedande utbildning är en insats under programmet *Förberedande insatser* vilket enligt förordningen avser ”individuellt anpassade arbetsmarknadspolitiska insatser av vägledande, rehabiliterande eller orienterande karaktär för den som särskilt behöver förbereda sig för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program eller arbete”. I förordningen specificeras bland annat att utbildning kan upphandlas eller bedrivas i det reguljära utbildningsväsendet.<sup>3</sup> Kortfattat innebär det att den senare utbildningsformen kan bestå av svenskundervisning för invandrare (sfi), eller grundskole- eller gymnasieutbildning för den som tar del av aktivitetsgarantin, är långtidsinskriven invandrare eller har ett funktionshinder. Med undantag för vissa begränsade målgrupper kan utbildningarna bedrivas längst sex månader.

I praktiken har en tredje anordnarform växt fram under 2000-talet. Det är förberedande utbildningar som finansieras av en extern intressent. Ett exempel på tillkomsten av en sådan utbildning är när ett utbildningsföretag går samman med arbetsförmedlingen och ansöker om ESF-medel<sup>4</sup> för att bland annat främja integration, mångfald, jämställdhet eller ökad anställningsbarhet. Ett annat exempel är när Försäkringskassan upphandlar utbildningsinsatser för långtidssjukskrivna personer som ska återgå till arbetskraften. I båda dessa fall medfinansierar arbetsförmedlingen utbildningsinsatserna genom att betala aktivitetsstöd till deltagarna.

Det finns flera förklaringar till att innehållet i de förberedande utbildningarna är så heterogent. En är självfallet att de arbetsökande faktiskt har olika behov vilket gör det lämpligt att variera insatserna. En annan förutsättning är att regleringsbrevet för Arbetsmarknadsverket inte utesluter att medel kan användas till annat än utbildning. När dessutom externa finansiärer kan bidra till verksamheten vidgas möjligheterna för vad de förberedande utbildningarna kan innehålla.

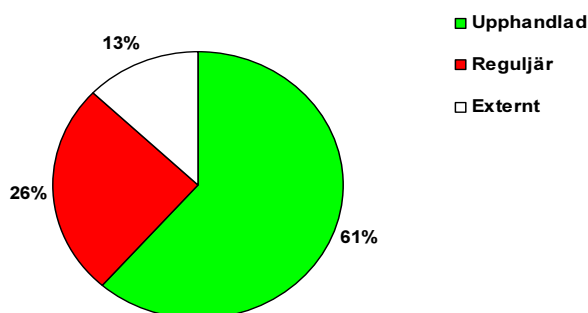
---

<sup>2</sup> Den arbetsmarknadspolitiska förordningen förändrades i december 2007, vilket bland annat innebar att åldersgränsen för delta i arbetsmarknadspolitiska program ändrades från 20 till 25 år.

<sup>3</sup> Det reguljära utbildningsväsendet avser i sammanhanget det offentliga skolväsendet för vuxna, folkbildningen och högskolan.

<sup>4</sup> Europeiska Socialfonden.

Figur 5.3 Genomsnittligt antal deltagare i förberedande utbildning fördelat på typ av anordningsform 2006



Källa: AMS.

I figur 5.3 illustreras förekomsten av utbildningsformer baserat på genomsnittligt antal kvarstående deltagare år 2006. Relationerna mellan upphandlade, externt finansierade och reguljärt bedrivna utbildningar har varit relativt stabila sedan början av 2000-talet. Utbildningar som upphandlas av arbetsförmedlingen och anordnas av främst privata utbildningsleverantörer har således dominerat, men har numerärt sällan överstigit 8 000 deltagare per månad.

De senaste årens bild av att den förberedande utbildningen varit mer omfattande än arbetsmarknadsutbildningen gäller inte den upphandlade utbildningen. Arbetsförmedlingarna har även under år med låga volymer i arbetsmarknadsutbildning upphandlat mer yrkesutbildning än förberedande utbildning. De förhållandevis höga volymerna i förberedande utbildning förklaras i stället av att många deltagare återfunnits i det reguljära utbildningsväsendet (drygt en fjärdedel) samt externt finansierade utbildningar (cirka 13 procent). De två sistnämnda utbildningsformerna har samtidigt varit sällsynta i arbetsmarknadsutbildning.

Den inför budgetåret 2007 kraftigt reducerade medelstilledningen av framför allt köp av utbildning har dock rubbat ovanstående bild. Under första halvåret har förekomsten av upphandlade utbildningar minskat markant och uppgick inte till mer än i genomsnitt 3 000 deltagare.

### 5.3.2 Målgrupper

Det primära syftet med förberedande utbildning har inte varit att deltagarna ska nå ett arbete direkt efter insatsen. Denna utgångspunkt kan tyckas uppseendeväckande och omedelbart föranleda ett ifrågasättande över insatsens existens inom arbetsmarknadspolitiken. Många arbetssökande har dock behov av en kombination av insatser som tillsammans leder fram till en varaktig lösning på arbetsmarknaden. För personer som är i behov av en yrkesutbildning, kan utbildningstiden minimeras genom att i förväg bestämma vilken nivå eller vilka utbildningsmoduler som är nödvändiga för att höja kompetensen. För andra målgrupper är behovet av bas-kunskaper och självförtroendeträning stort, vilket gör att de först måste förbereda eller "uppradera" sin kompetens så att de via ytterligare program eller insatser på lång sikt blir eftertraktade på arbetsmarknaden.

Även om deltagarna i förberedande utbildning är en heterogen grupp med olikartade förutsättningar finns det goda belegg för att hävda att många av dessa deltagare har sämre förutsättningar än deltagarna i arbetsmarknadsutbildning eller många andra inskrivna på arbetsförmedlingen. I tabell 5.1 framgår det att nästan en tredjedel av deltagarna har en utbildningsbakgrund som motsvarar högst grundskola. Vidare är en stor andel utlandsfödda eller har något funktionshinder. Personer som tillhör aktivitetsgarantin har dokumenterat svårt att finna en plats på arbetsmarknaden. Under år 2006 tillhörde i genomsnitt en fjärdedel av deltagarna i förberedande utbildning aktivitetsgarantin, medan den senare gruppens representation i arbetsmarknadsutbildning var betydligt lägre. (Se även kapitel 4.)

**Tabell 5.1** Genomsnittlig andel deltagare i utbildning samt inskrivna på arbetsförmedlingen (Af) 2006 (procent)

Målgrupp	Förberedande utbildning	Arbetsmarknadsutbildning	Samtliga inskrivna på Af
Högst grundskoleutbildning	31	23	28
Funktionshindrade	22	10	20
Utlandsfödda	38	25	23
Tillhör aktivitetsgarantin	25	8	10
Saknar a-kassa	20	14	17

Källa: AMS.

Förutom ovannämnda mätbara variabler, finns ett antal mer svår-fångade förutsättningar som gör det svårt för vissa deltagare att på kort sikt få ett fotfäste på arbetsmarknaden. Flera utbildningsanordnare som utredningen har frågat vittnar om att det förekommer dolda hinder såsom bristande motivation, svaga språkkunskaper, dyslexi, frekventa sjukskrivningar, missbruk och även kriminalitet. Gruppen ser oftare problem än möjligheter, är ovillig att anta utmaningar och saknar ofta, trots flera års inskrivning på arbetsförmedlingen, en CV. I synnerhet bland äldre arbetssökande kan tempot i arbetslivet utgöra ett problem. De negativa tankarna och dåliga självförtroendet bidrar till bilden av att ett arbete snarare medför ökad stress, än bättre ekonomi eller ökad trygghet.

Många av de personer som har låg studiebenägenhet och som har varit utan arbete under en längre tid, lämnar ogärna den samhörighet man känner inför de övriga i gruppen. En nedtrappning av ersättningsnivåer för att öka sökaktiviteten har därför inte alltid avsedd effekt för just denna målgrupp. Den frustration som uppstår vid lägre ersättningar eller indragen a-kassa, övergår snabbt till en anpassning till de nya ekonomiska förutsättningarna. En betydligt effektivare, men mer svårframkallad effekt, uppstår när någon av deltagarna lyckas bryta sig loss från gruppen och får en anställning. Det för med sig att övriga i gruppen aktiverar sig eftersom de inte vill hamna på efterkälken gentemot övriga. Det innebär samtidigt att gruppen kan tendera att "bromsa" initiativrika kamrater.

Paldanius (2002) finner att arbetslösa som är ovilliga att investera i vuxenstudier agerar utifrån en för dem rationell bedömning baserad på den verklighet de lever i. Ointressets rationalitet handlar ofta om intresse för något annat, exempelvis att kunna återgå till det liv de levde innan de blev arbetslösa. Vuxenstudier kräver att individen bemödar sig att lägga kraft på sina studier. Lönen för den mödan uppfattas inte som tillräckligt värdefull, eftersom dessa individer värderar praktisk kompetens och yrkeserfarenhet högre. Paldanius påpekar även att utbildning kan leda till något främmande, ett annat liv och en annan status. Visserligen finns viljan att ta ett jobb och få en högre lön, men inte till priset av att man därvid måste lämna den egna gruppen eller byta klass-tillhörighet.

Åsenlöf (1999) behandlar samma problematik och hänvisar via åtskilliga intervjuer med arbetslösa män till att motviljan till studier i vuxen ålder ofta baseras på att man inte vill påminnas om

misslyckad skolgång. Att lämna en lång yrkeserfarenhet bakom sig och gå tillbaka till något negativt är för många helt otänkbart. Rädslan att inte klara av studierna och att hamna i samma situation som tidigare avskräcker.

Åsenlöfs slutsatser får i hög grad stöd av utbildningsleverantörernas erfarenheter. Många personer i denna målgrupp orkar inte med en utbildning eftersom de inte har tillräcklig uthållighet. Deras nyfikenhet på nya kunskaper räcker inte till, vilket innebär att de heller inte förmår att driva sig själva framåt. Ett subventionerat arbete eller en praktik är sannolikt mer effektivt eftersom de då får större chans att bli uppmärksammade och känna att de gör nytta. Då blir de heller inte jämförda med andras inlärningsförmåga.

Statskontoret (2007b) kommer i en rapport om SAGA-satsningen (särskilda folkhögskolesatsningar för arbetslösa inskrivna i aktivitetsgarantin) fram till att studiemotivationen inte ökat bland vuxna deltagare. Statskontoret konstaterar att betydelsen av studiemotivation har underskattats och att den pedagogiska formen hos folkhögskolorna inte skiljer sig tillräckligt från reguljära vuxenstudier. När det gäller just SAGA-satsningen kan dock den låga benägenheten att läsa vidare med studielån även förklaras av att utbildningen var alltför kort för att ge behörighet för vidare studier och att höjd kompetens inte har kunnat styrkas.

### 5.3.3 Initiering av förberedande utbildning

Verksamhetsprocessen för förberedande utbildning är inte lika rigorös och omfattande som för arbetsmarknadsutbildning<sup>5</sup>. Kurser som ska förbereda inför yrkesutbildning ingår ofta i samma paket som de upphandlade arbetsmarknadsutbildningarna. De förberedande inslag som vanligtvis behövs inför en viss yrkesutbildning upphandlas således samtidigt som arbetsmarknadsutbildningen. I dessa fall kan den förberedande utbildningen betraktas som efterfrågestyrd.

För arbetssökande med mer djupgående problem räcker sällan en förberedande utbildning till för att på kort sikt leda dem vidare till arbetsmarknadsutbildning. Vissa länsarbetsnämnder talar ibland om att ”det behövs en förberedande utbildning före den förberedande”. Utgångspunkten i beslutet om upphandling är här de

<sup>5</sup> Verksamhetsprocessen för arbetsmarknadsutbildning beskrivs i utredningens delbetänkande, SOU 2007:18.

arbetssökandes behov. Arbetsförmedlingskontoren kommer efter gemensamma överläggningar fram till beslut om köp av "allmänförberedande" kurser, vilka innehåller kärnämnen, motivationshöjning och grundläggande IT-utbildning. Upphandlingarna sker oftast i form av ramavtal, där kontoren kan avropa platser mot befintligt utbud av kursplatser.

Rekryteringsförfarandet av deltagare är analog med behovsanalysen av förberedande utbildningar. Presumptiva deltagare till kurser som förbereder för yrkesutbildningar genomgår en omsorgsfull selektering där fallenhet, motivation och personliga egenskaper är avgörande. Rekryteringen till "allmänförberedande" kurser sker oftare genom att handläggarna på arbetsförmedlingen tar initiativ att anvisa deltagare som anses vara i behov av sådan insats.

### 5.3.4 Inriktningar av förberedande utbildning

AMS delade år 2001 in den förberedande utbildningen in i sju olika inriktningar; allmän teori, yrkesorientering, yrkessvenska, starta eget, motivationshöjande, nivåtest och kunskapsvalidering. Året efter tillkom en åttonde, svenskundervisning för invandrare (sfi). Inriktningarna har olika syften och är avsedda för olika målgrupper.

#### Allmän teori

Syftet med denna inriktning är främst att ge arbetssökande chansen att uppdatera sina kunskaper i olika kärnämnen. Detta blev särskilt aktuellt när kunskapslyftet upphörde och när möjligheterna för deltagare i aktivitetsgarantin fick chansen att studera på folkhögskola med aktivitetsstöd. Vad insatsen är tänkt att leda till kan naturligtvis variera beroende på individens färdigheter, men utgångspunkten är att öka studiebenägenheten och motivera arbetssökande att utbilda sig på högskolenivå.

Utfallet efter de allmänteoretiska utbildningarna motsvarar dock inte det tänkta syftet. Resultaten för 2006 års deltagare visar att drygt 60 procent av deltagarna antingen var arbetslösa, i ett arbetsmarknadspolitiskt program eller hade lämnat arbetskraften tre månader efter utbildningens slut. Endast en av tio gick vidare till arbetsmarknadsutbildning eller reguljära studier. Däremot befann sig närmare 30 procent i arbete.



En bidragande orsak till att förhållandevis många deltagare får arbete är att vissa utbildningar i praktiken är yrkesinriktade. Flertalet utbildningar inom yrkesområdet kultur och media har under senare år rubricerats och publicerats som allmän-teoretiska förberedande utbildningar. Detta bidrar självfallet till en missvisande bild av vilken typ av utbildningar som arbetsförmedlingarna bedriver, men gör det framför allt orimligt svårt för de arbetssökande som letar efter yrkesutbildningar inom kultur och media att hitta rätt på AMS hemsida.

Hälften av deltagarna i de allmän-teoretiska utbildningarna är dock anvisade till utbildningar inom det reguljära utbildningsväsendet. Bland annat har arbetssökande inom aktivitetsgarantin haft möjlighet att läsa upp kärnämnen på folkhögskolor inom ramen för den så kallade SAGA-satsningen. Eftersom de reguljära utbildningarna inte är upphandlade blir det svårare för länsledningen att kontrollera denna volymutveckling. Enskilda handläggare avgör om en anvisning till reguljär utbildning kommer till stånd.

### Yrkesorientering

Avsikten är att orientera och kartlägga deltagarna samt att fastställa en individuell utbildningsplan som på sikt ska leda till främst arbetsmarknadsutbildning. Denna inriktning kan beskrivas som den ”traditionella” förberedande utbildningen och utgör också den mest frekventa. Flertalet deltagare går utbildningar som har upphandlats, företrädesvis hos privata utbildningsanordnare.

Syftet med utbildningen uppfylls till stor del då nästan hälften av deltagarna började en arbetsmarknadsutbildning inom tre månader efter yrkesorienteringen. Det är en betydande ökning jämfört med år 2004. Av utbildningsbeskrivningarna framgår det samtidigt att yrkesorienteringen fungerar som ett sorteringsinstrument, där deltagare som kan yrkesbestämmas och uppnå nödvändiga kvalifikationer går vidare till arbetsmarknadsutbildning, medan flertalet andra får börja om eller delta i arbetsplatsförlagd praktik. Även här har det funnits exempel på yrkesutbildningar som egentligen borde ha kategoriserats som arbetsmarknadsutbildningar. Skiljelinjen mellan vad som är yrkesutbildning och förberedande kan ibland vara flytande och därför kan många deltagare gå kvar i den

förberedande delen, eftersom handläggarna då slipper den administration som uppkommer vid ny anvisning.

### Yrkessvenska

Med yrkessvenska avses svenskundervisning för en person som är utrikes född och som saknar tillräckliga språkkunskaper för att utöva ett yrke som denne är utbildad för. En språkutbildning kopplad till yrket borde således i hög grad leda direkt till arbete.

Statistiken för år 2006 visar att flertalet deltagare går ut i arbetslöshet eller helt enkelt lämnar arbetsmarknaden. Andelen övergångar till arbetsmarknadsutbildning efter tre månader är mycket låg, medan återinträde i förberedande utbildning är vanligare. Personerna behöver möjligen flera svenskkurser innan de är redo för arbetsmarknaden.

### Starta eget kurser

Starta eget kurser betraktas som förberedande eftersom målgruppen är personer som avser att starta eller möjligen vill veta mer om villkoren för att bedriva egen näringsverksamhet. Utbildningsinnehållet är vanligtvis grundläggande studier i marknadsföring, redovisning, skatteregler och juridik. Yrkeskunskaperna om den verksamhet de ska arbeta inom är normalt redan förvärvade. Starta eget utbildningarna bör därför främst leda till programmet start av näringsverksamhet.

Resultaten visar att ungefär en tredjedel av utbildningsdeltagarna har startat eget företag med hjälp av arbetsförmedlingen, vilket rimligen kan betraktas som ett bra utfall. Samtidigt är det många som befinner sig i arbetslöshet efter tre månader. Det kan visserligen betraktas som ett misslyckande, men starta eget utbildningen är i sig inte någon garanti för att arbetsförmedlingen gör en positiv bedömning av individens affärsidé. Utbildningen kan vara till nytta för en arbetssökande som ännu inte har någon konkret affärsidé. I dessa fall tar självfallet processen att få igång en näringsverksamhet längre tid, om den över huvud taget blir av.

## Motivationshöjande

Denna typ av kurser avser framför allt att motivera personer som varit utan arbete under en längre tid och som tvivlar på att kompetenshöjning leder till ökade möjligheter för avlönat arbete. Målgruppen för motivationshöjande insatser har under senare år i hög grad bestått av deltagare i aktivitetsgarantin, men även andra personer i motsvarande situation som behöver en kartläggning och en utvecklingsplan. Med ett sådant syfte är det logiskt att flera lösningar kan betraktas som tänkbara, men arbetsmarknadsutbildning är för många deltagare något som ligger längre fram i tiden.

Av flera kursbeskrivningar framgår att dessa insatser är regelrätta väglednings- och förmedlingsinsatser som har upphandlats, antingen av arbetsförmedlingen eller finansierats med ESF-medel. Då resurstillgången på Af-handläggare ofta varit en trängre sektor än medelstillgången på anslaget köp av utbildning, väljer arbetsförmedlingarna ibland att köpa dessa tjänster vilka man annars inte hinner utföra. Det är heller inte ovanligt att dessa insatser bedrivs som projekt, utan några egentliga inslag av utbildning. Problematiken hos målgruppen framgår tydligt av att kursuppläggen inte sällan innehåller ämnen som friskvård, hälsokost och privatekonomi.

Utfallet efter de motivationshöjande insatserna påminner en del om de allmänteoretiska. Närmare två tredjedelar blir arbetslösa, går till något arbetsmarknadspolitiskt program eller lämnar arbetskraften. Andelen som går till arbete är högre än genomsnittet för alla förberedande utbildningar, trots att denna inriktning rimligtvis bör inrymma många av de svagare grupperna på arbetsmarknaden. Övergångarna till arbetsmarknadsutbildning eller reguljära studier är emellertid mycket låg.

## Nivåtest

Det är sedan flera år tillbaka mycket vanligt att presumtiva deltagare till arbetsmarknadsutbildning först genomgår en teoretisk och/eller praktisk test eller bedömning i syfte att utröna vilken kompetensnivå personen befinner sig på och att man därigenom kan effektivisera tiden i arbetsmarknadsutbildning. Personen ifråga

är ofta yrkesbestämd och flertalet inträder följaktligen i arbetsmarknadsutbildning efter nivåtestet.

### **Kunskapsvalidering**

Med validering avses att man utforskar en individs reella kompetens, oavsett hur den är införskaffad. Praktisk yrkeserfarenhet eller utländsk utbildning kan på så sätt värderas. Det är också relativt många utrikes födda representerade i denna inriktning. En effektiv validering leder till arbete eller utbildning.

Statistiken för år 2006 vittnar om att ungefär en fjärdedel av deltagarna har arbete efter tre månader och att närmare hälften av deltagarna går vidare till arbetsmarknadsutbildning.

### **Svenskundervisning för invandrare (sfi)**

Sedan år 2002 är det tillåtet för arbetsförmedlingen att anvisa nyanlända invandrare i kommunalt introduktionsprogram till sfi i kommunal regi. Mycket få är redo (eller behöver) gå till arbetsmarknadsutbildning tre månader efter genomgången anvisad sfi. Antalet deltagare är fortfarande mycket begränsat.

### 5.3.5 Utfall efter förberedande utbildning

**Tabell 5.2 Utfall 90 dagar efter genomförd förberedande utbildning 2006 fördelat på inriktning**

Inriktning	Antal lämnat	Utfall %						
		arbete	arbetsl	program	aub	aub*	studier	övrigt**
Allmän teori	9 514	28 %	26 %	22 %	6 %	8 %	4 %	14 %
Yrkesorientering	19 588	21 %	20 %	9 %	38 %	47 %	2 %	10 %
Yrkesvenska	998	21 %	32 %	11 %	8 %	9 %	4 %	24 %
Starta eget	4 889	17 %	33 %	43 %	1 %	1 %	1 %	5 %
Motivationshöjande	14 786	29 %	27 %	24 %	3 %	4 %	3 %	14 %
Nivåtest	3 622	17 %	17 %	5 %	55 %	68 %	1 %	5 %
Kunskapsvalidering	3 523	23 %	24 %	8 %	36 %	45 %	2 %	8 %
Sfi	510	22 %	27 %	19 %	1 %	1 %	6 %	25 %
<b>Totalt</b>	<b>57 862</b>	<b>24 %</b>	<b>24 %</b>	<b>18 %</b>	<b>21 %</b>	<b>26 %</b>	<b>2 %</b>	<b>11 %</b>

\*) Avser deltagare som övergått direkt till arbetsmarknadsutbildning eller befann sig i arbetsmarknadsutbildning den 30:e eller den 90:e dagen efter avslutad förberedande utbildning. Kolumnen till vänster visar endast andelen deltagare som befann sig i arbetsmarknadsutbildning den 90:e dagen.

\*\*) Avser deltagare som har avaktualiserats från arbetsförmedlingen av känd eller okänd orsak, eller är inskrivna på arbetsförmedlingen i sökandekategori 14 (övriga sökande). En schablonmässig tolkning av detta utfall är att dessa personer vid uppföljningstillfället inte återfinns i arbetskraften.

Källa: AMS.

Andelen övergångar från förberedande utbildning till arbetsmarknadsutbildning 2006 har ökat jämfört med tidigare år på 2000-talet (jämför avsnitt 5.2.2). Det är emellertid bara inriktningarna nivåtest, yrkesorientering och kunskapsvalidering som i nämnvärd utsträckning bidrar till uppfyllandet av det primära målet – fler deltagare i arbetsmarknadsutbildning. Reguljära studier och arbete kan också betraktas som positiva utfall. Motivationshöjande och allmänteoretiska inriktningar leder i viss utsträckning till arbete, vilket möjligen förklaras av att dessa inriktningar felaktigt innehåller yrkesspecifika inslag. I övrigt är det tveksamt om innehållet i kurserna har fört deltagarna närmare en anställning. Förutom att deltagarna i starta eget utbildningar har gått vidare till programmet start av näringsverksamhet, är utfallen arbetslös, program och ”övrigt” negativa utfall. I de fallen där mer än hälften av deltagarna antingen är arbetslösa, i program eller i ”övrigt” kategorin, dvs. allmän teori, yrkesvenska, motivationshöjande och sfi, är det tvek-

samt om insatserna uppfyller sina syften, varken på kort eller på lång sikt.

En annan dimension är att studera utfallen efter utbildningstyp, vilket här avser om kurserna är upphandlade, reguljära eller externt finansierade. Tabell 5.3 vittnar om vissa avgörande skillnader. Deltagarna i upphandlade utbildningar går i relativt stor utsträckning vidare till arbetsmarknadsutbildning samtidigt som relativt få övergår till annat arbetsmarknadspolitiskt program eller lämnar arbetskraften. Deltagare som gått förberedande utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet eller där en extern finansiär upphandlat kurserna, får i högre grad arbete på kort sikt, men övergår i större utsträckning till annat program eller lämnar arbetskraften. Detta är sannolikt ett uttryck för en större förekomst av rundgång och att aktivitetsgarantideltagare återgår till utanförskap. Andelen övergångar till arbetsmarknadsutbildning är mycket låg.

**Tabell 5.3 Utfall 90 dagar efter genomförd förberedande utbildning 2006 fördelat på utbildningstyp<sup>6</sup>**

Utbildningstyp	Antal lämnat	Utfall %					
		arbete	arbetsl	program	aub	studier	övrigt
Upphandlad utbildning	46 010	23 %	26 %	15 %	25 %	2 %	10 %
Reguljär utbildning	7 294	27 %	15 %	34 %	3 %	6 %	15 %
Externt finansierad	4 555	30 %	25 %	20 %	9 %	4 %	12 %
<b>Totalt</b>	<b>57 862</b>	<b>24 %</b>	<b>24 %</b>	<b>18 %</b>	<b>21 %</b>	<b>2 %</b>	<b>11 %</b>

Källa: AMS.

En alternativ metod för att mäta övergångsfrekvensen är att studera hur många deltagare i arbetsmarknadsutbildning som först hade gått en förberedande utbildning. Statistiken för år 2006 vittnar om att andelen uppgick till 44 procent.

Ytterligare en aspekt som bör belysas är förekomsten av avbrott i kurserna. Utgångspunkten är att en hög fullföljandegrad sannolikt bidrar till att målsättningen med kursen blir uppfylld. Statistiken för år 2006 vittnar om att 20 procent av deltagarna avbröt sin anvis-

<sup>6</sup> Tabell 5.3 avser hur många som har slutat en förberedande utbildning, vilket divergerar med redovisningen i figur 5.3 som visar genomsnittligt antal kvarstående per månad. Skillnader i anvisningstider gör att relationerna mellan utbildningar som är upphandlade respektive i det reguljära utbildningsväsendet uppvisar olika andelsstorlek beroende på om man redovisar flöden eller kvarståendestatistik. Den genomsnittliga anvisningstiden för deltagare i det reguljära utbildningsväsendet uppgår till 128 dagar, vilket kan jämföras med 53 dagar för deltagare i upphandlade utbildningar.

ningsperiod, men även här varierar andelen som avbryter beroende på utbildningstyp. Avbrottsfrekvensen var 15 procent bland deltagare i upphandlade utbildningar och 24 procent bland deltagare som gått kurser i det reguljära utbildningsväsendet. Orsakerna till att deltagarna avbryter kurserna är flerfaldiga, men en relativt vanlig avbrottsorsak är att deltagaren uppger att han eller hon har fått arbete. 29 procent av deltagarna som avbröt en förberedande utbildning under år 2006 gjorde det på grund av att de fick ett arbete. Att deltagare befann sig i arbete efter förberedande utbildning var således vanligare bland dem som avbröt sina kurser än bland dem som fullföljde dem. Detta är också förklaringen till att sysselsättningsgraden till arbete var högre bland personer som deltagit i kurser inom det reguljära utbildningsväsendet jämfört med dem som gått upphandlade utbildningar.

Mycket talar för att de kurser som arbetsförmedlingen upphandlar bedrivs mer effektivt än i de fall där man skickar arbetsökande till det reguljära utbildningsväsendet eller till externt finansierade kurser. Den första aspekten är att andelen övergår till yrkesutbildning är betydligt högre än i de alternativa anordningsformerna. Därtill är tidsåtgången avsevärt kortare, samtidigt som fullföljandegraden är högre. Detta talar för att de upphandlade utbildningar är bättre planerade och att de i högre grad utgör en del av individens långsiktiga handlingsplan. Därmed ökar chanserna till en varaktig lösning för individens sysselsättningssituation.

### 5.3.6 Kostnader

Kostnaden för förberedande utbildningar utgörs dels av köp av upphandlad utbildning (inklusive eventuella resekostnader), dels av aktivitetsstöd till deltagarna. Vid utbildningar inom det reguljära utbildningsväsendet och externt finansierade utbildningar uppstår inga kurskostnader.

Den totala kostnaden för förberedande utbildning uppgick år 2006 till 2,5 miljarder kronor. Det är en minskning jämfört med 2005 och beror på ett lägre deltagarantal. Kostnaden för köp av utbildning och aktivitetsstöd ökade emellertid per deltagare.

**Tabell 5.5 Kostnad per person och månad för deltagare i förberedande utbildning 2001–2006**

År	Kurskostnad	Aktivitetsstöd	Totalt
2001	7 600	9 100	16 700
2002	6 200	9 900	16 100
2003	7 000	10 600	17 600
2004	9 500	10 800	20 300
2005	9 730	10 700	20 430
2006	10 360	11 000	21 360

*Källa:* Arbetsmarknadspolitiska program – Årsrapport 2006, Ure 2007:1 och Ura 2006:1, AMS.

#### 5.4 Enkätuppföljning av deltagare som avslutat förberedande utbildning fjärde kvartalet 2006

Då andelen övergår till arbetsmarknadsutbildning eller arbete under många år har varit begränsad kanske det finns alternativa insatser som skulle vara mer effektiva. Målgruppen för förberedande utbildning tillhör ofta grupper av arbetssökande med relativt svag förankring på arbetsmarknaden, vilket till stor del förklarar varför utfallet av den förberedande utbildningen varit så nedslående jämfört med flertalet andra arbetsmarknadspolitiska program.

Utredningen har sett ett stort behov av att få mer kunskap om deltagarnas förväntningar om den förberedande utbildningen, hur de har upplevt innehållet och om de tror att utbildningen påverkat deras chanser att etablera sig på arbetsmarknaden. Det finns även en misstanke om att mycket av innehållet egentligen inte är av utbildningskaraktär, även om sådan rubricering är vanlig.

För att ha möjlighet att göra en ordentlig genomlysning ur deltagarperspektiv genomförde utredningen en enkätundersökning ställd till deltagare som avslutade en förberedande utbildning under fjärde kvartalet 2006. Enkäten skickades ut till ett urval av 5 000 deltagare under april–maj 2007.

Hela enkätundersökningen med resultat, analyser, metod, urval, enkätfrågor, tabeller och statistisk analys presenteras i bilaga 3. Nedan sammanfattas de viktigaste resultaten från undersökningen.



### 5.4.1 Allmänna synpunkter på resultaten

Enkätundersökningen genomfördes under en osedvanligt stark högkonjunktur vilket sannolikt har påverkat såväl fullföljandegrad som sysselsättningsgrad. Historiskt sett finns det flera indikationer som talar för att avhoppet från arbetsmarknadspolitiska program ökar när konjunkturen är stark då deltagarna har lättare att skaffa sig arbete. Nästan hälften av deltagarna angav att de hade arbete vid enkätstillfället vilket är ett betydligt högre utfall än vad som tidigare har redovisats ovan baserat på AMS statistik. Konjunkturläget bedöms vara den viktigaste förklaringen till den relativt höga sysselsättningsgraden, men det är även troligt att enkätmetoden i sig har påverkat utfallet i positiv riktning eftersom man med enkäter når personer som annars inte meddelar arbetsförmedlingen att de har arbete. Ytterligare en omständighet som kan ha över-skattat sysselsättningsgraden är att bortfallet i enkätundersökningen var tämligen stort (39 procent). Det är troligt att personer som har lyckats är mer benägna att dela med sig av sina erfarenheter än de som inte har fått något arbete eller upplevt att arbetsförmedlingens insatser inte har lett någonstans.

Undersökningens främsta syfte var dock inte att utröna hur många som fick arbete utan snarare få en bild av deltagarnas värderingar. De skriftliga kommentarerna som deltagarna hade möjlighet att lämna antyder vitt skilda uppfattningar om insatserna och dess innehåll. Vissa deltagare var uppenbarligen lyriska över den hjälp de har fått, medan andra milt uttryckt har lämnat mycket hård kritik. Besvikelsen bland deltagarna över att flera kurser lades ned på grund av indragning av medel under senhösten 2006 var tydlig. Detta påverkade för övrigt fullföljandegraden i negativ riktning och eventuellt även drabbade deltagares helhetsintryck av den förberedande utbildningen.

### 5.4.2 Inriktningar

De *allmänsteoretiska* kurserna syftar i första hand till att stärka deltagarnas kunskaper i kärnämnen. Enkätundersökningen påvisar dock flera problem. En stor andel av deltagarna (40 procent) förefaller omotiverade. Då de har varit passiva i beslutet att gå kursen har de inför sig själva heller inte förankrat vilken nytta de skulle kunna ha av kunskaperna på längre sikt. Medianåldern bland

deltagarna i undersökningen var närmare 40 år vilket är anmärkningsvärt högt, särskilt med tanke på att kunskaperna i kärnämnen ska ligga till grund för ytterligare utbildningsinsatser som på sikt ska leda till arbete. Ett annat problem består i frånvaron av stöttning för grupper av deltagare med en svag ställning på arbetsmarknaden. Den hjälp dessa behöver i form av kompetenskartläggning, vägledning eller upprättandet av en handlingsplan får de inte i de allmänsteoretiska kurserna. Ytterligare ett problem är att kurserna till stor del bedrivs utan kontakter med arbetslivet, vilket medför en risk att deltagaren under studietiden snarare fjärras från arbetslivet. Om utfallet efter de allmänsteoretiska kurserna hade indikerat ökad studiebenägenhet hade kurserna uppfyllt sitt syfte, men då endast fem procent av respondenterna vid enkät tillfället angav att de bedrev reguljära studier verkar inte heller detta syfte uppnås. Det var fler deltagare som angav att de inte hade någon nytta av kursen, än deltagare som angav att de hade fått ökade teoretiska kunskaper.

*Yrkesorientering* syftar till att introducera arbetssökande till nya yrken. I praktiken innebär detta att den även har en selektionsfunktion beträffande vilka som kan gå vidare till en renodlad yrkesutbildning. En tredjedel av deltagarna i urvalet övergick direkt till en arbetsmarknadsutbildning. Av svaren i enkätundersökningen framgår att deltagarna är relativt välmotiverade och att kursinnehållet har haft en tydlig inriktning på arbetslivet. 70 procent av deltagarna gjorde under kurs tiden praktik eller studiebesök hos en arbetsgivare och lika många angav att de hade haft någon form av nytta av kursen. Närmare 40 procent av deltagarna som primärt varit omotiverade upplevde att chanserna till arbete hade ökat.

*Yrkessvenska* är anpassat för invandrare med tidigare yrkeserfarenhet, men som är i behov av svenskkunskaper inom ett visst yrke, ofta inom vård- och omsorgssektorn. Enkätundersökningen visar att deltagarna i hög grad var motiverade, att kursinnehållet var väl avpassat med mycket kontakter med arbetslivet. Deltagarnas bedömning av att kursen ökade chanserna till arbete var relativt stort och närmare 90 procent ansåg sig ha nytta av kursen. Att endast en tredjedel av deltagarna hade arbete vid enkät tillfället tycktes inte dra ned omdömet om kursen bland deltagarna. Yrkessvenska är den inriktning som i störst utsträckning leder till deltagarna läser vidare. Det bör samtidigt påpekas att den genomsnittliga tiden i yrkessvenska är jämförelsevis lång i sig.

*Starta eget* kurserna syftar till att individerna ska starta ett eget företag. Enkätundersökningen visar att deltagarna har varit mycket motiverade och att de har haft stor nytta av kursinnehållet. De har dessutom fullföljt utbildningarna i hög grad. *Starta eget* kurserna har en stor fördel i att målsättningen är tydligt formulerad och att deltagarna dessutom har goda förutsättningar med avseende på utbildningsnivå och arbetslöshetstid.

Förekomsten av *motivationshöjande* kurser antyder i sig att målgruppen är arbetssökande med ogynnsamma förutsättningar. Endast 40 procent av deltagarna angav något aktivt skäl att gå en förberedande utbildning. Enkätundersökningen visar emellertid att de motivationshöjande kurserna är relevanta i flera avseenden, även om de inte kan betraktas som utbildningsinsatser. Kursinnehållet upplevs som positivt i bemärkelsen att deltagarna har fått hjälp med att upprätta handlingsplaner, fått vägledning och i relativt hög grad även fått arbetsgivarkontakter. Negativt är dock att kurserna betraktades som "för lätta", vilket kan tolkas som att de inte fick tillräckligt med individuell handledning som i sig kan ha utmynnat i för mycket dödtid. Deltagarnas bedömning av jobbchanser eller nyttan av kursen var lägre än någon annan inriktning av de förberedande utbildningarna. Att majoriteten av deltagarna som avbryter kursen gör det på grund av arbete är knappast ett positivt resultat för kursen i sig. Av dem som hade arbete vid enkättilfället är det få som anger att de hade någon nytta av kursen. Därtill återgår flera till ett tidigare yrke.

*Nivåtest* kallas den form av förberedande utbildning som sannolikt är närmast kopplad till arbetsmarknadsutbildning. Deltagarna är framför allt nöjda med kursinnehållet som är väl disponerat med yrkesrelaterade moment. Jobbchanserna betraktas som goda och nyttan av kursen anses vara stor. Många deltagare går vidare direkt till arbetsmarknadsutbildning och redan efter ett halvår har merparten arbete. Det är även vanligt att deltagarna byter till ett yrke där de tidigare inte varit verksamma i. Det var relativt få deltagare som inför kursen var omotiverade, men bland dem som var det ansåg drygt hälften att jobbchanserna hade ökat efter kursen. Det bör i sammanhanget påpekas att deltagarna i nivåtest har relativt gynnsamma förutsättningar vad gäller utbildningsnivå och arbetslöshetstid.

Respondenterna som genomgått *kunskapsvalidering* ger ett något splittrat intryck. Validering är i sig inte någon utbildning och det är inte säkert att utfallet av den ska leda till en yrkesutbildning.

Utformningen och informationen kring en validering är dock viktig för att individen ska dra nytta av den. Av enkätresultaten att döma förefaller det som att värdet av en validering inte har gått fram till flera av deltagarna. Närmare 30 procent angav ett ”passivt” skäl att delta i validering och det var inte ovanligt att deltagarna ansåg att informationen om insatsen var missvisande. Den upplevda nyttan av validering låg under genomsnittet för alla förberedande utbildningar. Mera positivt var att närmare hälften hade arbete vid enkättilfället och att många av dessa hade bytt yrke, alternativt att det var deras första yrke.

#### *Statistisk analys*

Utredningen har med hjälp av enkätsvaren försök skatta sannolikheten att deltagarna får, eller åtminstone upplever sig få, ett positivt utfall av den förberedande utbildningen (se bilaga 3, appendix 4). Förberedande utbildningar som har yrkesförberedande inslag (nivåtest, yrkesorientering, kunskapsvalidering, starta eget och yrkessvenska) har jämförts med allmänförberedande kurser (allmän teori och motivationshöjning).

Den statistiska analysen visar att deltagare som har gått yrkesförberedande kurser har dubbelt så stora chanser att få arbete eller att uppleva att chanserna till arbete har ökat, jämfört med deltagare i allmänförberedande kurser. Sannolikheten att deltagarna har upplevt nytta av den förberedande utbildningen är 80 procent större för deltagare i yrkesförberedande kurser jämfört med deltagare i allmänförberedande kurser. Förekomsten av praktik och/eller studiebesök hos arbetsgivare påverkar framför allt nyttan av kursen i positiv riktning.

#### **5.4.3 Anordnarform**

En betydande majoritet av deltagarna i förberedande utbildning går *kurser som arbetsförmedlingen har upphandlat*, vilket medför att dessa deltagares svar får ett stort genomslag i hela undersökningen. Den genomsnittliga kurstiden sträcker sig inte längre än 49 dagar, vilket kan jämföras med den dubbla tiden för andra utbildningsformer. Deltagarna som har gått upphandlade kurser lämnar genomgående bättre omdömen vad gäller nytta och kursinnehåll än

övriga deltagare. Innehållet i de upphandlade kurserna är av naturliga skäl lättare att kontrollera för arbetsförmedlingen och har en tydligare arbetsmarknadspolitisk prägel jämfört med kurser i det reguljära utbildningsväsendet.

*Externt upphandlade kurser* tillkommer genom samarbetsprojekt mellan arbetsförmedlingen och en annan part. Kurserna finansieras med ESF-medel eller av externa parter, exempelvis försäkringskassan. Kurserna är i genomsnitt längre än de som upphandlas av arbetsförmedlingen och utgörs av särskilda satsningar för exempelvis invandrare, kvinnor och funktionshindrade. De generellt sett positiva omdömena från utrikes födda talar i viss mån till utbildningsformens fördel, men därvidlag är urvalet alltför litet för att fastställa något tydligt samband. En annan indikation är att deltagarna i motivationshöjande kurser hävdar att de har fått mera hjälp med jobbsökeri och vägledning än vad de har fått på arbetsförmedlingen. I övrigt lämnar inte enkätundersökningen några tydliga svar vad gäller deltagarnas omdömen jämfört med de genomsnittliga resultaten, varken i positiv eller i negativ bemärkelse.

Arbetsförmedlingen kan även anvisa vissa arbetssökande till *utbildningar på grund- och gymnasienivå i det reguljära utbildningsväsendet*, såsom folkhögskolor och komvux. Respondenterna i undersökningen har genomgående lämnat mera negativa omdömen än deltagare som gått andra former av förberedande utbildningar. 45 procent angav krav från någon myndighet eller tidsfördriv som skäl till att påbörja kursen. Av dessa upplevde endast 12 procent att chanserna till arbete hade ökat efter kursen, vilket kan jämföras med 25 procent bland dem som gått upphandlade kurser. Förekomsten av kompetenskartläggning, upprättande av handlingsplaner, vägledning, jobbsökeri och arbetsgivarbesök var jämförelsevis låg. Detta kan möjligen förklaras av att det reguljära utbildningsväsendet inte är inriktade på sådan verksamhet, men likväl är de arbetssökande i behov av sådana insatser. I övrigt är det bekymmersamt att flera deltagare ansåg att kurserna varit för lätta, jämfört med dem som gått upphandlade kurser. 40 procent ansåg sig inte ha någon nytta av kursen.

Hälften av deltagarna i reguljär utbildning avbröt sin utbildning. Orsaken till avbrotten beror i hög grad på att deltagarna fått arbete, men förklaras i hög grad även av personliga skäl. 48 procent av deltagarna uppgav att de hade arbete vid enkätstillfället vilket är något högre än deltagare som gått upphandlade kurser. Förhål-

landevis många återgick dock till ett yrke de haft tidigare och drygt 40 procent angav att de inte hade någon nytta av kursen i arbetet.

Den viktigaste förklaringen till de negativa värderingarna är att deltagarna domineras av arbetssökande som har en ogynnsam ställning på arbetsmarknaden. Intrycket är att deltagarna inte har förmått inse värdet av ökade teoretiska kunskaper, utan i stället inväntat första tillfälle att skaffa sig ett arbete. Det bör också tilläggas att det begränsade urvalet av deltagare i enkätundersökningen möjligen överdriver de negativa sidorna av reguljära utbildningar. Osäkerheten i resultaten har reducerats genom att inte bryta ned svaren på mer än två variabler.

#### *Statistisk analys*

Uppföljningsresultaten som beskrivits ovan talar entydigt för mera positiva omdömen för upphandlade kurser jämfört med ej upphandlade kurser i förberedande utbildning. Den statistiska analysen lämnar emellertid inget stöd för att deltagarna i upphandlade kurser upplever sig ha större nytta eller större chans till arbete jämfört med deltagare som har gått kurser som inte har upphandlats. Troligtvis samvarierar anordnarformen med vissa bakgrundsvariabler vilket bidrar till icke-signifikanta resultat. Däremot visar analysen att sannolikheten att få arbete på kort sikt är något större bland deltagare i ej upphandlade kurser, än för deltagare i upphandlade kurser. Detta ska dock betraktas i ljuset av att hälften av deltagarna i den förra gruppen avbröt sina kurser i förtid på grund av arbete. Om detta berodde på de kunskaper som de förvärvat under kursen är dock tveksamt.

#### **5.4.4 Målgrupper**

Enkätsvaren vittnar om att kvinnor och män genomgående har liknande omdömen om de förberedande utbildningarna. Unga och äldre deltagare är mera negativa i sina värderingar än medelålders, vilket i de äldres fall kan vara en kombination av låg studiebenägenhet och svårigheten att hitta ett nytt arbete. Ungdomarnas missnöje avspeglar inte deras goda chanser att få arbete i en högkonjunktur. Möjligen är det en attitydfråga. Utrikes födda är mera positiva och optimistiska i sina omdömen än svenskfödda.

Att dessa får lära sig det svenska språket är väsentligt både ur arbetsmarknadspolitiskt och integrationspolitiskt perspektiv.

De mest negativa värderingarna lämnas av lågutbildade, funktionshindrade och personer i aktivitetsgarantin. I synnerhet den sistnämnda gruppen har varit pessimistiska och oförmögna att se någon nytta av de förberedande utbildningarna. Visserligen upphörde aktivitetsgarantin i juli 2007, men målgruppen finns naturligtvis kvar på arbetsförmedlingen. Den är nu i stället föremål för jobb- och utvecklingsgarantin.

#### *Statistisk analys*

Personer med en svag ställning på arbetsmarknaden har ofta mindre sannolikhet att få arbete eller uppleva att de har någon nytta av en förberedande utbildning. Framför allt gäller detta för funktionshindrade men även för lågutbildade. Aktivitetsgarantideltagare har inte sämre chanser till arbete än andra grupper, men har betydligt mindre sannolikhet att uppleva någon nytta med kursen. Sannolikheten för utrikes födda att uppleva någon nytta av en förberedande utbildning är större än för svenskfödda, även om de förnas chanser till arbete är mindre. Kön, ålder, kurslängd och inskrivningstid på arbetsförmedlingen spelar ingen avgörande roll vad gäller chanserna till arbete eller att uppleva någon nytta av en förberedande utbildning.

#### **5.4.5 Slutord om enkätundersökningen**

Utredningen har med enkätundersökningen försökt förklara hur den förberedande utbildningen fungerar och vari dess brister består. I frånvaron av självklara positiva utfallsvariabler är det komplicerat att klargöra vilka positiva effekter den förberedande utbildningen har haft, om det nu har funnits några. Vi tror oss ändå ha kommit några steg på vägen mot mera kunskap. Förhoppningsvis kan studien inspirera till mer ambitiösa och sofistikerade analyser.

## 5.5 Sammanfattande slutsatser

Den förberedande utbildningen har i praktiken fått axla såväl en arbetsmarknadspolitisk som en socialpolitisk roll. Insatserna handlar inte bara om utbildning, utan även om tester, validering och orientering där det önskvärda utfallet inte är givet. Det otydliga syftet med insatsen bidrar till att det blir svårt att uppnå en effektiv verksamhet. Mycket skulle vinnas genom att fastställa tydliga riktlinjer för vilka insatser som är försvarbara ur arbetsmarknadspolitisk synpunkt.

### Kvalitet, effektivitet och innehåll

Frånvaron av givna framgångsmål gör att det är mycket svårt att bedöma vilka effekter den förberedande utbildningen har. Utredningen har i stället försökt mäta kvalitet med avseende på deltagarnas värderingar. Beroende på den förberedande utbildningens inriktning eller hur den anordnas varierar omdömena påtagligt.

De allmänförberedande kurserna saknar ofta direkt arbetsmarknadsanknytning, utan består antingen av kärnämnesstudier inom folkbildningen eller av motivationshöjande kurser som arbetsförmedlingen har upphandlat. Båda dessa varianter visar enligt utredningens enkätundersökning kvalitetsbrister, såsom bristande handledning och vägledning. Deltagarnas värderingar av nyttan med insatserna är genomgående nedslående, vilket till viss del förklaras av att deltagarna ofta har ogynnsamma förutsättningar. Möjligen skulle flera deltagare haft större nytta av någon annan arbetsmarknadspolitisk insats.

De yrkesförberedande kurserna är nästan uteslutande upphandlade vilket gör att arbetsförmedlingen styr innehållet till kortare kurser med yrkesrelaterade inslag. Karaktären på dessa kurser kan sällan beskrivas som utbildningar. Avsikten är att testa och validera arbetssökande i syfte att minimera tiden i eventuell påföljande yrkesutbildning. I jämförelse med allmänorienterande kurser är deltagarna i de yrkesförberedande kurserna förhållandevis motiverade och fler anger att chanserna till arbete har ökat efter kursen.



## Organisering av förberedande utbildning

Många arbetssökande är i behov av vissa förberedelser för att gå vidare till nästa steg, vare sig det rör sig om en yrkesutbildning eller att starta ett eget företag. Andra arbetssökande har flera arbetshinder som måste övervinnas för att över huvud taget närma sig en anställning. I det senare fallet behövs omfattande insatser, exempelvis återkommande vägledningssamtal, självförtroendeträning, rehabilitering, arbetsträning osv. Det är viktigt att dessa insatser organiseras på ett tydligt sätt så att målet med insatsen är klart.

Yrkesförberedande kurser är välmotiverade och bör därför kvarstå som en tillgänglig möjlighet inom arbetsmarknadspolitiken. Det är dock viktigt att deltagarna ges möjlighet till praktik på en arbetsplats. Allmänförberedande kurser kan i vissa fall vara motiverade förutsatt att kursmålet är välformulerat och ingår i den enskildes handlingsplan. Att tillhandahålla studiemöjligheter på grund- och gymnasienivå är snarare ett ansvar för kommunerna och inte för arbetsförmedlingen. Motivationshöjande kurser bör inte vara ett substitut för utbildning utan ingå i jobb- och utvecklingsgarantin. Upphandling av dessa kurser kan ske i de fall arbetsförmedlingens resurser inte räcker till eller när en extern leverantör förväntas kunna ge bättre resultat. Arbetssökande som är i behov av omfattande vägledningssamtal eller psykologhjälp bör vara mer betjänt av att ha tillgång till sådana resurser på Af Rehabilitering, där möjligheter till återkommande samtal ger bättre kontinuitet.

En av utredningens slutsatser är att de upphandlade förberedande utbildningarna fungerar effektivare än i de fall arbetsförmedlingen anvisar arbetssökande till reguljära utbildningsväsendet. Beslut om programdeltagande ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverat och bör innehålla arbetsrelaterade inslag.

Validering är ett naturligt verktyg för arbetsförmedlingen. Inledande steg i en valideringsprocess som kartläggning bör kunna tillhandahållas av arbetsförmedlingens egen personal. Yrkesbedömning som kan leda till intyg eller betyg bör upphandlas och utföras av lämplig aktör, exempelvis en yrkesnämnd.

## Övergångar från förberedande utbildning till arbetsmarknadsutbildning

Av dem som påbörjade en arbetsmarknadsutbildning år 2006, hade drygt 40 procent av deltagarna först gått en förberedande utbildning. Att övergångarna i generell bemärkelse har förefallit vara måttliga beror på att flera inriktningar inte har syftat till att leda vidare till arbetsmarknadsutbildning. Problemet är med andra ord inte så stort om man ser till de yrkesförberedande utbildningarna.

Ett klargörande av vad som kan rubriceras som yrkesförberedande utbildningar som faktiskt syftar till att individen ska övergå till en yrkesutbildning skulle underlätta genomströmningen. Det är knappast trovärdigt att personer med omfattande hinder på arbetsmarknaden ska kunna inträda i en yrkesutbildning efter igenomsnitt två månaders motivationshöjande kurs. I dessa fall behövs andra insatser, exempelvis vägledning och arbetsträning, innan utbildning är aktuellt. En förutsättning för en framgångsrik utbildningsinsats är att den enskilde själv är motiverad.

## 6 Yrkesutbildning i det offentliga utbildningsväsendet – infrastruktur, vuxenutbildning, vuxnas lärande

Utredningen har bland annat i uppdrag att tydliggöra arbetsmarknadsutbildningens roll i relation till yrkesförberedande utbildningar i gymnasieskolan, kommunernas åtagande för vuxnas lärande och den kvalificerade yrkesutbildningen. I det här kapitlet beskriver vi inriktning och omfattning av utbildningar där det förekommer någon form av yrkesutbildning. Vi har avgränsat redovisningen till utbildningar som är statligt reglerade eller som stöds genom statsbidrag.

Kapitlet inleds med en beskrivning av hur kommunerna har arbetat med att utveckla en infrastruktur för vuxnas lärande och några exempel på hur samverkan sker i dag. Därefter ger vi en översiktlig bild av antal elever på yrkesinriktade program i gymnasieskolan och utvecklingen av Teknikcollege och andra college samt beskriver hur vuxenutbildningen, den kvalificerade yrkesutbildningen och några övriga utbildningar har utvecklats under de senaste åren<sup>1</sup>. Slutligen sammanfattar vi våra slutsatser under tre punkter:

- yrkesutbildning inom det offentliga utbildningssystemet,
- offentliga utbildningssystemet som anordnare av arbetsmarknadsutbildning samt
- utvecklingen av lokal och regional samverkan för att öka kvaliteten i yrkesutbildningar.

---

<sup>1</sup> Den verksamhet som bedrivs inom ramen för studieförbundens studiecirklar omfattar inte någon regelrätt yrkesutbildning och behandlas därför inte.

## 6.1 Infrastruktur för lärande

Begreppet infrastruktur syftar på åtgärder och system som innebär möjligheter, förutsättningar och stöd för den enskildes lärande där vägledning, validering och flexibelt lärande är viktiga inslag.

Under 1990-talet ändrades förutsättningarna för vuxenutbildningen och uppdraget vidgades. En reformering och förnyelse startade genom satsningen på kunskapslyftet<sup>2</sup> som bland annat finansierades genom omfördelning av arbetsmarknadspolitiska medel. Kunskapslyftet hade fyra viktiga perspektiv – förnyelse av arbetsmarknads- och utbildningspolitiken, rättvisare fördelning av utbildningsmöjligheter och ökad tillväxt.

Under kunskapslyftsperioden utvecklades i många kommuner samverkan mellan kommunens studievägledare och arbetsförmedlingens vägledare. I vissa fall även med medverkan av företrädare från försäkringskassa och socialförvaltning. På många håll upphörde samarbetet efter kunskapslyftets slut. Men det finns exempel på att man i kommunerna åter utvecklar samverkan mellan olika myndigheter för att möta individers behov och utnyttja resurser på ett effektivare sätt (se vidare 6.1.2).

Metoder för validering utvecklades i syfte att förkorta studietiden och vägen till arbete. Runt om i landet byggde kommuner, utbildningsanordnare och andra aktörer, t.ex. branschorganisationer, upp egna system för sådan verksamhet. Anledningen till att validering fick stor genomslagskraft var att utbildningen skulle utgå från den vuxnes behov och förutsättningar samt det faktum att vuxna, som redan hade kunskaper inom utbildnings- eller yrkesområden, inte skulle behöva läsa om det de redan kunde. Möjlighet skulle ges att bygga på och ta till sig nya kunskaper. Resultatet blev ett effektivare resursutnyttjande.

En viktig del i reformeringen av vuxenutbildningen var ett statligt stöd till kommunerna om 350 miljoner kronor åren 2002–2003 för att ytterligare utveckla en infrastruktur för vuxnas lärande. De extra resurser som kommunerna tilldelades, genom både kunskapslyftet och satsningen på att utveckla en infrastruktur, har varit

---

<sup>2</sup> Kunskapslyftet var en satsning på vuxenutbildning som pågick från den 1 juli 1997 till och med den 31 december 2002. Under kunskapslyftsperioden tilldelades kommunerna resurser motsvarande cirka 100 000 heltidsplatser per år för i första hand gymnasial utbildning av arbetslösa personer. Folkhögskolorna fick 10 000 platser. Under de sista åren av satsningen skedde en successiv minskning av det statliga stödet, som år 2002 motsvarande cirka 70 000 platser. Uppskattningsvis fick närmare 800 000 personer en gymnasial utbildning under de fem år som satsningen pågick. Efter kunskapslyftets slut utgick ett riktat statsbidrag åren 2003–2006, som finansierade cirka 47 000 årsstudieplatser i komvux och folkhögskolor.

viktiga drivkrafter för att stödja en omvandling av den kommunala vuxenutbildningen. Beloppen som kommunerna fått i stöd varierar mellan 322 000 kronor och 25 miljoner kronor. Spännvidden där- emellan kan ses som ett mått, inte enbart på kommunernas olika behov, utan också på deras egna resurser att utveckla en infra- struktur.

Myndigheten för skolutveckling har följt upp kommunernas satsningar utifrån deras egna redovisningar. Någon extern utvärdering har inte gjorts. Enligt myndigheten har bidraget huvudsakligen använts till insatser på två områden: för att utveckla *samverkan* mellan olika aktörer i kommunerna och att bygga upp *lärmiljöer* för vuxnas lärande.

Samverkan har skett med en rad myndigheter och organisa- tioner som arbetsförmedling, andra kommunala förvaltningar, näringsliv, fackföreningar, bibliotek etc. Formerna för samverkan har varierat från informella nätverk till formaliserade samverkans- organ. Ett viktigt syfte har varit att erbjuda vuxna kommun- invånare samlad information och vägledning om utbildningsmöjlig- heter och vägar till arbete.

Det andra området, att bygga upp lärmiljöer av olika slag, har ofta skett i form av lärcentrum. Beroende på lokala förutsättningar har olika lösningar valts. Kommunerna har satsat på IKT för att stödja lärande, främst genom utveckling av Webbportaler och distansutbildning.

### 6.1.1 Lärcentrum

Innebörden av begreppet lärcentrum är inte entydig. I departe- mentsskrivelsen *Validering m.m. – fortsatt utveckling av vuxnas lärande* (Ds 2003:23) uttalades att:

”Begreppet lärcentrum bör förbehållas en inrättning som förutom en mötesplats och studieplatser, elektronisk kommunikation och ett referensbibliotek också regelbundet erbjuder studiehandled- ning. Vilka övriga funktioner som knyts till ett lärcentrum avgörs och måste även framledes avgöras av förhållandena i kommunen. När så är lämpligt bör ett lärcentrum också kunna ges förutsätt- ningar att verka som förmedlare av utbildning och som motor i den regionala utvecklingen”.

I dag talar man om lärcentrum som *mötesplats* för lärande, som *mäklare* mellan behov, efterfrågan och utbud av utbildning och som *motor* för utveckling och tillväxt. Ett lärcentrum behöver inte vara och är sällan en speciell institutionsbyggnad. Lärcentrum står i stället för ett *system för lärande* och anpassning till lokala behov.

Behovet av att inrätta lärcentrum har vuxit fram underifrån. Från att ha varit en satsning i få kommuner visar en kartläggning som Glesbygdsverket (2004) genomfört att antalet lärcentrum ökade starkt under åren 2001–2003. Av landets 290 kommuner hade eller planerade 257 att ha lärcentrumverksamhet under år 2004. Kännetecknande för dessa verksamheter är att de är nätverksbaserade och rymmer en samverkanstanke där olika aktörer, t.ex. utbildningsanordnare, arbetsförmedling, arbetsmarknadens parter, finns representerade. Gemensamt är också att alla eftersträvar flexibla arbetsätt.

I ett lärcentrum kan den som vill studera få stöd och vägledning, både inför och under utbildningen. Lärcentrum tillhandahåller också datorer, handledning, bibliotek med mera. De flesta lärcentrum arbetar aktivt med att marknadsföra utbildningar och rekrytera studerande samt genomför behovs- och efterfrågeanalyser. Många lärcentrum påverkar vilka utbildningar som erbjuds genom att föra en dialog med utbildningsanordnare.

Kommunernas lärcentrum har i huvudsak finansierats från tre håll: med anslag ur kommunens egen budget, med statliga bidrag och med medel från ESF-Rådet<sup>3</sup>. I glesbygdsregioner har dessa medel varit mycket viktiga för att göra kraftfulla satsningar på regional utveckling. Ett problem som många lärcentrum står inför i dag är att de har byggts upp och utvecklats med tillfälliga projektmedel och nu står inför problemet att driva verksamheten vidare med enbart kommunala medel. En bidragande orsak till finansieringsproblemen kan vara att lärcentrum inrättas och utvecklas vid sidan av en kommuns egen utförarorganisation av vuxenutbildning (komvuxenhet). På detta sätt kan i praktiken två parallella, kanske konkurrerande, verksamheter byggas upp, vilket ställer större krav då det gäller finansieringen. I många fall kan detta förhållande vara ett "arv" från kunskapslyftsperioden då många kommuner valde att lägga kunskapslyftet vid sidan av komvuxorganisationen.

I dag är lärcentrum en betydelsefull mötesplats för många människor och erbjuder utbildningar på olika nivåer Förutom kommu-

---

<sup>3</sup> Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige.

nens utbildning för vuxna och folkbildning knyts kvalificerad yrkesutbildning, högskoleutbildning och i vissa fall forskarutbildning samt arbetsmarknadsutbildning till dessa lärcentrum. Det finns ett stort antal mycket väl fungerade lärcentrum runt om i landet. De lokala förutsättningarna styr och verksamheterna är därför olika. Nedan ges exempel på hur verksamheten bedrivs inom ett lärcentrum.

#### *Masugnens lärcentrum i Lindesberg – mötesplats för arbetsliv och lärande*

Masugnens lärcentrum är ett av Sveriges äldsta lärcentrum. Namnet kommer av att verksamheten är inhytt i renoverade lokaler som ursprungligen omfattade järnhantering i fyra masugnar.

År 1985 startade teknikutbildning som uppdragsutbildning åt dåvarande Volvolastvagnar. En idéskiss till Lärcentrum Masugnen presenterades år 1992 med uppdrag åt arbetsförmedlingen att genomföra studieförberedande kurser för arbetssökande. Några år därefter bildade Lärcentrum en egen enhet under kommunstyrelsen och verksamheten utökades med högskoleutbildningar och ett Datortek. Därefter har verksamheten successivt vuxit och fått en allt större omfattning. Lärcentrum Masugnen är i dag huvudman för vägledningscentrum, utbildningsenheten, arbetsmarknadsenheten och flyktmottagningen i kommunen.

Vägledningscentrum fungerar som "vägen in" och är en mötesplats för vuxna i kommunen. Inom vägledningscentrum arbetar man dels med vägledning och motivationshöjande insatser, dels med rehabilitering genom bland annat en vägledningskurs för sjuk-skrivna personer. Vägledningscentrum utvecklar också metoder för validering. Vuxenutbildning erbjuds inom kommunal vuxenutbildning, särsvux och svenskundervisning för invandrare (sfi). Kvalificerad yrkesutbildning (KY) med inriktning mot processteknik inom explosivämnesindustrin startade år 2002 för enbart anställda. De senaste åren har ungefär hälften av de studerande deltagit inom ramen för arbetsmarknadsutbildning. Enligt uppgifter från Masugnen har hittills 85 procent av deltagarna fått tillsvidareanställning, vikariat eller förändrade/nya arbetsuppgifter.

Industri teknisk utbildning för vuxna (ITU) startade i januari 2004 och sedan augusti 2004 upphandlas utbildningen som arbetsmarknadsutbildning. Utbildningen, som efterfrågas av det lokala

näringslivet, varvas med teori och arbetsplatsförlagd utbildning. Utfallet har varit positivt, cirka 90 procent av deltagarna har fått jobb. Masugnen har vidare uppdrag för Transportfackens yrkes- och arbetsmiljönämnd, TYA, och Servicebranschens Yrkesnämnd, SRY. Uppdragen innebär att skraddarsy handledarutbildningar inom respektive bransch för blivande handledare för de studerande. Under år 2006 anordnade Masugnen bland annat en städkurs om tio veckor för deltagare i aktivitetsgarantin. Utbildningen ledde till anställning för alla deltagare. Masugnen erbjuder också högskolestudier på distans, branschutbildningar och uppdragsutbildningar till företag, organisationer och myndigheter.

Masugnen ingår i Teknikcollege Örebro län, som var det första Teknikcollege som blev certifierat av Industrikommittén (se vidare 6.2.2). Lindeskolan och Masugnen (gymnasiet och vuxenutbildningen) samarbetar för att genomföra utbildningarna inom Teknikcollege som består av två huvudinriktningar: *Teknik och företagande* och *Produktionsteknik*.

### 6.1.2 Några exempel på lokal samverkan mellan olika myndigheter

Nedan beskriver vi mycket kort hur man i några kommuner samverkar mellan olika kommunala förvaltningar och med andra myndigheter/aktörer. Det är viktigt att framhålla att samarbete och samverkan på liknande sätt sker i många andra kommuner.

#### *Helsingborg*

*Helsingborgsgnistan* är ett samverkansprojekt mellan arbetsförmedlingen, försäkringskassan och Utvecklingsnämnden i Helsingborg. Projektet medfinansieras av Europeiska socialfonden. Syftet med projektet är att skapa en modell och kvalificerad bedömningsresurs för ett gemensamt arbete med personer som av olika anledningar står långt ifrån arbetsmarknaden. Målgruppen är personer som är i behov av hjälp och stöd från minst två samverkansmyndigheter och där tidigare åtgärder inte gett önskat resultat. Målet är att stoppa rundgången mellan myndigheterna, klarlägga individens arbetsförmåga samt att hitta vägar ut på arbetsmarknaden för de individer där detta är möjligt. Som framgångsfaktorer lyfter man fram sam-



lokalisering och samfinansiering mellan de inblandade myndigheterna. Handläggare från respektive myndighet sitter fysiskt tillsammans och tar ett gemensamt ansvar för individen, som på detta sätt hamnar i ett tydligare fokus. Genom att ha tillgång till samtliga myndigheters olika insatser, åtgärder och utbildningar hittar varje individ sin väg mot egen försörjning.

#### *Nynäshamn*

Nynäshamns kommun har tagit initiativ till ett nytt *Arbetsmarknads- och utvecklingscentrum* där arbetsförmedlingen, försäkringskassan och socialförvaltningens integrationsenhet och enheten för arbete och rehabilitering kommer att samlokaliseras från den 1 januari 2008. En projektgrupp med representanter från arbetsförmedlingen, försäkringskassan, komvux och socialförvaltningen planerar verksamheten.

#### *Stockholm*

Stockholms stad inrättar fem *Jobbtorg* den 1 januari 2008 för att underlätta för stockholmare som är beroende av försörjningsstöd att få arbete. Jobbtorg Stockholm blir den gemensamma ingången till stadens resurser för arbetsmarknadsinsatser. En viktig utgångspunkt är att samla arbetsmarknadens aktörer i ett gemensamt arbetssätt: stadens egna förvaltningar, arbetsförmedlingen, försäkringskassan, bemanningsföretag, organisationer, stiftelser och föreningar.

#### *Söderhamn*

I Söderhamn samordnades information och vägledningsinsatser mellan kommunen och arbetsförmedlingen under åren 1997–2002. Ett *Vägledningsinfotek* bemannades med vägledare från både kommun och arbetsförmedling och verksamheten fick i uppdrag att erbjuda vägledning och studieplanering för alla intresserade samt att upphandla utbildning efter individers behov. Verksamheten fick stor uppmärksamhet för dess roll som fristående ”mäklare” mellan utbud och efterfrågan både nationellt och internationellt, bland annat i en OECD-rapport om vägledning inom EU och ett pilot-

projekt inom Grundtvig, där resultaten spreds vidare till ett antal länder inom EU. Vägledningsinfoteket lades ner i samband med att kunskapslyftet och därmed det ekonomiska underlaget för verksamheten upphörde. Ett fortsatt samarbete sker nu i form av personalsamverkan: studievägledare verksamma vid kommunens lärcentrum *Centrum för flexibelt lärande, CFL*, finns varje vecka på arbetsförmedlingen. Ett nära samarbete sker också kring individuell planering för invandrare där kommunens studievägledare och arbetsförmedlingens handläggare arbetar i team och upprättar handlingsplaner.

### *Södertälje*

*Slussen till arbete* startade som ett projekt under perioden oktober 2004 till december 2005. Från den 1 januari 2006 finansieras verksamheten av Samordningsförbundet i Södertälje som omfattas av fyra parter: Södertälje kommun, Stockholms läns landsting, försäkringskassan och arbetsförmedlingen. Syftet är att personer som är eller kommer att bli arbetslösa, snabbare ska komma ut i arbete, kunna försörja sig själva och därmed få ökad livskvalitet. Målgruppen är personer som är i behov av samordnande insatser från minst två myndigheter för att klara sin egen försörjning. Grunden för arbetet vilar i dag på en plattform som består av samlokalisering där personal från arbetsförmedlingen, försäkringskassan och Södertälje kommun (arbetskonsulenter, studie- och yrkesvägledare, arbetsterapeut) sitter gemensamt. Landstinget finns även med men har en mer konsultativ roll. Med tvärkompetens arbetar man med individer både enskilt och i grupp, vilket ger en helhetsbild av individens sammansatta behov. Därmed kan man korta vägen till arbete och egen försörjning genom att möta, se och stödja personen där denne befinner sig. I vissa fall synliggörs andra behov hos deltagaren som gör att man inte når målet arbete/studier. Ambitionen är att bromsa rundgången genom att lotsa personen rätt i välfärdssystemet. Ett gemensamt förhållningssätt är lika viktigt inom personalgruppen som utåt till deltagarna. Det bygger på tanken om egenmakt som utgår från ett coachande förhållningssätt i processen till arbete. Att skapa nätverk är en viktig del av verksamheten och man har en stark koppling till näringsliv och andra aktörer.

## Östersund

Länsarbetsnämnden och arbetsförmedlingen ingår i en speciell *Lednings- och referensgrupp för vuxenutbildning* i Östersund, ett forum där man dryftar gemensamma utbildningsfrågor. Till gruppen har också andra utbildningsanordnare och aktörer som folkhögskola, studieförbund och försäkringskassan varit inbjudna att delta. Trots att arbetsmarknadsutbildning och vuxenutbildning har helt olika statlig reglering och olika förutsättningar i övrigt har man lokalt kunnat samarbeta om själva utbildningarna.

Under en femårsperiod (2003–2007) samarbetade vuxenutbildningen i Östersund med länsarbetsnämnden. Det innebar att länsarbetsnämnden kunde köpa platser av den kommunala vuxenutbildningen, vilket utnyttjades ganska flitigt under perioden. Ibland har även Lärcentrum i kommunen kunnat köpa en enstaka plats på en arbetsmarknadsutbildning för någon prioriterad studerande som inte varit arbetslös. De studerade har suttit i samma verkstad eller klassrum och haft samma lärare oavsett om det rört sig om en arbetsmarknadsutbildning eller om vuxenutbildning. Komvux har också utfärdat gymnasiebetyg för vissa arbetsmarknadsutbildningar där sådana har krävts. I huvudsak har det rört omvårdnads- och elektrikerutbildningar.

## 6.2 Gymnasieskolan

Varje kommun i Sverige är enligt lag skyldig att erbjuda alla ungdomar som avslutat grundskolan en gymnasieutbildning fram till och med det första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år. Antalet elevplatser ska anpassas med hänsyn till elevernas önskemål. I dag fortsätter nästan alla från grundskolan till gymnasieskolan.

De flesta gymnasieskolor har kommunal huvudman. Under senare år har ett stort antal fristående gymnasieskolor startats, som erbjuder utbildningar motsvarande nationella program. Det finns för närvarande 17 nationella program i gymnasieskolan, varav 13 är yrkesinriktade med krav på arbetsplatsförlagd utbildning (APU). Samtliga program syftar till att ge grundläggande behörighet för vidare studier på högskolan. Vid sidan av de nationella programmen finns specialutformade och individuella program. Specialutformade program ska i fråga om utbildningens nivå motsvara ett nationellt program och kunna ligga till grund för fortsatt utbildning på

högskolenivå eller för yrkesverksamhet. Individuella program syftar främst till att eleverna ska bli behöriga att söka till och fullfölja studier på ett nationellt eller specialutformat program.

**Tabell 6.1** Antal elever i år 3 på nationella yrkesinriktade program i gymnasieskolan läsåret 2006/07

Program	Totalt	Kvinnor	Män
Barn- och fritid (BF)	4 269	3 173	1 096
Bygg (BP)	3 536	118	3 418
El (EC)	3 963	70	3 893
Energi /EN)	684	7	677
Fordon (FP)	3 871	244	3 627
Handels- och adm. (HP)	3 770	2 425	1 345
Hantverk (HV)	1 809	1 559	250
Hotell och restaurang (HR)	4 385	2 778	1 607
Industri (IP)	1 417	106	1 311
Livsmedel (LP)	477	356	121
Medie (MP)	3 218	1 933	1 285
Naturbruk (NP)	2 455	1 579	876
Omvårdnad (OP)	2 747	2 403	344
<i>Totalt</i>	<i>36 601</i>	<i>16 751</i>	<i>19 850</i>

*Källa:* Skolverket.

Av tabellen framgår hur många gymnasieelever i år 3 som läsåret 2006/07 fanns i yrkesinriktade nationella program. Det är stora skillnader i antalet elever mellan olika program. Flest elever fanns på Barn- och fritidsprogrammet och Hotell- och restaurangprogrammet. Båda dessa program domineras av kvinnor. Männerna är koncentrerade till Bygg-, El- och Fordonsprogrammen. Minst antal elever fanns på Energiprogrammet och Livsmedelsprogrammet.

Många ungdomar, knappt 9 800, deltog under läsåret även i yrkesinriktade program inom dels specialutformade program, dels i fristående skolor<sup>4</sup>. Flest antal elever år 3 som gick en yrkesinriktad utbildning inom ett specialutformat program eller i en fristående skola fanns i motsvarande Elprogrammet, knappt 2 600, och i Medieprogrammet, knappt 1 800. I övriga yrkesinriktade specialutformade program och yrkesinriktade program i fristående skolor

<sup>4</sup> Specialutformade program och fristående gymnasieskolors utbildningar kategoriseras efter anknytning till nationella program.

var antalet elever per program betydligt mindre. Läsåret 2006/07 fanns sammanlagt cirka 46 000 elever i år 3 på yrkesinriktade program och cirka 63 000 elever i studieförberedande program. Totalt cirka 109 000 elever.

Oavsett om eleverna fanns i de nationella programmen, de specialutformade programmen eller i en fristående skola följde deras studieinriktning traditionellt könsbundna val. Endast på Medieprogrammet var könsfördelningen mer jämn.

### *Utredning om en reformerad gymnasieskola*

En särskild utredare har fått i uppdrag att lämna förslag till en framtida struktur för gymnasieskolans studievägar (Dir. 2007:8). I uppdraget ingår att se över gymnasieskolans program och inriktningar och föreslå vilka program och inriktningar som ska finnas. Gymnasieskolan ska enligt direktiven leda till en gymnasieexamen för ungdomar och vuxna med tre huvudinriktningar: *studieförberedande program* som ger grundläggande behörighet till högskolan, *yrkesförberedande program* och *lärlingsutbildning*. Enligt tilläggsdirektiv (Dir. 2007:143) ska utredaren se över kärnämnenas innehåll och omfattning samt ge exempel på hur kärnämneskurserna tydligare kan profileras utifrån programmets syfte och mål och pröva i vilka kurser kärnämnen ska vara obligatoriska. I uppdraget ingår att belysa konsekvenserna för gymnasial vuxenutbildning och om utredaren anser det lämpligt också lämna förslag för denna utbildningsform. Uppdraget ska redovisas den 31 mars 2008.

#### **6.2.1 Regional samverkan kring gymnasieutbildning**

Få kommuner har ett elevunderlag som medger att de kan erbjuda ungdomar samtliga nationella program. För många kommuner är det en utmaning att kunna erbjuda även ett begränsat urval program. Därför ger skollagen kommunerna möjlighet att samverka kring gymnasieutbudet för att skapa ett utbildningsutbud av hög kvalitet som är attraktivt för eleverna.

Samverkan mellan kommuner, landsting och privata aktörer ökar i omfattning och sker ofta inom ramen för *kommunalförbund*. Antalet kommunalförbund har ökat de senaste åren. I dag finns ett 80-tal, varav de flesta inom områden som räddningstjänst eller

inom utbildningssektorn där t.ex. samverkan kring gymnasieskolan sker.

Hösten 2004 tillsattes Yrkesutbildningsdelegationen med representanter för näringsliv, offentlig verksamhet, fackliga organisationer och skola. Uppgiften var att stödja utvecklingen av gymnasieskolans yrkesutbildningar genom bland annat ökad samverkan mellan skola och arbetsliv och en förbättrad regional samverkan. Yrkesutbildningsdelegationen har gett stöd till olika pilotprojekt för att utveckla nya modeller för regional samverkan, t.ex. genom satsningar på utveckling av Teknikcollege. Yrkesutbildningsdelegationen avslutade sitt arbete i december 2006. Därefter har Myndigheten för skolutveckling regeringens uppdrag (U2007/2169/G) att fortsätta arbetet med att ge stöd inom området.

### 6.2.2 Teknikcollege, Vård- och Omsorgcollege och Servicecollege

Teknikcollege är ett samlingsbegrepp för kompetenscentrum som erbjuder ungdomar och vuxna tekniska utbildningar på alla nivåer med inriktning mot teknikintensiva branscher. Bakom Teknikcollege står Industrikommittén, som består av ledande företrädare för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer inom industri-sektorn. I princip innebär det att hela den privata industrin och dess parter står bakom Teknikcollege.

Inom Teknikcollege samverkar kommuner, skolor, utbildningsanordnare och företag kring utbildning på gymnasial och eftergymnasial nivå. Hit hör bland annat kommunal vuxenutbildning, kvalificerad yrkesutbildning och högskolan. Utbildningarna är kopplade till de regionala industriföretagens behov. Den gymnasiala utbildningen ger möjlighet till jobb direkt och/eller behörighet för vidare studier vid olika ingenjörsutbildningar. De eftergymnasiala utbildningarna syftar till att ge individen en yrkesutbildning av hög kvalitet för de yrkesroller som efterfrågas inom industrin.

För att certifieras<sup>5</sup> som Teknikcollege finns ett antal kriterier som dels ska tjäna som vägledning vid planering och start av ett Teknikcollege, dels fungera som styrande för verksamheten. Det handlar bland annat om att ha en *regional och tydlig profil*, att *samverka med arbetslivet*, att det sker en *kvalitetssäkring av utbild-*

---

<sup>5</sup> Certifiering av Teknikcollege görs av Industrikommittén.

ningen, att det finns *maskiner och utrustning som håller hög kvalitet* samt att utbildningarna innehåller *arbetsplatsförlagt lärande*. För närvarande finns godkända Teknikcollege i sex regioner och fler Teknikcollege kommer att starta under år 2007. Arbete pågår för att skapa en riksorganisation för Teknikcollege Sverige.

Idén med Teknikcollege har förts över även till andra yrkesområden. Inom vård- och omsorgsområdet har ett Nationellt Råd bildats som ska främja regionala initiativ som leder till att behovet av personal- och kompetensförsörjning inom vård och omsorg uppfylls. Rådet består av företrädare för offentliga och privata arbetsgivare samt arbetsgivarorganisationer. Kriterier för certifiering av Vård- och Omsorgscollege (VOC) togs fram i juni 2007. Under år 2008 förväntas ett antal VOC certifieras.

Initiativ har även tagits från serviceinriktade branscher till att utreda hur Servicecollege för dagens och morgondagens behov av serviceinriktade utbildningar ska utformas. Kriterier för hur Servicecollege ska utvecklas har tagits fram av en styrgrupp. De planerade Servicecollege som kommer att starta under år 2008 ingår i utredningsarbetet.

### 6.3 Kommunal vuxenutbildning

Kommunal vuxenutbildning (komvux) består av *grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning*. Kommuner är huvudmän för komvux<sup>6</sup>. Huvudmännen får anlita andra utbildningsanordnare för att genomföra utbildningen. Generellt gäller att varje kommuninneväsnare som är bosatt i landet är behörig att delta i komvux från och med andra kalenderhalvåret det år man fyller 20 år.

Ett viktigt kännetecken för komvux är att verksamheten ska vara tillgänglig och flexibel. Kunskaper som den vuxne skaffat sig i andra sammanhang, t.ex. i yrkes- och samhällsliv, ska tas tillvara. Validering av individens samlade kompetens är därför en viktig utgångspunkt. Utformningen av verksamheten kan ske i nära samverkan med företrädare för den infrastruktur som kommunerna utvecklar tillsammans med andra aktörer, t.ex. arbetsgivare och företrädare för andra politikområden. Den studerande ska ha en individuell studieplan som utgår från personens förutsättningar och

<sup>6</sup> Landstingen anordnar numera endast gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning inom området naturbruk.

livssituation. Stödet för den vuxnes lärande kan ha formen av undervisning, handledning, studievägledning samt bedömning av kunskaper och måluppfyllelse.

*Grundläggande vuxenutbildning* är utbildning på grundskolenivå och syftar till att ge vuxna sådana kunskaper och färdigheter som de behöver för att delta i samhälls- och arbetsliv. Den ska också möjliggöra fortsatta studier. Enligt skollagen är kommunerna skyldiga att informera om och anordna grundläggande vuxenutbildning för kommuninnevånare som har rätt till utbildningen och önskar delta i den.

*Gymnasial vuxenutbildning* syftar till att ge vuxna kunskaper och färdigheter på en nivå som motsvarar utbildningen i gymnasieskolan. Kommunerna är inte skyldiga, men ska enligt skollagen sträva efter att anordna gymnasial vuxenutbildning som svarar mot efterfrågan och behov. Vid urval bland behöriga sökande ges företräde till personer med kort tidigare utbildning enligt särskild ordning. Utbildningen får anordnas i alla ämnen som finns i gymnasieskolan med undantag av specialidrott.

*Påbyggnadsutbildning* syftar till att ge vuxna utbildning som leder till en ny nivå inom deras yrke eller till ett nytt yrke. Utbildningarna varierar från en termin till ett och ett halvt års studier. Kommunerna är inte skyldiga, men ska enligt skollagen sträva efter att anordna påbyggnadsutbildning som svarar mot efterfrågan och behov.

#### *Distansutbildning – statlig vuxenutbildning inom Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL)<sup>7</sup>*

CFL är en myndighet som ska komplettera kommunernas utbud av utbildning genom att erbjuda sådana kurser på distans som inte kan anordnas inom den kommunala vuxenutbildningen. I CFL:s uppdrag ingår att stödja kommunerna och folkbildningen genom att utveckla digitala metoder och läromedel för utbildning av vuxna i syfte att skapa flexibla utbildningar med distansmetoder. CFL:s kursutbud har minskats<sup>8</sup> till förmån för utveckling av ett nätverk,

<sup>7</sup> I mars 2007 beslutade regeringen om kommittédirektiv till en översyn av myndighetsstrukturen inom skolväsendet med mera (Dir. 2007:28). Av direktiven framgår bland annat att Nationellt centrum för flexibelt lärande upphör som egen myndighet och myndighetens kärnuppgifter tas över av Skolverket. Uppdraget redovisades den 1 november 2007 (SOU 2007:79).

<sup>8</sup> År 2006 var antalet studerande 400, varav 64 procent kvinnor. Inga påbyggnadsutbildningar eller yrkesinriktade kurser ingick i kursutbudet.

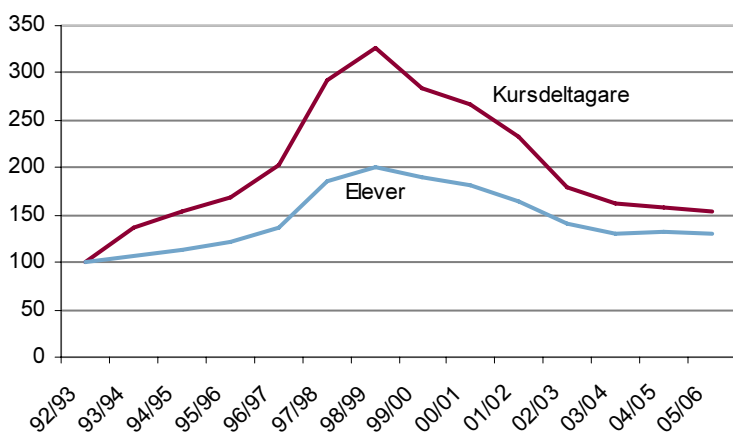


Netvux som togs i drift våren 2007. Där görs kommunalt producerade kurser nationellt tillgängliga genom distansutbildning. Myndigheten ska under år 2007 avveckla all utbildning och verka för att kommunerna senast hösten 2007 kan erbjuda den form av distansutbildning som myndigheten tidigare har bedrivit.

### 6.3.1 Nuvarande omfattning av och inriktning i komvux

I nedanstående figur redovisas i indexform hur antalet elever och kursdeltagare<sup>9</sup> har utvecklats under läsåren 1992/93–2005/06. Som framgår av diagrammet fördubblades nästan antalet elever och antalet kursdeltagare mer än tredubblades under 1990-talet, men sjönk därefter. Den stora ökningen av antalet elever från år 1997 och fem år framåt förklaras av satsningen på kunskapslyftet.

**Figur 6.1** Indexerad förändring av antalet elever och kursdeltagare i komvux läsåren 1992/93–2005/06 (1992/93=100)



Källa: Skolverket.

<sup>9</sup> I statistiken över komvux används två begrepp med olika betydelse, *elev* och *kursdeltagare*. En elev är en fysisk person som läser en eller flera kurser i komvux. På varje kurs eleven deltar i räknas hon/han som en kursdeltagare. Antalet kursdeltagare blir därmed betydligt fler än antalet personer som deltar i utbildningen.

*Deltagare i komvux läsåret 2005/06*

Lsåret 2005/06 var antalet studerande i komvux cirka 227 700. Varje individ deltog i genomsnitt i 4,1 kurser, vilket innebär att antalet kursdeltagare uppgick till knappt 925 600. Andelen av landets invånare i åldern 20–64 år som läsåret 2005/06 deltog i komvux var 3,9 procent. Vid en internationell jämförelse är det en relativt hög andel av befolkningen som deltar i vuxenutbildning.

**Tabell 6.2** Antal studerande i den kommunala vuxenutbildningen

	Lsåret 2001/02	Lsåret 2002/03	Lsåret 2003/04	Lsåret 2004/05	Lsåret 2005/06
Grundläggande vuxenutbildning	41 453	40 010	38 881	40 632	40 901
Gymnasial vuxenutbildning	238 683	197 332	182 114	183 781	184 643
Påbyggnadsutbildning	7 448	6 735	5 478	4 886	2 138
<i>Samtliga nivåer</i>	<i>287 584</i>	<i>244 077</i>	<i>226 851</i>	<i>229 299</i>	<i>227 682</i>

*Källa:* Skolverket.

Antalet studerande inom komvux har minskat med cirka 20 procent under de senaste fem åren. Även antalet heltidsstuderande har sjunkit och var läsåret 2005/06 drygt 142 400. Av de studerande inom komvux är kvinnorna sedan lång tid cirka dubbelt så många som männen. Under de senaste nio åren har andelen kvinnor i stort sett varit oförändrad, 65–66 procent. Studerande som är födda utomlands har successivt ökat under samma period från knappt 23 till knappt 36 procent, varav de flesta i grundläggande vuxenutbildning, 82 procent. Vuxenstuderande som är under 25 år har ökat de senaste åren. De studerandes medianålder var 30 år för hela komvux läsåret 2005/06.

Lsåret 2005/06 deltog flertalet studerande, drygt 81 procent, i gymnasial vuxenutbildning och 18 procent i grundläggande vuxenutbildning. I påbyggnadsutbildning deltog knappt en procent. Den stora minskningen av antalet studerande i påbyggnadsutbildningar beror framför allt på att från och med år 2005 försvann riksrekryteringen och rätten till interkommunal ersättning. Till följd av detta överfördes närmare 3 350 utbildningsplatser till andra utbildningsformer.

Flest deltagare på yrkesinriktade kurser på gymnasial nivå fanns enligt Skolverkets statistik inom *Omvårdnad/Vård- och omsorg*,

*Social omsorg, Arbetsmiljö och säkerhet, Datorkunskap, samt Programhantering.*

Antalet studerande i påbyggnadsutbildningar med statsbidrag var drygt 900 personer år 2006. Flest deltagare fanns i fallande ordning i kurser för *Fordonsyrkestrafik med olika inriktningar, Flygtekniker och Trafikflygare, Barnskötare, Transportteknik och Elinstallation allmän behörighet.*

Andelen utbildning som upphandlas, t.ex. från folkhögskolor, studieförbund och privata utbildningsföretag, varierar mellan kommunerna och låg på knappt 27 procent läsåret 2005/06. Högst andel upphandlad utbildning förekom i storstäder.

### 6.3.2 Pilotprojekt Yrkesutbildning för vuxna

Myndigheten för skolutveckling har haft ett särskilt regeringsuppdrag (U 2006/5217/SV) som innebär att i samråd med Skolverket och Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL) stödja utvecklingen av yrkesutbildning inom kommunal vuxenutbildning och vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvux)<sup>10</sup>. Myndigheten har valt ut 11 kommuner som har mål, strategier och utvecklingsinsatser för yrkesutbildning. Projektet startade år 2006 och pågick under år 2007.

Urvalet av kommuner har skett utifrån geografisk spridning och vissa fastställda kriterier. Pilotkommunerna ska i första hand samla och sprida kunskap och erfarenheter till andra kommuner. I andra hand ska kommunerna beskriva olika metoder och samverkansprocesser som behövs för att få till stånd en yrkesutbildning, som motsvarar såväl individernas behov av utbildning, som det lokala och regionala behovet av arbetskraft. De utvalda kommunerna arbetar inom något eller några av de områden som sattes upp som kriterier av Myndigheten för skolutveckling.

Den 1 november 2007 redovisade Myndigheten resultatet av pilotprojektet. Myndighetens iakttagelser sammanfattas kort nedan.

Samverkan mellan kommuner har intensifierats och utvecklats. Gemensam planering och ett samordnat genomförande av yrkesutbildningar för vuxna har i flera av pilotregionerna ökat kommu-

---

<sup>10</sup> Vi har inte behandlat Särvux tidigare i detta betänkande eftersom särvux endast i begränsad omfattning erbjuder yrkesutbildning. Myndigheten för skolutveckling har framhållit behovet av att mer yrkesutbildning erbjuds vuxna med utvecklingsstörning.

nernas gemensamma utbud, vilket har ökat vuxnas möjligheter att få en önskad yrkesutbildning.

Systematiska inventeringar av individernas önskemål och behov parallellt med förfrågningar om företagens kompetensbehov har prövats. Flera av pilotkommunerna har särskilt satsat på undervisning i svenska för invandrare kopplad till yrkesintroduktion och yrkesutbildning. Validering har använts som möjlighet för fler invandrare att få sin reella kompetens dokumenterad.

Många kommuner har genomfört särskilda individuella lösningar i samarbete med både privata och offentliga aktörer för att möjliggöra snabbare omställningar och inträde på arbetsmarknaden. Detta har även gett utvecklingsstörda möjlighet att få en individuell yrkesutbildning.

Myndighetens viktigaste slutsatser:

- Regional samverkan behövs för att utveckla yrkesutbildning för vuxna men är skör när ekonomin för vuxenutbildningen dras ned.
- Nationellt fokus på yrkesutbildning ger positiva effekter på kommunernas utbud genom att många kommuner prioriterar att satsa på yrkesutbildning.
- Försöksverksamhet för lärlingsutbildning för vuxna efterfrågas. Individuella lösningar och flexibilitet i studierna återkommer som en viktig framgångsfaktor.

#### 6.4 Svenskundervisning för invandrare (sfi)

Sfi hör till det offentliga skolväsendet för vuxna men är en egen skolform som syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket. Syftet är även att ge vuxna invandrare som inte kan läsa eller skriva möjlighet att få sådana kunskaper.

Kommunerna är skyldiga att erbjuda sfi till vuxna invandrare. För personer under 20 år ges sfi inom ramen för gymnasieskolans individuella program. Samverkan ska ske med arbetsförmedlingen för att deltagarna ska kunna kombinera utbildningen med arbetsplatsorientering eller arbete.

I många kommuner är sfi en liten verksamhet. Flertalet kommuner, cirka 70 procent, väljer att anordna sfi i anslutning till komvux. Antalet studerande i sfi varierar från år till år beroende på flyktingströmmar och invandring till Sverige. Drygt 52 500 per-

soner, varav 59 procent kvinnor och 41 procent män, studerade i sfi läsåret 2005/06. Av samtliga studerande avslutade en fjärdedel utbildningen under året, en fjärdedel avbröt studierna och hälften fortsatte sina studier inom sfi.

Enligt Skolverkets utvärdering av sfi-kursplanerna (2006) framgick bland annat att alla besökta kommuner hade vägledare. Enligt intervjuer med sfi-deltagare gavs dock inte tillräcklig vägledning. I många fall var det arbetsförmedlingen som stod för en mer långsiktig vägledning, ofta efter att deltagarna avslutat studierna. I vilken omfattning sfi-deltagarna kombinerade studierna med arbete eller praktik berodde i stor utsträckning på det lokala arbetsmarknadsläget. Skolverket framhåller i lägesbedömningen (2006) att samverkan mellan utbildare och andra aktörer, exempelvis arbetsförmedlingen, är angelägen för att språkutbildningen ska kunna anpassas till kommande behov.

## 6.5 Folkbildning

Folkbildningen omfattar folkhögskolor och studieförbund. Verksamheten finansieras helt eller delvis med statliga medel som fördelas av Folkbildningsrådet (FBR). Staten anger inga mål för folkbildningen utan endast syften som bland annat innebär att folkbildningen ska främja verksamhet som gör det möjligt för kvinnor och män att förändra sin livssituation och skapa engagemang för att delta i samhällsutvecklingen.

### *Folkhögskolor*

Folkhögskolorna kan ge grundläggande och särskild behörighet för studier på högskolenivå. Det förekommer både allmänna, behörighetsgivande kurser och särskilda kurser, som kan vara t.ex. yrkes- eller kulturinriktade. Folkhögskolornas långa kurser samlade i snitt drygt 26 300 deltagare per termin år 2006. Det framgår inte hur många som fortsatte att studera efterföljande termin.

Folkhögskolorna har fått en tydligare roll i förhållande till arbetsmarknaden. Förutom uppdragen från AMS erbjuder folkhögskolorna renodlade yrkesutbildningar inom ramen för de ordinarie kurserna. Ett mindre antal av dessa sker på gymnasial nivå, t.ex. utbildning till *personlig assistent* eller *turistguide*. Ett

betydande antal är eftergymnasiala i fråga om inträdeskrav och innehåll. Under år 2006 deltog cirka 4 200 personer i eftergymnasiala yrkesutbildningar. Störst omfattning av dessa har *fritidsledarutbildningen*, men *medieområdet*, *scenisk konst och kultur* och *friskvård* är också betydande.

Uppdragsutbildningen svarade sammanlagt för cirka 17 procent av den totala verksamheten år 2006. Drygt 8 300 deltagare studerade i de av AMS finansierade SAGA-kurserna<sup>11</sup>, vilket motsvarar drygt 50 procent av uppdragsutbildningen. Kurser på uppdrag av kommuner var näst största uppdragsverksamhet år 2006.

## 6.6 Kompletterande utbildningar

Vid sidan om det offentliga skolväsendet finns vissa kortare statligt reglerade yrkesutbildningar för ungdomar och vuxna, *Kompletterande utbildningar*, som varierar i omfattning från några veckor upp till tre år. Kännetecknande för dessa är att de har en enskild huvudman, dvs. utbildningen anordnas inte av kommun eller landsting. Syftet med kompletterande utbildningar är att tillgodose behovet för yrken och kompetensområden inom smala yrkesområden.

Utbildningarna utgör ett komplement till gymnasial utbildning genom att de koncentreras på ett ämnes- eller yrkesområde inom bland annat *dans*, *teater*, *musik*, *hantverk*, *media* och *flyg*. Kompletterande utbildningar ger inte formell behörighet till fortsatta studier, utan kan ses som yrkesutbildningar eller förberedelse till högskoleutbildning inom t.ex. konst- och hantverksutbildningar. En liten grupp av dessa utbildningar ligger på en högre nivå och kräver genomgången gymnasial utbildning eller viss yrkeserfarenhet.

Andelen kvinnor och män som deltar i kompletterande utbildningar har varierat under åren. År 2006 var antalet studerande knappt 9 000. Andelen kvinnor som deltar i kompletterande utbildningar har ökat de senaste åren och var 68 procent år 2006. Majoriteten av de studerande var under 30 år och medelålder för samtliga studerande var 29 år. Totalt genomfördes 237 kompletterande utbildningar under år 2006. Flest utbildningar gavs inom *Hantverk*.

---

<sup>11</sup> Studier vid folkhögskolor för arbetslösa inom aktivitetsgarantin. Statskontoret har på uppdrag av regeringen genomfört en utvärdering av SAGA och AMS-ungdomsplatser. För resultat av utvärderingen se kapitel 9.

Därefter kom *Konst, Dans/teater/musik, Ekonomi, Hudvård, Design/mode, Flyg, Djurvård* och *Teknik*.

Valet av utbildning följer ett traditionellt könsmonster. I kurser för *Djurvård, Design/mode, Hantverk* och *Hälsa* med mera var kvinnor kraftigt överrepresenterade. Andelen män var störst inom *Flyg* och *Teknik*. Endast utbildningar inom *Ekonomi med mera* hade i stort sett lika många kvinnor som män.

## 6.7 Kvalificerad yrkesutbildning

Kvalificerad yrkesutbildning (KY) är en statligt finansierad utbildningsform för eftergymnasial yrkesutbildning. KY-utbildningen initierades åren 1996–2001 som försöksverksamhet och ingår från och med år 2002 i det offentliga utbildningssystemet. Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning är ansvarig myndighet för utbildningsformen.

Utbildningarna syftar till att ge fördjupade teoretiska och praktiska kunskaper som krävs för att kunna utföra kvalificerade uppgifter i ett modernt arbetsliv. KY vänder sig till studerande från gymnasieskolan men även till personer som har en yrkesbakgrund. Formellt ska de studerande ha grundläggande behörighet enligt de regler som gäller för högskolestudier, men kraven kan vara både flexibla och mer specificerade för att attrahera personer med viss erfarenhet. Kännetecknande för utbildningarna är ett nära samarbete med arbetslivet som finansierar den arbetsplatsförlagda utbildningsdelen, vilken motsvarar cirka en tredjedel av utbildningstiden.

Utbildningarna, som är 1–3-åriga, leder fram till en kvalificerad yrkesexamen inom ett yrkesområde. De kan anordnas av universitet eller högskolor, kommuner, landsting och enskilda utbildningsanordnare. Det är även möjligt att bedriva KY som uppdragsutbildning. Det innebär att företag och andra organisationer kan använda KY som del i personalutbildning. Olika kurser kan också ingå i både arbetsmarknadspolitiska och rehabiliteringsinriktade sammanhang.

Under år 2006 påbörjades 525 KY-utbildningar. Drygt 840 utbildningar pågick i hela landet för knappt 32 600 personer varav drygt hälften påbörjade och knappt hälften avslutade en utbildning (fullföljt eller avbrutit) under året. Liksom tidigare år var könsfördelningen relativt jämn bland de studerande, 53 procent

kvinnor och 47 procent män. Stora skillnader finns dock mellan hur kvinnor och män väljer studieinriktning, vilket följer traditionellt könsbundna val. Andelen studerande som är födda utomlands har varit relativt konstant under åren och var cirka 13 procent år 2006. Medelåldern för de studerande var 30 år för kvinnor och 29 år för män. De flesta studerande har varit yrkesverksamma före studierna.

Flertalet utbildningar år 2006 fanns inom *Företagsekonomi, Handel och administration, Teknik och tillverkning, Personliga tjänster, Hälso- och sjukvård, Konst och media* samt *Data*. Utbildningar fanns också inom *Bygg, Lantbruk, skog och trädgård, Livsmedel* samt inom ett antal mindre yrkesområden. Vid årsskiftet 2006/07 bedrevs utbildningar av 221 olika anordnare. Av dessa är primärkommuner störst med knappt 45 procent.

Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning följer upp de studerandes sysselsättning efter avslutad utbildning. Uppföljningen som gjordes år 2006 visade att andelen som hade arbete året efter avslutad utbildning hade ökat från 70 procent år 2005 till 79 procent år 2006.

#### *Lärlingsutbildning för vuxna*

Statligt stöd till försöksverksamhet med lärlingsutbildning för vuxna startade år 2005 och står under tillsyn av Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning. Försöksverksamheten planerades pågå till och med den 31 december 2008. Av budgetpropositionen inför 2008 framgår att regeringen avser att permanenta försöksverksamheten och att utöka antalet platser från 25 till 100. Verksamheten ska också lokaliseras till fler orter i landet.

Utbildningen får omfatta högst 80 veckor och ska bestå av dels teoretiska studier under minst en femtedel av utbildningstiden, dels lärlingsutbildning hos en hantverkare i yrket. Stockholms Hantverksförenings Förvaltnings AB är huvudman för verksamheten.

För att få tillträde till utbildningen krävs slutförd gymnasieutbildning, företrädesvis inom valt yrke. Vid antagningen prioriteras de minsta och mest skyddsvärda yrkena. Lärlingen har under hela utbildningstiden elevstatus och är därmed berättigad till statligt studiestöd (studiemedel). Om en deltagare kommer så långt som till gesällprovet, eller annan av branschen förordad yrkes-



prövning, får personen ifråga ett kvitto på sina yrkeskunskaper genom de betyg som granskningsnämnden<sup>12</sup> utfärdar.

### *Utredning om införandet av en yrkeshögskola*

En särskild utredare ska göra en analys av och föreslå hur eftergymnasiala yrkesutbildningar utanför högskolan ska sammanföras under ett gemensamt ramverk benämnt *Yrkeshögskolan* (Dir. 2007:50). I huvudsak handlar det om kvalificerad yrkesutbildning, påbyggnadsutbildning inom kommunal vuxenutbildning och vissa folkhögskoleutbildningar. Införande av en Yrkeshögskola syftar till att förenkla och förtydliga systemet för eftergymnasial yrkesutbildning och underlätta prioritering och resursfördelning på nationell nivå. I uppdraget ingår att analysera det statliga och offentliga åtagandet när det gäller yrkesutbildning på eftergymnasial nivå. Utredaren ska också klargöra hur olika former av eftergymnasiala yrkesutbildningar tillgodoser olika intressenters behov och uppskatta dimensionering av de olika utbildningar som ska sammanföras under Yrkeshögskolan. Vidare ingår i uppdraget att bedöma hur ansvaret för finansiering ska fördelas och i vilken utsträckning studiefinansiering kan komma i fråga. Uppdraget ska redovisas den 29 februari 2008.

## **6.8 Universitets- och högskoleutbildning**

Sammanlagt finns det 61 högskolor, universitet och enskilda utbildningsanordnare som ger akademisk utbildning i Sverige. Universitetens och högskolornas huvudsakliga uppgifter är att bedriva utbildning och forskning samt samverka med det omgivande samhället. Inom högskolan finns många utbildningar som leder fram till ett visst yrke. Den högre utbildningen ska enligt uppdraget till universitet och högskolor dimensioneras efter studenternas intresse och arbetsmarknadens behov. Läsåret 2005/06 avlade cirka 59 100 studenter examen vid ett universitet eller en högskola. Den totala utbildningsvolymen år 2006 var cirka 285 000 helårsstuderande.

---

<sup>12</sup> En oberoende granskningsnämnd finns som är specifik för varje yrke. Det finns dock flera hantverksyrken i vilka det inte går att avlägga gesällprov, men de flesta har någon typ av yrkesbevis, certifiering eller auktorisation.

Med allt större krav på avancerade kunskaper i arbetslivet kan det vara befogat att arbetsmarknadsutbildning anordnas av universitet/högskolor och andra utbildningsanordnare som erbjuder utbildning på en högre nivå. Det förekommer därför att arbetsförmedlingen upphandlar delar av högskoleutbildningar med tydlig yrkesinriktning som skräddarsys för särskilda grupper. Under år 2006 avslutade enligt uppgifter från AMS drygt 3 000 personer en arbetsmarknadsutbildning som låg på en akademisk nivå. Detta motsvarar cirka 14 procent av samtliga, cirka 23 000 personer, som avslutade en arbetsmarknadsutbildning under året. De största volymerna, minst 100 deltagare, fanns på utbildningar som var inriktade mot följande yrken: *dataspecialist, civilingenjör inriktning maskin, grundskollärare, övriga företagsekonomer, maskiningenjör, fartygsbefäl, förskollärare/fritidspedagog, instruktör, företags säljare, orderadministratör och administrativ assistent.*

## 6.9 Sammanfattande slutsatser

Vi kan konstatera att det förekommer en mängd yrkesutbildningar med varierande omfattning mot vitt skilda områden.

### *Yrkesutbildning inom det offentliga utbildningssystemet*

Av tabell 6.3 framgår hur många som år 2006 avslutade en utbildning inom det offentliga utbildningssystemet och i utbildningar som finansierades av Arbetsmarknadsverket. Tabellen visar också hur många deltagare i respektive utbildning som fanns i någon form av yrkesutbildning i förhållande till en generell/teoretisk utbildning.

I tabellen ges en bild över hur många som under ett år kommer ut på arbetsmarknaden efter att ha deltagit i en utbildning. Tabellen måste tolkas med försiktighet eftersom jämförbara uppgifter inom de olika utbildningsformerna inte har kunnat tas fram. Uppgifterna i tabellen ger ändå en översiktlig bild av relationen mellan utbildningar inom det offentliga utbildningssystemet i förhållande till arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning.

Sammanfattningsvis framgår att det reguljära utbildningssystemet står för den övervägande delen av såväl yrkesutbildning

som generell utbildning, vilket är helt i linje med politiska intentioner. Till detta bör dock läggas ett antal observationer.

**Tabell 6.3** Antal elever/deltagare i yrkesutbildning och generell utbildning år 2006

	Yrkesutbildning	Generell utbildning	Totalt
Gymnasial utbildning	46 000	63 000	109 000
Kommunal vuxenutbildning	49 000	41 300	90 300
Utbildning vid folkhögskolor	9 000	8 000	17 000
Kompletterande utbildning	9 000		9 000
Kvalificerad yrkesutbildning	10 200		10 200
Högskoleutbildning	59 100		59 100
Arbetsmarknadsutbildning	23 000		23 000
Förberedande utbildning <sup>13</sup>		58 000	58 000
<i>Totalt</i>	<i>205 300</i>	<i>170 300</i>	<i>375 600</i>

Källa: SCB, AMS och Skolverket<sup>14</sup>.

Av de elever som avslutar gymnasieskolan är det ungefär tre av tio som inte får ett slutbetyg genom att de missar minst en kurs. Många av dessa kompletterar senare sin utbildning på komvux eller genom studier vid en folkhögskola. Detta är i och för sig positivt, samtidigt som man kan konstatera att det senarelägger deras inträde på arbetsmarknaden. Enligt Skolverkets statistik hade 32 procent av eleverna inte slutbetyg tre år efter avslutade gymnasiestudier, 25 procent sakande slutbetyg efter fyra år och 24 procent efter fem år.

Vuxenutbildningen har blivit allt mer intressant för att förbättra individers möjligheter till anställning. Hur mycket yrkesutbildning och vilka yrkesutbildningar som faktiskt erbjuds inom komvux och folkhögskolorna saknas dock tillförlitliga uppgifter om. Exempel på detta är att av de 49 000 personer i tabell 6.3 som uppges ha deltagit i en yrkesutbildning inom komvux finns personer som läst enbart en yrkesinriktad kurs.

Antalet personer som under år 2006 avslutade en arbetsmarknadsutbildning var begränsad (knappt 13 procent) jämfört med antalet ungdomar och vuxna som deltog i utbildningar, vilka i

<sup>13</sup> En viss dubbelräkning förekommer mellan förberedande utbildning och utbildningar inom komvux respektive folkhögskolan.

<sup>14</sup> En förklaring till uppgifterna i tabellen finns i bilaga 4.

någon mån kan sägas vara yrkesinriktade, inom det offentliga utbildningssystemet.

Det kan vara på sin plats att påpeka att förberedande utbildning inte är jämförbar med övriga utbildningar, eftersom allt som ingår i förberedande utbildning inte innehåller utbildningsinslag. Detta beskrevs närmare i föregående kapitel. Vägledning, validering och olika former av projekt är exempel på inslag som förekommer. Det stora antalet deltagare beror på att kurserna vanligtvis inte är längre än två–tre månader, vilket medför en hög genomströmning av deltagare varje verksamhetsår.

Arbetsmarknadsutbildningen har dock fått en viktig funktion i kompetensförsörjningen inom vissa yrkesområden. Det gäller dels yrkesinriktade program till vilka gymnasieskolan inte lyckas attrahera tillräckligt många elever och där examinationsgraden är relativt låg, som omvårdnadsprogrammet och industriprogrammet. Det gäller också fortbildning av arbetslösa med erfarenhet av byggbranschen. Följande tabell visar antal deltagare som började en arbetsmarknadsutbildning år 2006 efter yrkesinriktning (jämför även kapitel 4).

**Tabell 6.4** Antal deltagare som påbörjade en arbetsmarknadsutbildning år 2006, efter yrkesinriktning

	Antal deltagare	Andel i procent
Datateknik	391	1
Teknik/naturvetenskap	532	2
Pedagogik	536	2
Kultur/media	178	1
Ekonomi/samhällsvetenskap	1 604	6
<i>Vård/omsorg</i>	3 571	13
Kontor/lager	1 196	4
Kundservice	1 615	6
Restaurang	1 203	4
<i>Bygg/anläggning</i>	2 162	8
<i>Tillverkning/hantverk</i>	4 444	16
<i>Maskinoperatörsarbete</i>	3 970	14
Transport	3 566	13
Övriga yrkesområden	2 543	9
<i>Totalt</i>	<i>27 511</i>	<i>100</i>

Källa: AMS.

Av tabellen framgår att omkring 3 500 personer började en arbetsmarknadsutbildning inom vård/omsorg, vilket kan jämföras med 2 700 elever i år 3 på Omvårdnadsprogrammet läsåret 2006/07 (se tabell 6.1). Inom tillverkning/hantverk utbildades cirka 4 500 personer och inom maskinoperatörsarbete närmare 4 000 personer. På Industriprogrammet i gymnasieskolans år 3 studerade omkring 1 400 elever. Även om man inte kan jämföra arbetsmarknadsutbildningarnas innehåll och omfattning med gymnasieskolans yrkesinriktade program, pekar de höga utbildningsvolymerna inom dessa arbetsmarknadsutbildningar på att de har betydelse för kompetensförsörjningen inom dessa yrkesområden. De byggutbildningar som AMS erbjuder inriktas mestadels mot fortbildning av arbetslösa personer med erfarenhet av byggbranschen eller breddning av kompetenser. Det finns mycket begränsade möjligheter att helt omskolas till ett byggnadsyrke inom ramen för arbetsmarknadsutbildning. Antalet deltagare var drygt 2 000 år 2006, vilket kan jämföras med antalet elever inom Byggprogrammet och Elprogrammet som var 3 500 respektive 4 000.

- Sammanfattande slutsats är att det offentliga utbildningssystemet är huvudsaklig aktör för att förse både individer och arbetslivet med relevant kompetens och svara för den långsiktiga försörjningen av kompetensuppbyggnad i samhället. Inom vissa yrkesområden spelar dock arbetsmarknadsutbildningen en viktig roll.

*Offentliga utbildningssystemet som anordnare av arbetsmarknadsutbildning*

Av tabellen nedan framgår anordnare av arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning.

**Tabell 6.5** Genomsnittligt antal kvarstående deltagare i arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning per månad år 2006 fördelat på utbildningsanordnare

Anordnare	Arbetsmarknadsutbildning	Förberedande utbildning
Kommuner <sup>15</sup>	981	1 413
Folkbildningen	141	1 336
Utbildning på högskolenivå <sup>16</sup>	621	380
Övriga anordnare	683	1 342
Privata utbildningsanordnare	5 313	5 654
Lernia	3 431	1 916
<i>Totalt</i>	<i>11 170</i>	<i>12 041</i>

*Källa:* AMS, datalagret.

Kommunerna, företrädesvis komvux, anlitas i jämförelsevis liten utsträckning när det gäller arbetsmarknadsutbildning. Deras andel när det gäller förberedande utbildning är betydligt större. Som anordnare av förberedande utbildning har även folkhögskolorna spelat en relativt stor roll genom satsningen på studier för personer inom aktivitetsgarantin. En viss neddragning har skett innevarande år när det gäller antalet deltagare i dessa kurser.

Högskolor är i liten omfattning anordnare av arbetsmarknadsutbildning. Något förvånande är att högskolor finns med även som anordnare av förberedande utbildning. Det troliga är att det framför allt handlar om personer med utländsk bakgrund, som behöver förbättra sina kunskaper i svenska för att kunna få ett jobb och att detta har erbjudits inom ramen för förberedande utbildning.

<sup>15</sup> Från kommuner upphandlas främst utbildning från kommunal vuxenutbildning. Upphandlad utbildning från gymnasieskolan är av liten omfattning.

<sup>16</sup> Utbildning på akademisk nivå kan anordnas av andra utbildningsanordnare än universitet och högskolor.

Privata utbildningsanordnare och Lernia är de som i störst utsträckning anordnar arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning.

- Sammanfattande slutsats är att det offentliga utbildningssystemet spelar en relativt blygsam roll när det gäller att anordna arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning.

### *Lokal och regional samverkan*

Vi har tidigare i det här kapitlet redogjort för att lokal samverkan har utvecklats mellan kommun och arbetsförmedling, mellan olika kommunala förvaltningar samt med näringsliv och andra aktörer som har betydelse för ungdomars och vuxnas möjlighet till studier. Formerna för hur och i vilken omfattning samverkan sker varierar dock mellan kommunerna och mycket finns kvar att utveckla.

Positiva exempel på hur lokal och regional samverkan sker är också de lärcentrum som finns i flertalet kommuner. Dessa lärcentrum är en betydelsefull mötesplats för olika aktörer som på skilda sätt är involverade i att förverkliga möjligheter för individer att skaffa sig en yrkesutbildning. Vilken roll lärcentrum kommer att spela i framtiden beror av många faktorer, bland annat handlar det om ekonomi eftersom många lärcentrum byggts upp med tillfälliga projektmedel. Teknikcollege och andra college är andra värdefulla satsningar och exempel på en utveckling som sker för att öka kvaliteten i yrkesutbildningar. Men här ser vi ännu bara början på en utveckling.

Den ökade samverkan som sker inom ramen för kommunalförbund innebär att inflytandet över kommunens egen verksamhet delas med flera parter och tar sin utgångspunkt i individuella, lokala och regionala behov. Utrymmet för att anpassa t.ex. utbildningar på olika nivåer till lokala och regionala förhållanden ökar.

Kommuner och arbetsförmedlingar kan också sluta samverkansavtal som de förverkligar genom egna beslut och åtgärder, vilket också framgår av ett av de exempel som vi kort beskrivit tidigare i kapitlet. Det finns följaktligen en medvetenhet om behovet av att lokalt samordna statliga och kommunala verksamheter och även att

inbjuda andra aktörer till samverkan. Exempelen visar också på lokala initiativ till metodutveckling och nya organisatoriska lösningar. När det gäller samverkan med parterna på arbetsmarknaden och arbetslivets representanter finns dock mycket kvar att utveckla.

- Sammanfattande slutsats är att lokal och regional samverkan ökar, men att man kommit olika långt runt om i landet och att det finns en stor utvecklingspotential. Vi återkommer i kapitel 8 till hur samverkan mellan det offentliga utbildningssystemet, arbetsmarknadsutbildningen och andra aktörer kan utvecklas och förstärkas.



## 7 Framtidens arbetsmarknad – strukturomvandling, dynamik och kvalifikationskrav

### Inledning

Utredningen har fått i uppdrag att analysera möjliga *framtida förändringar* på arbetsmarknaden och *uppskatta det framtida behovet* av arbetsmarknadsutbildning, samt att *uppskatta på vilket sätt* arbetsmarknadsutbildningen kan förebygga bristsituationer.

Vi har valt att se framåt i ungefär ett decennium. Utgångspunkten är dagens utbildningssystem och dagens utbildningsvolymer inom högskolan. Det betyder att vi förväntar oss att en viss andel av eleverna i gymnasieskolan även fortsättningsvis inte kommer att klara av sina studier, att det inte finns någon väl utbyggd lärlingsutbildning, att eleverna väljer inriktning ungefär som i dag osv. Det är de antaganden som ligger bakom de långa prognoser vi kommer att referera till.

Kapitlet börjar med en kartläggning av hur kvalifikationskraven har utvecklats i Sverige under de senaste 30 åren och lite om de bakomliggande drivfaktorerna. Kartläggningen visar att kvalifikationskraven har höjts men att det finns olika synsätt inom forskningen om detta är en reell höjning av kraven för att kunna *utföra* arbetet eller bara för att *få* jobbet.

Därefter jämförs kvalifikationskraven med arbetskraftens utbildningsnivå för att kartlägga hur matchningen ser ut. Är det brist på kompetens eller kanske tvärtom? Viss forskning visar att andelen sysselsatta som har högre utbildning än vad jobbet kräver inom relativt okvalificerade jobb ökade från 10 till 30 procent under perioden 1975–2000.

Dessa två tendenser: en allt högre kvalifikationsnivå med en stigande andel akademikerjobb, tillsammans med en hård konkur-

rens om de enklare jobben från personer med mer utbildning än vad jobbet kräver, ställer stora krav på den traditionella arbetsmarknadsutbildningen. Den erbjuder ganska kort utbildningstid (sex månader) på gymnasial nivå eller något över gymnasial nivå. Är detta tillräckligt för att vidareutbilda eller omskola individen, och att göra den arbetslöse konkurrenskraftig på arbetsmarknaden?

Kvalifikationsnivån har alltså höjts i termer av utbildningsnivå, men är det även så att kompetenskraven har förändrats som en följd av t.ex. nya organisationsformer med breddat ansvar, större krav på flexibilitet, kundorientering och tillämpning av ny teknik? Kan arbetsmarknadsutbildningen tillgodose dessa nya kompetensbehov?

Förutom att strukturomvandlingen bidrar till att kraven på kvalifikationer ökar på arbetsmarknaden kan man ställa sig frågan om vi går mot ett rörligare arbetsliv där större krav ställs på yrkesmässig rörlighet. Kommer det att finnas ett större behov av vidareutbildning och omskolning i framtiden och vilken roll kan arbetsmarknadsutbildningen komma att spela?

Till sist går vi igenom de långsiktiga prognoser som Statistiska centralbyrån (SCB) och Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) publicerat med horisonten 2020 respektive 2015. Prognoserna visar på stora brister på arbetskraft inom hälso- och sjukvården främst på gymnasial nivå där arbetsmarknadsutbildningen redan i dag spelar en viktig roll. Det kommer även att bli stor brist på förskollärare och fritidspedagoger. Kan något göras inom arbetsmarknadsutbildningens ram för att minska problemet? Bland industrijobben, där arbetsmarknadsutbildningen har varit en viktig försörjningskanal för arbetskraft inom bristyrken som svetsare och VVS-tekniker, kommer det att bli brist på bland annat energi- och VVS-utbildade på gymnasial nivå och på arbetskraft med verkstadsutbildning.

Kapitlet avslutas med en diskussion om arbetsmarknadsutbildningens roll och möjligheter utifrån de förändringar vi har identifierat.

## 7.1 Kvalifikationsnivån på dagens arbetsmarknad i Sverige

I den allmänna debatten sägs ofta att kraven har skärpts i arbetslivet avseende bland annat yrkeskunskaper, språkkunnighet, flexibilitet och samarbetsförmåga. Det hävdas också att andelen jobb med låga kvalifikationskrav har minskat över tid. Vad menas då med kvalifikationskrav och hur kan man beskriva eller mäta dessa krav?

Det mest direkta sättet att mäta *jobbens kvalifikationskrav* är genom att studera de sysselsattas arbetsuppgifter eller yrken dvs. vad de faktiskt gör på jobbet. Tre olika metoder brukar användas, vilka alla är kopplade till den utbildningsnivå som krävs för att kunna utföra arbetet.

1. Jobbanalyser, där specialister anger vilken utbildning som krävs för olika yrken i en yrkesklassificering.
2. Självuppskattning, där arbetstagaren anger vilken utbildning som krävs för att kunna verka inom dennes yrke.
3. Typvärdet eller medelvärdet av den utbildningsnivå som sysselsatta inom yrket har vid mättidpunkten.

Mer indirekta mått på hur jobbets kvalifikationsnivå utvecklas kan man få genom att studera:

- hur sysselsättningen utvecklas i olika sektorer i ekonomin som är mer eller mindre intensiva i sin användning av högutbildad arbetskraft,
- om nya jobb bemannas med mer högutbildade personer än jobb som försvinner,
- om nya jobb betalar sig mer än jobb som försvinner.

I följande avsnitt går vi igenom ett antal mått på dagens kvalifikationsnivå i arbetslivet och analyserar utvecklingen av kvalifikationskraven under de senaste trettio åren.

### 7.1.1 Hur har utvecklingen sett ut de senaste decennierna?

Beroende på vilken metod och vilka data som används får man olika bedömningar avseende jobbens kvalifikationsnivå. Den gemensamma trenden är dock att kvalifikationsnivån har ökat i arbetslivet under de senaste decennierna.<sup>1</sup>

#### *Kvalifikationsnivåns utveckling enligt yrkesklassificeringar och självuppskattningar*

Le Grand m.fl. (2001, 2002, 2003 och 2004) har studerat utvecklingen av jobben baserat på Levnadsnivåundersökningarna som genomförs av Institutet för social forskning (SOFI). I undersökningen delas de anställda in i fem klasser baserat på SCB:s Socioekonomiska indelning (SEI).<sup>2</sup> Klasspositionen är direkt beroende av de utbildningskrav som ställs på det yrke den anställde har, dvs. enligt en yrkesklassificering (jämför metod 1 ovan). Tabell 7.1 visar klassernas relativa storlek under perioden 1968–2000.

**Tabell 7.1 Kvalifikationsnivån bland anställda, år 1968–2000, procent**

	1968	1974	1981	1991	2000
Högre tjänstemän	7	9	10	14	17
Tjänstemän, mellannivå	14	16	18	19	24
Lägre tjänstemän	21	19	20	18	17
Kvalificerade arbetare	21	20	19	19	18
Okvalificerade arbetare	37	37	33	29	23
Totalt	100	100	100	100	100

Not: Kvalificerade arbetaryrken kräver minst två års utbildning efter grundskolan; högre tjänstemannayrken kräver minst sex års utbildning efter grundskolan och tjänstemannayrken på mellannivå kräver 3–5 års utbildning efter grundskolan.

*Källa:* Le Grand m.fl. (2001).

Andelen anställda i yrken med de lägsta kvalifikationskraven (dvs. okvalificerade arbetare och lägre tjänstemän) minskade från sammanlagt 58 procent år 1968 till 40 procent år 2000 medan andelen tjänstemän på mellannivå och högre nivå ökade från 21 procent till

<sup>1</sup> Braunerhjelm (2005) gör en annan bedömning. Han ifrågasätter Åberg (2004, 2005) som finner att antalet höglönejobb ökat medan låglönejobben minskat i Sverige under perioden 1977–2001. Båda använder i dessa studier indirekta mått på kvalifikationsnivån.

<sup>2</sup> Se SCB (1982).

41 procent under samma period. Andelen kvalificerade arbetare uppvisar en relativt långsam minskning.

I Levnadsnivåundersökningen ställs en mängd frågor om den anställdes arbete. En fråga avser hur lång utbildning som normalt krävs för det jobb individen har (jämför metod 2 ovan). Av Tabell 7.2 framgår att det genomsnittliga utbildningskravet har ökat från 1,8 års utbildning efter grundskolan år 1974 till 3,1 års utbildning efter grundskolan år 2000.

**Tabell 7.2 Kvalifikationsnivåns förändring 1974–2000**

Utbildningskrav, antal år efter grundskolan				
	1974	1981	1991	2000
Totalt	1,8	2,1	2,4	3,1
Totalt, 2000 års klass- och branschstruktur	2,5	2,6	2,7	3,1
Högre tjänstemän	6,0	6,0	6,0	5,9
Tjänstemän, mellannivå	3,5	3,5	3,6	4,4
Lägre tjänstemän	1,4	1,5	1,9	2,2
Kvalificerade arbetare	1,9	1,9	1,9	2,4
Okvalificerade arbetare	0,2	0,2	0,5	0,8

Not: Samtliga förändringar jämfört med år 2000 är signifikanta (95% nivån) utom för högre tjänstemän. Storleksförändringar av branscher konstanthållna inom klasser.

Källa: Le Grand m.fl. (2001).

Denna ökning av kvalifikationskraven kan dels ha skett genom höjda krav *inom respektive yrke*, dels genom *strukturella förändringar* där vissa yrkesgrupper och branscher växer medan andra krymper. Le Grand m.fl. (2001) konstanthåller därför klass- och branschstorlekarna på 2000 års nivå och kan därmed isolera kvalifikationskravens utveckling inom klasserna och branscherna. Den andra raden i tabell 7.2 visar att kraven fortfarande har höjts, från 2,5 år till 3,1 år, men att en stor del av förändringen beror på yrkes- och branschförskjutningar i ekonomin. Största delen av höjningen skedde under 1990-talet.

Förändringen av kvalifikationskraven ser olika ut i olika branscher. Tillverkningsindustrins andel av sysselsättningen har minskat genom en minskning av antalet jobb utan utbildningskrav efter grundskolan enligt Le Grand m.fl. (2003). Jobb som kräver minst ett års utbildning efter grundskolan har däremot ökat inom

industrin. Inom handel och transport ökade antalet jobb under perioden 1974–2000. Antalet jobb med låga kvalifikationskrav var konstant medan antalet jobb med högre kvalifikationskrav ökade. Vård- och utbildningssektorn växte fram till 1990-talets början men har därefter stagnerat. Antalet jobb med låga kvalifikationskrav halverades mellan 1981 och 2000.

Le Grand m.fl. (2003) gör en prognos för utvecklingen av antalet okvalificerade arbeten (utan utbildningskrav efter grundskolan) i Sverige baserat på den historiska utvecklingen. Industrisektorn har redan förlorat majoriteten av sektorns okvalificerade jobb så en fortsatt minskning påverkar inte den sammanlagda mängden enkla jobb särskilt mycket. De okvalificerade jobben finns nu i servicesektorn, inom handel, hotell och restaurang, samt transport och kommunikationer. Rationaliseringar kan komma att ske med hjälp av informationsteknologi men sektorerna kan också komma att öka. Vård och omsorgssektorn är svårbedömd tycker Le Grand med flera (2003). Vårdbehovet växer i takt med en åldrande befolkning men det är svårt att bedöma om jobben kommer att vara okvalificerade eller inte. Deras bedömning är att över 20 procent av jobben totalt sett kommer att vara fortsatt okvalificerade på 20 års sikt.

Åberg (1999, 2002) studerar kvalifikationkraven på arbetsmarknaden med hjälp av ett annat datamaterial, de så kallade ULF-undersökningarna (Undersökningarna om levnadsförhållanden) från SCB. Dessa genomförs årligen sedan år 1975. Samtliga sysselsatta har klassats med hjälp av SEI-koden och Åberg delar upp de sysselsattas yrken i tre kvalifikationsnivåer. Jobb som kräver mindre än två års utbildning efter grundskolan bedöms ha låga utbildningskrav. Jobb som kräver tre års utbildning eller mer efter grundskolan bedöms ha höga utbildningskrav. Resten av jobben har utbildningskrav på mellannivå.

Analysen visar att kvalifikationskraven har ökat under perioden 1975 till 2000. Andelen jobb med höga utbildningskrav har ökat från omkring 22 procent till 35 procent medan andelen jobb med låga utbildningskrav har minskat från 41 procent till 27 procent. Andelen jobb med utbildningskrav på mellannivå har varit omkring 25 procent under hela perioden. Det finns också en grupp med fria yrkesutövare och självsysselsatta på omkring 10 procent under hela perioden. Åberg (2002) drar slutsatsen att kvalifikationsnivån har en stigande trend men att förändringen inte är så snabb och att en

betydande andel av jobben, nästan 30 procent, fortfarande har låga utbildningskrav.

SCB har även en ren yrkesklassificering SSYK (Standard för svensk yrkesklassificering) vilken infördes i mitten av 1990-talet. SSYK är på den högsta nivån indelad i tio yrkesområden där kvalifikationsnivån uttrycks i krav på utbildning inom yrket. Med hjälp av data från Arbetsmiljöundersökningen, som SCB genomför vartannat år, kan kvalifikationsnivåns utveckling under början av 2000-talet studeras både med hjälp av SEI och SSYK.

Oavsett vilken yrkesklassificering som används, visar statistiken att utvecklingen mot allt högre kvalifikationsnivå bland jobben fortsatte under början av 2000-talet. Andelen jobb som kräver en treårig högskoleutbildning eller mer ökade med drygt tre procentenheter, från 15 till 19 procent mellan 1997 och 2003 (se tabell 7.3). Det motsvarades av en minskning av andelen jobb som saknar krav på yrkesutbildning eller som kräver gymnasiekompetens.

**Tabell 7.3 Kvalifikationsnivåns utveckling under början av 2000-talet enligt SSYK, procent av antal sysselsatta**

	1997	1999	2001	2003	Förändring
Ledningsarbete	5	5	5	5	+0,1
Teoretisk specialistkompetens (lång högskola)	15	17	18	19	+3,4
Kortare högskoleutbildning	20	20	20	20	-0,1
Gymnasiekompetens	55	53	53	52	-2,6
Inga krav på yrkesutbildning	5	5	5	5	-0,8
<i>Samtliga</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	

Källa: SCB, Arbetsmiljöundersökningarna, [www.scb.se](http://www.scb.se).

Fördelningen av sysselsatta på klasser enligt den socioekonomiska indelningen bekräftar bilden (se tabell 7.4). Andelen sysselsatta inom klasserna högre tjänstemän och tjänstemän på mellannivå ökar, medan främst lägre tjänstemän och okvalificerade arbetare står för en allt lägre andel av den totala sysselsättningen.

**Tabell 7.4** Kvalifikationsnivåns utveckling under början av 2000-talet enligt SEI, procent av antal sysselsatta

	1997	1999	2001	2003	2005	Förändring
Företagare	7	7	6	7	7	-0,7
Högre tjänstemän	14	15	15	16	17	+3,1
Tjänstemän, mellannivå	21	21	22	22	22	+1,2
Lägre tjänstemän	15	16	14	14	13	-1,8
Kvalificerade arbetare	17	17	16	17	17	-0,4
Okvalificerade arbetare	26	25	26	25	24	-1,4
<i>Totalt</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	

Not: Kvalificerade arbetaryrken kräver minst två års utbildning efter grundskolan; högre tjänstemannayrken kräver minst sex års utbildning efter grundskolan och tjänstemannayrken på mellannivå kräver 3-5 års utbildning efter grundskolan.

Källa: SCB, Arbetsmiljöundersökningarna, www.scb.se.

### *Är utbildningen produktivitetshöjande eller fungerar den snarare som en signal för medfödd förmåga?*

Yrkesklassificeringar eller självuppskattningar som beskriver kvalifikationskrav i termer av den utbildning som krävs vilar på en föreställning om att utbildningen ger individen produktiva egenskaper eller kvalifikationer. Olika arbetstagare har olika kunskaper, erfarenheter och färdigheter vilket gör att de är olika produktiva. En del av dessa egenskaper är medfödda och en del är förvärvade. Arbetstagaren kan förvärva produktiva egenskaper genom bland annat utbildning och olika former av lärande i arbetet. Den vanligaste teorin för att beskriva beslut om investeringar i utbildning är humankapitalteorin.<sup>3</sup> Enligt denna är utbildning ett sätt för arbetstagaren att förbättra sin framtida inkomst eftersom en arbetstagare med högre produktivitet betalas en högre lön än en arbetstagare med lägre produktivitet.

Det finns dock andra modeller om investeringar i utbildning så kallade sorterings- eller signaleringsmodeller, där man antar att utbildningen inte höjer produktiviteten men fungerar som en signal för att identifiera mer motiverade och högpresterande arbetstagare. Utgångspunkten är att det är dyrt för arbetsgivaren att ta reda på vilken produktivitet en arbetssökande har och att individer som är

<sup>3</sup> Se Björklund, m.fl. (1996).



högpresterande lättare tar sig igenom en utbildning. Det är då optimalt för arbetsgivaren att använda utbildningen som en signal för hög produktivitet, samtidigt som det är lönsamt för högpresterande individer att gå en utbildning.

För individens beslut spelar det ingen roll om utbildningen är produktivitetshöjande eller inte. Utbildningen leder i båda fallen till en högre lön. Men för samhällsekonomin spelar det stor roll. Om sorteringsmodellen är sann så är den enda effekten av utbildningen en signal som sorterar olika individer till olika jobb. Den innebär dock i princip onödigt höga samhällsekonomiska kostnader. Vilken modell som är korrekt kan inte avgöras empiriskt enligt Björklund m.fl. (1996) utan det finns troligen både produktivitetshöjande effekter och signaleffekter av utbildning i Sverige idag.

Le Grand m.fl. (2001) ifrågasätter om arbetsinnehållet inom respektive yrke verkligen förändrades under 1990-talet. De poängterar problemet med att kvalifikationskraven kan spegla förändringar av längden på yrkesutbildningar eller tillgången på utbildad arbetskraft snarare än reellt höjda krav. De kompletterar därför sin analys med tre andra indikatorer på kvalifikationskravens utveckling: variation och psykisk ansträngning, inskolningstid, samt mental utmaning och utrymme för egna beslut. Ingen av dessa indikatorer visar på någon signifikant ökning av kraven under 1990-talet.

#### *Kvalifikationsnivåns utveckling enligt data över nya och försvinnande jobb*

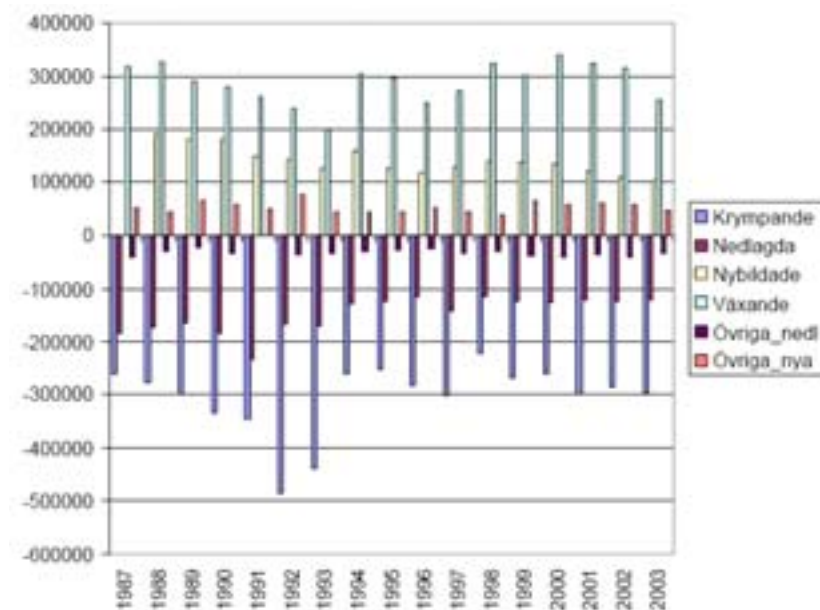
När man analyserar kvalifikationsnivåns förändring med hjälp av årsvisa nettodata över sysselsatta ser man inte all den bakomliggande dynamik som finns på arbetsmarknaden. Det gör man däremot med flödesdata som beskriver hur jobb skapas i befintliga och nytillkommande verksamheter respektive hur jobb försvinner i befintliga och nedlagda verksamheter. Hur definieras då ett jobb?

I denna typ av statistik utgår man från ett arbetsställe dvs. den fysiska enheten där arbetet bedrivits. Ett företag har ett eller flera arbetsställen. Kopplat till arbetsstället finns data över samtliga anställda i november varje år. Genom att jämföra situationen mellan två år kan man identifiera nya jobb som sysselsatta i nya arbetsställen respektive en ökning av antalet sysselsatta vid växande

arbetsställen. På samma sätt kan försvunna jobb identifieras som sysselsättningsminskningar genom nedlagda arbetsställen eller genom krympande befintliga arbetsställen.

TCO (2005) har analyserat jobbskapandet i den svenska ekonomin under perioden 1987 till 2003 (se figur 7.1). Omkring 20 procent av jobben omsätts varje år i genomsnitt (10 procent försvinner och 10 procent tillkommer).

**Figur 7.1** Sysselsättningsförändringar 1997–2003, fördelat på typ av förändring



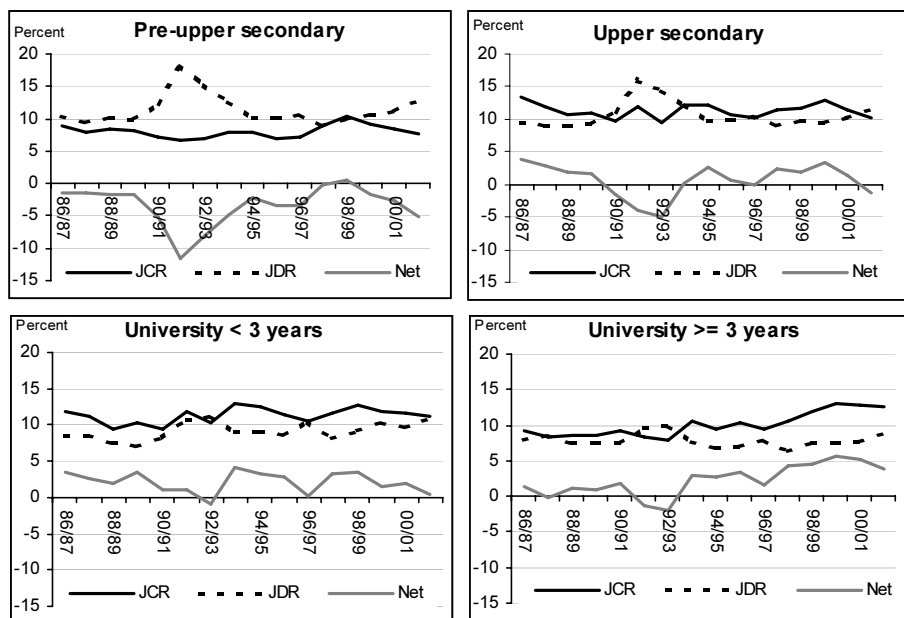
Not: Övriga nedlagda/nya arbetsställen är arbetsställen som lagt ner/startat verksamheten på grund av hopslagning eller uppdelning.

Källa: TCO (2005).

Ökningar och minskningar av personalen vid befintliga arbetsställen står för den största delen av jobbdynamiken, snarare än att jobb tillkommer genom nystartade arbetsställen eller försvinner genom nedläggning. Jobb tillkommer inte bara i högkonjunktur utan även under den djupa lågkonjunkturen i början av 1990-talet skapades nya jobb. Nettoförändringen i sysselsättningen var dock negativ, eftersom ännu flera jobb försvann.

Gartell m.fl. (2007) analyserar vilken betydelse utbildningsnivån har för jobbdynamiken. De delar in de sysselsatta i fyra utbildningsgrupper: grundskola, gymnasium, kort högskoleutbildning (< 3 år) och lång högskoleutbildning. Resultaten visar stora skillnader i dynamiken mellan de olika utbildningsgrupperna. Figur 7.2 är hämtad från rapporten.

**Figur 7.2** Årliga jobbflöden för olika utbildningsgrupper, 1986/87 till 2001/02, procent



Not: JCR betecknar andelen nya jobb, JDR betecknar andelen försvunna jobb och Net betecknar nettoförändringen av antalet sysselsatta. Pre-upper secondary betecknar förgymnasial utbildning, Upper secondary gymnasial utbildning och University < 3 years högskoleutbildning kortare än 3 år och University >= 3 years betecknar högskoleutbildning 3 år eller längre.

Källa: Gartell m.fl. (2007).

Av figuren framgår att 1990-talskrisen slog hårdast mot sysselsatta med grundskoleutbildning eller gymnasieutbildning genom en kraftig ökning av försvunna jobb. Samtidigt skapades dock jobb för dessa utbildningsgrupper men på en betydligt lägre nivå vilket ledde till en nettominusning av sysselsättningen. Nettoförändringen har varit negativ för gruppen sysselsatta med grundskoleutbildning under hela den studerade perioden. Sysselsättningen

minskade med över tre procent årligen för dem medan den totalt ökade med 0,2 procent årligen bland samtliga anställda. Bland högskoleutbildade ökade sysselsättningen med över 2 procent årligen i genomsnitt. Nettoökningen har en tydligt stigande trend för dem med lång högskoleutbildning vilket framgår av figuren.

### 7.1.2 Sammanfattande slutsatser

I inledningen av detta kapitel ställer vi frågan om vilken betydelse en stigande kvalifikationsnivå i arbetslivet har på den relativt korta arbetsmarknadsutbildningens möjligheter att hjälpa arbetslösa till jobb. För att kunna besvara den frågan har vi kartlagt hur kvalifikationsnivån har utvecklats de senaste 30 åren. De slutsatser vi kan ta med till den diskussion som avslutar kapitlet är att

- kvalifikationskraven har ökat över lång tid i Sverige och utvecklingen fortsatte under första halvan av 2000-talet,
- beroende på mätmetod blir andelen jobb på låg, mellan och hög kvalifikationsnivå olika stora,
- enligt SSYK var 5 procent av jobben på låg kvalifikationsnivå, 51 procent på mellannivå och 44 procent på hög nivå år 2003,
- enligt SEI hade 25 procent av de sysselsatta okvalificerade arbetaryrken och 14 procent var lägre tjänstemän, 17 var kvalificerade arbetare och 22 procent var tjänstemän på mellannivå, 16 procent var högre tjänstemän och 7 procent företagare år 2003,
- jobb skapas och försvinner på alla kvalifikationsnivåer, omkring 20 procent omsätts varje år,
- nettoförändringen är dock negativ för sysselsatta med grundskoleutbildning medan den är positiv och med en stigande trend för sysselsatta med lång högskoleutbildning.

## 7.2 Vilka är drivkrafterna?

Genomgången ovan visar att kvalifikationsnivån i arbetslivet har stigit under de senaste 30 åren. Vilka är de bakomliggande faktorerna till uppkvalificeringen? Ett antal ekonomiska och teknologiska förändringar driver på strukturomvandlingen i ekonomin som i sin tur påverkar efterfrågan på arbetskraft med olika kvalifikationer. Men utbudet av arbetskraft med olika kvalifikationer spelar

naturligtvis också roll. Vi har haft en kraftig utbildningsexpansion i Sverige under samma period, både med en i praktiken ”obligatorisk” och numera treårig gymnasieskola och en kraftigt utbyggd eftergymnasial utbildning främst inom universitet och högskolor. I detta avsnitt diskuterar vi effekterna av internationell handel, lokalisering av produktion inom de multinationella företagen och den tekniska utvecklingens påverkan på efterfrågan på arbetskraft med olika kvalifikationer liksom effekterna av utbildningsexpansionen på sammansättningen av arbetskraften.

### 7.2.1 Efterfrågepåverkande faktorer

Sysselsättningen av kvalificerad arbetskraft ökar i förhållande till sysselsättningen av okvalificerad arbetskraft inom tillverkningsindustrin i Sverige. Det beror dels på att branscher som använder mycket kvalificerad arbetskraft växer medan branscher som inte gör det krymper, dels på att den relativa användningen av kvalificerad arbetskraft ökar inom respektive bransch. Det är främst efterfrågeförändringar inom respektive bransch som har lett till den relativa sysselsättningsförändringen.<sup>4</sup>

Branscherna är sammansatta av olika aktiviteter som är olika intensiva i sin användning av kvalificerad arbetskraft. Struktur-omvandlingen leder till en ökad specialisering inom respektive bransch mot aktiviteter med ett högt innehåll av kvalificerad arbetskraft. Två faktorer som har bidragit till en minskad efterfrågan på okvalificerad arbetskraft och en ökad efterfrågan på kvalificerad arbetskraft är en ökad handel med varor och tjänster från låglöneländer, samt investeringar i realkapital och ny teknologi, speciellt informations- och kommunikationsteknologi (IKT).<sup>5</sup>

#### *Import från låglöneländer respektive teknisk utveckling*

Import av färdig- och insatsvaror samt tjänster från länder som har riklig tillgång på okvalificerad arbetskraft leder till en minskad *relativ efterfrågan* på okvalificerad arbetskraft i Sverige. Effekten är

---

<sup>4</sup> Detta gäller för Sverige under perioden 1970-96 enligt Hansson (2000), men också i Danmark, Japan, Storbritannien, USA, Frankrike och Tyskland enligt Machin och Van Reenen (1998). I Sverige har förändringstakten i efterfrågan på kvalificerad arbetskraft inom respektive bransch ökat under perioden.

<sup>5</sup> Se ITPS (2007) för en aktuell översikt.

densamma som vid teknisk utveckling som är besparande i okvalificerad arbetskraft t.ex. genom datorisering. Forskning visar som regel signifikanta effekter av den tekniska utvecklingen medan den internationella handelns roll är omtvistad (se Hansson (2000), Bandick och Hansson (2005), Machin och Van Reenen (1998), Anderton m.fl. (2002) samt Ekholm och Hakkala (2005) för analyser av Sverige).

#### *De multinationella företagens lokalisering av produktion*

Annan forskning analyserar effekterna av multinationella företags lokaliseringsbeslut på den relativa efterfrågan på lågutbildad arbetskraft. Hansson (2005) visar att om andelen sysselsatta inom tillverkningsindustrin ökar i dotterbolag i icke-OECD-länder, som har lägre lönenivåer, leder det till att den relativa efterfrågan på lågutbildad arbetskraft minskar i Sverige. Effekten var särskilt tydlig under perioden 1993–1997 då investeringarna i Central och Östeuropa ökade kraftigt. En ökad andel sysselsatta i dotterbolag i andra OECD-länder, med liknande lönenivåer, påverkar däremot inte den relativa efterfrågan i de svenska moderbolagen.

#### *Offshoring*

Under senare år har så kallad outsourcing eller offshoring fått stor uppmärksamhet. Med outsourcing brukar avses att ett företag köper insatsvaror och tjänster utifrån som tidigare producerades inom företaget. Om köpet sker från företag i utlandet kallas det offshoring. Bakom utvecklingen ligger bland annat teknisk utveckling inom IKT och sänkta kostnader för kommunikation, vilket gör det lättare för företagen att koordinera och övervaka utflyttad verksamhet.

Genom att flytta den del av varuproduktionen som är intensiv i okvalificerad arbetskraft till låglöneländer kan företagen dra nytta av de låga arbetskraftskostnaderna i utlandet. De bearbetade varorna importeras sedan tillbaka och säljs som färdigvaror eller används som insatsvaror. Produktion kan också offshoras till andra höglöneländer. Vinsterna för företagen kommer i detta fall från utnyttjande av skalfördelar och mer variation i produkterna.

Ekholm och Hakkala (2005) har studerat offshoringens omfattning och effekter på efterfrågan på arbetskraft med olika utbildningsnivå i Sverige inom både varu- och tjänsteproduktionen. Offshoringen tycks ha ökat mellan åren 1995 och 2000 mätt som andelen av insatsvarorna som importerats. Merparten av importen sker från andra höginkomstländer, men en ökning har skett av importen från Central- och Östeuropa. Två branscher påvisar en påtaglig ökning av offshoring till låginkomstländer: transportmedelsindustrin och elektronikbranschen. Effekterna av offshoring till låginkomstländer på arbetskraftsefterfrågan inom tillverkningsindustrin är negativa för arbetskraft med gymnasieutbildning och positiva för arbetskraft med högskoleutbildning. Effekten på arbetskraft med grundskoleutbildning är insignifikant eller relativt osäker. Offshoring till andra höglöneländer ger inga signifikanta effekter på den relativa efterfrågan på arbetskraft. Ekholm och Hakkala drar slutsatsen att den ökade offshoringen i Sverige inte hittills har lett till några omvälvande effekter på arbetskraftsefterfrågan.

### 7.2.2 Utbildningsexpansionen i Sverige

Samtidigt som jobben har blivit allt mer kvalificerade sedan 1970-talet har utbildningsnivån ökat både avseende andelen i befolkningen som har en gymnasieutbildning och andelen som har en högskoleutbildning. Följande tabell är hämtad från Stanfors (2007) och beskriver hur utbildningsnivån har höjts under perioden 1971–2003.

**Tabell 7.5** Utbildningsnivå för befolkningen 25–64 år, 1971–2003, procent

25–44 år		1971		1985		2003	
Utbildningsnivå	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	
Förgymnasial	57	51	28	29	9	12	
Gymnasial	32	38	43	43	50	53	
Eftergymnasial	11	11	23	20	40	34	
Uppgift saknas			6	8	1	1	
Totalt	100	100	100	100	100	100	

45–64 år		1971		1985		2003	
Utbildningsnivå	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	
Förgymnasial	79	69	57	52	22	28	
Gymnasial	14	25	28	31	46	45	
Eftergymnasial	5	6	12	13	31	27	
Uppgift saknas			3	4	1	0	
Totalt	100	100	100	100	100	100	

Källa: Stanfors (2007).

Uppdelningen av tabell 7.5 i åldersgrupperna 25–44 år respektive 45–64 år tydliggör hur utbildning är en generationsfråga genom den successiva utbyggnaden över tid. I den äldre åldersgruppen hade t.ex. 5 procent av kvinnorna eftergymnasial utbildning år 1971 medan andelen var 11 procent i den yngre åldersgruppen samma år. År 2003 hade andelen ökat till 40 procent i den yngre åldersgruppen. Denna ökning motsvaras av en minskning av andelen kvinnor i befolkningen med enbart förgymnasial utbildning. Den har minskat från 79 procent i den äldre åldersgruppen 1971 till 9 procent i den yngre åldersgruppen år 2003.

Det finns även skillnader mellan könen. År 1971 hade männen en högre utbildningsnivå både inom den yngre och äldre åldersgruppen. Skillnaden utjämnades i stort sett redan mellan åren 1971 och 1985, och år 2003 uppvisade kvinnorna en högre utbildningsnivå. Stora skillnader kvarstår dock vad gäller utbildningsinriktning där utbildningsvalen bekräftar den könssegregerade svenska arbetsmarknaden.

Sammantaget framgår det med all tydlighet hur utbyggnaden av utbildningssystemet har lett till en betydligt högre utbildningsnivå hos befolkningen under perioden 1971–2003.



### 7.2.3 Sammanfattande slutsatser

Den tekniska utvecklingen och den fortsatta internationaliseringen av ekonomin leder enligt ovanstående genomgång till att efterfrågan på lågutbildad arbetskraft minskar i förhållande till efterfrågan på högutbildad arbetskraft. Effekten från den tekniska utvecklingen tycks dominera även om import från låglöneländer, samt lokalisering av de multinationella företagens produktion i låglöneländer, också ger negativa effekter på efterfrågan på lågutbildad arbetskraft i Sverige. Samtidigt har utbudet av högutbildad arbetskraft stigit i förhållande till utbudet av lågutbildad arbetskraft. Det har understött strukturomvandlingen och möjligheterna för samhällsekonomin att utvecklas mot mer kunskapsintensiv produktion. Men det kan också ha bidragit till att kraven på kvalifikationer för att få ett jobb har stigit, även om inte jobbet i sig kräver högre kvalifikationer för att genomföras.

### 7.3 Överensstämmer utbildningsnivån med jobbets kvalifikationskrav?

Motiven bakom utbildningsexpansionen har enligt Stanfors (2007) varit en strävan efter ekonomisk tillväxt och full sysselsättning samt en strävan efter ökad jämlikhet i samhället, inkomsttrygghet och välfärd. Utbildning är avgörande för produktivitetens utveckling och tillämpning av ny teknik på bred front. Utbildning är också viktigt för demokrati och delaktighet i samhällslivet.

För att jämföra om utbildningsexpansionen har gått i takt med jobbets ökade kvalifikationskrav jämför SCB (2005) de anställdas utbildningsnivå med utbildningskraven i det yrke de är sysselsatta inom för samtliga anställda. Bland kvinnorna hade 39 procent en eftergymnasial utbildning medan 43 procent hade ett yrke vars kvalifikationskrav motsvarade en eftergymnasial utbildning enligt SSK. Bland männen hade 32 procent en eftergymnasial utbildning medan 44 procent hade yrken som krävde en eftergymnasial utbildning. SCB konstaterar att arbetslivets krav år 2003 fortfarande översteg den formella utbildningsnivån för både kvinnor och män.

Det är dock en slutsats som ifrågasätts av Åberg (1999, 2002), Le Grand m.fl. (2001, 2004) och Tåhlin (2007). De talar i stället om en allt högre grad av överutbildning på den svenska arbetsmarknaden dvs. att fler har högre utbildning än vad jobbet kräver. Vi går

i detta avsnitt igenom olika empiriska resultat avseende graden av matchning mellan individens utbildningsnivå och jobbets kvalifikationsnivå.

### **7.3.1 Brist på okvalificerade jobb eller på kvalificerade jobb?**

Åberg (1999, 2002) tar sin utgångspunkt i svårigheterna för lågutbildade att åter få ett arbete efter 1990-talskrisen i Sverige. Han ifrågasätter den vanligt förekommande förklaringen att de nya jobben har högre kvalifikationskrav än de kvalifikationer de arbetslösa har. Svensk arbetsmarknad skulle enligt denna syn ha ett strukturellt problem där de enkla okvalificerade jobben inte räcker till för alla lågutbildade på arbetsmarknaden.

Hans analys visar, se avsnitt 7.1.1 ovan, att de okvalificerade jobben har minskat men att de fortfarande motsvarar knappt 30 procent av alla jobb år 2000.<sup>6</sup> Detta ska jämföras med andelen personer som har kort utbildning. Samma år hade 16 procent av befolkningen i åldern 20–65 år enbart grundskoleutbildning och 32 procent hade kort gymnasieutbildning. Åberg hävdar därför att det inte är brist på okvalificerade jobb utan att problemet är att de tillsätts med personer som har längre utbildning än vad som krävs för jobbet. Han visar att andelen överutbildade i enkla jobb har ökat från 10 procent år 1975 till 30 procent år 2000. Åberg drar slutsatsen att det är den totala mängden jobb som behöver öka, och särskilt mer kvalificerade jobb, snarare än att framväxten av fler okvalificerade jobb behöver stimuleras.

### **7.3.2 Matchningen har försämrats och överutbildningen har ökat**

Le Grand m.fl. (2001) instämmer med Åberg och anser att löntagarnas överkvalificering har ökat snarare än att arbetskraftens kvalifikationer inte längre räcker till för att möta arbetsgivarnas krav. Denna utveckling illustreras i följande tabell som är hämtad från deras rapport.

---

<sup>6</sup> Jobb som kräver mindre än två års utbildning efter grundskolan.

**Tabell 7.6 Anpassningen mellan individens utbildning och arbetets utbildningskrav, 1974–2000, procent**

	1974	1981	1991	2000
Underkvalificerade	18	18	16	17
Matchade	69	62	56	50
Överkvalificerade	14	21	29	33
<i>Totalt</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

*Källa:* Le Grand m.fl. (2001). Arbetets kvalifikationskrav mäts här med en fråga till respondenten: "Ungefär hur många års (skol- eller yrkes-) utbildning utöver folk- eller grundskola behöver man i din befattning?".

Andelen underkvalificerade har varit relativt stabil under perioden medan andelen överkvalificerade har ökat med nästan 20 procentenheter. Överkvalificeringen har främst ökat inom den privata sektorn.

Att andelen matchade har minskat under perioden beror främst på att andelen lågutbildade med lågkvalificerade jobb har minskat enligt Le Grand (2004) och Tåhlin (2007). I tabell 7.7 har de anställda indelats i fyra grupper baserade på om individen har mindre än två års utbildning efter grundskolan respektive om jobbet kräver mindre än två års utbildning efter grundskolan.

**Tabell 7.7 Anpassning mellan egen utbildning och jobbets krav bland anställda, 19–64 år, 1974–2000**

	1974	1981	1991	2000
Utbildade i kvalificerade jobb	28	38	45	58
<i>Varav:</i> Underutbildade	6	5	4	6
Matchade	17	23	28	37
Överutbildade	5	10	13	16
Utbildade i lågkvalificerade jobb (Över)	13	16	17	21
Lågutbildade i kvalificerade jobb (Under)	12	11	14	10
Lågutbildade i lågkvalificerade jobb (Match)	48	36	24	11
<i>Totalt</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

*Källa:* Tåhlin (2007).

Gruppen lågutbildade i lågkvalificerade jobb är nu mycket liten på arbetsmarknaden och andelen matchade totalt sett kommer därför

inte att minska lika mycket framöver. Att andelen överutbildade ökat beror på att andelen överutbildade med kvalificerade jobb har ökat men också att andelen överutbildade med lågkvalificerade jobb har ökat. Detta gäller särskilt jobb inom transport och kommunikationer samt handel, hotell och restaurang där 40 procent tillhör kategorin överutbildade med okvalificerade jobb. Inom sektorerna bank och försäkring, vård och utbildning samt offentlig förvaltning ökar gruppen utbildade med kvalificerade jobb kraftigt under perioden. Även inom industrin har en tydlig uppgradering av jobbstrukturen ägt rum.

### 7.3.3 Metodvalet är viktigt för resultaten

Som framgick av tabell 7.3 och tabell 7.4 ger den socioekonomiska indelningen SEI respektive yrkesklassificeringen SSYK olika beskrivningar av kvalifikationskraven på svensk arbetsmarknad. ITPS (2001) studerar matchningen mellan utbildning och kvalifikationskrav inom näringslivet med hjälp av båda klassificeringarna. Oscarsson (2001) har även använt en av respondenterna självuppskattad kvalifikationsnivå från samma datamaterial, baserad på en fråga om arbetet kräver utbildning/kurs utöver grundskola/folkskola. Tabell 7.8 redovisar de olika resultaten.

**Tabell 7.8 Matchning mellan utbildningsnivå och kvalifikationskrav inom näringslivet 1990–1999, procent**

	1990	1997	1999	1999	1999
Underutbildade	16	16	15	20	35
Matchade	48	46	46	46	56
Överutbildade	28	28	29	35	9
Kan ej koda	8	10	11	-	-
<i>Totalt</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
Metod	SEI	SEI	SEI	Självuppsk	SSYK

*Källa: ITPS (2001) och Oscarsson (2001).*

Andelen överutbildade på arbetsmarknaden är som förväntat betydligt högre när SEI-indelningen används (som anger lägre kvalifikationskrav för yrket) än när SSYK-indelningen används. Andelen överutbildade inom näringslivet har inte ökat under 1990-

talet när SEI-koden ligger till grund för måttet på kvalifikationskrav. Andelarna är mycket stabila under perioden.

Den självuppskattade kvalifikationsnivån, och följande överutbildningsgrad, överensstämmer bättre med SEI-koden än med SSYK-koden. Trots att metodvalet har en stor betydelse för resultaten kan man dra slutsatsen att det finns en relativt stor grupp av de sysselsatta som har högre utbildning än vad deras jobb kräver. Om de fick mer kvalificerade jobb skulle produktiviteten öka i ekonomin.<sup>7</sup> Dessutom skulle deras nuvarande, mer okvalificerade, jobb frigöras, vilket i sin tur skulle kunna öppna möjligheter för personer med lägre kvalifikationer som i dag står utanför arbetsmarknaden.

### **7.3.4 Matchning när hänsyn tas även till utbildningsinriktning**

En invändning som kan göras mot denna typ av matchningsstudier är att den inte tar hänsyn till utbildningens inriktning utan bara dess nivå. Le Grand m.fl. (2004) analyserar även matchningen med hänsyn tagen till utbildningens inriktning bland anställda med minst två års utbildning efter grundskolan och som har ett jobb som kräver minst två års utbildning efter grundskolan. De finner att omkring tre fjärdedelar hade rätt utbildningsinriktning för sina jobb år 2000. Inom denna grupp var 7 procent underutbildade, 49 procent matchade på utbildningsnivå och 18 procent var överutbildade. Graden av överutbildning har inte ökat inom denna grupp under perioden 1981–2000.

### **7.3.5 Sammanfattande slutsatser**

Analysen av matchningen mellan arbetskraftens utbildningsnivå och jobbets kvalifikationskrav visar att matchningen har försämrats under de senaste 30 åren. En allt lägre andel har matchande nivåer och en allt högre andel av de sysselsatta är överutbildade. Andelen underutbildade är relativt konstant.

---

<sup>7</sup> Både ITPS (2001) och Le Grand m.fl. (2001) visar att utbildningsår utöver vad som krävs för yrket ger lägre löneökning än de år som krävs för yrket vilket kan tolkas som att humankapitalet inte tillvaratas fullt ut. Se även Johansson och Katz (2007) som visar att bristande matchning mellan utbildning och kvalifikationskrav bidrar till löneskillnaden mellan kvinnor och män.

Beroende på mätmetod var mellan 9 och 37 procent överutbildade för sina jobb år 1999/2000. Den stora variationen i andelen överutbildade visar hur avgörande mätmetoden är. Ett perspektiv som helt saknas är *arbetsgivarens* uppfattning om vilka kvalifikationer som krävs för jobbet. Det vore intressant att matcha denna mot individens egen uppfattning, yrkesklassificeringen och mot individens utbildning.<sup>8</sup>

Det är särskilt inom två sektorer, handel, hotell och restaurang samt inom transport och kommunikationer, som överutbildningen har ökat. I dessa sektorer är 40 procent utbildade efter grundskolan men har jobb som inte kräver denna utbildning. En tydlig ökning av andelen utbildade i kvalificerade jobb har skett inom tillverknings-, bank och försäkring, vård och utbildning samt inom offentlig förvaltning.

## 7.4 Nya produktionsstrukturer, nya organisationsformer och nya kompetensbehov

Kompetenskraven har höjts i arbetslivet bland annat som en effekt av en ökad internationalisering och teknikutveckling. Det pågår också en förändring av kompetensbehoven som inte bara är knuten till utbildningsnivån, utan som mera handlar om andra kompetenser. Vi ska i detta avsnitt redogöra för några av dessa tendenser som pekar på behovet av att arbetsmarknadsutbildningen rustar deltagarna inte bara med yrkesfärdigheter i traditionell mening, utan även med otraditionella sådana som till exempel social kompetens, samt att den ger deltagarna baskunskaper som gör att de kan lära sig effektivt på arbetsplatsen i sitt framtida yrkesliv.

### 7.4.1 Nya arbetsformer och ny arbetsorganisation

I dag möter företagen hårdare konkurrens, krav på snabb avkastning, ett rörligare investeringskapital, snabbare teknisk utveckling och krav på kundanpassade produkter och kortare produktionsserier. Det har lett till att företagen förändrar sin arbetsorganisation för att kunna anpassa sig snabbare mot förändringar i sin omvärld. Dessa nya organisationsformer har i litteraturen många

---

<sup>8</sup> Arbetsgivares värderingar av gymnasieutbildade ungdomars färdigheter studeras av Skolverket (2005) vilket vi återkommer till i nästa avsnitt.

namn såsom *nya*, *innovativa*, *högpresterande* eller *flexibla* arbetsorganisationer. De flertaliga modellerna har vissa gemensamma egenskaper<sup>9</sup>

- mer komplexa, kvalificerade arbetsuppgifter och mer varierade uppgifter som spänner över fler kompetensområden (multi-skilling, multi-tasking),
- stor användning av lagarbete,
- plattare organisationer med färre chefsnivåer,
- delegering av ansvar till individer och arbetslag,
- utökad kommunikation inom organisationen.

”Traditionella” arbetsorganisationer kräver å andra sidan att de anställda har specialiserade kunskaper och färdigheter som överensstämmer med en standardiserad produktionsprocess.<sup>10</sup> Specialiseringen leder till snäva, väldefinierade yrken och få krav ställs på den anställdes förmåga att tillgodogöra sig ny kompetens. I de ”nya” arbetsorganisationerna finns inte samma väldefinierade, snäva yrken utan den anställda får ansvar inom många områden som t.ex. produktion, administration, utbildning, marknadsföring, kundkontakter och innovationer. Arbetslagen behöver kommunikationsförmåga, social kompetens och omdöme. De anställda är involverade i ledningsarbete som t.ex. övervakning och utvärdering, introduktionsutbildning och inköp.

De ”nya” arbetsorganisationerna efterfrågar därför mer kvalificerad personal och särskilt personal med ”mjuka kompetenser” som förmåga till kommunikation, samarbete, problemlösning, affärsmässighet, kreativitet och innovationsförmåga. Dessa kompetenser kompletterar de fortsatt viktiga traditionella yrkeskunskaperna.

Bäcklund (2001) diskuterar begreppet social kompetens och varför det efterfrågas i dagens arbetsliv. Hon hänvisar liksom OECD till bakomliggande faktorer som slimmade organisationer, snabbare flöden av kapital och varor, kundstyrning, ökat tjänsteinnehåll i produktionen, nya telekommunikationsmöjligheter och outsourcing samt kundanpassning av produkt och servicekedjor. Dessa förändringar leder enligt Bäcklund till en högre andel kvalificerade arbeten som innehåller mer social interaktion.

---

<sup>9</sup> OECD (1999).

<sup>10</sup> Arnal m.fl. (2001).

Arbetsituationer som ställer krav på servicearbete och social kompetens ökar inte bara i vissa branscher eller på vissa kvalifikationsnivåer. Sådana arbetsuppgifter kan omfatta att undervisa, lösa oförutsedda problem, arbetsleda, övertyga, inge förtroende, förhandla, kompromissa. Bäcklund refererar till en undersökning av anställda på åtta stora industriarbetsplatser. Där hade 60 procent fått nya arbetsuppgifter i sina befattningar under de senaste fem åren varav 22 procent handlade om kommunikation. Exempel var deltagande i möten och i projektgrupper, kontakter med kunder och leverantörer, information, undervisning och socialt stödjande åtgärder.<sup>11</sup>

Bäcklund beskriver också utvecklingen mot en allt större andel så kallade frontlinjearbetare. En anledning är utvecklingen mot kundanpassade lösningar och att företagen konkurrerar med hjälp av servicenivån. En annan är decentralisering av arbetsuppgifter och telearbete (helpdesk-funktioner). En ytterligare anledning är outsourcing. När företagen fokuserar på kärnfunktioner och låter serviceuppgifter utföras av specialiserade företag innebär det att den anställde på serviceföretaget får bredare uppgifter medan företaget specialiseras. Bäcklund exemplifierar med ett städföretag där städaren förutom att städa även ska marknadsföra företagets tjänster.

Eliasson (2007) menar att ju mer distribuerad produktionen blir desto större blir avståndet mellan enskilda arbetsmoment och den färdiga produkten. Behovet blir större av koordination och integration av de olika arbetsmomenten i hela värdekedjan, vilka utförs av specialiserade underleverantörer. Detta gör att arbetsmiljön blir alltmer abstrakt och arbetstagaren får i större utsträckning oklart definierade och förändrade arbetsuppgifter. Krav ställs på att arbetstagaren själv ska definiera sina arbetsuppgifter, ta till sig de nya yrkeskunskaper som krävs för nya arbetsuppgifter och flexibelt anpassa sig till nya arbetsmiljöer. Eliasson menar att utbildning inriktad på svåra akademiska ämnen bidrar till individens förmåga att klara dessa krav. Det skulle tala för att även yrkesutbildningar ska innehålla teoretiska ämnen som i sin tur bidrar till individens förmåga att lära nytt under sitt arbetsliv.

Skolverket (2005) har utvärderat gymnasieskolan utifrån mottagarnas perspektiv, dvs. utifrån omdömen från arbetsgivare respek-

---

<sup>11</sup> Bäcklund poängterar att gradvisa och mindre synliga förändringar uppstår i många befattningar och att befattningsstatistiken inte ger upplysning om dessa innehållsliga förändringar i befintliga jobb.



tive lärare på högskolan. I studien intervjuades nästan 1 000 arbetsledare om hur viktiga 23 olika förmågor var för att klara arbetsuppgifterna och hur väl ungdomarna hade respektive förmåga. Utvärderingen gällde ungdomar i åldern 19–21 år. Förmodligen ställs det delvis andra krav på dem än på vuxna mer erfarna personer men det kan ändå vara intressant att lyfta fram några av de resultat som framkommer i rapporten. Arbetsledarna rankade förhållningssätt som hade med ordningssinne att göra högst (följa regler, hålla tider och att vara noggrann). Andra viktiga färdigheter var engagemang och initiativförmåga, liksom att kunna samarbeta och att arbeta självständigt samt att använda material, verktyg med mera. Lägst var kraven för förmågor som var knutna till skolämnen som t.ex. engelska och matematik. Skolverkets rapport bekräftar således arbetsgivarnas efterfrågan på ”mjuka kompetenser”.

#### **7.4.2 Sammanfattande slutsatser**

Nya sätt att organisera arbetet införs för att möta krav på flexibilitet och kund Anpassning. Det nya sättet att organisera arbetet ställer nya krav på arbetskraften som t.ex. att klara av mer komplexa och varierande arbetsuppgifter, att arbeta i lag, att ta mera eget ansvar. Förändringen mot ökade krav på servicearbete och social kompetens sker på bred front i arbetslivet. Detta har betydelse för utformningen av arbetsmarknadsutbildningen vilket vi återkommer till i det sista avsnittet.

#### **7.5 Ett mer föränderligt arbetsliv?**

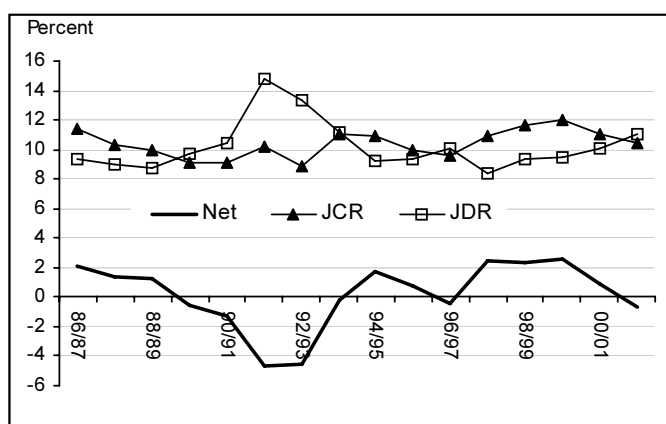
Den allmänna debatten ger intryck av att strukturomvandlingstakten i de industrialiserade länderna har ökat markant. Det sägs att långa anställningstider hos samma arbetsgivare är på väg att försvinna medan de nya jobben är tidsbegränsade och instabila. På den ”nya arbetsmarknaden” måste arbetstagarna vara beredda på att byta jobb ofta, ta större ansvar för sin vidareutbildning och generellt sett vara mer beredda på förändring. Om det är sant, kommer arbetsmarknadsutbildningen att vara mer efterfrågad i framtiden. I detta avsnitt undersöker vi om förändringstakten har ökat.

### 7.5.1 Data visar inga tydliga trender

Det är svårt att mäta strukturomvandlingstakten eftersom den omfattar förändringar inom och mellan företag, branscher och regioner. Ett mått är förändringen i ekonomins branschsammanställning. OECD (2005) finner ingen uppåtgående trend i förändringstakten under perioden 1981–2001.

Ett annat relaterat mått är takten i jobbskapande respektive jobbförstörelse. Det mäter inte bara branschförändringar utan speglar hur stor andel av jobben som berörs av expanderande respektive nystartade arbetsställen och neddragningar respektive nedlagda arbetsställen. Gartell m.fl. (2007) analyserar sysselsättningsförändringarna mellan 1986 och 2002 i Sverige.

**Figur 7.3** Nya och försvunna jobb i Sverige, 1986/87 till 2001/02, procent av sysselsättningen



Not: JCR betecknar andelen nya jobb, JDR betecknar andelen försvunna jobb och Net betecknar nettoförändringen av antalet sysselsatta.

Källa: Gartell m.fl. (2007).

Som framgår av figuren är strukturomvandlingstakten relativt stabil om man bortser från krisåren 1990–1993 (se även figur 7.1). Att jobbdynamiken inte uppvisar en stigande trend stämmer väl överens med utvecklingen i USA. Där tycks strukturomvandlingstakten till och med avta.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Davis m.fl. (2006).

Data över andelen nya jobb respektive försvunna jobb visar inte hela dynamiken på arbetsmarknaden. De visar bara om sysselsättningen ökar eller minskar, mätt vid en och samma tidpunkt varje år. Personer som byter jobb utan att det innebär att antalet anställda på arbetsstället ändras ingår inte eller att en person går i pension och ersätts med en annan. Det kan därför vara intressant att titta på utvecklingen av anställningstiden hos den nuvarande arbetsgivaren. Om strukturomvandlingen går snabbare borde anställningstiden ha minskat över tid. En annan indikator är utvecklingen av andelen tidsbegränsade anställningar. Tabell 7.9 visar utvecklingen mellan 1994 och 2004 för OECD-länderna.

I Sverige har vi ganska långa anställningstider hos nuvarande arbetsgivare i ett internationellt perspektiv. Länder med korta anställningstider är USA, Island, Storbritannien, Danmark och Irland. Anställningstiden är beroende av arbetskraftens sammansättning.<sup>13</sup> Unga personer byter arbete oftare än äldre antingen för att de vill få olika erfarenheter eller avancera i karriären, eller för att de drabbas hårdare av uppsägningar. Det gör att den demografiska utvecklingen påverkar den genomsnittliga anställningstiden. I Sverige var år 1998 den genomsnittliga anställningstiden 2 år för ungdomar i åldern 15–24 år, 8 år för arbetskraft i åldern 25–44 år och 18 år för arbetskraft 45 år och äldre.

---

<sup>13</sup> Auer och Cazes (2000).

**Tabell 7.9** Genomsnittlig anställningstid hos nuvarande arbetsgivare och andelen tidsbegränsade anställda, 1994 och 2004, OECD

	Genomsnittlig anställningstid, år		Andel tidsbegränsat anställda, procent	
	1994	2004	1994	2004
Belgien	11,2	11,9	5,1	8,7
Canada	-	-	11,3	12,8
Danmark	8,5	8,7	12,0	9,8
Finland	10,7	10,4	18,3	16,2
Frankrike	10,8	11,5	11,0	12,3
Grekland	8,3	9,3	6,6	6,8
Island	8,3	8,3	12,7	9,6
Irland	11,0	8,9	9,5	3,4
Italien	12,1	12,1	7,3	11,9
Japan	-	-	10,3	13,9
Luxemburg	10,1	11,6	2,9	3,2
Mexiko	-	-	22,0	20,3
Nederländerna	9,1	10,6	10,9	14,6
Norge	9,4	9,6	12,9	9,9
Polen	11,4	11,2	-	22,7
Portugal	12,4	12,3	9,4	19,9
Schweiz	9,8	9,8	12,9	12,3
Slovakien	-	9,3	2,9	5,6
Spanien	9,8	9,8	33,7	30,4
Storbritannien	8,3	8,4	6,5	5,7
<b>Sverige</b>	<b>10,6</b>	<b>11,2</b>	<b>14,6</b>	<b>15,1</b>
Tjeckien	8,3	9,3	8,4	9,5
Turkiet	-	-	20,0	16,2
Tyskland	10,1	10,8	10,3	12,2
Ungern	8,3	9,3	6,6	6,8
USA	6,7 <sup>14</sup>	-	5,1	4,0
Österrike	10,5	10,3	6,0	7,2
<b>OECD</b>	<b>10,2</b>	<b>10,4</b>	<b>11,3</b>	<b>12,1</b>

Not: Oviktat genomsnitt för OECD.

Källa: OECD (2006).

Anställningstiden ökade under det senaste decenniet snarare än minskade både inom OECD och i Sverige. Utvecklingen ser dock olika ut för olika åldersgrupper. Genomsnittlig anställningstid för åldersgruppen 15–34 år minskade signifikant medan den ökade för åldersgruppen 35–64 år.

<sup>14</sup> Auer och Cazes (2000), avser 1996.

En relativt stor del av de sysselsatta i Sverige har tidsbegränsade kontrakt och andelen har stigit något mellan 1994 och 2004. Även inom OECD som helhet har andelen stigit. Sverige har alltså samtidigt långa anställningstider i nuvarande anställning och en stor andel av arbetskraften i temporära kontrakt. Det kan tyckas motsägelsefullt men beror på att arbetsmarknaden är segmenterad. Unga personer har i större utsträckning korta anställningstider och temporära kontrakt medan äldre personer har tillsvidareanställningar och långa anställningstider.

Det sista måttet på föränderligheten på arbetsmarknaden vi ska redovisa är yrkesmässig rörlighet. Med det brukar avses andelen av de sysselsatta som har bytt yrke dvs. bytt yrkeskod enligt en yrkesklassificering, mellan två år. Eftersom det inte har funnits något yrkesregister i Sverige förrän år 2003 finns det inga studier över den svenska yrkesmässiga rörligheten.

Eftersom USA ofta nämns som världens mest flexibla arbetsmarknad kan det vara intressant att se hur utvecklingen av den yrkesmässiga rörligheten ser ut där. Det finns ingen tydlig trend i utvecklingen av den yrkesmässiga rörligheten över tiden, men den har fallit sedan 1996 när hänsyn tas till demografiska förändringar (se tabell 7.10 rad 2).

**Tabell 7.10 Yrkesmässig rörlighet i USA, 1972/73–2003/04, procent**

År	72–3	77–8	80–1	82–3	86–7	90–1	95–6	99–0	01–2	03–4
Alla åldrar	9,0	12,0	11,0	9,7	9,9	9,9	11,0	10,1	8,6	7,2
Alla åldrar, standardiserat	8,0	10,3	9,5	8,5	8,7	9,1	10,5	9,8	8,4	7,2

Not: Civilt anställda, tre-siffrig yrkeskod (cirka 500 yrken).

Källa: Shniper (2005.)

Att den yrkesmässiga rörligheten har fallit i USA bekräftas av Moscarini och Vella (2003) som studerar perioden 1976–2000 och av Moscarini och Thomsson (2006) som har månadsdata för perioden 1979–2004. Kambourov och Manovskii (2004, 2006) finner däremot en stigande trend när de fokuserar på män i åldern 23–61 som inte är statligt anställda med familj, och där de inkluderar övergångar från arbetslöshet till sysselsättning. Perioderna som studeras är 1969–1993 respektive 1968–1997. Rörligheten var också betydligt högre enligt deras definition, omkring 18 procent år 1997.

Det vore mycket önskvärt med en svensk studie av den yrkesmässiga rörligheten. Det finns i dag data från år 2001. Den slutsats vi kan dra från de amerikanska studierna är återigen att vi inte kan se några starka tecken på en ökad takt i strukturomvandlingen eller jobbdynamiken eftersom resultaten pekar i olika riktning. Man kan därmed inte utläsa några ökade behov av arbetsmarknadsutbildning.

### **7.5.2 Sammanfattande slutsatser**

De indikatorer vi har redovisat uppvisar ingen tydlig trend mot ett mer föränderligt arbetsliv och en snabbare strukturomvandlingstakt. Sysselsättningens fördelning mellan olika branscher förändras inte snabbare, takten i jobbskapande och jobbförstörelse är stabil, genomsnittlig anställningstid har ökat (snarare än minskat), andelen anställda i tidsbegränsade anställningar har ökat något (men inte radikalt). Vi saknar information om den yrkesmässiga rörligheten i Sverige och för USA finner vi olika resultat beroende på mätmetod. Man kan därmed inte utläsa några ökade behov av arbetsmarknadsutbildning.

## **7.6 Framtidens trender och prognoser**

I det här avsnittet redogör vi för några bedömningar av den framtida tillgången och efterfrågan på arbetskraft i Sverige på lång sikt. Genomgången ger oss viss information om vilka utbildningsområden där det kommer att uppstå brist på arbetskraft på 10–15 års sikt och där arbetsmarknadsutbildningen kan spela en viktig roll.

### **7.6.1 Strukturomvandlingen fortsätter mot en allt större tjänstesektor**

Långtidsutredningen (SOU 2004:11) beskriver i sitt basscenario en fortsatt expansion av sysselsättningen inom tjänstesektorn medan en allt mindre andel av de sysselsatta kommer att arbeta inom jord- och skogsbruk samt inom basnäringarna. Verkstadsindustrin förblir oförändrad som andel av den totala sysselsättningen inom näringslivet (se tabell 7.11).

I beräkningarna utgår man från att produktiviteten i näringslivet ökar i ungefär samma takt som under de senaste 20 åren. Det motsvarar en ökning av produktionen per timme med 2,2 procent per år. Eftersom produktivitetstillväxten inom tjänstesektorn är relativt långsam kommer en ökad efterfrågan på tjänster, i takt med att ekonomin växer, att leda till en relativt kraftig ökning av andelen sysselsatta i denna sektor.

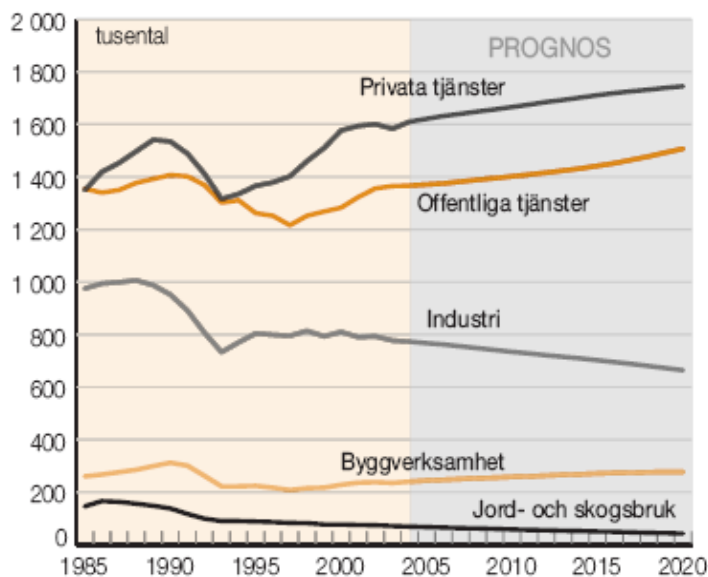
**Tabell 7.11 Strukturomvandling i näringslivet år 2002–2020, procent av hela näringslivet**

	Fördlingsvärde		Sysselsättning	
	2002	2020	2002	2020
Jord-, skogsbruk och fiske	2,3	1,4	4,5	2,5
Gruvor och mineralbrott	0,3	0,2	0,2	0,1
Övrig tillverkningsindustri	4,2	2,4	4,6	2,4
Massa-, pappers- och grafisk industri	4,3	3,2	3,1	2,3
Kemisk industri inkl raffinaderier	4,1	5,1	2,4	2,3
Järn-, stål- och metallverk	1,2	1,1	1,1	0,8
Verkstadsindustri	12,1	16,0	14,4	14,9
El-, gas- värme- och vattenverk	3,5	3,4	1,1	1,0
Byggnadsindustri	5,7	6,5	9,2	10,4
Samfärdsel	9,7	7,6	9,4	6,6
Handel och övriga tjänster	38,9	41,4	48,1	54,4
Bostads- och fastighetsförvaltning	13,7	11,8	1,9	2,3
<i>Näringslivet totalt</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Källa: SOU 2004:11, bilaga 1–2.

SCB använder Långtidsutredningens ekonomiska scenarier som underlag i sin långsiktiga prognos över tillgång och efterfrågan på arbetskraft fram till år 2020. Figur 7.4 är hämtad från SCB (2005) och beskriver deras bedömning av utvecklingen av antal förvärvsarbetande inom olika sektorer.

Figur 7.4 Antal förvärsarbetande år 1985-2020 fördelat efter sektorer, 17-74 år, tusentals personer, prognos från och med år 2004



Not: Värdena för 1985–1992 är inte helt jämförbara med dem för efterföljande år på grund av att en ny metod för att avgränsa de förvärsarbetande började användas 1993. En jämförelse med den tidigare metoden visar för 1993 en skillnad (minskning) i det totala antalet förvärsarbetande med 112 000 personer.

Källa: SCB (2005).

Totalt sett bedöms sysselsättningen inom industrin fortsätta att minska men i en lägre takt än under 1990-talet. Den totala nedgången beräknas bli 110 000 personer. Sysselsättningen ökar inom byggindustrin medan den fortsätter att minska långsamt inom jord- och skogsbruket.

Den privata tjänstesektorn växte mycket kraftigt efter den ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Den bedöms fortsätta öka med 160 000 personer mellan åren 2003 och 2020 dvs. i en något långsammare takt. Det är främst inom företagstjänster som teknisk, juridisk och ekonomisk konsultverksamhet samt datakonsulter och dataservicebyråer som tillväxten är snabbast. Även personliga tjänster som hotell- och restaurangbranscherna samt rekreation, kultur och sport ökar sin sysselsättning.



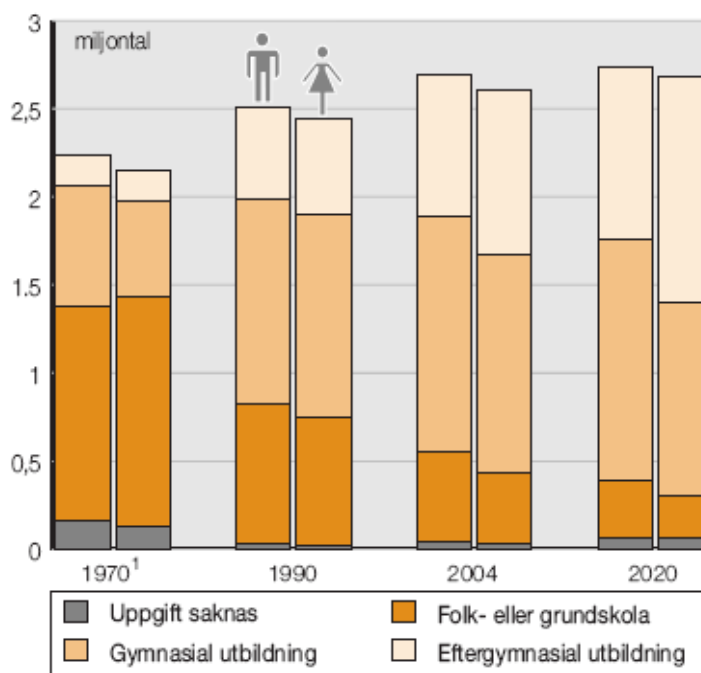
Sysselsättningen inom offentliga tjänster ökar. Personalbehoven ökar inom hälso- och sjukvården då befolkningen ökar och de äldre blir allt fler. Behovet av äldreomsorg ökar också. Antalet födda barn bedöms öka fram till år 2020 och därmed också behovet av barnomsorg. SCB bedömer att sysselsättningen totalt sett kommer att öka inom offentliga tjänster med 140 000 personer. Detta blir problematiskt eftersom genomsnittsåldern inom den offentliga sektorn är hög och många kommer att gå i pension fram till 2020. Det innebär att nyrekryteringen till sektorn måste bli betydligt högre än de 140 000 personerna.

Långtidsutredningen har skrivit fram de framtida behoven av offentlig verksamhet utifrån en befolkningsprognos. Utgångspunkten har varit att vård, omsorg och utbildning ska hålla en oförändrad personaltäthet och standard. I verkligheten styrs sysselsättningsutvecklingen inom den offentliga sektorn även av politiska beslut och ekonomiska nedskärningar.

### **7.6.2 Utbildningsnivån fortsätter att stiga**

I prognosen över befolkningens utbildningsnivå antas i stort sett alla ungdomar börja i gymnasieskolan och deras val av program motsvara dagens val. Antalet nybörjare i eftergymnasial utbildning antas ligga kvar på samma nivå som läsåret 2003/04 under hela prognosperioden. Följande figur visar SCB:s prognosresultat för utbildningsnivån fram till 2020.

Figur 7.5 Utbildningsnivån för män och kvinnor i åldern 20–64 år, år 1970–2020



Not: För 1970 avses åldrarna 20–59 år. Uppgifter om utbildning insamlades inte om personer som var 60 år eller äldre vid Folk- och bostadsräkningen 1970.

Källa: SCB (2005).

Kvinnor har i dag högre utbildning än män i genomsnitt i Sverige och enligt SCB:s prognos kommer skillnaden att öka. År 2020 kommer 48 procent av kvinnorna att ha eftergymnasial utbildning jämfört med 36 procent av männen i åldern 20–64 år.

Bland männen dominerar utbildningar inom teknik och tillverkning. Nästan hälften av männen som har gymnasial eller eftergymnasial utbildning har denna inriktning. Antalet personer med denna utbildningsinriktning kommer att öka med sex procent fram till 2020.

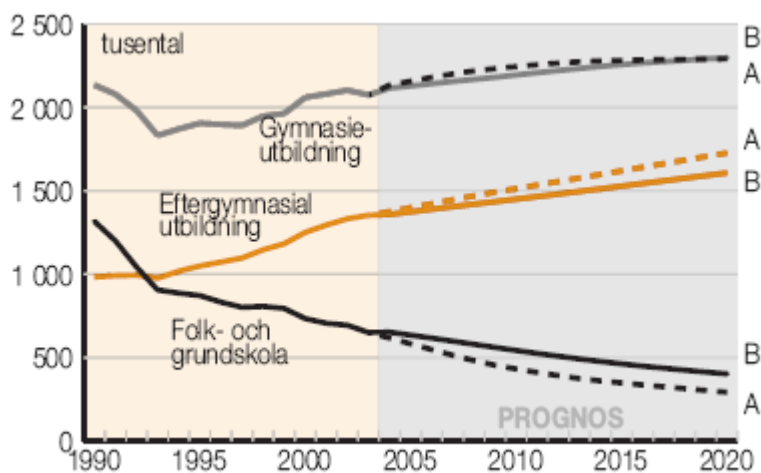
Bland kvinnorna dominerar utbildningar mot hälso- och sjukvård och social omsorg, samt ekonomisk-samhällsvetenskaplig utbildning med vardera omkring en fjärdedel av de kvinnor som har gymnasial eller eftergymnasial utbildning. Fram till år 2020 kom-

mer antalet personer i åldern 20–64 år med utbildning inom hälso- och sjukvård samt inom social omsorg att minska med omkring fem procent. Det är de gymnasieutbildade som står för minskningen genom det svala intresset för vårdprogrammet. Eftergymnasialt utbildade kommer däremot att öka främst genom expansionen av sjuksköterskeutbildningen.

### **7.6.3 Fortsatt ökad efterfrågan på eftergymnasialt utbildade**

Efterfrågan på eftergymnasialt utbildade kommer att öka inom alla utbildningsinriktningar men mest inom hälso- och sjukvård och social omsorg samt inom teknik och tillverkning. År 2020 beräknas 40 procent av den efterfrågade arbetskraften vara eftergymnasialt utbildad. I dag är andelen 33 procent. Även efterfrågan på gymnasialt utbildade bedöms öka inom samma utbildningsinriktningar. Framför allt personer med omvårdnadsutbildning och utbildning inriktad mot barn och ungdomar. Efterfrågan på gymnasieutbildade inom ekonomi, handel och administration bedöms minska. Nedanstående figur visar SCB:s bedömningar för efterfrågeutvecklingen fram till 2020.

**Figur 7.6** Antalet förvärvsarbetande 1990-2003 samt beräknad efterfrågan på arbetskraft 2004–2020 i två alternativ, fördelning efter utbildningsnivå



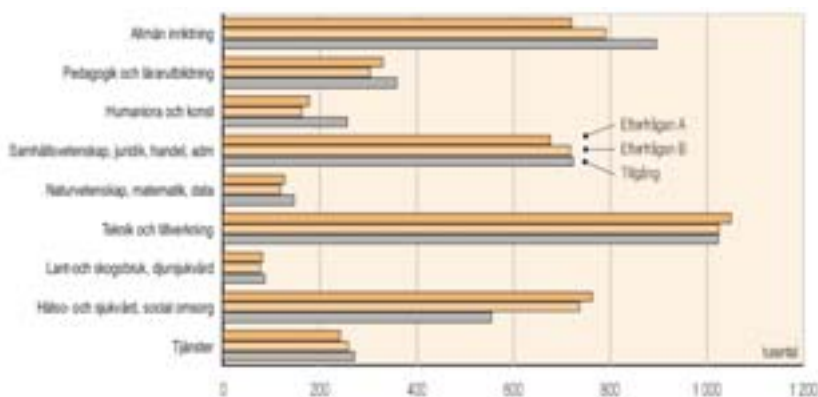
Not: Alternativ (A): antar att de förvärvsarbetandes utbildningsstruktur i varje näringsgren förändras i samma takt som under perioden 1990–2002; Alternativ (B): förändringstakten halveras.

Källa: SCB (2005).

#### 7.6.4 Mycket omfattande brist på arbetskraft inom vården på lång sikt och stort överskott på arbetskraft med humanistisk eller konstnärlig utbildning

När SCB sammanför prognosen för tillgång på arbetskraft med olika utbildningsinriktning med efterfrågan framgår det tydligt att det kommer att bli stor brist på personal inom hälso- och sjukvård samt inom den sociala omsorgen, se figur 7.7.

**Figur 7.7 Tillgång och efterfrågan på arbetskraft år 2020, fördelning efter utbildningsinriktning**



Not: Allmän inriktning innefattar folkskola, grundskola, samhällsvetenskaplig, social och humanistisk gymnasieutbildning samt naturvetenskaplig gymnasieutbildning.

Källa: SCB (2005).

I A-alternativet blir bristen omkring 200 000 personer och avser främst personer med gymnasial utbildning. Efterfrågeökningen kommer främst från äldreomsorgen där pensionsavgångarna överskrider antalet nyutbildade unga. Brist kommer även att uppstå för arbetskraft med barn- och fritidsutbildning, omvårdnadsutbildning, arbetsterapeuter, biomedicinska analytiker, läkare, receptarier, sjukgymnaster, sjuksköterskor, behandlingsassistenter samt tandläkare.

AMS (2002a) bedömer att bristen fram till år 2015 kommer att bli ännu större: 80 000 högskoleutbildade och 240 000 gymnasieutbildade. AMS pekar på den stora betydelsen vuxenutbildningen har inom omvårdnadsyrket. Majoriteten av de vård- och omsorgsanställda har fått omvårdnadsutbildning från komvux.

I figur 7.7 ser balansen relativt god ut inom pedagogikområdet. Men utvecklingen ser olika ut för respektive årskurs. Det kommer att bli brist på förskollärare och fritidspedagoger enligt SCB, medan det uppstår ett överskott på lärare som arbetar inom grund- och gymnasieskolan. Det blir också brist på speciallärare och yrkeslärare. Lärarkåren i Sverige har en hög medelålder enligt AMS (2003). Ersättningsrekryteringar på grund av åldersskäl uppgår till 40 procent av dagens sysselsatta till och med år 2015 eller 100 000

lärare. Det totala rekryteringsbehovet uppgår till 154 000 lärare och då har AMS inte räknat med dagens yrkesverksamma lärare som saknar behörighet som är omkring 35 000. AMS beräknar underskottet, exklusive de som saknar behörighet, till 55 000 lärare år 2015.<sup>15</sup> Störst blir bristen på förskollärare och fritidspedagoger. AMS prognos uppvisar till skillnad från SCB inga överskott på lärare varken i grundskolan eller i gymnasiet.

Efterfrågan på arbetskraft med enbart folk- eller grundskola fortsätter att minska enligt SCB (2005). Även utbudet minskar genom pensionsavgångar, men i långsammare takt. Obalansen förvärras därmed. Ungdomar som inte slutför en gymnasieutbildning kommer att få det mycket svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Det blir även ett överskott på arbetskraft som gått en allmän gymnasieutbildning och inte fortsatt till högskolan.

Det stora intresset för estetisk utbildning och medieutbildning i gymnasieskolan bidrar till ett stort överskott på arbetskraft med humanistisk eller konstnärlig utbildning. Det blir också ett överskott på eftergymnasialt utbildade inom samhällsvetenskap, juridik, handel och administration (bibliotekarier, ekonomer, journalister, psykologer) medan det uppstår brist på gymnasialt utbildade inom ekonomi, handel och administration. Dessa brister kommer troligen att täckas av eftergymnasialt utbildade.

Inom naturvetenskap, matematik och data blir det ett överskott år 2020 på programmerare och systemerare. De konkurrerar framför allt med civilingenjörer om jobben som dataspecialister, data-tekniker. Arbetsmarknaden för naturvetare dvs. biologer, fysiker, kemister och matematiker har varit svag senaste åren och det finns risk för ett växande överskott. Behovet av lärare i högskolan ökar inte i samma snabba takt framöver och efterfrågeökningen kommer främst inom kunskapsintensiva företagstjänster, forskning och utveckling, samt inom offentlig förvaltning.

Inom området teknik och tillverkning blir det brist på energi- och VVS-utbildade på gymnasial nivå. Antalet som pensioneras överstiger tillskottet av nyutbildade samtidigt som efterfrågan ökar kraftigt. Det blir också viss brist på arbetskraft med verkstadsutbildning. Vanliga yrken är maskinoperatör, gjutare, svetsare och plåtslagare. Bland svetsarna sker stora pensionsavgångar de kommande åren. Det blir också viss brist på byggutbildade. På eftergymnasial nivå blir det brist på ingenjörer inom väg- och vatten,

---

<sup>15</sup> Inom förskola, grundskola och gymnasieskola.

byggnad och lantmäteri. Det blir även brist på högskole- och gymnasieingenjörer.

AMS (2002b) gör i sin långsiktiga prognos inom bygg och anläggning en annan bedömning om behoven av utbildade inom byggyrken. De anser att en betydande brist hotar. Många utbildade är äldre och utbildningsvolymerna inom både gymnasieskolan och högskolan är för låga enligt AMS. Myndigheten bedömer att bristen kommer att uppgå till knappt 100 000 utbildade fram till år 2015. I den korta prognosen för år 2007, AMS (2007), skriver man att parterna inte oroar sig för tillgången på arbetskraft vare sig i ett kort eller långt perspektiv medan AMS i sina intervjuer med företag i branschen får indikationer på brist. Även Konjunkturinstitutets barometerundersökningar indikerar att företagen har rekryteringsproblem på kort sikt. Eftersom bedömningarna skiljer sig så mycket är det svårt att dra några slutsatser om branschens långsiktiga behov av arbetsmarknadsutbildning.

Även inom området teknik och industri bedömer AMS (2004) att det kommer att bli stora brister på arbetskraft. Resultaten är dock starkt beroende av vilka antaganden man gör om den framtida produktionen och produktivitetstillväxten inom sektorn. Bristen på gymnasieutbildade varierar mellan 43 000 och 157 000 personer fram till år 2015.

#### **7.6.5 Sammanfattande slutsatser**

Prognoserna visar på stora brister på arbetskraft inom hälso- och sjukvården främst på gymnasial nivå. Bristerna kommer att uppgå till omkring 200 000 personer år 2020. Det kommer även att bli stor brist på förskollärare och fritidspedagoger. Bland industrijobben kommer det att bli brist på bland annat energi- och VVS-utbildade på gymnasial nivå och på arbetskraft med verkstadsutbildning.

### **7.7 Avslutande diskussion**

Vi har i det här kapitlet analyserat ett antal förändringar på arbetsmarknaden som vi anser har betydelse för arbetsmarknadsutbildningens roll och möjligheter i ett 10 års perspektiv.

*Arbetsmarknadsutbildning kan även framöver vara verksam på alla kvalifikationsnivåer*

Den första frågan vi ställer oss är om kvalifikationskraven har stigit så mycket att arbetsmarknadsutbildningen i sin nuvarande utformning, med relativt korta kurser främst på gymnasial nivå, har svårt att vara verksam. Forskning visar att kvalifikationskraven har stigit under de senaste 30 åren men att utvecklingen sker gradvis. Beroende på mätmetod är andelen jobb med kvalifikationskrav på grundskole- respektive gymnasienivå- och akademikernivå olika stora. Nya jobb skapas på alla kvalifikationsnivåer men nettoförändringen är negativ för jobb med låga kvalifikationer.

Arbetsmarknadsutbildningen i dag spänner över yrken som saknar krav på yrkesutbildning (exempelvis lokalvårdare, restaurangbiträde) till yrken som kräver gymnasiekompetens (svetsare, träbyggnadsarbetare) och till yrken som kräver högskoleutbildning (lärare, dataspecialist). Betoningen ligger på gymnasial nivå. Relativt stor andel av dagens jobb, drygt hälften, ligger också på en mellannivå vad gäller kvalifikationskrav. Le Grand m.fl. gör bedömningen att en ganska stor andel av jobben även fortsättningsvis kommer att sakna utbildningskrav utöver grundskola, omkring 20 procent. Det kommer därmed sannolikt att fortsatt finnas möjligheter för den relativt korta arbetsmarknadsutbildningen att vidareutbilda eller omskola arbetslösa även i ett 10-årsperspektiv.

Om utvecklingen fortsätter kommer en allt högre andel av de sysselsatta att vara högskoleutbildade. Enligt SCB (2006) kommer 40 procent av arbetskraftsefterfrågan år 2020 att avse eftergymnasialt utbildade. Nya krav kommer att ställas på arbetsmarknadsutbildningens förmåga att komplettera akademikers kompetens. Redan i dag förekommer arbetsmarknadsutbildning mot akademikeryrken. Det är normalt skraddarsydd, kortare utbildningar på högskolenivå men inte inom den reguljära utbildningen. År 2006 avslutade omkring 3 000 personer en sådan utbildning (se kapitel 6).

De korta utbildningstiderna tycks fungera även på denna kvalifikationsnivå. Utvärderingar av sysselsättningseffekterna av genomförd arbetsmarknadsutbildning från Okeke (2005) och Forslund m.fl. (2007) finner att effekten är signifikant positiv även för eftergymnasialt utbildade. Effekten är dock lägre än för både gymnasialt och förgymnasialt utbildade.



*Överutbildningen ställer krav på arbetsmarknadsutbildningen*

Nästa tendens vi analyserar är en allt högre grad av överutbildning. Enligt de refererade studierna konkurrerar lågutbildade med överutbildade om relativt enkla jobb. I Sverige saknar 16 procent av befolkningen i åldern 25–64 år gymnasial utbildning och bland 30–35 åringar är andelen omkring 10 procent (avser 2006). Att en viss andel av arbetskraften saknar gymnasial utbildning har Sverige gemensamt med många jämförbara länder och förhållandet verkar vara bestående. Denna grupp har betydande svårigheter att hitta sysselsättning. För att stimulera sysselsättningen inför regeringen skattelättnader för hushållsnära tjänster samt planerar att införa sänkta arbetsgivaravgifter i vissa tjänstesektorer. Detta kommer kanske att öppna upp fler möjligheter för personer som saknar gymnasieutbildning att hitta ett jobb. Frågan är om de kommer att behöva arbetsmarknadsutbildning för att kunna få dessa jobb. Det skulle kunna avse yrkeskurser inriktade på lokalvård, trädgårdsarbete, barnkunskap med mera.

Konjunkturinstitutet (2005) har analyserat effekterna av införandet av en finansierad sänkning av skatten på hushållsnära tjänster. Beroende på vilka antaganden som görs i beräkningarna uppgår sysselsättningsökningen till mellan 3 000 och 19 000 personer. Det motsvarar 0,07–0,45 procent av sysselsättningen. En utvärdering av sysselsättningseffekterna i Finland visar på en ökning med 0,1–0,2 procent av sysselsättningen eller 2 900 till 3 600 årsarbetstillfällen. Denna beräkning tar dock ingen hänsyn till eventuell undanträngning av andra arbetstillfällen när skattelättnaden finansieras.

Åberg (1999, 2002) anser att det inte saknas lågkvalificerade jobb utan att det är mer kvalificerade jobb som behövs. Då skulle de överutbildade inte konkurrera ut de lågutbildade på enklare jobb. Sysselsättningen har nu ökat mycket snabbt sedan en tid tillbaka. Arbetsmarknadsutbildningen skulle kunna användas för att komplettera de gymnasieutbildades kompetens så att de kan hitta jobb på högre kvalifikationsnivåer. Här kan man tänka sig både utbildning av arbetslösa och överutbildade sysselsatta som har ”fel” jobb.

*”Mjuka kompetenser” respektive ämneskunskaper som grund för fortsatt lärande bör ingå i all arbetsmarknadsutbildning*

Den tredje förändringen i arbetslivet vi diskuterar är nya arbetsformer och nya arbetsorganisationer. De nya organisationerna ger individen mer varierade arbetsuppgifter, ett delegerat ansvar, mer lagarbete och krav på bättre kommunikationsförmåga. Det ökar behovet av att en utbildningsinsats inom arbetsmarknadspolitiken inte bara utrustar individen med de yrkeskunskaper som krävs. Det behövs också utveckling av ”mjuka kompetenser” som kommunikationsförmåga, samarbete och problemlösning. Behovet kan vara extra stort bland lågutbildade arbetslösa med stora etableringsproblem på arbetsmarknaden, som har liten arbetslivserfarenhet och kanske brister i sin sociala kompetens.

De nya arbetsorganisationernas framväxt förklaras bland annat av en snabbare teknisk utveckling, kortare produktionsserier och kundanpassning. Detta ställer krav på kontinuerligt fortsatt lärande hos arbetskraften. En viktig bas för detta lärande är grundläggande ämneskunskaper. Arbetsmarknadsutbildningen är en insats för arbete på kort sikt vilket motiverar att karaktärsämnen står i fokus. Samtidigt måste arbetsmarknadsutbildningen kunna fungera som en grund för fortsatta studier senare under yrkeslivet och för fortsatt lärande i arbetet. Att träna förmågan att lära bör vara ett inslag i arbetsmarknadsutbildningen. Den kan övas upp i all slags utbildning. De är inte frågan om att ge alla deltagare alla de redskap de behöver för senare studier men en beredskap att ta till sig dem som behövs för att i det aktuella fallet kunna gå vidare.

*Inga tydliga tendenser mot en snabbare strukturomvandling*

Den fjärde frågeställningen handlar om arbetslivet har blivit mer föränderligt än förr. Går strukturomvandlingen snabbare i dag och ställs det högre krav på yrkesmässig rörlighet?

Vi redovisar ett antal indikatorer på strukturomvandlingstakt, takten i jobbskapande och jobbförstörelse, förändring av genomsnittlig anställningstid och i andelen tidsbegränsat anställda och utvecklingen av den yrkesmässiga rörligheten. Indikatorerna visar ingen tydlig trend mot ett mer föränderligt arbetsliv och en snabbare strukturomvandlingstakt.

Auer och Cazes (2000) diskuterar varför det är sådan skillnad mellan vad forskningen visar och vad som diskuteras i media respektive vad folk i allmänhet upplever. En anledning kan vara att konsekvenserna av att ofrivilligt bli av med jobbet är värre nu än tidigare, för den som blir arbetslös är det svårare att hitta ett nytt jobb. Anställningstid mäter inte trygghet utan stabilitet. Ett annat problem är enligt författarna att media ensidigt fokuserar på förlorade jobb och drar generaliserande slutsatser från enstaka fall samt att fokus är på de delar av arbetsmarknaden som är flexibla, där tidsbegränsade anställningar är vanliga osv. Men Auer och Cazes anser att dagens arbetsmarknad bättre beskrivs som segmenterad än som generellt mer flexibel.

Vi kan inte dra några starka slutsatser om att behovet av arbetsmarknadsutbildning har ökat eller kommer att öka utifrån de indikatorer vi har redovisat.

*Brist på arbetskraft inom framför allt hälso- och sjukvården, förskollärare och fritidspedagoger, energi och VVS*

Den femte och sista frågan avser inom vilka yrken det kommer att uppstå brist på arbetskraft i framtiden och hur stora dessa brister kommer att bli.

Prognoserna visar på stora brister på arbetskraft inom hälso- och sjukvården främst på gymnasial nivå, där arbetsmarknadsutbildningen redan i dag spelar en viktig roll. Behovet av arbetskraft inom detta område kan inte tillgodoses enbart genom arbetsmarknadsutbildning. Bristerna kommer att uppgå till omkring 200 000 personer år 2020.

Det kommer även att bli stor brist på förskollärare och fritidspedagoger. Kan något göras inom arbetsmarknadsutbildningens ram för att minska problemet? Det har tidigare genomförts insatser inom läraryrket, exempelvis Språnget som var bristyrkesutbildning för arbetslösa invandrare.

Bland industrijobben, där arbetsmarknadsutbildningen har varit en viktig försörjningskanal för arbetskraft inom bristyrken som svetsare och VVS-tekniker, kommer det att bli brist på bland annat energi- och VVS-utbildade på gymnasial nivå och på arbetskraft med verkstadsutbildning.

## 8 Avgränsning och samverkan mellan arbetsmarknadsutbildning och andra former för offentlig yrkesutbildning

Utredningen ska enligt direktiven bland annat kartlägga och analysera hur arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen fungerar och samspelar med det offentliga utbildningsväsendet och föreslå förändringar som gör att gränsen mellan dessa och övriga yrkesutbildningar blir tydligare. Utredningen ska också undersöka hur samverkan mellan de olika utbildningsformerna kan förbättra kompetensförsörjningen i arbetslivet.

I det här kapitlet tar vi inledningsvis upp några förhållanden som leder till gränsdragnings- och samverkansproblem som vi sedan diskuterar mer ingående i avsnitt 8.2 och 8.3.

### 8.1 Inledning

I tidigare kapitel (4, 5 och 6) har vi beskrivit arbetsmarknadsutbildning, förberedande utbildning samt utbildningar inom det offentliga utbildningsväsendet och andra utbildningar som är statligt reglerade eller som stöds av statsbidrag. Vi har i det sammanhanget konstaterat att det finns många aktörer som erbjuder yrkesutbildningar med skiftande innehåll mot skilda målgrupper och yrkesområden. För samtliga utbildningar gäller att de genomförs utifrån ett offentligt uppdrag och med ett eget regelsystem.

Trots de skilda uppdragen förekommer viss överlappning genom att utbildningar med liknande innehåll ges både inom det offentliga utbildningsväsendet och som arbetsmarknadsutbildning. Det leder till att två problem kan uppstå:

- Ineffektivitet när det gäller planering av arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning. Brister i informationsutbytet mellan olika aktörer som är berörda på grund av att det ofta saknas upparbetade informationskanaler. För stort eller för litet inflytande för vissa aktörer i planeringsprocessen kring utbildning.
- Svårighet för individen att överblicka olika utbildningsalternativ och vilka jobb dessa kan leda till samt vilka valmöjligheter som står till buds. Individen riskerar att hänvisas runt till olika instanser på grund av bristande samordning mellan olika aktörer.

Kommittén för arbetsmarknadsutbildning och företagsutbildning, KAFU, konstaterade redan i sitt betänkande (SOU 1983:22) att arbetsmarknadsutbildning ska vara ett komplement till det offentliga utbildningsväsendet och anordnas inom områden där företagen inte får sina behov av utbildad arbetskraft tillgodosedda. Denna princip har i stora drag behållits. Den långsiktiga arbetskraftsförsörjningen är ett ansvar för gymnasieskolan och andra utbildningar inom det offentliga utbildningsväsendet.

Samverkan mellan aktörer sker på olika nivåer och kan vara föreskriven genom myndigheters instruktion eller regleringsbrev, men kan också uppstå utifrån verksamhetens behov. Något ålagt samarbete mellan AMS och skolmyndigheterna finns inte i regleringsbrev till myndigheterna. Däremot finns vikten av samverkan tydligt uttryckt i regeringens proposition om *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen* (prop. 2000/01:72). Där har regering och riksdag formulerat mål och strategier för vuxnas lärande, av vilken en punkt rör samsyn och samverkan:

En grundläggande samsyn över politikområden och samverkan mellan myndigheter, arbetsmarknadens parter och folkrörelser eftersträvas för att förverkliga individernas lärande och kompetensutveckling.

I propositionen framhålls också vikten av att samverkan sker kring informationsinsatser, vägledning och olika utbildningsmöjligheter och att kommunerna etablerar en infrastruktur som inte enbart består av kommunala aktiviteter. Samverkan mellan kommunala och privata utbildningsanordnare, arbetsmarknadsmyndigheter, fackliga organisationer och arbetsliv framställs ofta som grund för att möjliggöra livslångt lärande och god kompetens hos arbetskraften.

De reformer som nu pågår inom utbildningspolitikens område kan komma att påverka inte bara det framtida utbudet av yrkesutbildning och därmed individernas tillgång till yrkesutbildning utan även medverkan av arbetsmarknadens parter, branscher och arbetsgivare i planeringen av yrkesutbildning.

## 8.2 Gränsdragning för utbildning inom arbetsmarknadspolitiken

**Utredningens förslag:** Arbetsmarknadsutbildning ska uteslutande erbjudas arbetssökande som inte bedöms få arbete utan utbildning. Denna princip ska även gälla vid rekrytering av deltagare till så kallade bristyrkesutbildningar.

Den nya myndigheten Arbetsförmedlingen ges ett uppdrag av regeringen att vidta åtgärder för att åstadkomma kortare utbildningstider för personer i arbetsmarknadsutbildning. Anvisning av deltagare till arbetsmarknadsutbildning ska avse högst sex månader, med möjlighet till tre månaders förlängning om individen behöver ytterligare utbildningstid för att nå utbildningsmålet.

Den arbetsmarknadspolitiska insats som idag rubriceras som förberedande utbildning ska avgränsas till att avse insatser som syftar till att förbereda den arbetssökande för arbetsmarknadsutbildning eller för sysselsättning i form av anställning eller som egenföretagare. Utredningen föreslår att denna insats kallas *yrkesbedömning* och får pågå högst tre månader.

Sådana insatser som i allmän bemärkelse förbereder individen för arbetsmarknaden, t.ex. motivationshöjning ska tillhandahållas inom ramen för programmet förberedande insatser. Arbetssökande som är i behov av omfattande studier i kärnämnen ska hänvisas till det reguljära utbildningsväsendet och finansiera dessa studier med statligt studiestöd.

Alla former av yrkesbedömning och allmänförberedande insatser ska upphandlas av arbetsförmedlingen, alternativt av annan intressent där arbetsförmedlingen medfinansierar utbildningen. I de fall arbetssökande behöver uppgradera sina teoretiska kunskaper för att kunna tillgodogöra sig en planerad yrkesutbildning, kan sådan begränsad utbildning upphandlas.

Ungdomar som har fyllt 20 år ska tillsvidare kunna erbjudas yrkesutbildning eller yrkesbedömning inom ramen för jobbgarantin. Skälet är att ungdomar som har fyllt 20 år enligt gällande regler saknar möjlighet att påbörja en yrkesutbildning i gymnasieskolan. I övrigt anser utredningen principiellt att utbildningsinsatser inom arbetsmarknadspolitiken ska bedrivas för arbetssökande som har fyllt 25 år.

**Utredningens bedömning:** Validering bör utnyttjas som ett arbetsmarknadspolitiskt verktyg i högre grad än vad som görs i dag. Inledande steg i en valideringsprocess som kartläggning av en arbetssökandes reella kompetens bör kunna utföras av arbetsförmedlingens egen personal utan att anvisning till ett program ska behöva ske. Yrkesprövning av arbetssökandes kompetens bör kunna upphandlas av arbetsförmedlingen och utföras av exempelvis yrkesnämnder eller utbildningsföretag och ingå i den arbetsmarknadspolitiska insatsen yrkesbedömning.

### 8.2.1 Arbetsmarknadsutbildning

Det finns varierande uppfattningar om vilken målgrupp av arbetssökande arbetsmarknadsutbildningen främst bör vända sig till. Vissa anser att den bör fokusera på att stärka utsatta grupper av arbetssökande medan andra framhåller vikten av att deltagarna utbildas till yrken där de kan fylla flaskhalsarna på arbetsmarknaden, vilket indirekt innebär en fokusering på arbetssökande med goda förutsättningar. Dessa uppfattningar beror ofta på vilken roll olika aktörer har i samhället. Kommunernas socialtjänst och försäkringskassan å ena sidan respektive enskilda arbetsgivare å andra sidan, är ofta företrädare för dessa skilda uppfattningar.

Utredningen anser att målgruppen för arbetsmarknadsutbildning bör utgöras av arbetssökande som har störst nytta av en yrkesutbildning och som samtidigt har förutsättningar att uppfylla utbildningsmålet. En sådan selektering ger små dödviktseffekter och samtidigt goda förutsättningar för att många deltagare ska få arbete efter utbildningen. Statskontoret (2007a) konstaterade att flertalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning under år 2005 hade varit inskrivna på arbetsförmedlingen i mer än ett år och många så länge som fyra år. Trots att deltagargruppen inte innehöll de mest "lättplacerade" grupperna, var resultaten framgångsrika. Sysselsätt-

ningsgraden i deltagargruppen var närmare 20 procentenheter högre än för jämförelsegruppen. (Se vidare kapitel 9.)

Utbudet av arbetsmarknadsutbildningar ska styras av var det finns behov av arbetskraft, men de bör samtidigt vara så korta att de utgör ett komplement till det reguljära utbildningsväsendet. Det bör inte finnas några tveksamheter var det långsiktiga ansvaret för kompetensförsörjningen ligger. Med dessa förutsättningar bör arbetsmarknadsutbildningen koncentreras till yrkesområden där det är möjligt för individen att efter sex månader uppnå någon form av intyg/yrkesbevis som underlättar möjligheterna att erhålla arbete (se vidare kapitel 10).

Enligt AMS statistik för år 2007 är den genomsnittliga tiden för en deltagare i arbetsmarknadsutbildning ungefär 180 dagar, dvs. på gränsen till hur långa utbildningarna bör vara. Den arbetsmarknadspolitiska förordningen medger visserligen undantag i bemärkelsen ”till dess målet med utbildningen uppnåtts”, men i praktiken överskred drygt 40 procent av deltagarna sexmånadersgränsen. Då kan det knappast längre betraktas som undantag. Mellan januari och oktober 2007 hade 1 100 personer avslutat utbildningar som varat mer än ett år. Utbildningslängderna har redovisats mer utförligt i kapitel 3.

### 8.2.2 Yrkesbedömning

Ett problem som har uppmärksammats under senare år är att relativt få deltagare har gått från förberedande utbildning till arbetsmarknadsutbildning. De förberedande utbildningarna har i själva verket sällan innehållit renodlade utbildningsinsatser, utan snarare olika former av kompetensbedömning, tester eller arbetslivsstärkande insatser i generell bemärkelse. Det utvidgade användningsområdet av den insats som rubriceras som förberedande utbildning har medfört att arbetsmarknadsutbildning inte har varit något självklart mål efter genomgången ”förberedande utbildning”. Utredningen vill förtydliga syftet med de förberedande utbildningarna genom att avgränsa insatserna till sådana som förbereder individen för en arbetsmarknadsutbildning, alternativt sysselsättning i form av anställning eller som egen företagare.



*Validering, nivåtest och yrkesorientering*

Utredningens uppfattning är att bedömning av de arbetssökandes kunskaper i många fall är en lämplig insats före inträdet i en arbetsmarknadsutbildning. Nyttan består dels i att ge individen goda förutsättningar så att denne ska kunna tillgodogöra sig yrkesutbildningen, dels stämma av individens förkunskaper så att utbildningen kan anpassas till dennes kompetensnivå. Dessa inriktningar benämns i dag *yrkesorientering* respektive *nivåtest* inom den förberedande utbildningen. I praktiken innebär det att en arbetssökande får en yrkesbedömning, vilket för övrigt är en betydligt mer lämplig rubricering på insatsen jämfört med dagens benämning ”förberedande utbildning”.

För att främja och samordna utvecklingsarbetet med *validering* inrättade regeringen en tidsbegränsad myndighet, Valideringsdelegationen. Myndigheten hade under åren 2004 till och med 2007 till uppgift att stödja utvecklingen av nya metoder och verksamhetsformer för validering samt främja ett regionalt samarbete. Valideringsdelegationen utvecklade under sin verksamhet en beskrivning av hur validering kan ses som en process som innefattar fyra olika steg. En enskild individ behöver inte nödvändigtvis genomgå alla steg. Den inledande fasen med kartläggning innehåller moment som handläggarna på arbetsförmedlingen bör kunna utföra på egen hand. Den fördjupade kartläggningen kan arbetsförmedlingen också ansvara för med hjälp av externt specialutbildade vägledare. Resultaten av kartläggningen kan innebära att individen har fått tillräckligt med klarhet för att på egen hand ta sig vidare, exempelvis genom att matchas mot lediga jobb eller söka sig vidare till studier i det reguljära utbildningsväsendet. Den efterföljande kompetensbedömningen syftar till att bekräfta kompetenser mot relevanta yrkes- eller utbildningskrav. Här bör behöriga bedömare inom arbetsmarknadssektorn anlitas, exempelvis yrkesnämnder eller branschföreträdare. Avstämning ska då ske mot teoretiska och praktiska färdigheter, vilket ska resultera i intyg eller någon form av yrkesbevis. De individer som inte motsvarar de kompetenskrav en bransch föreskriver bör, om budget och utbildningsprioriteringar tillåter, kunna ges tillfälle till en arbetsmarknadsutbildning. Det är en grannliga uppgift att i situationer med resursbrist välja mellan att inte anvisa en person till kompetensbedömning som skulle ha kunnat leda till arbete, eller att anvisa en person till

kompetensbedömning och inte kunna följa upp med en arbetsmarknadsutbildning vid konstaterat behov.

Validering har hittills spelat en undanskymd roll inom arbetsmarknadspolitiken, men förekommer i dag inom ramen för förberedande utbildning under benämningen *kunskapsvalidering*. Utredningens enkätundersökning indikerar att det fortfarande under hösten 2006 fanns en osäkerhet på arbetsförmedlingen beträffande innebörden av validering och vad den skulle leda till. Under år 2007 har intresset och engagemanget kring validering inom Arbetsmarknadsverket ökat, varför det finns goda förhoppningar om att personalen allt mer betraktar validering som ett naturligt inslag i arbetsmarknadspolitiken. När arbetsförmedlingar, yrkesnämnder och andra parter får rutin på hur valideringsprojekt ska anordnas och marknadsföras, blir det mera sannolikt att de arbetssökande får större tilltro till verktyget.<sup>1</sup>

En ökad tillämpning av validering bör generera stora tidsvinster eftersom den med fördel utförs under en kort och intensiv period. Dessutom kan kompetenser hos en individ identifieras som gör flerårig vuxenutbildning på grundskolenivå överflödigt. Effektiv validering bör inte ta mer tid än en månad i anspråk och kan i många fall genomföras på några dagar. Verktyget syftar till att påskynda individens inträde på arbetsmarknaden och bör därför kunna användas när som helst under en arbetslöshetsperiod. Validering kan påvisa att individen har tillräckliga kunskaper för att göra sig gällande inom ett yrke, men den kan också leda till att individen behöver fortbilda sig inom ett specifikt yrke.

### *Starta eget kurser*

Yrkesbedömning bör även inkludera introduktionskurser för arbetssökande som vill starta egen näringsverksamhet. Det primära målet med insatsen är inte att deltagaren ska övergå till arbetsmarknadsutbildning. I stället för att läras upp i ett yrke, får de en introduktion i att vara egen företagare med grundläggande kunskaper i exempelvis bokföring och marknadsföring. De har även tillfälle att göra marknadsanalyser och kundundersökningar och låta en professionell bedömare värdera deras chanser att kunna

---

<sup>1</sup> I samverkan med Valideringsdelegationen genomför Arbetsförmedlingen en pilotverksamhet i två län för att pröva Valideringsdelegationens modell för validering. Syftet med pilotverksamheten är att enas om ett enhetligt arbetssätt för validering inom Arbetsförmedlingen. En slutrapport ska lämnas i mars 2008.

försörja sig som företagare. I denna bemärkelse harmoniserar syftet med starta eget kurserna med ovannämnda insatser under rubriken yrkesbedömning.

Ett alternativ är att starta eget kurserna sorteras som arbetsmarknadsutbildning, som de gjorde under 1990-talet. En utbildning i att bli egen företagare är visserligen ingen yrkesutbildning, men syftar till att individen efter kursen ska sysselsättas på arbetsmarknaden. Dessa synpunkter kan dock upplevas vara på relativt detaljerad nivå. Den nya myndigheten Arbetsförmedlingen bör själv avgöra om starta eget utbildningarna ska betraktas som arbetsmarknadsutbildning eller yrkesbedömning.

### *Yrkessvenska*

Utrikes födda med yrkesutbildning eller yrkeserfarenhet från sitt födelseland och som har godkänd C-nivå från sfi (svenskundervisning för invandrare) behöver sällan mer yrkesutbildning. Däremot kan de behöva språkkunskaper som är kopplade direkt till deras yrke. Förutsatt att denna utbildning är praktiskt utformad och koncentrerad till det tilltänkta yrket kan en sådan insats vara värdefull ur såväl arbetsmarknads- som integrationspolitisk synvinkel. Enligt utredningens enkätundersökning har deltagarna haft stor nytta av kurserna och deras tro på framtiden har stärkts. Samtidigt visar undersökningen att endast en tredjedel av deltagarna hade arbete sex månader efter genomgången yrkessvenska. Det var dessutom relativt få som efter yrkessvenskan påbörjade en arbetsmarknadsutbildning. De positiva värderingarna som deltagarna har kontrasterar mot de svaga faktiska utfallen.

Utredningen anser att yrkessvenskan är ett nödvändigt förberedande inslag för utrikes födda inom arbetsmarknadspolitiken, men att det samtidigt är viktigt att insatsen utformas på ett stringent och målinriktat sätt, så att den verkligen leder deltagaren närmare arbetsmarknaden. För att yrkessvenskan ska vara effektiv och tillhöra övriga insatser inom yrkesbedömning, måste den vara skild från sfi. Upphandlingsprocesserna för denna del ska liksom för andra delar av yrkesbedömningen stramas upp. (Se vidare kapitel 10.)

### 8.2.3 Allmäntförberedande insatser

Med allmäntförberedande insatser avses här det som i dag kallas allmän teori, motivationshöjning och sfi. Utbildning i kärnämnen ska i huvudsak bedrivas inom den kommunala vuxenutbildningen eller folkbildningen utan arbetsförmedlingens inblandning. Utredningen anser att det inte är arbetsmarknadspolitikens uppgift att se till att arbetssökande får betyg i kärnämnen. I de fall kompletterande kunskaper i teoretiska ämnen är absolut nödvändiga för att enstaka arbetssökande ska kunna tillgodogöra sig en arbetsmarknadsutbildning, kan korta teoriutbildningar upphandlas och skraddarsys för den enskildes behov. Skälet till en sådan komplettering ska inte vara att den enskilde får betyg, utan att kunskaperna ska underlätta individens möjligheter att få arbete.

Arbetsförmedlingen kan ha goda skäl att upphandla motivationshöjande insatser för arbetssökande vars främsta hinder för inträde på arbetsmarknaden beror på svag självkänsla. Även om det tillhör arbetsförmedlingens kärntjänster att via vägledning och dylikt tillhandahålla sådana tjänster har en extern leverantör sina fördelar. Denne kan koncentrera sig på servicerollen och har oftast breda kontaktnät. Arbetsförmedlingen har förutom servicerollen även en myndighetsroll, som i vissa fall kan verka hämmande på den service den arbetssökande tar del av. Arbetsförmedlingens myndighetsansvar kan innebära att handläggarna får anledning att ägna sig mer åt sanktioner och mindre åt service gentemot den enskilde.

Vissa arbetssökande har omfattande problem som innebär att grundläggande livsvillkor måste lösas innan denne kan bli aktuell för en anställning. En motivationshöjande kurs hos en leverantör som arbetsförmedlingen har upphandlat kan då vara otillräcklig. Det finns en risk för att tillräckligt förtroende mellan arbetssökande och handledare inte hinner upprättas. I dessa fall bör arbetsförmedlingens egen personal nyttjas, främst vägledare eller psykologer, som efter kontinuerliga samtal kan etablera ett tillräckligt starkt förtroende med den sökande. Problem som ligger utanför arbetsmarknadspolitikens område bör i första hand handläggas av socialtjänsten eller annan berörd myndighet i samarbete med arbetsförmedlingen.

Arbetssökande som nyligen har invandrat till Sverige har av naturliga skäl ofta språkhinder. Möjligheterna att läsa sfi inom ramen för förberedande utbildning utnyttjades endast av cirka 500

personer under år 2006 varav endast en fjärdedel hade arbete eller hade fortsatt till utbildning tre månader efter kursen. Det kan knappast betraktas som en effektiv hantering att denna målgrupp skrivs in på arbetsförmedlingen utan att ha uppnått godtagbara språkkunskaper, för att sedan skickas tillbaka till sfi. Utredningen har uppfattningen att sfi för närvarande inte fungerar tillfredsställande, men har förhoppningar om att någon av de två pågående utredningarna inom politikområdena integration (Dir. 2007:52) respektive utbildning (Dir. 2007:32), kan lägga förslag som effektiviserar sfi. Arbetsförmedlingen ska inte behöva ansvara för att nyanlända får grundläggande svenskundervisning. Detta bör vara kommunernas ansvar. Däremot har arbetsförmedlingen ett viktigt integrationsuppdrag inom ramen för arbetsmarknadspolitiken. Dessa insatser bör dock främst vara i form av arbetsplatsförlagd praktik och instegsjobb.

#### 8.2.4 Upphandlad utbildning

Utredningen anser i princip att tydligare gränsdragningar är till fördel för såväl arbetsmarknadspolitiken som utbildningspolitiken. Sedan den 1 januari 2007 måste all arbetsmarknadsutbildning upphandlas. De insatser som rubriceras som förberedande utbildningar är företrädesvis upphandlade i dag, men utredningen anser att såväl yrkesbedömning som allmänförberedande insatser skulle vara betjänta av att alltid upphandlas. Det finns flera fördelar med en sådan förändring. Genom upphandling kan arbetsförmedlingarna, i samverkan med arbetsmarknadsparterna, själva styra innehållet till mera arbetsrelaterade moment som gynnar individens möjligheter att närma sig en sysselsättning.

Insatserna skräddarsys efter de behov som individerna har och anpassas till de kompetenskrav som gäller inom respektive bransch. Det innebär att insatserna koncentreras till sådant innehåll som individen har direkt och praktisk användning av i ett yrke. Insatserna kan därmed hållas relativt korta och med fördel kombineras med arbetsplatsförlagd praktik. Arbetsförmedlingarnas upphandlingar är oftast utformade som ramavtal där antalet deltagarplatser kan variera efter behov. Därtill kan delar av anslaget användas under den senare delen av verksamhetsåret om nya upphandlingar behöver göras. Utbudet av olika bedömningsinsatser är med andra ord flexibelt och kan förändras med relativt kort

varsel. En annan fördel är att de externa leverantörerna, för att vara konkurrenskraftiga, måste hålla sig med modern utrustning som motsvarar den som används på arbetsmarknaden (t.ex. maskiner och fordon). Med upphandlade tjänster är man inte låst i fasta resurser som maskiner och personal. Om inriktningen förändras kan man byta leverantör.

Möjligheterna att inom ramen för förberedande utbildning anvisa en deltagare till utbildning på grundskole- eller gymnasienivå inom det reguljära utbildningsväsendet avgränsas i dag enligt den arbetsmarknadspolitiska förordningen till långtidsinskrivna invandrare eller personer som har ett funktionshinder. Fram till och med den 30 juni 2007 kunde även personer i aktivitetsgarantin anvisas sådan utbildning. I urvalet till utredningens enkätundersökning visar det sig att endast 69 procent av deltagarna uppfyllde något av dessa villkor. Resterande 31 procent blev således felaktigt anvisade, vilket väcker frågan om bristande regelefterlevnad och tillämpningsproblem. Rättvisefrågan blir aktuell i och med att anvisade deltagare får sin försörjning betald av arbetsförmedlingen, medan flertalet av de övriga studenterna får finansiera sina studier med studiemedel (lån och bidrag) eller med egna medel.

Utredningens förslag att all yrkesbedömning ska upphandlas, innebär att arbetssökande långtidsinskrivna invandrare och funktionshindrade inte längre kan läsa kärnämnen med aktivitetsstöd i den kommunala vuxenutbildningen eller folkhögskolan. I praktiken innebär detta förslag inte någon större inskränkning eftersom en övervägande majoritet av lågutbildade utrikes födda och funktionshindrade redan i dag går upphandlade utbildningar. Utredningens enkätundersökning visar heller inga resultat som talar för att reguljära utbildningar skulle leda till bättre resultat än upphandlade utbildningar.

### 8.2.5 Ungdomar och jobbgarantin

Utredningen anser att ungdomar i princip inte bör anvisas till utbildningsinsatser inom ramen för arbetsmarknadspolitiken. Det vore i stället önskvärt att garantin avseende gymnasieutbildning utvidgas från dagens åldersgräns på 20 år till 25 år. Det ska alltså vara kommunernas ansvar att ungdomar får en gymnasieutbildning. Så länge 20-årsgränsen för att börja en gymnasieutbildning fortfarande gäller finns det en stor risk att ungdomar som har fyllt

20 år, men inte 25, inte kan ta del av någon yrkesutbildning eftersom sådan inte erbjuds i någon större utsträckning inom den kommunala vuxenutbildningen. Om det lokala näringslivet behöver rekrytera arbetskraft kan det vara samhällsekonomiskt lönsamt att utbilda arbetslösa ungdomar inom ramen för arbetsmarknadspolitiken.

Enligt förordningen om jobbgarantin ska arbetslösa ungdomar kunna erbjudas inträde i jobbgarantin efter tre månaders arbetslöshet. Under de första tre månaderna i jobbgarantin ska den unge i första hand prövas mot arbetsmarknaden och matchas mot lediga jobb. Därefter kan det bli aktuellt med utbildning eller praktik. För att dessa utbildningsinsatser ska bli effektiva anser utredningen att ungdomarna på samma urvalspremisser ska kunna delta i yrkesutbildningar eller yrkesbedömningar som äldre arbetssökande. Det är även viktigt att kombinera utbildningarna med praktik hos arbetsgivare. Ungdomarnas problem är i oftast att de saknar arbetsgivarkontakter, och dessa kan skapas genom arbetsplatsförlagd praktik.

### 8.3 Områden för samverkan

**Utredningens förslag:** Den nya myndigheten Arbetsförmedlingen ges i uppdrag att redovisa till regeringen hur samverkan med andra aktörer – både inom reguljär utbildning och inom branscher – ska utformas framöver när det gäller planering av arbetsmarknadsutbildning och den föreslagna yrkesbedömningen.

**Utredningens bedömning:** Om reformeringen av yrkesutbildningen inom reguljär utbildning leder till ett formaliserat samarbete med arbetsmarknadens parter och branschföreträdare beträffande utbildningens inriktning, uppläggning och innehåll bör regeringen pröva att anknyta motsvarande samarbete för arbetsmarknadsutbildningen och den föreslagna yrkesbedömningen till denna struktur.

En fortsatt utveckling av branschråd ser vi som en möjlig väg att få till stånd en fungerande samverkan på både regional och lokal nivå.

Samverkan mellan lokala arbetsförmedlingskontor, kommun, försäkringskassa och socialtjänst bör uppmuntras både ur ett individ- och ett samhällsperspektiv.

Samverkan mellan den nya myndigheten Arbetsförmedlingen och andra aktörer är av avgörande betydelse för att arbetsmarknadsutbildningen ska fungera effektivt och motsvara högt ställda samhällsekonomiska och sociala anspråk. Det kan låta självklart. Men det är långt ifrån självklart.

I dag kan vi konstatera att samverkan inte alls fungerar särskilt väl. Som framgår i det följande resulterar detta i överlappningar i utbildningsutbud och i en sammansättning av arbetsmarknadsutbildningen som inte alltid kan försvaras ur arbetsmarknadssynpunkt. Det finns också oklarheter om vilka som bör ingå en samverkan. Det handlar inte bara om företrädare för reguljär utbildning utan också om representanter för bransch- och partsintressen. Även om det finns exempel på att samverkan kan fungera väl, finns det således mycket kvar att förbättra.

### 8.3.1 Varför samverkan?

Utredningen anser att den nya myndigheten Arbetsförmedlingen måste samverka i mer utvecklade och systematiserade former med andra aktörer när det gäller planering och organisering av arbetsmarknadsutbildning. Syftet med en sådan samverkansmodell är att få en effektivare informationshantering och ansvarsfördelning mellan arbetsmarknadsutbildning och yrkesutbildning i reguljär utbildning.

I dag saknas en sådan samordning, vilket i vissa fall leder till överlappning i utbildningsutbudet mellan gymnasieskolan och komvux å ena sidan och arbetsmarknadsutbildning å andra sidan. För ett effektivare utnyttjande av samhällets resurser måste utbudet av arbetsmarknadsutbildning anpassas till de möjligheter som erbjuds i andra utbildningsformer.

Den bristande systematiken riskerar också att leda till att vissa branschintressen får oproportionerligt stort inflytande, medan andra branscher inte alls är involverade i planeringsprocessen. Nuvarande system medför risk för godtycke och snedfördelning av resurser.



Det kan vara svårt vid planering av arbetsmarknadsutbildning att i ett län/en region med ett stort antal kommuner få en fullständig överblick över vilka yrkesutbildningar som erbjuds inom det offentliga utbildningsväsendet, t.ex. i gymnasieskolan, komvux och KY-utbildning. Samma svårighet har kommunerna när det gäller att få kunskap om utbudet av arbetsmarknadsutbildning. Det förefaller som om det i flertalet län/regioner saknas upparbetade kanaler för dialog och samverkan mellan kommunerna och den regionala nivån när det gäller planering av utbildningsutbud.

Det finns dock exempel på fungerande samarbete kring planering av arbetsmarknadsutbildning både på lokal och på regional nivå, vilket också framgår av ett underlagsmaterial som utredningen tagit del av (VERVA, 2007). I ett län fanns ett avtal mellan länsarbetsnämnden och länets kommuner. Avtalet gällde upphandlade utbildningar och byggde på att länsarbetsnämnden i sitt avtal med utbildningsanordnare gav kommunal vuxenutbildning rätt att nyttja de upphandlade utbildningsplatserna till självkostnadspris och vice versa. Sådana samverkansavtal ökar flexibiliteten och ger samordningsvinster, i stället för att länsarbetsnämnderna och kommunerna var och en anordnar snarlika utbildningar på samma ort.

Ett annat exempel på fungerande samverkan kan vara bildandet av en samverkansgrupp mellan länsarbetsnämnden och länets kommuner för att hålla sig informerade om planerade utbildningsinsatser (VERVA, 2007). I rapporten beskrivs bland annat planeringsprocesserna för arbetsmarknadsutbildning i ett par län. Nedan exemplifieras mycket kort hur det fungerat i ett län.

- Aktuellt branschråd diskuterar kompetensbehov och beslutar om vilka arbetsmarknadsutbildningar som ska undersökas närmare. Regionala kompetensrådet hålls kontinuerligt informerat.
- Branschrådet beslutar om vilka utbildningar som ska förordas.
- Länsarbetsnämnden beslutar om att utbildning kan starta.
- Länsarbetsnämnden bestämmer tillsammans med branschrådet utbildningens innehåll.
- Länsarbetsnämnden upphandlar utbildningen och begär in anbud från utbildningsanordnare.
- Länsarbetsnämnden kvalitetskontrollerar anbudet.
- Länsarbetsnämnden skriver kontrakt med den utbildningsanordnare som ska anlitas.

Kring varje steg i processen förekom kontakter med olika aktörer, t.ex. betonade man branschrådets viktiga roll. Information om vilka utbildningar som planerades inom det offentliga utbildningsväsendet togs fram. Arbetsmarknadsutbildning upphandlades inte om liknande utbildningar fanns eller planerades inom t.ex. gymnasieskolan, komvux eller KY-utbildning.

#### *Vilka bör arbetsförmedlingen samverka med?*

Till tidigare konstaterade problem på kommunal nivå som Statskontoret (2003) kartlagt hör att kommunernas samverkan med statliga organ, främst arbetsmarknadsmyndigheter och försäkringskassor, bromsades av gällande sektorsuppdelning. Kommunerna uppgav dock att man samverkade både formellt och informellt med exempelvis arbetsförmedlingar och försäkringskassor. Statskontoret kunde emellertid inte konstatera någon systematiserad samverkan och gemensam strategi som t.ex. rörde utbildningsbehov eller validering. Sådan samverkan fanns enbart i enskilda projekt. Vidare konstaterade Statskontoret att samverkan var svag mellan kommunerna och arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.

Många kommuner ansåg att samarbetet med arbetsförmedlingen försvårades av 70-procentsmålet inom arbetsmarknadsutbildningen, vilket – enligt kommunala företrädare – fått till följd att arbetsmarknadsmyndigheterna blivit mer selektiva i sina åtgärder. De individer som inte omfattades av arbetsförmedlingens åtgärder blev i och med det en angelägenhet för kommunens vuxenutbildning.

I en rapport från Finansdepartementet (2007) framhålls det politiska engagemanget på lokal och regional nivå som en viktig faktor för att få till stånd samarbete mellan olika myndigheter och andra aktörer. Om en sådan strävan finns har man lagt en grund för det praktiska samarbetet. En annan omständighet som diskuteras i rapporten är att enskilda individer kan påverka utvecklingen i både positiv och negativ riktning. Att enskilda individer kan få stort inflytande förklaras med att det i vissa fall finns ett tolkningsutrymme på myndighets- och kommunal nivå. Det är inte tydligt vad man får, bör eller kan samverka kring.

Kontakter som utredningen haft med företrädare för kommunernas vuxenutbildning bekräftar i vissa delar Finansdeparte-

mentets rapport. Omfattningen av den samverkan som sker lokalt mellan kommun och arbetsförmedling varierar och ser mycket olika ut i olika kommuner. På vissa håll fungerar det relativt bra, medan bristen på samverkan påtalas från andra håll. Den samverkan som sker verkade främst handla om att samordna och i vissa fall om att samlokalisera vägledningsinsatser för vuxna. Diskussioner och samråd kring utbildningsutbudet inom komvux och arbetsmarknadsutbildning förekom, ”men där kunde vi bli bättre”, som någon uttryckte det. Som hinder för samverkan framhölls de skilda uppdrag och regelsystem som komvux respektive arbetsförmedlingen har. Behovet av att samla resurserna på ett ställe betonades från flera kommunföreträdare.

Arbetsmarknadsutbildning och den utbildning som anordnas inom komvux kan i vissa fall vara densamma eller mycket snarlik. Lika eller liknande utbildningar bedrivs därför ibland parallellt inom komvux och som arbetsmarknadsutbildning i en kommun. Konkurrens mellan utbildningsanordnare kan vara av godo om den är avsiktlig. I annat fall kan parallella utbildningar medföra att man riskerar att utbilda för många inom vissa yrkeskategorier. Något som också kan uppstå är att presumtiva studerande är aktuella hos flera olika utbildningsanordnare, vilket leder till en onödig konkurrenssituation om målgruppen.

#### *Bransch- och arbetsgivarsamarbete*

I kapitel 3 och delbetänkandet SOU 2007:18 har vi beskrivit hur länsarbetsnämnder samverkar med andra aktörer kring arbetsmarknadsutbildning och bland annat tagit upp yrkesnämnders engagemang. Vidare har vi pekat på en intressant utveckling som skett genom de branschråd som framför allt har bildats i Skåne och som bygger på samverkan mellan länsarbetsnämnden och arbetsmarknadens parter.

Vi har konstaterat att aktiviteten hos de regionala kompetensråden varierar och att de inte verkar ha någon större operativ roll i styrningen av arbetsmarknadsutbildningen. De regionala kompetensråden har heller inte någon naturlig plats i den nya myndigheten Arbetsförmedlingens organisation, eftersom länsarbetsnämnderna försvinner. I kapitel 4 beskrevs den nya upphandlingsorganisationen som införs den 1 januari 2008 i samband med att AMS omorganiseras.

Utredningen har identifierat vissa problem, bland annat att det råder obalans mellan vilket inflytande olika yrkesnämnder och branschområden har på utbudet av och innehållet i arbetsmarknadsutbildningar. Vissa branscher får oproportionerligt stort inflytande, medan andra branscher inte alls är involverade i planeringsprocessen. Det är i den nya organisationen där inte länsarbetsnämnderna finns kvar och mot bakgrund av konstaterade problem som den nya myndigheten Arbetsförmedlingen ska klargöra hur samverkan kring planering av arbetsmarknadsutbildning och den av utredningen föreslagna yrkesbedömningen på olika nivåer ska gå till.

### **8.3.2 Vad ska man samverka kring – ett tydligare individperspektiv?**

Förutom samverkan kring planering av utbildning behöver samverkan mellan olika aktörer utvecklas för att kunna möta individers skilda behov och förutsättningar. Det handlar bland annat om att erbjuda information om utbildningsutbud och arbetsmarknad, kartläggning av kompetens, vägledning och i förekommande fall validering. Genom att samordna verksamheter inom olika myndigheter som är berörda undviker man att individer hänvisas runt till olika instanser, samtidigt som det innebär ett bättre utnyttjande av samhällets resurser.

Genom kontakter med arbetsförmedlingen vid arbetslöshet, på socialförvaltningen, på försäkringskassan inför rehabilitering och inte minst vid kontakter med olika utbildningsanordnare möter den enskilde olika former av vägledning. Flera olika aktörer med skilda roller bidrar i och med det på olika sätt till en individs livsplanering. Bland annat handlar det om information, rådgivning, stöttning, handledning, karriäranalys och underlag för validering, som ofta leder till någon form av individuell handlings- eller studieplan.

För en person som ska delta i utbildning i rehabiliteringssyfte utformar försäkringskassan en rehabiliteringsplan. I kontakten med arbetsförmedlingen utarbetas en handlingsplan och inför vuxenstudier ska individen ha en individuell studieplan. ”Tre politikområden kan leda till att en person får tre olika planer” (Finansdepartementet, 2007). Ett berättigat krav som den enskilde kan ställa är att de olika aktörerna – med hänsyn till sina respektive

ansvarsområden och roller – ska samverka så att individen får en plan.

Vi har tidigare konstaterat att under kunskapslyftsperioden skedde en ökad samverkan mellan olika aktörer i syfte att erbjuda en samlad ingång till information och vägledning. Samarbetet ledde i många kommuner till att statliga och kommunala resurser för vägledning samlades i gemensamma lokaler, lätt tillgängliga för allmänheten. I kapitel 6 finns exempel från några kommuner på samverkan och i vissa fall samlokalisering av arbetsförmedling, socialtjänst och försäkringskassa som förekommer i dag. Det förekommer också att företrädare för kommunens vuxenutbildning (ofta vägledare) finns med i bilden. Vi ser det som en positiv utveckling som borde få genomslag i alla kommuner.

Samlokalisering och samverkan mellan olika myndighetspersoner är särskilt betydelsefullt för att kunna möta personer som på grund av långtidsarbetslöshet, funktionshinder, långtidssjuk-skrivning eller någon annan orsak har betydande svårigheter att komma in på arbetsmarknaden.

Ytterligare ett område för samverkan som utvecklats och som vi vill lyfta fram är de lärcentrum som finns i flertalet kommuner som en ”samlad ingång” mot studier eller arbete. I många fall erbjuder dessa centrum, förutom studier på olika nivåer, även vägledning och validering (se kapitel 6). Vi anser att det är angeläget att man i kommunerna fortsätter att utveckla lärcentrum för att skapa gynnsamma förutsättningar för samarbete och samverkan mellan olika myndigheter samt med det lokala näringslivet och parterna på arbetsmarknaden.

#### *Reformer inom utbildningspolitikens område*

Den gymnasiala yrkesutbildningen är på vissa områden väl anpassad till branschernas behov, på andra inte. Den pågående utredningen om en reformerad gymnasieskola (se kapitel 6) kommer att lämna sitt förslag i mars 2008. Enligt direktiven ska nationellt giltiga examina införas på alla utbildningar. Utredaren ska bland annat lägga förslag till en yrkesexamen och en lärlingsexamen för ungdomar och vuxna efter avslutad utbildning. Det innebär enligt vår uppfattning att parterna på arbetsmarknaden måste vara med och påverka innehållet i utbildningar och också godkänna nivån på dessa examina. I förlängningen kan det öka utbildningens värde för

den enskilde liksom för samhället i stort. För att göra detta möjligt krävs ett mer välutvecklat samarbete med parterna inom samtliga bransch- och yrkesområden, vilket i sin tur förutsätter en tydlig ansvarsfördelning mellan olika aktörer.

En särskild utredare ska undersöka och lämna förslag på hur ett system med fristående utbildningsverksamheter som motsvarar skolformerna inom det offentliga skolväsendet för vuxna ska införas. Uppdraget berör kommunal vuxenutbildning (komvux), vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särsvux) och svenskundervisning för invandrare (sfi). Uppdraget redovisas i mars 2008.

För närvarande pågår även en utredning för att föreslå hur eftergymnasiala yrkesutbildningar utanför högskolans område ska sammanföras under ett gemensamt ramverk kallat *Yrkeshögskolan*. Syftet är att förenkla och förtydliga systemet för eftergymnasial yrkesutbildning och underlätta prioritering och resursfördelning på nationell nivå (se kapitel 6). Redovisning av uppdraget sker i februari 2008.

Om reformeringen av yrkesutbildning inom reguljär utbildning leder till ett formaliserat samarbete med berörda aktörer, bör regeringen pröva att knyta an motsvarande samarbete för planering av arbetsmarknadsutbildning och den föreslagna yrkesbedömningen till samarbetet inom reguljär utbildning.

### 8.3.3 Sammanfattande slutsatser

En strategi bör tas fram av den nya myndigheten Arbetsförmedlingen för samverkan kring planering av utbildningsutbud inom arbetsmarknadsutbildning och yrkesutbildning i reguljär utbildning. Hur denna samverkan ska genomföras måste självklart anpassas till den nya myndigheten Arbetsförmedlingens organisation och till de förutsättningar som gäller i respektive region eller län. I detta sammanhang vill vi lyfta fram den positiva utveckling som skett genom de branschråd som etablerats runt om i landet. En fortsatt utveckling av dessa råd ser vi som en möjlig väg att få till stånd en fungerande samverkan på både regional och lokal nivå.

I en situation då samhällets medel till arbetsmarknadsutbildning minskar och inga specialdestinerade statliga medel ställs till förfogande för kommunernas vuxenutbildning blir det än mer viktigt att det sker någon form av samordning för att undvika onödig överlappning mellan olika utbildningar.

Behovet av samarbete på regional och lokal nivå mellan arbetsförmedling, utbildningsanordnare, näringsliv och olika myndigheter framträder allt tydligare för att kunna tillgodose såväl individers som arbetsmarknadens behov utifrån ett helhetsperspektiv. Det finns därför ett stort behov av att identifiera vilka organisationer och grupperingar som har betydelse för samarbetet.

Trots att myndigheter och kommuner redan i dag kan samverka relativt fritt utifrån lokala förutsättningar, tycks samverkan bromsas av gällande sektorsuppdelning och kommer ofta bara till stånd om berörda aktörer ser några vinster med att samverka. Begränsningen är inte så mycket regelverken för olika myndigheter, utan verkar mer bero på osäkerhet om hur och om vad man kan samverka kring. För att samarbete ska fungera är det viktigt att olika myndigheter och aktörer känner till varandras uppdrag och att ansvarsfördelningen mellan dessa är klar.

En fortsatt utveckling i hela landet för samverkan mellan arbetsförmedling, försäkringskassa, socialtjänst och kommunens utbildningsverksamhet i syfte att skapa en mötesplats för individuell kartläggning och vidare planering, ser vi som en samhälls-ekonomiskt lönsam investering. Samtidigt gagnar det den enskilde individen, oavsett om personen är arbetslös, sjukskriven eller enbart söker information om utbildning och arbete.

Individen måste få tillgång till allsidig information om utbildningsmöjligheter och arbetsmarknad, erbjudas vägledning och när det finns behov få sin kompetens kartlagd genom validering. Validering för att synliggöra en individs kompetens och med detta kunna förkorta vägen till arbete är ett viktigt utvecklings- och samverkansområde.

Pågående reformer inom utbildningspolitikens område kommer att förändra utbudet av yrkesutbildningar inom det offentliga utbildningsväsendet. Det kan på sikt få konsekvenser för arbetsmarknadsutbildningens omfattning och innehåll. Vi återkommer till den frågan i kapitel 12.

## 9 Arbetsmarknadsutbildningens och den förberedande utbildningens effektivitet

Arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning är två relativt kostsamma arbetsmarknadspolitiska insatser. Den genomsnittliga kostnaden per deltagare och månad var 22 500 kr för arbetsmarknadsutbildning och 21 400 kr för förberedande utbildning inklusive aktivitetsstöd år 2006.<sup>1</sup> Den totala kostnaden inklusive aktivitetsstöd var 2,5 miljarder respektive 2,8 miljarder. Effektiviteten i insatserna är en avgörande förutsättning för att verksamheterna ska kunna motiveras.

**Utredningens förslag:** Eftersom arbetsmarknadsutbildningen är effektiv ska den fortsättningsvis bedrivas och främst inriktas mot yrken med konstaterad efterfrågan på arbetskraft.

Arbetsmarknadsutbildningen ger större positiva effekter för kvinnorna än för männen, framför allt på lite längre sikt, men på kort sikt uppvisar kvinnorna samtidigt en relativt stor och delvis långvarig inlåsnings effekt. Arbetsförmedlingen ska

- arbeta för att göra arbetsmarknadsutbildningen mer effektiv, särskilt inom vård/omsorg t.ex. genom en ökad användning av validering och en effektivare kursuppläggning,
- verka för att arbetsmarknadsutbildningen breddas yrkesmässigt, särskilt för kvinnor eftersom den för dem domineras så kraftigt av utbildningar inom vård/omsorg,
- följa upp varför kvinnor är underrepresenterade inom arbetsmarknadsutbildningen och vid behov vidta åtgärder för att förhindra detta.

<sup>1</sup> AMS (2007a).



Medel ska anslås så att arbetsmarknadsutbildning kan anvisas redan innan den arbetssökande omfattas av jobb- och utvecklingsgarantin under förutsättning att arbetsförmedlingens kartläggning ger belägg för att arbetsmarknadsutbildning behövs för att förebygga långtidsarbetslöshet.

**Utredningens bedömning:** För att effektiviteten i arbetsmarknadsutbildningen ska upprätthållas bör den fortlöpande vidareutvecklas. Förbättringspotentialer finns inom följande områden:

- praktik och förberedande jobbsökaraktiviteter bör som regel ingå i arbetsmarknadsutbildning,
- för att kursinnehåll, praktik och rekrytering ska utformas på bästa sätt ska arbetsförmedlingens arbetsgivarkontakter vidareutvecklas i linje med förslagen i kapitel 8,
- arbetsmarknadsutbildningen ska kontinuerligt effekt- och processutvärderas inklusive dess ramvillkor och förutsättningar.

Effektiviteten i den nuvarande förberedande utbildningens olika delar går inte att bedöma. I ett första steg bör utredningens förslag till omstrukturering av den förberedande utbildningen i kapitel 8 genomföras. Därefter bör det utredningen benämnt yrkesbedömning följas upp och utvärderas avseende effekter på övergång till arbete respektive arbetsmarknadsutbildning. Effektiviteten bör på så sätt successivt utvecklas.

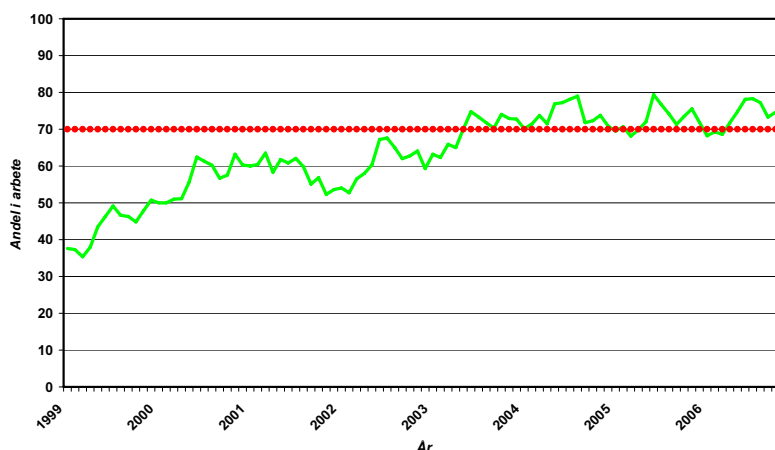
För att få underlag för att bedöma effektiviteten i arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen går vi i det här kapitlet först igenom vad vi vet om effekterna av arbetsmarknadsutbildning och därefter förberedande utbildning utifrån genomförda uppföljningar, utvärderingar samt kostnads- och intäktsanalyser. Uppföljningarna talar om hur det har gått för deltagarna, utvärderingarna om det var utbildningen som gav eventuella positiva effekter och kostnads- och intäktsanalyserna visar om det var samhällsekonomiskt lönsamt att bedriva denna politik dvs. om intäkterna översteg kostnaderna för insatsen. Speciellt fokus läggs på den utvärdering av arbetsmarknadsutbildning som utredningen har beställt från Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Förslag på hur effektiviteten kan förbättras presenteras också avslutningsvis.

Uppföljningar och utvärderingar kan göras på många olika sätt. Skillnader kan avse vilka deltagare som studeras (ålder, inskrivningstid etc.), om utbildningen har fullföljts eller inte, vid vilken tidpunkt efter programstart eller programavslut som uppföljningen sker, vilket utfall som räknas som arbete (arbete utan stöd respektive med stöd, varaktighet etc.) och vilken analysmetod som används. Det är därför svårt att jämföra resultaten mellan olika utvärderingar. För att få en överblick av kunskapsläget är en noggrann genomgång nödvändig vilket görs i det följande.

## **9.1 AMS uppföljningar av arbetsmarknadsutbildningen**

I slutet av 1990-talet var det relativt få deltagare som fick jobb efter avslutad arbetsmarknadsutbildning. Figur 9.1 visar andelen i arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning under perioden 1999–2006. Både personer som har fullföljt och som inte har fullföljt utbildningen ingår. Enligt AMV:s officiella definition på arbete har en arbetssökande fått arbete om hon eller han har avaktualiserats från AMS register på grund av tillsvidareanställning, tidsbegränsad anställning, fortsatt anställning hos samma arbetsgivare eller arbete på Samhall, eller om personen är fortsatt inskriven som deltidsarbetslös, timanställd, har tillfälligt arbete, är ombytessökande, har lönebidrag, offentligt skyddat arbete (OSA) eller arbete med anställningsstöd.

**Figur 9.1** Andel i arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning 1999–2006



Källa: AMS, Var finns jobben 2006

Övergångsfrekvensen till arbete efter fullföljd arbetsmarknadsutbildning förbättrades under 2000-talet i linje med AMS verksamhetsmål på 70 procent som infördes år 1999. Målet har gjort att AMS arbetar på ett annat sätt när det gäller bland annat rekrytering av deltagare till utbildningarna. Rekryteringen har sannolikt även påverkats av att regeringen ändrade reglerna år 2001 så att deltagande i arbetsmarknadsutbildning inte längre återkvalificerar till en ny period med arbetslöshetsersättning.

AMS följer årligen upp personer som avslutat (fullföljt eller definitivt avbrutit) en arbetsmarknadsutbildning under årets andra kvartal genom en enkätstudie. Syftet är att kartlägga deltagarnas position på arbetsmarknaden sex månader efter avslutad utbildning. Dessutom vill man följa upp hur stor andel som fullföljer utbildningen och om de får ett arbete inom eller nära det yrkesområde som utbildningen syftade till. Den senaste uppföljningen avser år 2004 då drygt 5 000 personer avslutade sin utbildning under andra kvartalet (Abdi, 2005). Enkäten gick ut till samtliga deltagare och 69 procent svarade.

Omkring 71 procent av dem som fullföljde utbildningen svarade att de hade ett arbete sex månader senare, medan 22 procent var arbetslösa. Med arbete avses alla anställningsformer inklusive

egenföretagande. Det var stor skillnad mellan olika utbildningsinriktningar. Deltagarna i vård- och omsorgsutbildningar fick arbete i högst grad. Lägst andel i arbete uppvisade deltagarna i teknikutbildningar. Andelen i arbete var lika hög för kvinnor som för män. Äldre (över 55 år) hade svårare att hitta ett arbete efter utbildningen än yngre. Den vanligaste anställningsformen var tidsbegränsad anställning eller timanställning (56 procent), särskilt bland kvinnorna.

Fullföljandegraden var 88 procent och hälften av dem som avbröt gjorde det på grund av att de fick arbete. Sammantaget betyder det att 68 procent hade ett arbete efter utbildningen (oavsett om de fullföljt eller inte).<sup>2</sup> Omkring 89 procent av dem som fullföljde utbildningen, och som fick ett arbete, arbetade inom eller nära det yrke som utbildningen syftade till.

Att övergången till arbete har förbättrats är naturligtvis en positiv utveckling men kan inte automatiskt tolkas som att programmet har blivit mer effektivt. För att dra den slutsatsen måste man jämföra med vad som skulle ha hänt dessa personer om de inte hade deltagit i programmet. Det kan vara så att selektionen av deltagare har lett till att de som har bäst förutsättningar att få ett nytt jobb (oavsett arbetsmarknadsutbildning eller inte) har gått i arbetsmarknadsutbildning i större utsträckning än under tidigare år. En utvärdering med en väldefinierad jämförelsegrupp krävs således. Vi återkommer till utvärderingsresultaten längre fram.

## 9.2 Statskontorets analys av arbetsmarknadsutbildningens effekter

Statskontoret (2007a) har på utredningens uppdrag undersökt styrningen av arbetsmarknadsutbildning med fokus på 70-procentsmålet. I rapporten jämförs sannolikheten att ha ett arbete två år efter deltagande i arbetsmarknadsutbildning för åren 1998 och 2005, dvs. före respektive efter målets införande. Som arbete räknas avaktualisering på grund av arbete men däremot inte om personen fortfarande är inskriven men har ett tillfälligt arbete, deltidsarbete eller arbete med stöd.

Statskontoret finner att arbetsmarknadsutbildningen inte ökade sannolikheten att få ett arbete efter deltagande år 1998, men där-

---

<sup>2</sup> 88 procent fullföljde varav 71 procent hade ett arbete, 12 procent avbröt varav 50 procent på grund av arbete. Tillsammans blir det 68 procent i arbete.

emot år 2005. Då ökade sannolikheten med omkring 10–20 procentenheter beroende på hur nära personen stod arbetsmarknaden. Effekten var alltså positiv även för personer som utifrån ett antal bakgrundsvariabler beräknades ha låg sannolikhet att finna arbete. Samtidigt har rekryteringen av deltagare förändrats. Arbetsförmedlingen anvisar numera arbetssökanden som står närmare arbetsmarknaden än tidigare, men fortfarande från ett brett spann, alltså inte bara de med bäst förutsättningar.<sup>3</sup> Av kapitel 4 framgår också att de som deltar i utbildningsinsatser generellt sett har haft en besvärligare etablerings- och försörjningssituation än de som är öppet arbetslösa (se vidare i avsnitt 4.5.2).

Analysen visar att både urvalet av deltagare och andelen som får arbete varierar mellan olika kursinriktningar. Deltagarnas närhet till arbetsmarknaden, mätt som den genomsnittliga sannolikheten att få ett arbete, varierar från 17 till 43 procent. Andelen som fått arbete efter två år varierar mellan knappt 20 till 80 procent. De kursinriktningar där deltagarna utifrån ett antal bakgrundsvariabler har höga beräknade sannolikheter för att få ett arbete, visar också höga genomsnittliga andelar i arbete.

Det finns ett tydligt könsmonster. Andelen kvinnliga deltagare varierar mellan 7 och 88 procent. Till kursinriktningar med en hög andel (> 50 procent) kvinnliga deltagare rekryteras deltagare med låg sannolikhet att få arbete och deltagandet resulterar också i en låg andel i arbete. Kurserna är inriktade mot service- och vårdyrken. Den låga andelen i arbete kan bara till liten del förklaras av att kvinnorna får tillfälligt arbete eller deltidsarbete efter utbildningen (vilket inte räknas som arbete i denna undersökning).

## 9.3 Utvärderingar av arbetsmarknadsutbildning

### 9.3.1 IFAU:s översikt avseende 1980-talet och 1990-talet

Det finns gott om utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska program i Sverige, bland annat genom IFAU:s arbete. En central publikation är Calmfors m.fl. (2002) som sammanfattar vad man inom forskningen vet om den svenska arbetsmarknadspolitikens effekter. Där redogörs för resultaten från 12 utvärderingar av arbetsmarknadsutbildning. Författarna drar två slutsatser. Den första är att de skattade effekterna skiljer sig åt mellan 1980- och 1990-talen.

---

<sup>3</sup> Se vidare i kapitel 11.

Arbetsmarknadsutbildning som genomfördes under första halvan av 1980-talet visar nästan alltid positiva effekter på deltagarnas inkomster eller sysselsättning, åtminstone på några års sikt. Utbildningar som genomfördes under 1989 eller senare visar däremot på negativa effekter eller inga signifikanta effekter alls. Den andra slutsatsen är att de kortsiktiga effekterna generellt sett är insignifikanta eller t.o.m. negativa medan de långsiktiga effekterna, 2–3 år efter avslutad utbildning, är mer positiva.

Författarna diskuterar flera alternativa förklaringar till de sämre resultaten under 1990-talet. En är den djupa lågkonjunkturen som innebar en låg efterfrågan på arbetskraft, vilket gjorde effekterna av politiken mindre positiv. En annan förklaring kan vara att deltagande i arbetsmarknadsutbildning då återkvalificerade till en ny ersättningsperiod i a-kassan, vilket kan ha lett till en snedvridning av rekryteringen av deltagare. En tredje förklaring som diskuteras är den kraftiga volymökningen av arbetsmarknadsutbildningen som skedde under 1990-talet (se kapitel 4, figur 4.1). Dels kan kvaliteten på utbildningen försämrats vid kraftig och oplanerad expansion, dels kan löneökningen bli mindre när utbudet av utbildad arbetskraft ökar, vilket gör att effekten på inkomsten blir mindre.

### **9.3.2 Endast fyra av sexton senare publicerade utvärderingar avser deltagande under 2000-talet**

Vi har identifierat 16 utvärderingar med senare publiceringsdatum än tidpunkten för IFAU:s översikt. Resultaten sammanfattas i Bilaga 5. Vi är speciellt intresserade av resultaten för utvärderingar av arbetsmarknadsutbildningar som genomfördes efter 70-procentsmålets införande och efter det att återkvalificeringsmöjligheten till arbetslöshetsersättning via arbetsmarknadsutbildning togs bort, dvs. effekter av utbildningar som ägde rum efter år 2001. Av bilagan framgår att endast fyra sådana utvärderingar har gjorts. Vi presenterar dessa resultat mer i detalj och återkommer till övriga resultat i de sammanfattande slutsatserna.

*Effekter av arbetsmarknadsutbildning år 2003*

I en utvärderingsrapport från AMS (Okeke, 2005) studeras arbetsmarknadsutbildningens effekter 180 dagar efter avslutad utbildning. Deltagare som avslutade (fullföljde eller definitivt avbröt) en arbetsmarknadsutbildning under det andra kvartalet 2003 jämförs med en likvärdig grupp arbetssökande som valts ut genom en matchningsmetod.

AMS redovisar sysselsättningsstatus för deltagargruppen respektive kontrollgruppen. Det resultatmått som betonas är övergång till arbete enligt AMV:s officiella definition på arbete (se avsnitt 9.1). Andelen i arbete bland deltagarna var 66 procent, medan motsvarande andel för kontrollgruppen var 48 procent. Sannolikheten att få ett arbete ökade därmed med 18 procentenheter genom deltagandet. Sysselsättningseffekten var störst för heltidsarbete utan stöd (42 jämfört med 29 procent dvs. 13 procentenheter), därefter arbete med stöd (10 jämfört med 6 procent dvs. 4 procentenheter) och den minsta effekten avser deltidsarbete utan stöd (15 jämfört med 13 procent dvs. 2 procentenheter).

Andelen arbetslösa var fyra procentenheter lägre bland deltagarna än i kontrollgruppen (19 jämfört med 23 procent).

Ett alternativt utfallsmått i studien är hur lång tid personerna har haft arbete efter det datum de påbörjade arbetsmarknadsutbildningen respektive motsvarande datum för kontrollgruppen. Detta mått tar hänsyn till den så kallade inläsningseffekten under utbildningstiden. Om deltagarna inte söker arbete i samma utsträckning som kontrollgruppen borde de ha kortare tid i arbete till att börja med, men senare komma ifatt om chansen till arbete ökat på grund av utbildningen. AMS finner att 180 dagar efter påbörjad arbetsmarknadsutbildning respektive kontrollgruppsstart hade deltagarna i arbetsmarknadsutbildning 1,1 månad i arbete och kontrollgruppen 2,2 månader. Arbetsmarknadsutbildningen varade i genomsnitt 164 dagar (cirka 5,5 månad). Som förväntat ökade antalet sysselsättningsmånader snabbare för deltagargruppen och omkring 1,5 år efter påbörjad utbildning hade de fler dagar i arbete än kontrollgruppen. En jämförelse av andelen i arbete utan stöd i april 2005 visar att skillnaden är 13 procentenheter (65 procent för deltagarna och 52 procent för kontrollgruppen). Den positiva effekten kvarstår även om den minskat i storlek. Arbetsmarknadsutbildningen har alltså gett en positiv effekt även om man räknar in utbildningstiden.

*Effekter av ungdomsåtgärder inklusive arbetsmarknadsutbildning  
år 1999–2003*

Forslund och Nordström Skans (2006) på IFAU fokuserar på ungdomsåtgärder inklusive arbetsmarknadsutbildning. Vad gäller just arbetsmarknadsutbildning, jämförs effekterna för en 20–24-åring av att delta i ungdomsgarantin mot att delta i arbetsmarknadsutbildning eller arbetspraktik. Arbetsmarknadsutbildningen inkluderar även förberedande utbildning. Det är alltså den relativa effekten för respektive program som studeras. Materialet omfattar arbetslöshetsperioder som börjar mellan åren 1999 och 2003.

IFAU använder i denna studie en betydligt snävare ”framgångsdefinition” än Okeke (2005). I rapporten betraktas arbetslöshetsperioder som avbrutna till jobb om en person lämnar registren för tillsvidareanställning, tidsbegränsad anställning eller fortsatt anställning hos samma arbetsgivare, registreras som ombytesökande, är registrerad i tillfälligt arbete eller som timanställd i minst 30 dagar. Det innebär att IFAU inte inkluderar anställning vid Samhall, lönebidrag, offentligt skyddat arbete eller anställningsstöd i begreppet jobb.

I rapporten studeras utflödet till jobb under 600 dagar efter programstarten. När utflödet jämförs mellan ungdomsgarantin och gruppen arbetsmarknadsutbildning/förberedande utbildning eller arbetspraktik visar det sig att deltagarna i arbetsmarknadsutbildning/förberedande utbildning eller arbetspraktik går till arbete snabbare än deltagarna i ungdomsgarantin. Däremot avregistreras ungdomsgarantideltagarna snabbare från förmedlingens register, vilket beror på att de börjar studera i högre grad än deltagarna i de andra två programmen.

Analysen innehåller även effekter på lite längre sikt. Den visar negativa effekter av att delta i ungdomsgarantin jämfört med de andra programmen på sysselsättning ett respektive två år efter programstart, inkomster två år efter programstart och socialbidragstagande två år efter programstart.

I utvärderingen jämförs också effekten av att delta i arbetsmarknadsutbildning/förberedande utbildning mot effekten av att delta i arbetspraktik för personer i åldern 20–24 år. Utflödet från arbetspraktik till arbete är snabbare än från arbetsmarknadsutbildning/förberedande utbildning under det första året efter programstart men därefter är förhållandet det omvända. Analysen visar att deltagarna i arbetsmarknadsutbildning/förberedande utbildning



övergår till reguljär utbildning i betydligt mindre utsträckning än deltagarna i arbetspraktik.

På längre sikt är arbetsmarknadsutbildning/förberedande utbildning bättre än praktik avseende sysselsättning och inkomster två år efter programstart. IFAU tolkar det som att arbetsmarknadsutbildningen/förberedande utbildningen ger ett ökat human kapital vilket leder till högre produktivitet. Samtidigt som det tar lite längre tid att komma i arbete vilket kan bero på en högre reservationslön (den lägsta lön individen kräver för att acceptera ett jobberbjudande).

#### *Effekter av arbetsmarknadsutbildning år 2005*

AMS (2007b) beskriver effekterna av att delta i ett antal olika program bland annat arbetsmarknadsutbildning. Effekten mäts som sysselsättning ett år efter att ha deltagit i arbetsmarknadsutbildning under 2005. I jämförelsegruppen hade 36 procent fått arbete utan stöd och i deltagargruppen 53 procent. Det innebär att effekten var 16 procentenheter. I jämförelsegruppen hade 6 procent fått arbete med stöd jämfört med 9 procent i deltagargruppen, vilket innebär en effekt på 2 procentenheter. Rapporten bekräftar de tidigare resultaten avseende deltagande under 2003 i Okeke (2005).

I en senare rapport (AMS, 2007c) redovisas utvecklingen av sysselsättningseffekterna under perioden 1993–2005 för bland annat arbetsmarknadsutbildning. I denna analys har programeffekten justerats nedåt till 14 procentenheter för arbete utan stöd år 2005.

### **9.3.3 IFAU:s nya utvärdering av arbetsmarknadsutbildning**

För att få ett bättre underlag angående arbetsmarknadsutbildningens effekter har utredningen gett IFAU ett utvärderingsuppdrag. De tidigare nämnda förändringarna i regler och styrning gör att det behövs en oberoende utvärdering av deltagande i arbetsmarknadsutbildning från 2002 och framåt. Dessutom har de mycket höga volymerna minskat och arbetsmarknadsläget förbättrats sedan slutet på 1990-talet.

Forslund m.fl. (2007) på IFAU analyserar effekten av att påbörja en arbetsmarknadsutbildning under åren 2002–2004.<sup>4</sup> Indivi-

---

<sup>4</sup> Redovisningen av resultaten nedan baseras på rapporteringen till utredningen i november 2007.

den ska inte ha deltagit i något annat program tidigare under inskrivningsperioden (dvs. inte heller i förberedande utbildning), det ska ha gått minst 90 dagar sedan den senaste arbetsmarknadsutbildningen och individen ska ha deltagit minst 30 dagar i programmet. Kontrollgruppen består av matchade individer som inte påbörjat arbetsmarknadsutbildning någon gång under uppföljningsperioden. De kan däremot ha deltagit i något annat program.

I utvärderingen analyseras effekterna på utflödet till sysselsättning, samt effekter på arbetsinkomst, lön och socialbidrag. Personen bedöms som sysselsatt vid avaktualisering från AMS register på grund av tillsvidareanställning, tidsbegränsad anställning och fortsatt anställning hos samma arbetsgivare, eller om personen finns inskriven som deltidsarbetslös, med tillfällig timanställning, med tillfällig arbete eller som ombytessökande i över 30 dagar.

Resultaten visar signifikant positiva effekter av att ha påbörjat en arbetsmarknadsutbildning för bland annat utfallsmåttet årsinkomst och socialbidrag. Följande tabell visar skillnaden i andelen sysselsatta (inklusive arbete med stöd) respektive andelen mottagare av försörjningsstöd mellan deltagargruppen och jämförelsegruppen.

**Tabell 9.1** Andel sysselsatta respektive andel mottagare av försörjningsstöd, ett respektive två år efter påbörjad arbetsmarknadsutbildning, procent

	Deltagare	Jämförelsegrupp	Skillnad i procentenheter
<i>Sysselsatta</i>			
ett år senare	72	56	+16
två år senare	79	60	+19
<i>Mottagare av försörjningsstöd</i>			
ett år senare	9,6	13,0	-3,4
två år senare	7,9	11,4	-3,5

Not: Med mottagare av försörjningsstöd menas att individen vid något tillfälle under året mottagit försörjningsstöd. Skillnaden mellan grupperna är statistiskt säkerställd.

Källa: IFAU (2007).

Andelen sysselsatta var 16 procentenheter högre i deltagargruppen än i jämförelsegruppen ett år efter påbörjad arbetsmarknadsutbildning och 19 procentenheter högre efter ytterligare ett år.

Arbetsmarknadsutbildningen har också haft en positiv effekt på andelen mottagare av försörjningsstöd. Den var omkring 3,5 procentenheter lägre i deltagargruppen än i jämförelsegruppen både ett och två år efter programstart.

Initialt finns indikationer på en inläsningseffekt, dvs. att deltagarnas sökaktivitet minskar under programtiden vilket leder till att personer i kontrollgruppen övergår till arbete i snabbare takt än deltagarna. På längre sikt är resultatet det omvända vilket bekräftar tidigare resultat i Okeke (2005).

#### 9.4 Kostnads- och intäktsanalys för arbetsmarknadsutbildning

För att bedöma om arbetsmarknadsutbildningen är samhälls-ekonomiskt motiverad ur ett effektivitetsperspektiv räcker det inte att titta på effekterna av insatsen. En så kallad kostnads- och intäktsanalys måste göras där man ställer insatsens kostnader mot värdet av den förbättrade sysselsättningen, minskade arbetslösheten eller ökade lönen. I en sådan kalkyl ingår både direkta kostnader som köp av utbildning, administration etc. och indirekta kostnader som värdet av det individerna skulle ha gjort om de inte deltagit i utbildningen (individens värdering av ledigheten, värdet av hushållsproduktion, eller arbetsinkomst om de hade hittat ett arbete). Eftersom kostnads- och intäktsanalyser för arbetsmarknadsutbildning är mycket datakrävande är de också mycket sällsynta.

Stenberg och Westerlund (2004) gör en grov uppskattning av lönsamheten i kunskapslyftet respektive arbetsmarknadsutbildningen för långtidsarbetslösa. På kostnadssidan tar de med utbildningskostnader och förlorad arbetsinkomst. På intäktssidan räknar de med en uppskattad löneökning efter deltagande i utbildning. Denna baseras på statistisk analys av skillnaden i arbetsinkomster mellan de som deltog i utbildning år 1997 och de som var öppet arbetslösa. Arbetsmarknadsutbildningen var samhälls-ekonomiskt lönsam, dvs. intäkterna översteg kostnaden, efter omkring två år.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Ett mycket positivt resultat eftersom det avser deltagande redan under år 1997, innan de tidigare nämnda förändringarna i regler och styrning.

## 9.5 Den förberedande utbildningens effektivitet

Den förberedande utbildningen har inte målstyrts på samma sätt som arbetsmarknadsutbildning. Medan 70-procentsmålet i alla avseenden gjort målet med arbetsmarknadsutbildning mycket tydligt, är måttet på en framgångsrik förberedande utbildning desto mer oklart.<sup>6</sup> På kort sikt kan såväl arbete, arbetsmarknadsutbildning, reguljära studier och aktivt arbetssökande uppfattas som framgångsrika utfall beroende på förutsättningar och innehåll. På längre sikt är dock sysselsättning det enda utfall som egentligen kan betraktas som arbetsmarknadspolitiskt framgångsrikt.

Medan arbetsmarknadsutbildningen har varit föremål för många utvärderingsstudier sedan början av 1980-talet, har inte de olika delarna i den förberedande utbildningen genomlysts tillnärmelsevis lika ingående. De få utvärderingar som har genomförts har oftast varit i samband med studier där en speciell utbildningsinsats (t.ex. kunskapslyftet, SAGA och Språnget) har varit det primära intresset. Trots att de få utvärderingar vi har hittat avser delprojekt, delgrupper samt olika utbildningar inbakade i större program redovisar vi resultaten nedan även om det är svårt att dra några generella slutsatser från dem.

I den tidigare nämnda studien om effekterna av kunskapslyftet för långtidsarbetslösa jämför Stenberg och Westerlund (2004) effekten från deltagande i kunskapslyftet på grundskolenivå respektive gymnasienivå, samt deltagande i programmen förberedande utbildning (oavsett inriktning) och arbetsmarknadsutbildning mot att vara öppet arbetslös. De finner att förberedande utbildning har större positiva effekter på arbetsinkomsten i jämförelse med öppen arbetslöshet än kunskapslyftet på grundskolenivå. Vid en jämförelse med deltagande i kunskapslyftet på gymnasienivå beror resultatet på antalet terminer. Under alla förhållanden ger dock arbetsmarknadsutbildning den största inkomsteffekten. Observationerna avser fyra år efter påbörjad utbildning.

Statskontoret (2007b) har studerat möjligheten att få arbete och benägenheten att studera vidare bland arbetssökande som genomgått SAGA-satsningen och AMS ungdomsplatser (särskilda satsningar inom allmän teori i förberedande utbildning, se även avsnitt 5.3.3). Deltagarna har jämförts med andra jämförbara personer i aktivitetsgarantin respektive jämförbara arbetssökande ungdomar som inte deltagit i insatserna. Resultaten tyder på att SAGA-del-

<sup>6</sup> För en utförligare diskussion se Kapitel 5.

tagarna har en något lägre andel i arbete än sina jämförelsepersoner ett och två år efter att de påbörjat studierna. Andelen som bedriver studier inom det reguljära utbildningsväsendet uppgår bara till några procent för både SAGA-deltagare och jämförelsepersoner. Deltagarna i AMS ungdomsplatser har ett sämre utfall än andra arbetslösa ungdomar när det gäller arbete. Däremot var det fler som gick vidare till reguljära studier. Enligt en enkät gjord i anslutning till undersökningen var dock studiebenägenheten högre i deltagargruppen från början. Enkätsvaren klargör även att förekomsten av praktik eller yrkesorienterande inslag ökade möjligheten till arbete.

AMS (2007b) redovisar för programmet förberedande insatser i en matchningsstudie sysselsättningseffekter 365 dagar efter programmets start. Resultaten tyder på att deltagare i förberedande insatser har två procentenheters högre utfall i arbete utan stöd, och fyra procentenheters högre utfall i arbete med stöd, jämfört med icke-deltagare. Förberedande utbildning var under år 2005 (vilket undersökningen avser) emellertid bara en av fem olika insatser inom programmet förberedande insatser, vilket gör det osäkert om resultaten är relevanta när det gäller förberedande utbildning. I en senare rapport (AMS, 2007c) finner myndigheten negativa sysselsättningseffekter på arbete utan stöd under hela perioden 1993–2005 för programmet förberedande insatser.

Harkman (2006) har följt upp och studerat sysselsättningseffekterna bland deltagare som genomgått Språnget, en utbildningssatsning för personer med utländsk högskoleutbildning inom olika akademiska yrken, främst inom pedagogik och vård. Utbildningarna genomfördes framför allt som förberedande utbildningar, men även som yrkesinriktade kompletteringsutbildningar.

**Tabell 9.2 Skattad skillnad i resultat mellan yrkesinriktade och förberedande utbildningar. Matchade grupper**

Resultatmätt	Yrkesinriktad utbildning	Förberedande utbildning	Skillnad
Andel i arbete vid intervju	67,6	46,5	21,1
varav andel i arbete i utbildningsyrket eller närallgigande yrke	56,5	31,8	24,8
Andel i utbildning	1,8	6,5	-4,7

Källa: Harkman, AMS, 2006.

Enkätundersökningen vittnar om att närmare hälften av deltagarna i förberedande utbildning fick arbete, men samtidigt att utfallet var markant sämre än bland deltagarna i yrkesutbildning.<sup>7</sup> Skillnaderna blev ännu större vid jämförelser av om deltagarna fått arbete inom det yrke de utbildats till. Av tabell 9.2 framgår att det är en större andel i förberedande utbildning som vid uppföljningstillfället inte var klara med sin utbildning.

Deltagarna har även jämförts med arbetssökande utomnordiska medborgare som inte deltagit i Språnget. Sysselsättningseffekten är mycket stor (+19 procentenheter) bland deltagare som gått yrkesutbildningar. Den är mera blygsam för deltagare i förberedande utbildning (+5 procentenheter). Författaren betonar att de som fått legitimation/behörighet genom kursen har en avsevärt högre sysselsättningsandel än övriga deltagare. Bortsett från de personer som nått utbildningsmålet tyder resultaten på en mycket begränsad effekt av förberedande utbildningar.

## 9.6 Avslutande diskussion och slutsatser

Vi har i detta avsnitt redogjort för uppföljningar, utvärderingar och kostnads- och intäktsanalyser för arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning med avstamp i IFAU:s tidigare översikt (Calmfors m.fl., 2002). Det finns ett omfattande empiriskt material om arbetsmarknadsutbildningen medan kunskapen om den förberedande utbildningen är i det närmaste obefintlig. Mer genom-

<sup>7</sup> Då utbildningarna kan ha avslutats under perioden 2001 till 2003, varierar tiden mellan avslutad utbildning och uppföljning mellan fyra månader och tre år.

arbetade kostnads- och intäktsanalyser saknas. Vi börjar med slutsatserna kring arbetsmarknadsutbildningen.

*Andelen i arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning har förbättrats – 70-procentsmålet nåddes 2003*

AMS uppföljningar visar att andelen i arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning har förbättrats markant sedan slutet av 1990-talet. Andelen har ökat från 19 procent år 1993 till 35 procent år 1998 och 74 procent år 2006 (Statskontoret, 2007a). Målet på 70 procent uppnåddes år 2003.

*Effekterna av arbetsmarknadsutbildning har förbättrats sedan slutet av 1990-talet*

I bilaga 6 finns en genomgång av de 16 utvärderingar vi har identifierat med senare publiceringsdatum än tidpunkten för IFAU:s översikt år 2002. I följande tabell har vi delat in studierna, kompletterade med IFAU:s nya studie, i tre grupper efter resultat. Efter de förkortade författarnamnen står publiceringsdatum inom parentes och därefter deltagandeperioden.

Tabell 9.3 Uppdelning av studier efter resultat

AUB (ibland inkl. FUB) jämfört med ingen åtgärd		
<i>Positiv effekt</i>	<i>Oklar effekt</i>	<i>Negativ effekt</i>
St&W (2004), 1997	An&G (2004), 1987–91	Fr&Jo (2003), 1993–97
Ax&W (2005), 1997	An&An (2004), 1993–94	
Okeke (2005), 2003	Ax&W (2004), 1997	
AMS (2007b), 2005		
AMS (2007c), 1993–2005		
AUB jämfört med KL		
<i>Positiv effekt</i>	<i>Oklar effekt</i>	<i>Negativ effekt</i>
Stenberg (2003b), 1997	Stenberg (2003a), 1997	
Stenberg (2003c), 1997–98		
Stenberg (2005), 1997		
AUB jämfört med SWIT		
		Johansson (2006), 1999
AUB+FUB jämfört med UG och AP		
<i>Positiv effekt</i>	<i>Oklar effekt</i>	<i>Negativ effekt</i>
Fo&N Sk (2006), 1999–2003, AUB+FUB jmf UG	Fo&N Sk (2006), 1999–2003, AUB+FUB jmf AP	

Not: se Tabell 1 i Bilaga 1. Arbetsmarknadsutbildning förkortas här som AUB, förberedande utbildning FUB, kunskapslyftet som KL, ungdomsgarantin som UG, och arbetspraktik förkortas som AP.

Effektiviteten i arbetsmarknadsutbildningen har förbättrats sedan slutet av 1990-talet. De studier som visar på positiva effekter av arbetsmarknadsutbildning jämfört med öppen arbetslöshet avser deltagande under perioderna 1997–1998, 2003, 2005 respektive 2002–2004, medan de oklara och negativa resultaten främst avser tidigare år.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> AMS (2007c) finner dock att arbetsmarknadsutbildningen gav små men positiva sysselsättningseffekter även under mitten av 1990-talet, men det framgår inte om resultaten är statistiskt säkerställda eller inte.



*Dagens arbetsmarknadsutbildning ger positiva effekter*

De fyra senaste utvärderingarna från AMS (Okeke, 2005 och AMS, 2007b,c) och IFAU (Forslund m.fl., 2007) visar på signifikant positiva effekter av arbetsmarknadsutbildning på chansen att få arbete.<sup>9</sup> Grovt sett ökar deltagandet sannolikheten för att få ett arbete (inkl arbete med stöd) med omkring 15–20 procentenheter.

Arbetsmarknadsutbildningen ger under studietiden och initialt en viss inlåsningseffekt. Både Okeke (2005) och Forslund m.fl. (2007) finner att personerna i kontrollgruppen finner arbete något snabbare än deltagarna i arbetsmarknadsutbildning till att börja med. På lite längre sikt lämnar dock deltagarna arbetslösheten och får arbete snabbare än de som inte har deltagit i arbetsmarknadsutbildning.

Forslund m.fl. (2007) analyserar även effekterna av deltagande i arbetsmarknadsutbildning på arbetsinkomst, lön och socialbidrag. De finner att deltagarna har högre årsinkomster än jämförelsegruppen ett respektive två år efter påbörjad arbetsmarknadsutbildning. Andelen mottagare av försörjningsstöd är samtidigt lägre i deltagargruppen än i jämförelsegruppen.

Utifrån dessa positiva programeffekter är det utredningens uppfattning att arbetsmarknadsutbildning är effektiv och fortsatt ska bedrivas.

*Utbildningsinriktningar*

Okeke (2005) finner positiva effekter för alla utbildningsinriktningar utom datateknik, men däremot olika relativa resultat. Programeffekten var störst för utbildningar inom transport, kontor/lager, maskinoperatörsarbete och vård/omsorg.

Skillnaden i andelen sysselsatta mellan deltagargruppen och jämförelsegruppen beror på utvärderingstidpunkten. Forslund m.fl. (2007) finner en stor inlåsningseffekt för arbetsmarknadsutbildningar inom vård och omsorg men också en stor programeffekt omkring tre år efter programstart. För transportutbildningar är inlåsningseffekten minimal men å andra sidan är programeffekten betydligt mindre än för vård/omsorgsutbildningar på sikt. Följande tabell visar skillnaden i andelen sysselsatta (inklusive arbete med

---

<sup>9</sup> Även Statskontoret (2007a) finner positiva effekter i sin analys av deltagande under 2005.

stöd) mellan deltagargruppen och jämförelsegruppen för tre utbildningsinriktningar.

**Tabell 9.4 Andel sysselsatta, ett respektive två år efter påbörjad arbetsmarknadsutbildning, yrkesinriktningar, procent**

	Deltagare	Jämförelsegrupp	Skillnad i procentenheter
<i>Vård/omsorg</i>			
ett år senare	73	52	21
två år senare	85	58	27
<i>Transport</i>			
ett år senare	86	64	22
två år senare	86	69	17
<i>Tillverkning/hantverk</i>			
ett år senare	70	63	7
två år senare	77	67	10

Not: Skillnaden mellan grupperna är statistiskt säkerställd.

Källa: IFAU (2007).

Av resultaten framgår att det tar längre tid för deltagarna i vård/omsorgsutbildningar att få arbete efter utbildningen än det tar för deltagarna i transportutbildningar. Men i jämförelse med personer med liknande egenskaper och erfarenheter har utbildningen en större positiv effekt på lite längre sikt. Skillnaden i andelen sysselsatta två år efter påbörjad arbetsmarknadsutbildning är 27 procentenheter för vård/omsorgsutbildningar vilket kan jämföras med 17 procentenheters skillnad för transportutbildningar. Skillnaden förklaras främst av att jämförelsegruppen för vård/omsorgsutbildningar har lägre sysselsättningsandel än jämförelsegruppen för transportutbildningar två år efter påbörjat program. Det kan tolkas som att en svagare grupp arbetslösa anvisas till vård/omsorgsutbildningar.

Deltagande i arbetsmarknadsutbildning inom tillverkning/hantverk ger också positiva effekter på andelen sysselsatta på ett respektive två års sikt. Effekten är dock betydligt mindre än för utbildningar inom vård/omsorg respektive transport.

*Kvinnor och män*

Statskontoret (2007a) visar att deltagandet i arbetsmarknadsutbildning speglar den könsuppdelade svenska arbetsmarknaden. Bland de deltagare som påbörjade en arbetsmarknadsutbildning under första kvartalet 2005 var andelen kvinnor 76 procent i vård/omsorgsutbildningar medan den var 7 procent i transport- och maskinförararbete och 14 procent inom hantverksarbete inom byggverksamhet och tillverkning. AMS (2007a) uppger att 28 procent av de kvinnliga deltagarna i arbetsmarknadsutbildning utbildades inom vård/omsorg år 2006. Detta bidrar till att resultaten för kvinnor och män skiljer sig åt på samma sätt som mellan vård/omsorgs- och transportutbildningar.

**Tabell 9.5** Andel sysselsatta, ett respektive två år efter påbörjad arbetsmarknadsutbildning, kön, procent

	Deltagare	Jämförelsegrupp
<i>Kvinnor</i>		
ett år senare	70	54
två år senare	79	58
<i>Män</i>		
ett år senare	74	60
två år senare	79	65

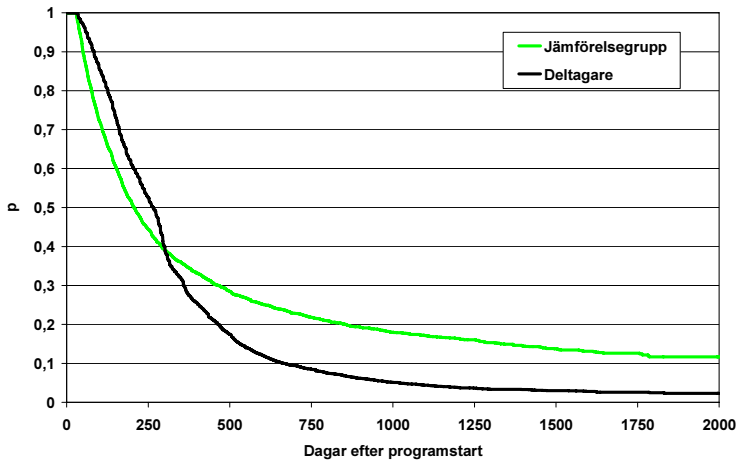
Not: Skillnaden mellan grupperna är statistiskt säkerställd.

Källa: IFAU (2007).

Det tar längre tid för kvinnliga deltagare att få ett arbete än för manliga deltagare, och det är en lägre andel sysselsatta i den kvinnliga jämförelsegruppen två år efter att deltagarna påbörjade arbetsmarknadsutbildning än i den manliga jämförelsegruppen. Mönstret från vård/omsorgsutbildningar upprepas här för kvinnorna.

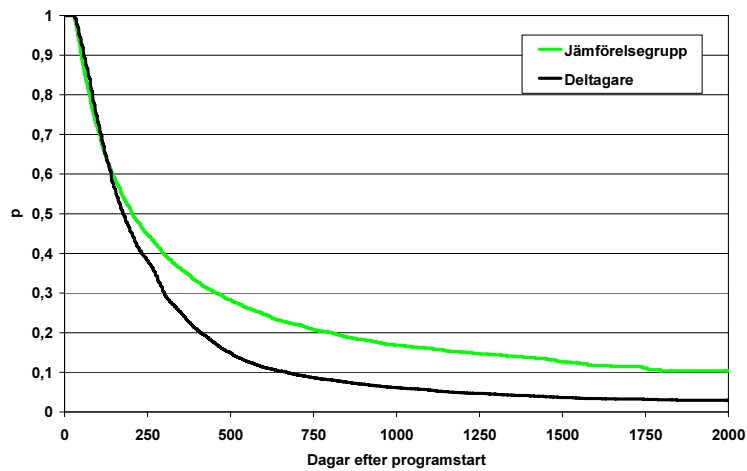
Följande figurer illustrerar utflödet till arbete utan stöd från deltagargruppen och jämförelsegruppen, från programstart och 2 000 dagar framåt för kvinnor och män. Skillnaden i inläsningseffekt framkommer tydligt vid en jämförelse av de första 300 dagarna.

**Figur 9.2** Sannolikheten att fortfarande vara inskriven på arbetsförmedlingen, med 95 % konfidensintervall, kvinnor



Källa: IFAU (2007).

**Figur 9.3** Sannolikheten att fortfarande vara inskriven på arbetsförmedlingen, med 95 % konfidensintervall, män



Källa: IFAU (2007).

Utvärderingen från Forslund m.fl. (2007) indikerar alltså att programeffekten av deltagande i arbetsmarknadsutbildning är positiv för både kvinnor och män, men att den kommer senare för kvinnorna på grund av inläsningseffekten och förmodligen olika kurslängder. Med tiden ger dock utbildningen större positiva programeffekter för kvinnorna.

Resultatet ett år efter programstart kan i princip jämföras med Okeke (2005). I den analysen var programeffekten 17 procentenheter för kvinnor och 19 procentenheter för män, men skillnaden var inte statistiskt säkerställd.

Rapporten från Statskontoret (2007a) indikerade att kvinnor dominerar inom yrkesinriktningar som har en låg andel i arbete två år senare och män dominerar inom yrkesinriktningar som har en hög andel i arbete två år senare. Detta borde bidra till en lägre andel sysselsatta efter arbetsmarknadsutbildning bland kvinnorna. Resultatet får dock inte stöd i den nya utvärderingen från IFAU. Två år efter påbörjad arbetsmarknadsutbildning är andelen sysselsatta lika stor för båda könen (79 procent).

Sammantaget kan vi dra slutsatsen att arbetsmarknadsutbildningen tycks ge större positiva effekter för kvinnorna än för männen framför allt på lite längre sikt. Men utvärderingen från Forslund m.fl. (2007) visar på kort sikt en relativt stor inläsningseffekt för kvinnorna. Deras utbildningar tar också lång tid (se kapitel 4). Det tycks finnas en förbättringspotential för att göra arbetsmarknadsutbildningen mera effektiv, särskilt inom vård/omsorg t.ex. genom en ökad användning av validering och en effektivare kursuppläggning. Det kan också finnas anledning för den nya myndigheten Arbetsförmedlingen att försöka bredda arbetsmarknadsutbildningen yrkesmässigt, särskilt för kvinnor eftersom den för deras del domineras så kraftigt av utbildningar inom vård/omsorg. Kvinnor är dessutom underrepresenterade i arbetsmarknadsutbildning i förhållande till sin andel av de arbetslösa, 40 procent av deltagarna jämfört med 47 procent av de arbetslösa (AMS, 2007a). Myndigheten bör följa upp varför kvinnor är underrepresenterade inom arbetsmarknadsutbildningen och vid behov vidta åtgärder för att förhindra detta.

*Födelseland*

Resultaten i Forslund m.fl. (2007) indikerar att arbetsmarknadsutbildningen ger högre programeffekter för deltagare födda utom Norden än för deltagare födda inom Norden, inklusive Sverige. Detta gäller särskilt på lite längre sikt.

**Tabell 9.6 Andel sysselsatta, ett respektive två år efter påbörjad arbetsmarknadsutbildning, födelseland, procent**

	Deltagare	Jämförelsegrupp	Skillnad i procentenheter
<i>Sverige/övriga Norden</i>			
ett år senare	74	59	15
två år senare	79	63	16
<i>Utom Norden</i>			
ett år senare	63	43	20
två år senare	78	51	27

*Källa:* IFAU (2007).

*Not:* Skillnaden mellan grupperna är statistiskt säkerställd.

I den tidigare utvärderingen av Okeke (2005) var programeffekten lika stor för gruppen nordiska medborgare respektive utomnordiska medborgare, omkring 17 procentenheter.

*Ålder*

Arbetsmarknadsutbildningen ger ungefär lika stor programeffekt för yngre arbetslösa (upp till 24 års ålder) som för vuxna (25 år och äldre) enligt Forslund m.fl. (2007). Detta resultat skiljer sig från Okeke (2005), som fann att programeffekten var störst för åldersgruppen 25 år eller yngre.

**Tabell 9.7** Andel sysselsatta, ett respektive två år efter påbörjad arbetsmarknadsutbildning, max 24 år respektive min 25 år, procent

	Deltagare	Jämförelsegrupp	Skillnad i procentenheter
<i>Max 24 år</i>			
ett år senare	76	61	15
två år senare	80	65	15
<i>Min 25 år</i>			
ett år senare	71	57	14
två år senare	79	63	16

Not: Skillnaden mellan grupperna är statistiskt säkerställd.

Källa: IFAU (2007).

### *Utbildningsbakgrund*

Programeffekten från deltagande i arbetsmarknadsutbildning är störst för personer med förgymnasial utbildning och lägst för personer med eftergymnasial utbildning enligt Forslund m.fl. (2007). Detta bekräftar resultaten i Okeke (2005).

**Tabell 9.8** Andel sysselsatta, ett respektive två år efter påbörjad arbetsmarknadsutbildning, utbildningsbakgrund, procent

	Deltagare	Jämförelsegrupp	Skillnad i procentenheter
<i>Förgymnasial</i>			
ett år senare	70	51	19
två år senare	75	54	21
<i>Gymnasial</i>			
ett år senare	74	58	16
två år senare	81	64	17
<i>Eftergymnasial</i>			
ett år senare	70	61	9
två år senare	79	67	12

Not: Skillnaden mellan grupperna är statistiskt säkerställd.

Källa: IFAU (2007).

*Arbetshandikapp och långtidsarbetslöshet*

Okeke (2005) jämför sysselsättningseffekten av deltagande i arbetsmarknadsutbildning för arbetshandikappade respektive personer utan arbetshandikapp. Sysselsättningseffekten var 12 procentenheter för gruppen arbetshandikappade, vilket var mindre än för deltagare utan arbetshandikapp. Deras sysselsättningseffekt var 19 procentenheter.

I samma utvärdering finner man att deltagare i aktivitetsgarantin har lägre programeffekt än andra deltagare, 16 procentenheter jämfört med 21 procentenheter. Skillnaden i effekt är dock inte statistiskt säkerställd. Arbetsmarknadsutbildning ger ingen signifikant effekt på arbete utan stöd för aktivitetsgarantideltagare utan bara på arbete med stöd. Häften av aktivitetsgarantideltagarna som fått arbete efter avslutad arbetsmarknadsutbildning hade fått arbete med stöd.

Forslund m.fl. (2007) studerar inte dessa grupper separat.

*Positiva effekter för alla studerade grupper*

Vi kan dra slutsatsen att arbetsmarknadsutbildning ger positiva effekter för alla studerade grupper men att effektens storlek varierar. Effekten är lika stor för ungdomar som för vuxna, men är större för deltagare födda utom Norden än för deltagare födda inom Norden inklusive Sverige. Den tycks vara mindre för deltagare med eftergymnasial utbildning än för deltagare med kortare utbildning. Arbetsmarknadsutbildningen ger heller inte lika bra effekt för arbetshandikappade som för icke-arbetshandikappade, och mindre effekt för deltagare från aktivitetsgarantin än för övriga deltagare.

*Deltagarna står närmare arbetsmarknaden 2005 jämfört med 1998*

Rekryteringen av deltagare till arbetsmarknadsutbildning har förändrats mellan åren 1998 och 2005 (Statskontoret, 2007a). Arbetsförmedlingen anvisar numera arbetssökanden som står närmare arbetsmarknaden än tidigare men fortfarande från ett brett spann, således inte bara de med bäst förutsättningar.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Se vidare kapitel 11.



*Ändrade ramvillkor och förutsättningar*

Effektiviteten i arbetsmarknadsutbildningen har förbättrats. Ett par ramvillkor har förändrats sedan slutet av 1990-talet vilket förmodligen har bidragit till detta:

- 70-procentsmålet infördes,
- ingen återkvalificering till ny period med arbetslöshetsersättning.

Vi vet att rekryteringen till utbildningarna har förändrats (Statskontoret, 2007a) och det är rimligt att tro att även arbetsförmedlingens stödjande arbete kring jobbsökande efter utbildningen har stärkts i syfte att nå 70-procentsmålet.

Nu ändras ramvillkoren igen. Regeringen uttrycker inget specificerat mål för arbetsmarknadsutbildningen i årets regleringsbrev till AMS och den nya myndigheten Arbetsförmedlingen kommer att ersätta målet med andra styrformer. Deltagande i program förlänger inte längre den möjliga tiden med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen utan antalet dagar är 300/450 oberoende om man deltar i program med aktivitetsersättning eller inte. Volymerna har minskats ytterligare sedan hösten 2006 till historiskt sett mycket låga nivåer. Matchningsarbetet betonas nu i politiken och resurserna ska fokuseras på dem som står längst ifrån arbetsmarknaden. Det är i dagsläget oklart vilket genomslag jobb- och utvecklingsgarantin respektive jobbgarantin för ungdomar kommer att få på arbetsmarknadsutbildningen.

Utredningens uppfattning är att medel ska anslås så att arbetsmarknadsutbildning kan anvisas redan innan den arbetssökande omfattas av jobb- och utvecklingsgarantin under förutsättning att arbetsförmedlingens kartläggning ger belägg för att arbetsmarknadsutbildning behövs för att förhindra långtidsarbetslöshet. Om en noggrann kartläggning och bedömning görs, kanske med hjälp av så kallad profiling, vilken visar att behovet finns är det ineffektivt att avvakta 300/450 dagar innan anvisning sker (se vidare avsnitt 10.1). Forslund m.fl. (2007) analyserar inskrivningstidens betydelse för programeffekten. De hittar inget mönster för om det är bättre eller sämre att starta tidigt eller sent under arbetslöshetsperioden. Det finns således inget som talar emot en relativt tidig anvisning till arbetsmarknadsutbildning om förmedlaren kan göra en kvalificerad bedömning.

Det är viktigt att arbetsmarknadsutbildningen fortsatt både process- och effektutvärderas. I detta sammanhang kan även ramvillkoren utvärderas.

### *Hur kan effektiviteten i arbetsmarknadsutbildningen förbättras?*

Med utgångspunkt från internationella översikter (Martin and Grubb, 2001 och European Commission, 2006) kan förbättringsmöjligheter i den svenska arbetsmarknadsutbildningen identifieras. De internationella utvärderingarna pekar på ett antal egenskaper som ökar effektiviteten i ett utbildningsprogram. Det ska

1. vara tydligt målinriktat på deltagarna
2. vara relativt litet i omfattning (antal deltagare)
3. resultera i ett intyg eller betyg som erkänns och värderas på arbetsmarknaden
4. ha ett betydande praktikinnehåll som ger starka nätverk med lokala arbetsgivare
5. under programtiden ska jobbsökaraktiviteten upprätthållas för att minimera inläsningseffekterna
6. programdeltagandet ska inte återkvalificera för en ny ersättningsperiod från arbetslöshetsförsäkringen.

Att arbetsmarknadsutbildningen ska vara tydligt målinriktad på individen diskuteras i avsnitt 10.1 och frågan om intyg eller betyg i avsnitt 10.3. Arbetsmarknadsutbildningens omfattning behandlas i kapitel 12. Eftersom återkvalificering för ny ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen genom program är avskaffat återstår här att diskutera förbättringsmöjligheter avseende praktik och jobbsökaraktiviteter.

### **Praktikinnehåll som ger starkt nätverk**

AMS årliga uppföljning för 2004 visar att deltagare som deltog i praktik uppnådde bäst resultat (Abdi, 2005). Av dem som fullföljde utbildningen med praktik fick 73 procent anställning sex månader efter kursen att jämföra med 65 procent för deltagare som inte deltog i praktik.

Johansson och Martinsson (2000) och Johansson (2006) argumenterar för att det var just praktiken och arbetsgivarkontakterna

inom SwIT som gjorde att programmets resultat var bättre än motsvarande IT-utbildningar inom den vanliga arbetsmarknadsutbildningen. När andelen i arbete efter utbildning jämförs bland dem som har haft praktik i båda programmen finns ingen signifikant skillnad.

Martinsson och Lundin (2003) finner att utbildningar med hög måluppfyllelse är inriktade mot yrken där det finns en konstaterad brist på arbetskraft och utbildningar där arbetsgivare engagerat sig (utarbetning av kursidé, arbetsgivarring för praktik, etableringsutbildning). Man finner vidare att sällningen av deltagare är större till utbildningar med hög måluppfyllelse. Man gör fler intervjuer och tester och arbetsgivare finns oftare med vid intervjuerna. Enligt personalen på arbetsförmedlingen ingår praktik i de flesta utbildningarna, men när deltagarna tillfrågas uppger långt ifrån alla att de har haft praktik. I utbildningar med hög måluppfyllelse sker praktiken hos arbetsgivare med brist på personal medan den i utbildningar med låg måluppfyllelse främst verkar ses som en del av utbildningen.

Enligt AMS senaste uppföljning anger 74 procent av de deltagare som fullföljt utbildningen att de deltagit i praktik på en arbetsplats (Abdi, 2005). Det verkar således finnas en utvecklingspotential, med undantag för situationer där praktik inte är nödvändigt, t.ex. beroende på yrkesinriktning eller deltagarens tidigare erfarenheter.

### Jobsökaraktiviteter och inläsningseffekter

Sannolikheten att få ett arbete påverkas av hur aktivt personen söker arbete. Arbetsökande som befinner sig i ett program söker arbete i mindre utsträckning än öppet arbetslösa (Calmfors m.fl., 2002 och Martin och Grubb, 2001). Denna effekt kallas programmets inläsningseffekt.

Inläsningseffekten kan minskas genom att krav ställs på sökaktivitet och att anvisningar till jobb sker under programtiden. Inläsningseffekten kan också minskas genom att förmedlingen inte anvisar arbetsökande till program under den första tiden i arbetslöshet då utflödet till jobb i genomsnitt fortfarande är högt.

De senaste svenska utvärderingarna visar på inläsningseffekter vid deltagande i arbetsmarknadsutbildning men de visar också att den positiva behandlingseffekten dominerar på lite längre sikt

(Okeke, 2005 och Forslund m.fl., 2007). Det är därför inte uppenbart att det alltid är bättre att avbryta utbildningen för ett jobb. Kluve m.fl. (2005) menar att det är oklart om inläsningseffekterna vid arbetsmarknadsutbildning alltid är oönskade, utan kanske en nödvändig del av programmet.

Jobbsökaraktiviteter kan dock vara av mer förberedande karaktär som att deltagarna får lära sig att skriva en meritförteckning och ett personligt brev, provintervjuer, extra vägledning, marknadsföring av deltagarna mot arbetsgivare etc. (Lundin och Martinsson, 2003). Denna typ av förberedande aktiviteter kan underlätta och snabba upp matchningen när utbildningen är klar och kompletteras med mer direkt förmedlingsarbete och anvisningar mot slutet av utbildningstiden. Lundin och Martinsson (2003), som är den enda studien i vår översikt som omfattar sökaktiviteter, finner att jobbsökaraktiviteter är ovanliga i samtliga utbildningar oavsett om de har hög eller låg måluppfyllelse. Här finns alltså förbättringsmöjligheter men utformningen av aktiviteterna måste ta hänsyn till avvägningen mellan effekterna på kort och lång sikt.

#### *Vilka slutsatser kan dras angående förberedande utbildning?*

Det finns få utvärderingar gjorda av den förberedande utbildningens effekter. Utvärderingarna av SAGA-satsningen, AMS ungdomsplatser och Språnget gäller projekt och mer generella slutsatser kan inte dras från dessa. AMS utvärderingar av förberedande insatser är mycket svåra att dra några slutsatser alls ifrån eftersom programmet innehåller så många olika insatser (AMS, 2007b,c). Stenberg och Westerlund (2004) avser deltagande i förberedande utbildning år 1997 vilket är otillfredsställande.

För att vi ska kunna dra några lärdomar måste förberedande utbildning administreras och dokumenteras på ett sådant sätt att utvärdering kan göras mot väldefinierade positiva utfall som övergång till arbetsmarknadsutbildning eller arbete (se vidare i kapitel 8).

## 10 Kvalitet i utbildningsinsatser inom arbetsmarknadspolitiken

I detta kapitel diskuteras förbättringsmöjligheter utifrån ett individperspektiv och ett anordnarperspektiv inom både arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen, särskilt de delar som utredningen föreslagit ska ingå i yrkesbedömning. Dessutom analyseras frågan om betyg/certifikat eller intyg efter avslutad arbetsmarknadsutbildning samt certifiering av utbildningsanordnare.

### 10.1 Kvalitetssäkring i arbetsprocessernas samtliga steg

**Utredningens förslag:** För att säkerställa kvalitet i arbetsmarknadsutbildning och den föreslagna yrkesbedömningen måste ett kontinuerligt utvecklingsarbete bedrivas inom arbetsförmedlingen. Ett system för kvalitetssäkring ska utvecklas. Regeringen bör följa arbetet utifrån rapporter från den nya myndigheten Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen ska säkerställa att samtliga inskrivna har en handlingsplan av god kvalitet så att den blir ett bra verktyg för den arbetssökande och förmedlaren.

Arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning ska vara integrerade delar i handlingsplanen. Målen med olika aktiviteter ska vara tydliga så att uppföljning kan ske och handlingsplanen kan revideras och utvecklas.

Arbetsförmedlingen ska säkerställa att förmedlingspersonalen har tillräcklig information och väl utvecklade verktyg som stöd i sitt arbete.

**Utredningens bedömning:** Kvaliteten i arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning kan inte behandlas separat, utan måste ses i sitt sammanhang. Det gäller dels den process individen går igenom som arbetssökande på arbetsförmedlingen, dels den process som avser anordnandet av utbildningar.

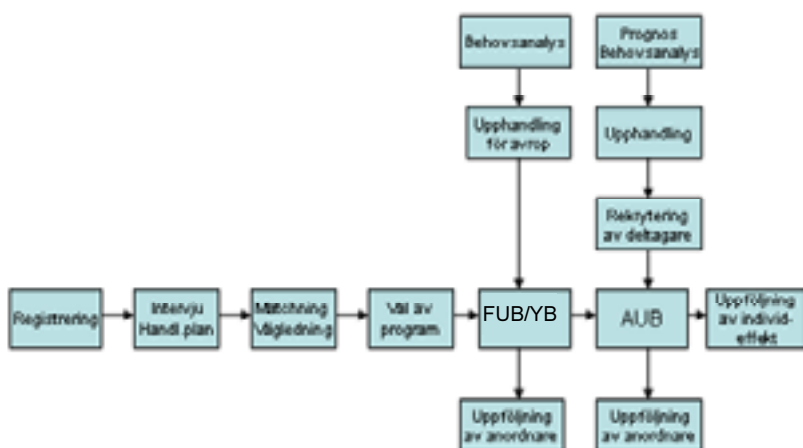
Kontinuiteten i individprocessen är mycket betydelsefull. Detta gäller särskilt vid upphandling av externa tjänster i de olika stegen mot individers sysselsättning.

Det finns potential att förbättra kartläggningen av de arbetssökandes kompetens. Vid jämförelse med andra OECD-länder verkar Sverige inte ligga i framkant när det gäller användningen av instrument som profilering och targeting. Kompetensen hos arbetsförmedlarna är avgörande för kvaliteten i verksamheten.

Kvalitet i arbetsmarknadsutbildning, förberedande utbildning och yrkesbedömning kan beskrivas utifrån olika perspektiv. Ett perspektiv handlar om den arbetssökandes möte med arbetsförmedlingen och vilka verktyg förmedlingen har för att stödja och följa individen fram till, under deltagandet i utbildning och efter slutförd utbildning. Ett annat perspektiv beskriver beslutskedjan/processen inom arbetsförmedlingen från planering av utbildning, upphandling av utbildning och urval av deltagare till genomförande samt uppföljning/utvärdering av utbildningen.

För att öka kvaliteten i arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning bör ett utvecklingsarbete bedrivas inom båda dessa processer. Kvalitetsarbetet utformas och utvecklas bäst av den operativa myndigheten, men med input från oberoende utvärderingar och annan extern kunskap som hämtas från forskning, utredningar, internationella erfarenheter etc.

Frågor om hur dessa processer eller arbetsmetoder ska se ut och hur de ska kvalitetssäkras är viktiga för arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning. Vi vill därför utifrån en principskiss, som innehåller ett antal viktiga steg, diskutera möjliga förbättringsområden som kan identifieras utifrån svenska och internationella erfarenheter. Följande figur visar mycket schematiskt de olika processerna.

Figur 10.1 Arbetsprocesser: individen respektive utbildningen<sup>1</sup>

För individen beskrivs processen horisontellt från registrering på arbetsförmedlingen genom olika faser fram till uppföljning efter avslutad utbildning. Individen kan få arbete var som helst under processen och processen kan också upprepa flera steg. Individen kan även anvisas andra program än arbetsmarknadsutbildning och den nuvarande förberedande utbildningen.

De vertikala processerna beskriver arbetsförmedlingens arbete med att anordna förberedande utbildning/yrkesbedömning och arbetsmarknadsutbildning. Processen för arbetsmarknadsutbildning finns utförligt beskriven i utredningens delbetänkande (SOU 2007:18). I dagsläget är inte all förberedande utbildning upphandlad. I kapitel 8 föreslog utredningen att så ska vara fallet i framtiden. En motsvarande process för förberedande utbildning, inklusive den av utredningen föreslagna yrkesbedömningen, är därför illustrerad i figuren. Nedan diskuteras respektive steg mer i detalj.

<sup>1</sup> FUB= Förberedande utbildning

YB= Yrkesbedömning

AUB= Arbetsmarknadsutbildning.

### 10.1.1 Arbetsförmedlingens arbete för att stödja individen

I det här avsnittet beskrivs översiktligt hur arbetsförmedlingen arbetar med den arbetssökande (den horisontella processen). Beskrivningen tar sin utgångspunkt i AMS metodbeskrivningar.

Vi sätter det svenska arbetssättet i relation till ett antal OECD-länder avseende användningen av aktiveringsstrategier.<sup>2</sup> Syftet med dessa strategier är att uppmuntra arbetssökanden att bli mer aktiva i sina ansträngningar att finna arbete och/eller att öka deras anställbarhet. Strategierna innehåller tidiga kontakter med arbetsförmedlingen och täta möten mellan den arbetssökande och arbetsförmedlaren. Regelbunden rapportering och övervakning av bland annat arbetsvilja/tillgänglighet och jobbsökande ska ske för att förhindra förlust av motivation, kompetens och anställbarhet.

#### *Registrering*

Vägen in i arbetsförmedlingen sker genom att man blir inskriven som arbetssökande. I samband med inskrivningen får den sökande information om villkoren i arbetslöshetsförsäkringen och konsekvenser av att inte söka lämpligt arbete. Grundläggande information ges också om vilka tjänster som erbjuds arbetssökande. Informationen har hittills oftast skett i grupp, men kommer att övergå till enbart skriftlig information eventuellt kompletterad med filmvisning via Internet.

Tio länder, inklusive Sverige, uppger att det är obligatoriskt att delta i minst ett kollektivt informationsmöte under ett år. Mötena kan kombineras med eller leda till gruppvisa kurser i att söka jobb, att gå på intervju etc. I Sverige hålls även icke-obligatoriska informationsmöten om bland annat arbetsmarknadsutbildning.

I Sverige, liksom i de flesta av OECD-länderna, är ett villkor för arbetslöshetsersättning att personen registrerar sig på arbetsförmedlingen och är tillgänglig för arbete. Registreringen är viktig för att arbetsförmedlingen snabbt ska kunna hänvisa den sökande till lediga jobb. Regelbunden rapportering och bekräftelse att personen fortfarande är arbetslös skapar möjligheter för förmedlaren att i dialog med den arbetssökande upprätthålla fokus på arbete och att

---

<sup>2</sup> OECD (2007) har genom en enkät till medlemsländerna sammanställt fakta kring vilka typer av aktiveringsåtgärder som tillämpas inom arbetsmarknadspolitiken. Resultaten för 29 länder jämförs med en motsvarande studie från år 1999. OECD poängterar att svaren inte alltid gör skillnad på lagstiftning, arbetsförmedlingens riktlinjer respektive aktuell praktik.



uppmuntra jobbsökande. I omkring hälften av länderna tillämpas en karenstid innan arbetslöshetsersättning betalas ut. I Sverige är denna fem dagar men regeringen har aviserat en förlängning till sju dagar (Prop. 2007/08:1).

I många av länderna måste den arbetssökande anmäla sig som fortsatt arbetslös, eller anmäla statusförändring, genom ett personligt besök på arbetsförmedlingen. I Sverige räcker det med att man rapporterar genom brev, Internet eller telefon varannan vecka.

### *Intervju, individuell handlingsplan*

Efter inskrivning och introduktion sker en kartläggning av den sökande genom en intervju på arbetsförmedlingen för att fastställa hur denne på bästa sätt ska komma i arbete. Intervjun genomförs som regel inom 30 dagar efter inskrivningen. I samband med intervjun görs en arbetsmarknadspolitisk bedömning för att fastställa vilken av arbetsförmedlingens tjänster och metoder som kan komma ifråga för individen. Bedömningen baseras på den sökandes intressen, behov och förutsättningar samt arbetsmarknadens krav. Arbetsförmedlingen har inte alltid skaffat sig tillräcklig information om de arbetslösas kompetens. AMS har därför påbörjat ett arbete för att förbättra kartläggningen (Prop. 2007/08:1).

I sju länder hålls en djupare intervju med den arbetssökande redan vid registreringen, i fem länder inom en vecka, i fyra länder inom 14 dagar men i övriga länder, inklusive Sverige, dröjer det en tid. OECD anser att det vore bättre med en tidigare intervju så att inte möjligheten till matchning försenas. Detta kräver dock resurser på arbetsförmedlingen.

Drygt tio länder använder *profilinginstrument* vid den första intervjun. Ett profilinginstrument är ett hjälpmedel för förmedlaren att bedöma om den arbetssökande behöver aktiva insatser. Med hjälp av bakgrundsdata för den arbetssökande görs en statistisk uppskattning av risken för långtidsarbetslöshet. Ju större den risken är desto större behov av en insats. Vilken specifik insats som behövs ger metoden ingen information om. Med hjälp av en statistisk analys, som kallas *targeting*, kan man uppskatta det förväntade utfallet av att en arbetssökande deltar i olika insatser.

IFAU (Benmarker m.fl., 2007) har utvecklat en modell som förutsäger vem som riskerar att bli arbetslös i minst sex månader bland dem som registrerar sig som arbetssökande vid arbetsför-

medlingen. Träffsäkerheten i modellen är nästan 70 procent. IFAU anser att ett profilingsystem skulle kunna vara ett stöd för förmedlarna i deras arbete.

Modellen har legat som grund för det instrument som AMS har utvecklat och som sedan augusti 2007 används på försök vid sju kontor i Gävleborgs län. Enligt AMS finns det många fördelar med profilering (AMS, 2007c). Metoden är inte bara ett stöd för förmedlarna i deras beslut utan också ett stöd i arbetet med att ge arbetsökande lika behandling. Dessutom kan metoden användas för resursfördelning till de olika kontoren. Vid mitten av november hade instrumentet använts i omkring 1 900 fall. I 60 procent av dessa gjorde förmedlarna samma bedömning som instrumentet. Förmedlarna har överlag haft positiva erfarenheter av instrumentet, men pekar på behovet av att registerinformationen som ligger till grund för bedömningen måste vara korrekt. Vidare poängterar förmedlarna att metoden inte tar hänsyn till de sökandes motivation att söka arbete, drivkrafter mm. Försöket ska avslutas i slutet av år 2007 och därefter utvärderas.

I samråd med den sökande görs en handlingsplan som alltid ska innehålla jobbsökande men där sökmetoderna kan variera. I princip alla OECD-länder använder någon typ av individuell handlingsplan och i majoriteten av länderna, inklusive Sverige, är den obligatorisk. Handlingsplanen är ett skriftligt dokument som undertecknas av båda parter. Den beskriver den arbetslöses situation, anger vad den arbetslöse ska göra och vad arbetsförmedlingen ska göra.

Sedan tre år tillbaka har 85 procent av de arbetsökande en handlingsplan enligt AMS sökandeundersökning (AMS, 2007c). Utredningens enkät till deltagare i förberedande utbildning visar dock att knappt 30 procent av deltagarna uppgav att de hade en handlingsplan före insatsens början, 44 procent angav att de upprättade en handlingsplan under insatsens gång och 28 procent att de saknade en handlingsplan efter insatsen (se bilaga 3). För att handlingsplanen ska fungera som arbetsverktyg måste den också värderas som betydelsefull för den enskilde. Enligt AMS (2007b) anser 70 procent av dem som har en handlingsplan att den är ett bra eller ganska bra stöd vid jobbsökandet, medan nästan var tredje sökande inte anser det.

Tidpunkten för när en handlingsplan upprättas varierar. I nio länder, inklusive Sverige, sker det i allmänhet redan inom en månad

efter registrering.<sup>3</sup> För ungdomar är tidpunkten ofta tidigarelagd. I de flesta länderna följs handlingsplanen upp regelbundet, vanligen fyra gånger per år.

*Förmedling av jobb, rapportering, uppföljning, anvisning, djupintervjuer*

Redan vid inskrivningen uppmanas den arbetssökande att använda de tre sökvägarna [www.arbetsformedlingen.se](http://www.arbetsformedlingen.se), *Arbetsförmedlingen Kundtjänst* och vid den *lokala arbetsförmedlingen* för att ta del av tjänsteutbudet.<sup>4</sup>

Arbetsförmedlingen Kundtjänst är öppen alla dagar för att ge service via telefon. Kostnaden för samtalet motsvarar ett lokalsamtal. Den service en sökande kan få via telefon är bland annat:

- Introduktion och hjälp att använda Internettjänsterna.
- Få förslag på lediga arbeten.
- Information om hur man söker arbete, även utomlands, samt var man kan hitta ytterligare information om detta.
- Kortare samtal i anslutning till sitt arbetssökande.
- Information om möjligheter och skyldigheter för den som söker arbete.

Den som är ovan att arbeta på Internet och behöver en introduktion till arbetsförmedlingens webbplats får via Kundtjänst hjälp att orientera sig vidare.

En majoritet av länderna har regleringar för rapportering av jobbsökande och övervakning. Användningen har ökat, vilket enligt OECD inte är överraskande, eftersom flera studier har visat att sådan politik kan ha betydande sysselsättningseffekter. OECD varnar dock för att för högt ställda krav kan ge negativa effekter. Dels kan arbetsgivarna få för många sökanden, dels kan arbetssökanden få för stark press på sig att acceptera ett jobberbjudande för snabbt, vilket kan leda till att matchningen och produktiviteten inte maximeras.

I hälften av länderna krävs rapportering varannan vecka eller minst månatligen. I Sverige följs jobbsökandet upp i samband med intervjuer var 6–8:e vecka (2–3 veckor för ungdomar). Det är van-

<sup>3</sup> Regeringen beslutade under hösten 2006 att en handlingsplan ska upprättas inom 30 dagar, mot tidigare 100 dagar.

<sup>4</sup> Servicekanalerna och tjänsteutbudet finns beskrivna i SOU 2007:2.

ligt att den arbetssökande för en dagbok över sökta jobb men muntlig rapportering förekommer också.

I många länder finns inget fastställt minimum för det antal jobb personen måste söka under rapporteringsperioden utan det beror på den individuella situationen. Så är fallet i Sverige. I Australien måste 8–20 jobb sökas inom 14 dagar, motsvarande siffra för Storbritannien och USA är tio jobb. I en del andra länder finns inga krav på att söka jobb.

Med en *anvisning* menas att arbetsförmedlaren uppmanar den arbetslöse att söka ett arbete eller ett arbetsmarknadspolitiskt program. Även om informationen om lediga platser har förbättrats genom bland annat IT-lösningar kan anvisningar vara motiverade. OECD nämner tre skäl. De kan snabba upp matchningsprocessen, de ger stöd till arbetslösa som inte har effektiva sökstrategier och de fungerar som test av arbetsviljan och som en påminnelse om de ”ömsesidiga skyldigheterna”. I Sverige anvisas den arbetslöse i genomsnitt till tre jobb per år enligt OECD:s enkät. Genomsnittligt antal anvisningar per år var 1–3 i nio länder och 4–8 i sju länder. OECD anser att fler anvisningar kan vara motiverade. I nästan alla länder ska arbetsgivaren och/eller den arbetslöse rapportera resultatet av ansökningen. I Sverige tillfrågas inte arbetsgivaren men den arbetslöse ska återrapportera på uppmaning av förmedlaren.

*Omfattande intervjuer* under arbetslöshetstiden är viktiga för att upprätthålla den arbetslöses jobbfokus enligt OECD. Vid intervjun följs jobbsökandet upp och den individuella handlingsplanen utvecklas. Hur ofta dessa mer omfattande intervjuer hålls varierar med individens behov och med arbetsförmedlingens resurser. Mer än hälften av länderna har minst fyra omfattande intervjuer per år. Intervjun pågår vanligen i 30 minuter. Som redan nämnts hålls uppföljande samtal var 6–8:e vecka i Sverige, alltså något mer frekvent. För en långtidsarbetslös är intervallet var fjärde vecka. Intervjun tar 30–60 minuter och är fokuserad på den arbetslöses behov, vidareutveckling av handlingsplanen, arbetsmarknadssituationen, rekommendationer om lämpliga jobb, jobbsökaraktiviteter och behov av stöd från arbetsförmedlingen.

*Val av program*

Som tidigare beskrivits bedömer arbetsförmedlaren vilken typ av stöd den arbetssökande behöver utifrån den sökandes intressen, behov och förutsättningar samt arbetsmarknadens krav. De aktiva insatserna kan grovt sett delas in i matchningsåtgärder (förmedlings- och vägledningsinsatser), utbudspåverkande åtgärder (praktik, arbetsmarknadsutbildning) och efterfrågepåverkande åtgärder (subventionerad anställning, skyddat arbete).

Andelen arbetslösa som går i program i Sverige ökar med tiden i arbetslöshet:

0–3 månader:	5 procent
3–6 månader:	25 procent
6–12 månader:	35 procent
över ett år:	55 procent.

I Sverige finns fyra vägar till programdeltagande enligt OECD:s enkät:

1. obligatoriska regler: vanligt, främst för att aktivera ungdomar,
2. handlingsplaner: den vanligaste vägen,
3. beslut av förmedlaren: ganska vanligt, speciellt avseende arbetsmarknadsutbildning,
4. intresseanmälan från den arbetssökande: ganska vanligt avseende arbetsmarknadsutbildning och stöd till start av näringsverksamhet.

I 16 länder behöver inte deltagarna söka jobb under programtiden medan kraven är oförändrade i sju länder bland annat i Sverige.

OECD föreslår i sin nya jobbstrategi från år 2006 att deltagande i program ska vara obligatoriskt vid längre arbetslöshet. Man grundar det på att studier finner positiva effekter av programdeltagande på den sammanlagda arbetslösheten. Studier har även visat att stöd till jobbsökande och arbetsmarknadsutbildning ger positiva effekter (även om skapandet av offentliga jobb inte ökar individens jobbchanser). Dessutom finns en motiverande effekt i att programdeltagande är obligatoriskt efter en viss tid i arbetslöshet. Fyra länder har obligatoriskt deltagande efter en viss tid i arbetslöshet, däribland Sverige. I 13 andra länder finns det inget allmänt obligatorium att delta, men om en anvisning sker är den tvingande.

### *Förberedande utbildning och yrkesbedömning*

Personer som är yrkesbestämda och står relativt långt från arbetsmarknaden kan anvisas till förberedande utbildning. Utredningen föreslog i kapitel 8 att endast insatser som förbereder för arbetsmarknadsutbildning eller arbete ska ingå bland de förberedande insatserna och benämnas *yrkesbedömning*. I dag finns även allmänförberedande insatser som motivationshöjande insatser, svenskundervisning för invandrare (sfi) samt allmän teori inom den förberedande utbildningen. Utredningen anser att dessa insatser mer hör till den allmänna processen i matchningsarbetet, alternativt det reguljära utbildningsväsendet.

Yrkesorientering och kunskapsvalidering kan på kort sikt leda till sysselsättning men även leda fram till ett beslut om arbetsmarknadsutbildning. Nivåtest syftar till att planera arbetsmarknadsutbildningen på ett effektivt sätt. Yrkessvenska förbereder för arbetsmarknadsutbildning eller arbete. Starta eget är en utbildning som förbereder till arbete som egenföretagare. Dessa insatser bör planeras direkt i anslutning till en arbetsmarknadsutbildning under rubriken yrkesbedömning.

### *Arbetsmarknadsutbildning*

En arbetssökande kan utan att ha deltagit i förberedande utbildning anvisas till arbetsmarknadsutbildning. Arbetsmarknadsutbildning sker oftast som heltidsutbildning på dagtid. Hur den genomförs beror på många faktorer. Deltagarnas kunskaper och erfarenheter, yrkesinriktningen på utbildningen, tillgången till praktik samt lärarnas/handledarnas kompetens är omständigheter som har stor betydelse. I utbildningen bör man sträva efter att bygga på deltagarens tidigare kunskaper och erfarenhet och ge möjlighet till tankeutbyte och diskussion med andra i samma situation. Det är också viktigt att deltagarna själva är aktiva och tar ansvar för sitt lärande i samspel med andra och med läraren/handledaren.

Det kan finnas skäl att utveckla en mer flexibel uppläggningsform, särskilt för deltagare som har någon form av funktionshinder. Det kan bland annat ske genom att utbildning erbjuds under friare former, med individuell studietakt och geografisk obundenhet genom distansutbildning.

Det har blivit allt vanligare att arbetsplatsförlagd praktik ingår i utbildningen och att praktiken i vissa fall omfattar huvuddelen av utbildningen. Arbetsplatsförlagd utbildning är viktig av två skäl. För det första får deltagaren kontakt med en arbetsgivare som kan ha ett rekryteringsbehov, vilket i många fall leder till att personen får jobb. För det andra lär sig individen olika moment inom den aktuella yrkesutbildningen i en verklig produktionsmiljö.

Det är viktigt att den ansvariga handläggaren på förmedlingen upprätthåller kontakten med deltagaren under utbildningstiden och vid behov tillsammans med individen uppdaterar dennes handlingsplan. Mot utbildningens slut bör deltagaren uppmuntras att söka arbeten som är lämpliga mot bakgrund av utbildningens inriktning. Utbildningsanordnarens kontaktperson på arbetsförmedlingen ska genomföra kvalitetsuppföljning av utbildningen och den ansvarige för upphandlingen stämma av att anordnaren uppfyller vad man avtalat.

#### *Utvärdering och uppföljning efter avslutad utbildning*

Arbetsförmedlaren följer upp deltagarens erfarenheter efter avslutad utbildning. Dessutom görs uppföljningar med hjälp av statistik. Sedan år 2003 har personalen på arbetsförmedlingarna tillgång till ett lätthanterligt uppföljningssystem, vilket gör det möjligt att bevaka och följa upp deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. Med jämna mellanrum kompletterar AMS denna uppföljning med mer fördjupad information, ibland i form av utvärderingsstudier med en jämförelsegrupp.

Varje år genomför AMS också under andra kvartalet en enkätundersökning till deltagare som slutat en arbetsmarknadsutbildning. En del information som saknas i registerstatistiken får man svar på i enkätundersökningen. Ett problem är dock förekomsten av bortfall, vilket gör det svårt att med statistisk säkerhet bryta ned deltagarnas omdömen på lokal nivå.

Motsvarande enkätundersökningar saknas för deltagare i förberedande utbildning. Utredningen har därför genomfört en egen enkätundersökning till personer som deltagit i förberedande utbildning (se bilaga 3).

### 10.1.2 Sammanfattande slutsatser

Kvaliteten i arbetsmarknadsutbildningen, den förberedande utbildningen och yrkesbedömningen kan inte behandlas separat utan måste hanteras i sitt sammanhang. Vi har i detta avsnitt beskrivit arbetsförmedlingens arbete med arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning. För att säkerställa kvalitet i arbetet måste ett kontinuerligt utvecklingsarbete bedrivas. Egna erfarenheter och uppföljningar ska tas till vara liksom slutsatser och rekommendationer från externa aktörer. Internationella erfarenheter är viktiga att beakta. Ett system för kvalitetssäkring ska utvecklas. Regeringen bör följa arbetet utifrån rapporter från arbetsförmedlingen.

För att öka kvaliteten i både arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning anser vi att individen ska garanteras det stöd denne behöver i form av individuell handledning, vägledning m.m. under utbildningen. Vi vill också betona att utbildningsinsatserna ska ingå som en integrerad del i individens handlingsplan. Kontinuiteten är mycket betydelsefull, särskilt vid upphandling av externa tjänster i de olika stegen mot sysselsättning. Målen med de olika aktiviteterna ska vara tydliga. Uppföljning ska kontinuerligt ske så att handlingsplanen kan utvecklas och uppdateras.

Även om AMS sökandeundersökning visar att 85 procent har en handlingsplan finns det utrymme för förbättringar. Bland dem som hade en handlingsplan ansåg 30 procent att den inte gav ett bra eller ens ett ganska bra stöd vid jobbsökandet. Kvaliteten i handlingsplanerna bör därmed kunna förbättras. Utredningens enkät visar att enligt deltagarnas egna uppfattningar saknade närmare 30 procent en handlingsplan efter deltagande i förberedande utbildning, vilket kan tyckas anmärkningsvärt (se bilaga 3).

Den nya myndigheten Arbetsförmedlingen bör säkerställa att förmedlingspersonalen har tillräcklig information och väl utvecklade verktyg som stöd i sitt arbete. Det finns potential att förbättra kartläggningen av de arbetssökandes kompetens. Vid jämförelse med andra OECD-länder verkar Sverige inte ligga i framkant när det gäller användningen av instrument som profilering och targeting. Kompetensen hos arbetsförmedlarna är avgörande för att få kvalitet i verksamheten.

Jämförelsen med övriga OECD-länders användning av aktiveringsstrategier visar att Sverige använder sådana i stor utsträckning, men pekar på vissa utvecklingsområden, som användningen av profilering och targeting, där Sverige bör utveckla metoder och öka



användningen av dessa stöd. Ett annat område är arbetsförmedlingens arbete med individens jobbsökande. Som tidigare nämnts ställer man i Sverige inte särskilt stora krav på återrapportering av sökta jobb i jämförelse med andra länder. Det finns heller inget fastställt minimum för hur många jobb som ska sökas och anvisningar används relativt sällan. Enligt AMS sökandeundersökning ägnade de arbetssökande i genomsnitt åtta timmar per vecka åt att söka jobb under det tredje kvartalet år 2007, och i genomsnitt söktes åtta jobb per månad (AMS, 2007c). Som utredningen föreslagit i kapitel 9 bör åtminstone förberedande sökaktiviteter ingå i arbetsmarknadsutbildning.

En flexiblare uppläggning, både när det gäller arbetsmarknadsutbildning och i fråga om yrkesbedömning, är ett viktigt utvecklingsområde för att öka motivation och intresse hos deltagarna och därmed stärka kvaliteten i utbildningen. Vidare betonar utredningen vikten av att dessa båda program följs upp och utvärderas löpande.

## 10.2 Arbetsförmedlingens process från planering till genomförande av arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning

**Utredningens förslag:** Processen vid upphandling och genomförande av yrkesbedömning ska stramas upp och följa en bestämd strategi enligt den modell som gäller för arbetsmarknadsutbildning.

**Utredningens bedömning:** Vid urval till arbetsmarknadsutbildning är det viktigt att det sker en noggrann kartläggning av den presumtive deltagarens intressen, behov och förutsättningar och att arbetsförmedlingen tar hänsyn till och strävar efter att personer som anvisas till utbildningsinsatser ska vara motiverade.

Enskilda arbetsgivare får inte ges ett obefogat stort inflytande på urval av deltagare och innehåll i utbildningen. Detta kan leda till att kostnader för vad som kan karakteriseras som personalutbildning vältras över på staten.

I följande beskrivning, som ligger till grund för utredningens förslag och bedömning, pekar vi på möjligheter att förbättra och höja kvaliteten i arbetsförmedlingens process från planering till genomförande av arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning. Beskrivningen bygger på hur den vertikala processen enligt AMS i princip hittills har genomförts (se figur 10.1), även om den varierar i olika delar av landet beroende på skilda regionala och lokala förutsättningar.

### 10.2.1 Arbetsmarknadsutbildning

Sedan år 2000 har AMS strävat efter att implementera en enhetlig process som innehåller i princip alla inslag från analys av utbildningsbehov till dess att utfallet av utbildningarna är analyserade.

#### *Planering av utbildning*

Länsarbetsnämndernas prognoser är en väsentlig grundsten för att prioritera vilka yrkesutbildningar som ska upphandlas. Synpunkter hämtas i sin tur även in från branschorganisationer och fackliga organisationer som kompletteras med synpunkter från lokala arbetsgivare. Kontakter med arbetsmarknadens parter är viktiga för att få information om vad utbildningarna ska innehålla och hur de ska utformas.

Olika utbildningsanordnare har också erfarenhet av och information om vilka kunskaper som efterfrågas av arbetslivet. De kan emellertid finnas intresse hos enskilda utbildningsanordnare att överdriva behovet av utbildning för vissa deltagare i syfte att kunna sälja så mycket utbildning som möjligt. Vid planering av utbildning bör därför de som upphandlar bevaka att utbildningar inte blir mer omfattande än vad som krävs för att deltagarna ska bli attraktiva på arbetsmarknaden. I kapitel 8 har utredningen också föreslagit att tiderna i arbetsmarknadsutbildningen ska ses över i syfte att korta dem.

### *Rekrytering av deltagare*

Utbildningar som upphandlats publiceras på AMS hemsida. Arbetssökande kan själva leta fram vilka utbildningar som erbjuds och vilka förutsättningar som gäller för respektive utbildning. Om en utbildning verkar intressant kan individen lämna en intresseanmälan hos sin handläggare. Genom att uppmana arbetssökande att anmäla intresse för en utbildning främjas motivation och egna val.

### *Urval av deltagare*

Deltagarnas motivation och förkunskaper är av stor betydelse för att utbildningen ska fungera effektivt. Därför är det viktigt att kartlägga individens intressen, förutsättningar och behov inför ett beslut om eventuell anvisning till en arbetsmarknadsutbildning. Som komplement till intervjuer kan det även för många arbetssökande vara aktuellt att genomgå en test för att förmedlingen ska kunna bedöma individens kunskapsnivå.

Intervjuer för att stämma av motivationen hos en arbetssökande är också ett viktigt inslag i urvalsprocessen. Enligt AMS spelar deltagarnas motivation att delta i en utbildning en betydande roll. Personer som utan att vara motiverade anvisats till en utbildning avbryter oftare utbildningen än personer som är motiverade. Dessutom kan en passiv och negativ inställning från vissa deltagare förstöra för andra som ser utbildningen som en möjlighet. Av kapitel 4 framgår att motivationen bland deltagare i arbetsmarknadsutbildning var ganska hög. Även om det är ganska få personer som inte är motiverade och som mer eller mindre "tvingas" till en utbildning, kan dessa ha negativ inverkan på alla deltagares studieresultat och därmed möjligheter till jobb. Att främja frivillighet var något som vi också tog upp i vårt delbetänkande (SOU 2007:18) när det gäller utbildningsinsatser för ungdomar.

Under senare år har det blivit relativt vanligt att utbildningsanordnare och representanter för arbetsgivare närvarar i samband med arbetsförmedlingens urval av deltagare till arbetsmarknadsutbildning. Det är i för sig positivt, eftersom arbetsgivare har kunskap om ett yrke/yrkesområde och kan bidra till att avgöra om en sökande är lämplig för tänkt yrkesutbildning. Vi vill dock i detta sammanhang varna för att enskilda arbetsgivare kan få för stort

inflytande över vad utbildningen ska innehålla och att kostnader för vad som i praktiken skulle kunna betecknas som personalutbildning vältras över på staten.

### *Antagning till utbildning*

Antagning till utbildning kan utformas på olika sätt. Oftast sker det genom *successiv antagning* av arbetssökande, dvs. individen kan börja utbildningen när en ledig plats uppstår. För att utnyttja utbildningsplatserna så effektivt som möjligt är det viktigt att utbildningsanordnaren i god tid meddelar arbetsförmedlingen när en vakans är på väg att uppstå.

Gemensamma *gruppintag* innebär att ett bestämt antal personer börjar och slutar en kurs vid samma tidpunkt. Gruppintag används när det finns ett uttalat utbildningsbehov inom ett visst yrkesområde och en tillräckligt stor grupp potentiella deltagare. I det sammanhanget vill vi lyfta fram vikten av att använda validering under utbildningens gång för att möjliggöra individuell anpassning och en förkortad utbildning för personer som ”går fort fram”.

En tredje form av antagning är att *enstaka utbildningsplatser* upphandlas för enskilda individer om utbildningsbehovet inte går att tillgodose på annat sätt. En skraddarsydd utbildning upphandlas ofta hos ett företag. I sådana fall är det viktigt att förmedlingen är observant på att utbildningen håller en hög kvalitet. Dessutom måste risken för att utbildningen kan betraktas som ett produktionsstöd för det aktuella företaget uppmärksammas och i förekommande fall förhindras.

### *Genomförande av utbildningen*

Genomförandet av utbildningen ska regleras i ett avtal med utbildningsanordnaren. För att uppnå kvalitet i utbildningen bör utbildningen bygga på deltagarnas tidigare kunskaper och erfarenheter så att de tillåts påverka utbildningens innehåll och uppläggning. Möjlighet att utbyta erfarenheter deltagare emellan bör finnas och utbildningen bör medverka till att öka deltagarnas självförtroende och deras personliga och sociala utveckling.

I kapitel 3 har vi gett exempel på arbetsmarknadsutbildningar där partsorganisationer fått ett omotiverat stort inflytande på

utbildningars innehåll och längd. Vi har också i samma kapitel kunnat konstatera att utbildningar i vissa fall väsentligt överstiger sex månader, särskilt inom vissa yrkesområden som har starka yrkesnämnder men att det även förekommer inom området vård och omsorg. Långa utbildningar som i stort motsvarar gymnasieskolans utbildningar ska inte genomföras som arbetsmarknadsutbildning. Därför har utredningen föreslagit att tiderna i arbetsmarknadsutbildning ska ses över och kortas (se vidare kapitel 8).

### *Uppföljning*

Sedan år 1996 har Arbetsmarknadsverket genomfört kvalitetsuppföljningar av upphandlade utbildningar. Deltagarna svarar på frågor som berör utbildningens innehåll och miljö, pedagogik, handledning, läromedel samt om den information som föregick utbildningen. Enkätresultaten används framför allt av länsarbetsnämnderna som underlag för kommande upphandlingar. Vi vill betona vikten av att kvalitativa uppföljningar görs, dels för att få reda på deltagarnas upplevelser av utbildningen, dels som kvalitetskontroll av utbildningsanordnare.

### **10.2.2 Förberedande utbildning/yrkesbedömning**

De *yrkesförberedande kurserna* inom förberedande utbildning upphandlas ofta i samband med upphandling av arbetsmarknadsutbildning. De är målinriktade och tester/intervjuer av arbetssökande görs för att ta reda på fallenhet och personliga egenskaper. Någon form av validering förekommer i vissa län, mer sällan i andra län. För yrkesförberedande inslag i förberedande utbildning ställs krav i förfrågningsunderlaget på att arbetsmarknadsnära moment ska ingå i utbildningen. Upphandlingen sker oftast i form av ramavtal, dvs. kontoren har kunnat avropa mot befintligt utbud av kursplatser. Vid rekrytering till rent yrkesförberedande utbildningsinslag används mer rigorösa rekryteringsförfaranden, liknande vad som gäller vid upphandling av arbetsmarknadsutbildning.

*Allmänförberedande kurser* har ett brett perspektiv. Här ingår bland annat kärnämnen, motivationshöjning och grundläggande IT-kunskaper. Arbetsförmedlingskontoren initierar oftast utbild-

ningen via kontaktgrupper. Fokus ligger mer på individens behov än efterfrågan på arbetskraft.

### 10.2.3 Sammanfattande slutsatser

Tidigare i detta betänkande (kapitel 8) har vi bland annat beskrivit hur samverkan kring planering och organisering av arbetsmarknadsutbildningen kan utvecklas vidare i den nya myndigheten Arbetsförmedlingen. Syftet är att få ett bättre utnyttjande av samhällets resurser, samtidigt som det innebär att kvaliteten i utbildningen höjs.

En utförlig beskrivning av förberedande utbildning gavs i kapitel 5, där utredningen har synpunkter på kvaliteten i den förberedande utbildningen och bland annat tagit upp brister i handledning och vägledning (se vidare i avsnitt 5.5). I kapitel 8 har utredningen lämnat förslag till omstrukturering av den förberedande utbildningen, som bland annat innebär att all förberedande utbildning ska vara upphandlad. Detta avser både yrkesbedömning och övriga delar av nuvarande förberedande utbildning som blir kvar inom programmet förberedande insatser. Utredningen anser att processen vid upphandling och genomförande av yrkesbedömning och resterande förberedande utbildning ska stramas upp och följa samma strategi som gäller för arbetsmarknadsutbildning.

Förutom individens intressen, behov och förutsättningar vill vi betona att det är viktigt att arbetsförmedlingen också tar hänsyn till dennes motivation vid anvisning till ett program och uppmanar arbetssökande som bedöms lämpliga att anmäla intresse för en viss utbildning. Motiverade deltagare som aktivt deltar och engagerar sig i utbildningen bidrar till att höja utbildningens kvalitet.

Vi har tidigare i betänkandet belyst hur olika aktörer vid sidan av AMS på olika sätt spelar en viktig roll vid planering av arbetsmarknadsutbildning. Kontakter med arbetsgivare och arbetsmarknadens parter är viktiga för att arbetsmarknadsutbildningarna ska utformas och ges ett innehåll som svarar mot arbetsmarknadens behov. Lokala arbetsgivare bör användas för att kunna erbjuda praktik och utbildningsmoment som är företagsförlagda. Samtidigt måste detta balanseras så att enskilda arbetsgivare inte får för stort inflytande på innehållet i utbildningen och urvalet av deltagare.

En annan risk som utredningen vill lyfta fram är att utbildningsanordnare överdriver behovet av utbildning för enskilda deltagare i syfte att sälja så mycket utbildning som möjligt.

### 10.3 Betyg eller certifikat efter avslutad arbetsmarknadsutbildning

**Utredningens förslag:** Den nya myndigheten Arbetsförmedlingen ges i uppdrag att utfärda riktlinjer för att intyg, som tas fram under medverkan av berörda branscher, ska utfärdas efter slutförd arbetsmarknadsutbildning. I uppdraget ska ingå att utforma en nationell mall för intygen.

I samband med anbudsförfrågan till en utbildningsanordnare ska Arbetsförmedlingen ställa som krav att anordnaren ska utfärda intyg enligt den nationella mallen.

En utredning tillsätts för att utreda hur kvalitetssäkring av utbildningsanordnare kan ske och hur ett certifieringssystem av utbildningsanordnare ska utformas.

**Utredningens bedömning:** Det ska vara möjligt att genom validering under deltagande i och efter genomgången arbetsmarknadsutbildning få ett certifikat eller yrkesbevis som är godkänt av berörd bransch/yrkesnämnd.

För att höja kvaliteten i arbetsmarknadsutbildning och öka arbetsgivares intresse för att anställa personer som deltagit i en arbetsmarknadsutbildning, anser utredningen att nationellt giltiga intyg ska vara obligatoriska efter slutförd arbetsmarknadsutbildning. När intygen utformas är det viktigt att detta sker i samråd med branschföreträdare och att tydliga kunskapsmål anges för utbildningen. Under förutsättning att deltagaren har uppnått av branschen godkända yrkeskunskaper ska det också vara möjligt att genom validering under deltagande i och efter genomgången arbetsmarknadsutbildning få ett certifikat eller yrkesbevis som är godkänt av berörd bransch/yrkesnämnd. Vidare anser utredningen att det är önskvärt att ett certifieringssystem för utbildningsanordnare ska tas fram. I det följande redovisar vi det underlag som ligger till grund för utredningens förslag och bedömning.

### 10.3.1 Ökad aktualitet för frågan om betyg och certifikat

Enligt direktiven ska utredningen ta ställning till om införandet av någon form av betyg eller certifikat kan förbättra kvaliteten i utbildningen. Utredningen ska också bedöma vilken betydelse betyg eller certifikat har för anställbarheten hos personer som deltagit i en arbetsmarknadsutbildning.

Samhällets och individernas utbildningsnivå ses i dag som en viktig tillväxtfaktor. Betyg<sup>5</sup> eller certifikat för att dokumentera kunskaper kan vara viktiga för att den enskilde ska kunna behålla sitt jobb eller ta sig in på arbetsmarknaden.

Frågan om betyg och certifiering av kunskaper togs upp av den tidigare utredningen om arbetsmarknadsutbildning (Ds 2000:38). I skrivelsen konstateras att bilden av den kvalitetssäkring av yrkesfärdigheter som gavs i samband med arbetsmarknadsutbildning var mycket splittrad. Kunskaperna beskrevs främst genom särskilt utformade utbildningsbevis från varje enskild utbildningsanordnare eller genom att yrkesbevis utfärdats enligt fastställda branschkrav.

Arbetsgruppen uttalade att en enhetlig norm sannolikt skulle underlätta marknadens bedömning av de kunskaper som personer uppnått i en arbetsmarknadsutbildning. Samtidigt betonade arbetsgruppen att det skulle vara ytterst svårt att utfärda certifikat på central nivå för yrkeskunskaper på en dynamisk arbetsmarknad. Risken som man såg var att ett statligt system för certifiering av yrkesfärdigheter, som uppnåtts inom ramen för en arbetsmarknadsutbildning, skulle bli stelt och inte kunna anpassas efter arbetsmarknadens behov i tillräcklig utsträckning. Mot denna bakgrund föreslog arbetsgruppen att det inte skulle ske någon statlig certifiering av yrkeskunskaper efter avslutad arbetsmarknadsutbildning.

Situationen är ungefär densamma i dag. Det finns inte något generellt krav på att deltagare ska få ett betyg eller intyg efter avslutad arbetsmarknadsutbildning. Dokumentationen av individens kunskaper sker oftast genom att utbildningsanordnaren utfärdar någon form av intyg efter slutförd utbildning. Denna dokumentation följer inte någon fastställd modell utan utfärdas utifrån anordnarens uppfattning om vad som ska ingå i intyget. I de fall en person uppnår yrkeskunskaper enligt fastställda branschkrav kan utbildningsbevis som har generell giltighet utfärdas.

---

<sup>5</sup> Med betyg avser utredningen betyg enligt gällande betygssystem inom det offentliga skolväsendet. Certifikat eller yrkesbevis utfärdas av branschorganisationer och yrkesnämnder.



### 10.3.2 Enkät till yrkesnämnder/branschföreträdare och arbetsgivare angående betyg/certifikat efter avslutad arbetsmarknadsutbildning

Av direktiven framgår att utredningen bland annat ska kartlägga arbetsgivares syn på betyg och certifikat. I juni 2007 sände utredningen i samverkan med Valideringsdelegationen ut en enkät till ett antal företrädare för yrkesnämnder och branschföreträdare samt till ett urval arbetsgivare inom olika yrkesområden.

Utredningen har inte haft möjlighet att genomföra en heltäckande undersökning. Enkätstudien är av explorativ karaktär och det är inte möjligt att utifrån det begränsade urvalet dra några långtgående slutsatser. Enkätstudien följdes upp av en hearing<sup>6</sup> i september 2007 för att få ytterligare underlag till ställningstaganden avseende frågor om betyg eller certifikat.

#### *Redovisning av enkät*

Enkäten sändes ut till 36 företrädare för yrkesnämnder och branscher och besvarades av 27 personer. Till ett urval små, medelstora och stora företag sändes 36 enkäter ut och besvarades av 22 personer. Det största bortfallet bestod av små och medelstora företag.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Program och deltagarlista se bilaga 6.

<sup>7</sup> Från arbetsgivare inom företrädesvis verkstadsindustrin i Gävleborgs län har 10 enkätsvar sänts in per post, vilka inte finns med i sammanställningen. Samtliga är övervägande positiva till de tre första frågorna (se tabell 10.1). På den sista frågan svarade två nej.

**Tabell 10.1 Arbetsgivares och Yrkesnämnders syn på yrkesexamina och betyg efter avslutad arbetsmarknadsutbildning, svar i procent**

Arbetsgivare/företag	Bör a-utbildn. kopplas till en nationell yrkesexamen fastställd i samverkan med branscherna	Bör nationellt giltiga yrkesexamina vara ett mål för a-utbildning	Bör betyg motsv. betyg i reguljär utbildning ges efter a-utbildning	Bör a-utbildning anpassas till europeisk standard
Ja	91	68	64	45
Nej	0	18	18	23
Inga synpunkter	9	14	18	32
<b>Branschföreträdare/-yrkesnämnder</b>				
Ja	74	56	33	54
Nej	11	29	45	31
Inga synpunkter	15	15	22	15

I det följande skiljer vi på resultaten för *arbetsgivare* och *branschföreträdare*.

En klar majoritet av arbetsgivarna är positiva till att arbetsmarknadsutbildningar kopplas till en nationell yrkesexamen som är fastställd i samverkan med branschen. Ungefär två tredjedelar anser att nationella yrkesexamina borde vara ett mål för alla arbetsmarknadsutbildningar, medan färre än hälften menar att arbetsmarknadsutbildning bör anpassas till en europeisk standard.

På frågan om betyg bör ges efter avslutad arbetsmarknadsutbildning är majoriteten positiv. Det är enbart stora företag som svarar nej. Något förvånande är att förhållandevis många företrädare för stora företag är negativa till eller har angett svarsalternativet inga synpunkter på frågan om arbetsmarknadsutbildning bör anpassas till en europeisk standard. Ett rimligt antagande kunde vara att stora företag, som också ofta har verksamhet i andra länder, skulle ha intresse av att personer som deltagit i en arbetsmarknadsutbildning är gångbara på en internationell arbetsmarknad.

Generellt tycks det bland *branschrepresentanterna* finnas ett stort intresse för att arbetsmarknadsutbildningar ska vara kopplade till en nationell yrkesexamen och att den ska fastställas i samverkan med branschen. Drygt hälften anser att nationellt giltiga examina borde vara ett mål för arbetsmarknadsutbildningar. Det tycks inte finnas samma positiva syn på att betyg ska ges efter slutförd arbetsmarknadsutbildning. I just denna fråga har knappt en fjärdedel inte lämnat några synpunkter och nästan hälften svarat nej.

Drygt hälften anser att arbetsmarknadsutbildningar bör anpassas till en europeisk referensram för kvalifikationskrav och knappt en tredjedel svarar nej.

Vi kan konstatera att arbetsgivarrepresentanterna är betydligt mer positiva än branschföreträdarna till att arbetsmarknadsutbildning kopplas till en nationell yrkesexamen och att betyg ska ges efter avslutad arbetsmarknadsutbildning. Detta kan tyda på att tilltron till eller acceptansen för att utgå från betygssystemet i det offentliga skolväsendet när det gäller arbetsmarknadsutbildningen är betydligt större bland arbetsgivare än bland centrala branschföreträdare.

Arbetsgivarrepresentanterna är också mer positiva till att nationellt giltiga yrkesexamina borde vara ett mål för arbetsmarknadsutbildningar. På frågan om man anser att arbetsmarknadsutbildningar bör anpassas till en europisk referensram för kvalifikationskrav är skillnaderna i uppfattningarna mellan arbetsgivare och branschrepresentanter relativt liten. Branschrepresentanter är mer positiva (54 procent) till en europisk standard jämfört med företagarrepresentanterna (46 procent).

### *Hearing*

Vid hearingen redovisades kort resultatet av enkäten som inledning till efterföljande diskussion. Nedan sammanfattas kort synpunkter som framkom.

Från vissa branscher, som är välorganiserade, framfördes att de har kontakt med länsarbetsnämnder och förser dessa med information om behov av arbetskraft och innehåll i utbildningar som underlag för upphandling. Andra branscher skulle behöva utveckla sitt engagemang. Förslag ställdes om att tillskjuta medel till branscher för att de ska kunna bilda yrkesnämnder eller liknande och i och med det utveckla sin medverkan i planeringsprocessen kring arbetsmarknadsutbildning. Flera av de närvarande ansåg att varje bransch måste kunna tala om vilka krav som ställs inom respektive bransch och att det är viktigt att bygga upp system som hänger ihop. Från arbetsgivarhåll betonades att behoven skiljer sig mellan stora och små företag.

När det gäller frågan om betyg eller certifikat efter slutförd arbetsmarknadsutbildning var majoritetens inställning att betyg är viktigast för individen. För arbetsgivare är det av större betydelse

att det finns ett dokument som visar vilka yrkeskunskaper en person har fått genom utbildningen. Utan angivande av kunskapsnivå ansågs dokumentationen inte ha någon större betydelse. Från flera håll framhölls att för arbetsgivaren finns det många andra alternativ att skaffa sig information om individens kompetens, t.ex. genom att erbjuda praktik, provanställning eller arbetsplatsförlagd utbildning. Man underströk också vikten av att utveckla valideringsmetoder i syfte att förkorta tiden i arbetsmarknadsutbildning och fastställa personens kunskaper samt dokumentera dessa på ett sätt som det går att bygga vidare på.

En ny fråga, som togs upp vid hearingen och som det i princip rådde enighet om, var behovet av att kvalitetssäkra utbildningsanordnare genom att utveckla ett certifieringssystem. Ett sådant certifieringssystem skulle enligt de synpunkter som framfördes omfatta yrkesutbildning i det offentliga utbildningsväsendet och övriga utbildningsanordnare av yrkesutbildning.

### 10.3.3 Arbetsgrupp om rätten att sätta och utfärda betyg

Under år 2005 har en arbetsgrupp inom Regeringskansliet utrett möjligheter för enskilda utbildningsanordnare att sätta och utfärda betyg och intyg enligt de regler som gäller för det offentliga skolväsendet för vuxna. Arbetet presenterades i en departementskrivelse i september 2005 (Ds 2005:35).

Arbetsgruppen konstaterar att länsarbetsnämndernas upphandling av arbetsmarknadsutbildningar i vissa fall bestod av sådana utbildningar som bedrevs enligt nationella kursplaner för gymnasial vuxenutbildning. Detta gav den kommunala vuxenutbildningen en konkurrensfördel, eftersom betyg endast kan utfärdas av en kommun eller ett landsting i egenskap av huvudman för det offentliga skolväsendet för vuxna. Vidare påpekar arbetsgruppen att det förekom ett efterfrågeöverskott på betygsgivande utbildning. Hur stor omfattningen var av efterfrågan på betygssatt arbetsmarknadsutbildning saknade arbetsgruppen uppgifter om.

Enligt arbetsgruppen uppgav flera utbildningsanordnare att länsarbetsnämnder och försäkringskassor i sina förfrågningsunderlag ofta hade önskemål om att de studerande skulle få betyg, vilket också enskilda deltagare frågade efter. I praktiken har olika lösningar skapats, som inneburit möjligheter att erbjuda och genomföra arbetsmarknadsutbildningar som leder till betyg för del-

tagarna. Enligt arbetsgruppen har det medfört att en subkultur uppstått som på olika sätt försöker tillgodose efterfrågan på betyg.

De praktiska lösningar som växt fram tillgodoser, enligt arbetsgruppens bedömning, inte på ett tillfredsställande sätt utbildningens kvalitet och likvärdighet och de studerandes rättsäkerhet.

Dessutom är lösningarna i många fall inte förenliga med gällande regelverk.

För närvarande pågår utredningen *En fristående vuxenutbildning* (Dir. 2007:32). Om fristående vuxenutbildningsenheter införs kommer dessa att ha rätt att utfärda betyg enligt det betygssystem som gäller inom det offentliga skolväsendet. För arbetsmarknadsutbildningar innebär det att i de fall dessa upphandlas av fristående vuxenutbildningsenheter kan betyg sättas enligt gällande betygssystem i det offentliga skolväsendet. Enligt nuvarande bestämmelser är det endast kommunerna och landstingen som, tillsammans med Nationellt Centrum för flexibelt lärande (CFL) och Liber Hermods AB, har rätt att sätta betyg och att utfärda betyg och intyg.

#### 10.3.4 Sammanfattande slutsatser

Ett viktigt skäl till utredningens förslag att införa nationellt giltiga intyg efter avslutad arbetsmarknadsutbildning är att det för närvarande inte finns några enhetliga krav från AMS som säger att utbildningen ska dokumenteras i ett intyg. Enskilda utbildningsanordnare utfärdar intyg som inte följer någon särskild mall, utan utformas helt efter utbildningsanordnarens egen uppfattning. Det innebär att det saknas likvärdighet i den dokumentation som utfärdas för i princip likartade utbildningar om de genomförs hos olika utbildningsanordnare. Värdet av dokumentationen varierar därmed beroende på vilken information intyget innehåller och hur det är utformat. Vi anser att detta är otillfredsställande och till nackdel för både individen och den presumtive arbetsgivaren. Ett intyg som tagits fram under medverkan av berörda branscher – och bygger på en nationell standard – ökar rimligtvis individens anställbarhet samtidigt som det ger en presumtiv arbetsgivare viktig information.

När det gäller införande av betyg eller certifikat efter slutförd arbetsmarknadsutbildning anser vi att det inte finns tillräckligt

starka skäl för ett sådant förslag. Resultatet av enkäten och de synpunkter som framfördes vid hearingen var inte samstämmiga. Där emot rådde stor enighet om att det ska finnas dokumentation som tydligt visar vad utbildningen har innehållit och vilka yrkeskunskaper en person, som deltagit i en arbetsmarknadsutbildning, har uppnått. Det har inte framkommit synpunkter, som styrker att införandet av betyg – motsvarande vad som utfärdas i det offentliga skolväsendet, eller nationell certifiering av kunskaper och kompetens efter avslutad arbetsmarknadsutbildning – skulle vara den bästa lösningen.

Utredningen anser att arbetsmarknadsutbildning bör ha tydliga kunskapsmål och beskrivningar över vad som ska ingå. Mål och delmål som anges ska vara tydliga och gå att följa upp och utvärdera. Vidare ska det vara obligatoriskt att intyg enligt en nationell modell utfärdas efter slutförd arbetsmarknadsutbildning. Medverkan av branschföreträdare för berörda yrkesområden ska ske när intygen tas fram.

Den nya myndigheten Arbetsförmedlingen bör ges i uppdrag att i samband med anbudsfrågan till en utbildningsanordnare ställa som krav att anordnaren ska utfärda intyg enligt den mall som myndigheten tagit fram.

Utredningen har i kapitel 8 lyft fram vikten av att utveckla valideringsinstrument för att synliggöra en individs kompetens och förkorta vägen till arbete. Validering mot ett visst yrkesområde kan leda till att en arbetsgivare direkt kan rekrytera arbetskraft, ett effektivare resursutnyttjande helt enkelt. Om det under tiden som en person deltar i arbetsmarknadsutbildning visar sig att deltagaren har mer kunskaper än vad som framkommit innan utbildningen startade, ska det vara möjligt att genom validering få kunskaperna prövade mot certifikat eller yrkesbevis som är godkända av berörd bransch/yrkesnämnd efter slutförd utbildning.

En fråga för framtiden är om fristående vuxenutbildningsenheter införs och i vilken omfattning dessa kommer att anordna yrkesutbildningar. På sikt kan det komma att leda till att betyg enligt gällande betygssystem kan ges efter en avslutad arbetsmarknadsutbildning, under förutsättning att utbildningen upphandlas av en fristående vuxenutbildningsenhet och följer fastställda kursplaner.

Den nya frågan som kom upp vid hearingen om behov av att kvalitetssäkra utbildningsanordnare ser vi som mycket intressant. Frågan är av sådan omfattning att vi förordar att en utredning tillsätts som får i uppdrag att föreslå hur kvalitetssäkring av utbildningsanordnare kan ske i olika steg och hur ett certifieringssystem för utbildningsanordnare kan utformas. Ett sådant system ska kunna omfatta utbildningsanordnare i det offentliga utbildningsväsendet och övriga anordnare av yrkesutbildning. Branschföreträdare från olika yrkesområden bör medverka i utredningsarbetet.

## 11 Styrning av utbildningsinsatser inom arbetsmarknadspolitiken

Under 1990-talet var det relativt få deltagare som fick arbete efter arbetsmarknadsutbildning. Efter införandet av det så kallade 70-procentsmålet år 1999 stärktes resultaten avsevärt. Målet fick ett stort genomslag i arbetsförmedlingarnas sätt att arbeta med arbetsmarknadsutbildningen. Såväl behovsanalys, upphandling, rekrytering av deltagare och uppföljning genomfördes på ett betydligt mer omsorgsfullt sätt. Baksidan av myntet var att antalet deltagare sjönk betänkligt och det framfördes misstankar om att arbetsmarknadsutbildningen endast gjordes tillgänglig för arbetssökande som ändå hade goda chanser att komma in på arbetsmarknaden. Regeringen övergav 70-procentsmålet redan år 2004, men AMS valde att fortsätta använda målet internt. Inför år 2008 har dock även AMS aviserat att målet upphör och att utfallen efter arbetsmarknadsutbildning fortsättningsvis kommer att följas med indikatorer.

Den förberedande utbildningen har inte varit föremål för något kvantitativt mål, men har av regeringen hela tiden antagits vara ett viktigt verktyg för att förbereda deltagarna inför arbetsmarknadsutbildning. I praktiken har dock andelen övergångar varit mycket begränsad.

Sammanläggningen av AMS och länsarbetsnämnderna medför betydande organisatoriska förändringar som kan få konsekvenser för arbetsmarknadsutbildningen. Då länsarbetsnämnderna upphör försvinner även det gemensamma ansvaret på regional nivå för behovsanalys, beställning och upphandling av utbildningsinsatser. Dessa uppgifter kommer att delas upp på olika ansvarsområden och på andra nivåer i den nya organisationen. För att omställningen ska fungera väl ställer det stora krav på kommunikation och logistik.

I detta kapitel ska vi behandla några lämpliga resultatindikatorer för arbetsmarknadsutbildning och utredningens föreslagna yrkesbedömning som skulle ersätta 70-procentsmålet. Först ska vi



emellertid diskutera arbetsmarknadsutbildningens dimensionering i förhållande till konjunkturcyklerna samt de regelmässiga och ekonomiska förutsättningarna.

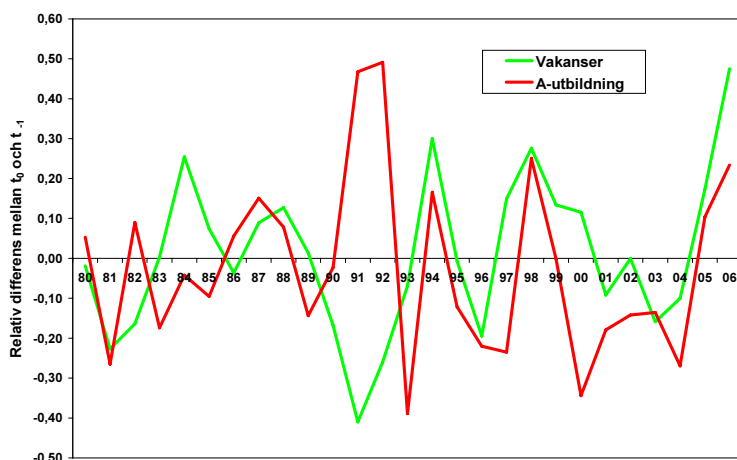
## 11.1 Verksamhetens ramar

**Utredningens förslag:** Resurserna till köp av arbetsmarknadsutbildning ska disponeras så att utbildningsinsatserna ökar i begynnande konjunkturuppgångar då yrken med konstaterad efterfrågan på arbetskraft kan identifieras, för att sedan stabiliseras inför konjunkturtoppen och därefter minska.

### 11.1.1 Konjunkturcykler och arbetsmarknadsutbildning

I utredningens delbetänkande (SOU 2007:18) diskuterades kortfattat arbetsmarknadsutbildningens dimensionering i förhållande till konjunkturerna. Den traditionella synen att omfattningen av aktiv arbetsmarknadspolitik ska utvecklas kontracykliskt med konjunkturen har till stora delar frångåtts sedan mitten av 1990-talet. Regeringen beslöt till exempel om ökade resurser för arbetsmarknadspolitiska program inför högkonjunkturår som 2000 och 2006, medan medelstilledningen minskade år 2003 då konjunkturen var relativt svag. Antalet personer i arbetsmarknadsutbildning har varierat procykliskt med efterfrågan på arbetskraft sedan millennieskiftet (se figur 11.1). AMS och regeringens argument för denna utveckling har varit att arbetsmarknadsutbildningen skulle svara upp mot ökad efterfrågan på arbetskraft. De låga volymerna i svaga konjunkturlägen motiveras av att det är svårt att identifiera när och inom vilka områden bristsituationer uppkommer.

**Figur 11.1 Utveckling av vakanser och antal deltagare i arbetsmarknadsutbildning 1980-2006 uttryckt som procentuell förändring mellan år till år**



Källa: AMS.

Utredningen har förståelse för denna argumentation, men anser inte att den bidrar till en tillfredsställande effektivitet i resursanvändningen. Det är självfallet svårt att förutse förändringar i arbetskraftsefterfrågan i generell bemärkelse. Dessutom utvecklas inte konjunkturfaserne enhetligt mellan olika branscher. Ett första tecken på en konjunkturuppgång identifieras vanligtvis genom ökad ordergång hos företagen. Det innebär inte nödvändigtvis att sysselsättningen stiger eftersom många företag kan öka produktionen genom att öka sitt kapacitetsutnyttjande. Rekryteringsbehoven ökar först när kapacitetstaket är nått, vilket sker med en tidsfördröjning efter begynnande högkonjunktur. Många företag, i synnerhet underleverantörer inom industrin, har på grund av sin marknadsposition kort framförhållning, vilket innebär att när rekryteringsbehov väl är identifierade, så behövs personal med relativt kort varsel. Vid den tidpunkten är det emellertid sent att börja planera upphandling och genomförande av arbetsmarknadsutbildning. Ordergången kulminerar innan företagen hinner rekrytera den personal de behöver.

En annan aspekt som utredningen också framhöll i delbetänkandet var att alternativkostnaden för att utbilda arbetslösa i högkonjunktur är hög jämfört med i lågkonjunktur då sysselsättningsmöjligheterna är sämre. Detta argument går dock att parera genom att rikta utbildningsinsatserna till arbetssökande som annars inte skulle få arbete. Med den starka fokusering på bristyrken och kvantitativa mål som varit, styrs emellertid verksamheten mot att relativt starka grupper av arbetssökande kommer ifråga för insatserna.

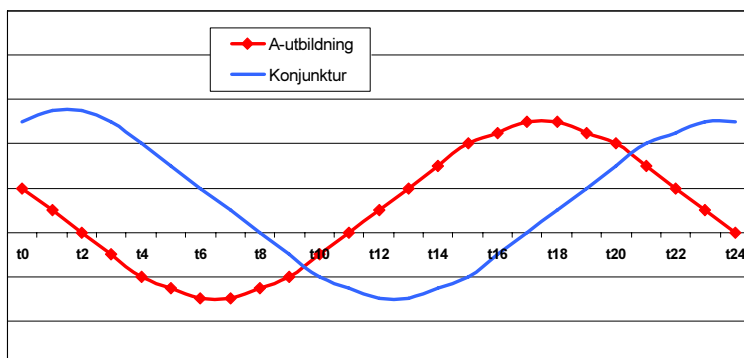
Kluve m.fl. (2005) behandlar frågan om arbetsmarknadsutbildningen är mer eller mindre effektiv i olika konjunkturlägen. De skriver att man inte kan dra någon klar slutsats om det finns ett direkt samband mellan konjunkturcykeln och effektiviteten, eller vilken riktning detta samband skulle ha. Vissa studier visar på ett procykliskt mönster medan andra pekar på det motsatta.

En annan översikt om utvärderingar av aktiv arbetsmarknadspolitik av Dar och Tzannatos (1999) hävdar att effekten av arbetsmarknadsutbildning för långtidsarbetslösa är starkt beroende av konjunkturläget. Utbildningen är mer effektiv när ekonomin expanderar.

Det råder således delade meningar om hur arbetsmarknadsutbildningen bör dimensioneras i olika konjunkturlägen. Utredningen kan dock konstatera att planeringen av utbildningsinsatser inom arbetsmarknadspolitiken troligen har försvårats av att konjunkturcyklerna under de senaste tio åren har tenderat att vara relativt långa. En koncentration av utbildningsinsatser till konjunktursvackor riskerar att leda till dålig träffsäkerhet. Dels är det svårt att i en konjunkturedgång identifiera var de kommande bristerna uppstår, dels kan en utdragen konjunktursvacka fördröja behovet av nyanställningar. Nyutbildade arbetssökande riskerar därmed att inte få någon avkastning på sin arbetsmarknadsutbildning.

Utredningen förordar att dimensioneringen av antalet deltagare i yrkesbedömning och arbetsmarknadsutbildning ska föregå konjunkturen med ungefär ett år. Neddragning av volymer ska inträffa innan konjunkturen nått sin kulmen och accelerera före nästa konjunkturuppgång. I figur 11.2 försöker vi illustrera lämpliga fluktuationer.

**Figur 11.2 Dimensionering av arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning relativt konjunktursvängningarna.**  
(Tidsintervallen i figuren illustrerar kvartal)



### 11.1.2 Politik och regelverk

Ramarna för att bedriva aktiv arbetsmarknadspolitik avgörs primärt på politisk nivå. Riksdagen beslutar om lagar och medelstilldelning och operativa myndigheter måste anpassa sin verksamhet efter dessa. Arbetsmarknadspolitiken präglades under flera decennier av regelstyrning, dvs. ett omfattande regelverk fastställt av uppdragsgivaren (regeringen) och ett centraliserat beslutsfattande (AMS). I slutet av 1980-talet ökade kraven på effektivitet, flexibilitet och differentiering, vilket utmynnade i bantade regelverk och delegering av beslut och resurser till regional och lokal nivå. Regelverket utökades i stället vertikalt, i bemärkelsen att flera nivåer tillkom. Myndigheten kunde själv komplettera regelverket genom att precisera bestämmelser och normer.

Riksdagen fattar beslut om lagar som är utformade på en övergripande nivå och syftar till att sätta en ram för förordningstexterna. Lagen nämner inte något om enskilda program, exempelvis arbetsmarknadsutbildning. Regeringen utfärdar och ändrar *förordningar* som arbetsmarknadsmyndigheten är ålagd att följa. Dessa kan betraktas som det regelutrymme som arbetsförmedlingarna har att röra sig inom. Här beskrivs exempelvis strukturen och innehållet i de arbetsmarknadspolitiska programmen och hur dessa får användas. Texten om arbetsmarknadsutbildning är relativt kortfattad och anger i huvudsak att den ska vara yrkesinriktad.

AMS styrelse kan komplettera förordningstexterna med *föreskrifter* som preciserar länsarbetsnämndernas uppdrag. Ett exempel på föreskrift är att upphandling av utbildning ska baseras på efterfrågan på arbetskraft. Generaldirektören på AMS kan via *allmänna råd* ange normer som arbetsförmedlingarna bör följa. De är således inte tvingade, men starka skäl ska finnas för att bortse från dessa. Det kan exempelvis röra sig om utnyttjandet av myndighetens mallar för förfrågningsunderlag och avtal i samband med upphandling av utbildningsinsatser. Under senare år har AMS även utvecklat särskilda metoder kopplade till arbetsförmedlingens tjänsteutbud. Även om dessa inte har samma formella status som föreskrifter eller allmänna råd, kan de betraktas som en policy som arbetsförmedlingarna ska följa. En sådan metod gäller urvalet av deltagare till arbetsmarknadsutbildning, där det nämns att "arbetsförmedlaren ska bedöma att den arbetssökande har förutsättningar att klara av utbildningen men också bedöma för vilka arbetsökande som insatserna får störst effekt".

### 11.1.3 Medelstillelning och finansiering

Arbetsmarknadsverkets anslag för köp av utbildning och aktivitetsstöd reglerar i hög grad omfattningen av utbildningsinsatserna inom arbetsmarknadspolitiken. Neddragningar i medelstillelningen är oftast av den storleken att volymminskningar blir oundvikliga. Möjligheten att mildra volymnedgången genom minskade styckkostnader är begränsad. Kostnaderna för aktivitetsstöd påverkas av hur stor andel av deltagarna som är anslutna till någon a-kassa och vilken ersättningsnivå de har. Om arbetsförmedlingen ökar andelen deltagare som inte har a-kassemedlemskap, sjunker styckkostnaden för aktivitetsstöd. Styckkostnaden för kurskostnader kan påverkas av förändrad utbildningsmix (mindre kostnadskrävande yrkesutbildningar) och pressade priser (utnyttjande av konkurrenssituationen mellan utbildningsanordnarna).

Planeringen för verksamheten försvåras om medelstillelningen fluktuerar kraftigt mellan budgetåren och ännu mer om villkoren förändras under ett budgetår. En kraftig ökning av medel från ett budgetår till ett annat innebär att arbetsförmedlingarna måste upphandla fler leverantörer och ställa om till mer generösa urvalskriterier vid rekrytering av deltagare. Oftast är dock problemet det omvända, dvs. att regeringen drar in pengar under budgetåret,

vilket innebär att pågående utbildningsinsatser går om intet. Det senare påverkar både individer och utbildningsleverantörer.

## 11.2 Verksamhetsstyrning

**Utredningens bedömning:** Utredningen anser att arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning kontinuerligt bör följas upp med indikatorer. Arbetsförmedlingen bör vara vaksam på att sysselsättningsgraden efter arbetsmarknadsutbildning inte försämras då 70-procentsmålet är borttaget. Indikatorn för yrkesbedömning bör förutom arbete även mäta övergång till arbetsmarknadsutbildning som ett framgångsrikt utfall. Dessa indikatorer bör mäta arbete (eller arbetsmarknadsutbildning) med 30 dagars varaktighet i stället för en deltagares status en förutbestämd dag. Indikatorerna bör även visa hur kostnads-effektiva insatserna är.

Regeringen övergav den konkreta målstyrningen av arbetsmarknadsutbildning i regleringsbrevet inför verksamhetsåret 2004. AMS fortsatte använda 70-procentsmålet som ett internt verksamhetsmål, men har inför budgetåret 2008 aviserat att målet kommer att överges i den nya myndigheten Arbetsförmedlingen. I stället avser man att följa arbetsmarknadsutbildningen med indikatorer.

Utredningens uppfattning är att det är ett riktigt beslut att överge målet. Den åsyftade uppstramningen av arbetsmarknadsutbildningen är sedan länge uppnådd och en vidare tillämpning av målet skulle sannolikt medföra negativa effekter i form av kortsiktig volymanpassning och selektiv rekrytering av deltagare med relativt goda förutsättningar på arbetsmarknaden.

En närmare diskussion om konsekvenserna av 70-procentsmålet återfinns i bilaga 7.

### 11.2.1 Indikatorer

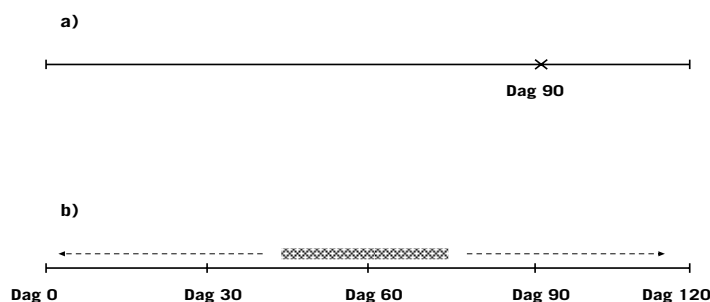
Mot bakgrund av att 70-procentsmålet fick ett sådant genomslag är det troligt att arbetsförmedlingarna kommer att präglas av det borttagna målet även den närmaste tiden framöver. På lång sikt är det dock viktigt att omsorgen kring arbetsmarknadsutbildningen bibehålls så att den inte återigen börjar användas godtyckligt som

under 1990-talet. Utfall i form av sysselsättningsgrad, kostnads-effektivitet och olika kvalitativa aspekter bör uppmärksammas för att få en nyanserad bild av hur väl arbetsmarknadsutbildningen fungerar. Denna information bör i sin tur kommuniceras såväl centralt som lokalt på Arbetsförmedlingen.

### Mättidpunkt

Utredningen anser att en indikator som mäter utfall en fastställd dag inte ger en rättvisande bild av hur framgångsrik utbildningen har varit. En sådan mätmetod tar inte hänsyn till en anställnings varaktighet och är dessutom mycket känslig för när anställningen inträffar. Utredningen anser därför indikatorn bör mäta förekomsten av arbete under en sammanhängande period av minst 30 dagar under en flytande fyramånadersperiod närmast efter avslutad arbetsmarknadsutbildning. Figur 11.3 visar hur utfallet mäts enligt metod a) 70-procentsmålet och enligt metod b) den föreslagna mätmetoden.

**Figur 11.3 Indikator för utfall efter arbetsmarknadsutbildning – mättidpunkt**



Den föreslagna metoden innebär att ett arbete räknas som ett positivt utfall oavsett om det inträffar direkt, en månad eller tre månader efter utbildningens slut. Villkoret att arbetet måste ha en varaktighet på minst 30 dagar garanterar att deltagaren har uppnått viss erfarenhet, vilket knappast kan påstås vara fallet när det räcker att endast ha arbetat en dag. För övrigt minskar risken för eventuell

manipulation av resultaten, eftersom arbete med en månads varaktighet kräver ett större ansvarstagande och engagemang från arbetsgivarens sida, jämfört med en dags anställning.

### *Träffsäkerhet*

Utredningen anser att en nyanserad indikator även skulle mäta om deltagaren får arbete inom det yrke denne har utbildats för. Att deltagaren över huvud taget har arbete efter en arbetsmarknadsutbildning kan visserligen betraktas som det primära målet. Men om deltagaren börjar en anställning där denne inte har någon nytta av sina nyförvärvade kunskaper har förmodligen inte utbildningen haft någon effekt på att anställningen kommit till stånd (dödsviktseffekt). Upphandlade yrkesutbildningar är dessutom ofta kostnadskrävande vilket medför att utbildningsinvesteringar kan ha riktats till ”fel” personer (allokeringsförlust). Självfallet är det omöjligt att förutse vilka arbeten enskilda arbetssökande kommer att erbjudas, liksom att förhindra att deltagarna accepterar andra jobb än de som de har utbildats för. Men de produktivitetsvinster man förväntar sig av arbetsmarknadsutbildningarna riskerar uppenbarligen att utebli om utbildningarna inte ”träffar rätt”.

Att systematiskt mäta träffsäkerheten efter arbetsmarknadsutbildning skulle utgöra en kvalitetsindikator som kompletterar huvudindikatorn, dvs. sysselsättningsgraden. Det här är varken någon ny eller särskilt kontroversiell synpunkt. Problemet är att få tillgång till information om vilket yrke deltagaren har fått när denne lämnat arbetsförmedlingen. I AMS registerstatistik finns endast uppgift om ifall deltagaren har arbete eller ej, men inte vilket arbete personerna har fått. En sådan informationsinsamling genererar sannolikt en stor administrativ pålaga på arbetsförmedlingen eller utbildningsanordnarna, vilket utredningen inte vill medverka till. Men om informationen kunde samlas in utan att belasta arbetsförmedlingen med mera administration, exempelvis genom SCB:s yrkesregister, vore den mycket värdefull för att uppskatta arbetsmarknadsutbildningens värde.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> I avsnitt 9.1 nämns resultat beträffande träffsäkerhet baserad på enkätstudier.



### *Yrkesbedömning*

Som tidigare nämnts har inte den förberedande utbildningen varit föremål för något kvantitativt mål. Det är troligt att avsaknaden av ett sådant mål har orsakat den heterogena samling insatser som har rymts under förberedande utbildning. Utredningens förslag med yrkesbedömning där insatserna på ett tydligare sätt riktas mot arbetsmarknadsutbildning eller arbete underlättar förhoppningsvis målstyrningen.

Yrkesbedömningen bör i indikatorform följas lika noggrant som arbetsmarknadsutbildningen. Det långsiktiga målet med yrkesbedömning är självfallet att individen ska börja arbeta, men på kort sikt är arbetsmarknadsutbildning ett delmål på vägen till arbete. Indikatorn för yrkesbedömning bör därför inkludera såväl arbete som arbetsmarknadsutbildning. För dem som har genomgått starta eget utbildningar bör även programmet start av näringsverksamhet betraktas som en framgångsrik utfallsvariabel. Den ovan föreslagna metoden att mäta 30 dagars varaktighet bör inte vara något problem för en insats som yrkesbedömning. Däremot blir frågan om träffsäkerhet relevant först när individen börjat en arbetsmarknadsutbildning.

### *Allmänförberedande insatser*

Utredningen vill även påpeka att allmänförberedande insatser som exempelvis motivationshöjning också bör analyseras med indikatorer. Även om det önskvärda utfallet på kort sikt kan variera är det viktigt att den målgrupp som denna insats riktar sig till genom olika insatser kommer närmare arbetsmarknaden och inte fastnar i en rundgång mellan arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska program eller rent av slås ut. Hur sådana indikatorer bör utformas tar dock inte utredningen ställning till. Vi vill dock påpeka att dessa indikatorer inte bara bör baseras på kvantitativ statistik, utan även på kvalitativ information. I annat fall kan indikatorerna driva fram kortsiktiga resultat som inte visar sig vara verkningsfulla på lång sikt.

### 11.2.2 Kostnadseffektivitet

Utbildningsinsatserna inom arbetsmarknadspolitiken tillhör de mest kostnadskrävande insatserna. Den genomsnittliga kurskostnaden för en arbetsmarknadsutbildning uppgick under år 2006 till drygt 11 000 kronor per deltagare och månad, och drygt 10 000 för förberedande utbildning. Utbildningsmixen (dimensioneringen av olika yrkesinriktningar) påverkar den genomsnittliga kurskostnaden så till vida att framför allt transport-, bygg- och industriutbildningar är jämförelsevis dyra. För att hålla nere kurskostnaderna är det viktigt att arbetsförmedlingen genomför upphandlingar där de mest konkurrenskraftiga anbudena antas. Förutom priset utgör exempelvis kvalitet och leveransförmåga viktiga kriterier vid utvärderingarna av de inkomna anbudena.

Arbetsförmedlingens nya organisation har förändrat strukturen på upphandlingsverksamheten både när det gäller uppdelningen på ansvarsområden och geografiska regioner. Till fördelarna hör att upphandlingsenheterna blir större, vilket bör generera stordriftsfördelar vid upphandlingarna. Samtidigt har regeringens anslag för köp av utbildning minskat, vilket minskar omsättningen hos utbildningsleverantörerna och eventuellt även leder till utslagning av vissa aktörer. Trots förväntade stordriftsfördelar, kan ett minskat antal tillgängliga utbildningsleverantörer leda till lägre prispress och slutligen ökade utbildningskostnader inom arbetsmarknadspolitiken. I detta läge är det än mer väsentligt att kostnadseffektiviteten bibehålls eller förbättras, så att så många deltagare som möjligt kan delta i arbetsmarknadsutbildning i förhållande till resurstilldelning och efterfrågan på arbetskraft.

Kostnaderna som uppstår i samband med en utbildningsinsats bör sättas i relation till resultatet. Har deltagarna fått ett varaktigt arbete inom det yrke de har utbildats inom betalar sig utbildningsinsatsningen ganska snart. Då utbildningsinsatsningarna inte leder till arbete inom utbildningsyrket är det tveksamt om de samhälls-ekonomiska intäkterna uppväger kostnaderna.

Det är svårt att separera en individs utbildningskostnad från hela kostnaden för en upphandling, i synnerhet när anvisningarna av deltagare är helt individuella och varierar i tid. AMS har emellertid sammanställt en databas som rymmer såväl utbildningskostnader som detaljerade uppgifter om deltagare och utbildningsinnehåll, vilket ger stora möjligheter till kostnadsanalyser. Förutom kurskostnader för enskilda deltagare möjliggör den kostnadsjämförelser

mellan olika upphandlingar, yrkesinriktningar och regioner. Syftet med databasen var från början att arbetsförmedlingarna skulle använda verktyget operativt och snabbt kunna sätta kostnaderna i relation till verksamhetsresultaten. Tyvärr var inte underlaget kvalitetssäkrat och utvecklingsarbetet avstannade av olika anledningar. Under det senaste året förefaller det som om AMS inte har prioriterat fortsatt utvecklingsarbete av kostnadsanalyser. Det grundläggande arbetet är dock genomfört och onekligen skulle indikatorerna för arbetsmarknadsutbildning berikas ytterligare av kostnadsjämförelser. Därutöver är naturligtvis de detaljerade kostnadsuppgifterna ovärderliga vid *cost-benefit analyser*, som fortfarande är ett outvecklat analysområde inom arbetsmarknadspolitiken.

### 11.2.3 Nya förutsättningar

Vid tiden för regeringens förra utredning om arbetsmarknadsutbildning (Ds 2000:38) ändrades spelplanen så till vida att det tillväxtpolitiska målet blev överordnat andra mål. Arbetsmarknadsutbildningen blev strikt yrkesinriktad, större vikt lades vid arbetsmarknadens efterfrågan och placeringsgraden blev ett verksamhetsmål. Inför verksamhetsåret 2008 är spelplanen återigen förändrad och förutsättningarna annorlunda. Antalet deltagare uppgår till knappt en fjärdedel av de genomsnittliga volymerna på 1990-talet, 70-procentsmålet har fasats ut och för a-kasseanslutna deltagare i arbetsmarknadsutbildning är programperioden inte längre överhoppningsbar.

Vidare existerar inte längre några länsmyndigheter med eget budgetansvar. Den sistnämnda förändringen innebär en stor omställning för organisationen. Det blir en utmaning för den nya myndigheten att upprätthålla effektiviteten då det ställs ökade krav på samverkan, såväl internt som externt. Därför är det nödvändigt att Arbetsförmedlingen kontinuerligt analyserar konsekvenserna av omorganisationen för att säkerställa att verksamhetsprocessen i

arbetsmarknadsutbildningen och den föreslagna yrkesbedömningen fungerar utan störningar. Ledtiderna måste hållas korta, vilket förutsätter god kommunikation mellan beställare och upphandlare. Dessa aktörer bör tillsammans med branschråd och prognosbedömare följa inte bara resultatutvecklingen, utan även kvalitativa aspekter i all hantering kring arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning.

## 12 Varför arbetsmarknadsutbildning

I detta kapitel ska vi inledningsvis sammanfatta motiven för arbetsmarknadsutbildning. Därefter diskuteras volymer för arbetsmarknadsutbildning och den av utredningen föreslagna yrkesbedömningen. Vidare pekar vi på vissa intressanta utvecklingstendenser som på sikt kan förändra förutsättningarna för utbildning som ett inslag i arbetsmarknadspolitiken. Slutligen kommenteras de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag.

### **Utredningens förslag**

Arbetsmarknadsutbildningen ska lägst ligga på nivån 10 000–15 000 platser per månad som årsgenomsnitt. Hälften så många plaster ska finnas i yrkesbedömning.

### **12.1 Motiv för arbetsmarknadsutbildning**

Utredningen har fått i uppdrag att analysera möjliga framtida förändringar på arbetsmarknaden och uppskatta det framtida behovet av arbetsmarknadsutbildning. Vi vill hävda att arbetsmarknadsutbildning i ett tioårsperspektiv kan motiveras utifrån tre argument:

1. Det finns och kommer även fortsättningsvis finnas ett behov av arbetsmarknadsutbildning både ur ett individ- och ett efterfrågeperspektiv.
2. Arbetsmarknadsutbildningen ger positiva effekter på individers möjligheter att få arbete.
3. Det finns grupper som oavsett konjunkturläge och arbetskraftsefterfrågan behöver vidareutbildning eller omskolning.

Det finns strukturproblem på arbetsmarknaden som inte löser sig av sig självt. Brist på arbetskraft förekommer samtidigt som det råder arbetslöshet. Att i ett sådant läge tillhandahålla arbetsmarknadsutbildning för arbetslösa så att de kan matcha efterfrågan är väl motiverat. Med hjälp av arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning kan utslagningen från arbetsmarknaden minska och risken för att det uppstår långtidsarbetslöshet motverkas. Arbetsmarknadsutbildningen blir en del i den kollektiva försäkring och det skyddsnet som arbetsmarknadspolitiken utgör.

#### *Efterfrågeutvecklingen*

Av kapitel 7 framgår att kompetenskraven har höjts successivt i ekonomin de senaste 30 åren, men att det fortfarande finns åtskilliga jobb som ligger på låg- eller mellannivå avseende kvalifikationskrav. Arbetsmarknadsutbildning kan spela en roll för personer i arbetskraften som inte har den kompetens som krävs. Återkommande behov av att reducera kompetensbrister uppstår av flera skäl, på grund av skolsystemets misslyckanden med yrkesutbildningen, nyanlända invandrares behov av särskilt utbildningsstöd och den pågående strukturomvandlingen.

#### *Effektiviteten*

Dagens arbetsmarknadsutbildning ger signifikant positiva effekter på utflödet till arbete, på inkomster, samt minskar dessutom socialbidragsberoendet. Det gäller såväl kvinnor som män, yngre som äldre men även utsatta grupper på arbetsmarknaden – lågutbildade, personer födda i länder utanför Norden och långtidsarbetslösa. Detta framgår av IFAU:s senaste utvärdering men även av andra aktuella utvärderingar (se kapitel 9).

#### *Behov av arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning*

Det finns långtidsarbetslösa och andra utsatta grupper som oavsett konjunkturläge har svårt att få fotfäste på arbetsmarknaden (se kapitel 2). Bland dessa finns många personer som har svag utbildningsbakgrund. Det kan gälla brister både på grundskole- och gymnasienivå. En kompetenshöjande insats kan vara nödvändig för

dessa, givet att den riktas mot yrken med konstaterad efterfrågan på arbetskraft. Arbetsförmedlingen kan använda sig av olika instrument, inklusive den av utredningen föreslagna yrkesbedömningen, för att öka träffsäkerheten i urval av deltagare och precisionen i utbudet av arbetsmarknadsutbildning.

### *Motiven för arbetsmarknadsutbildning ur allmänsteoretisk synvinkel*

Utifrån en mer allmänsteoretisk bedömning kan hävdas att ett offentligt åtagande för utbildning inom arbetsmarknadspolitiken främst låter sig motiveras utifrån strukturpolitiska skäl (marknadsmislyckanden som leder till underinvesteringar i utbildning och risk för investeringar i utbildning som inte efterfrågas på arbetsmarknaden) och fördelningspolitiska skäl (att minska inkomstskillnader mellan arbetslösa med låg, eller ur arbetsmarknadssynpunkt ej konkurrenskraftig, utbildning och sysselsatta)<sup>1</sup>.

Marknadsmislyckandena hänger bland annat samman med:

- att positiva externa effekter gör utbildning mer värd för samhället än för individen och arbetsgivaren,
- att informationsproblem och osäkerhet för såväl individ som arbetsgivare reducerar incitamenten att investera i utbildning vilket leder till underinvestering i utbildning,
- att likviditetsproblem för individen inte kan hanteras fullt ut i studiemedelssystemet, (Bohm, 1988; Molander, 1999).

Man bör naturligtvis alltid räkna med negativa sidoeffekter av offentliga ingrepp i ekonomin, så även av arbetsmarknadsutbildning. Inlåsnings under programtiden och undanträngning av reguljär arbetskraftsefterfrågan är några exempel. Personen som utbildas, skulle ha kunnat få jobbet även utan utbildning, eller så skulle en annan person ha anställts, men nu blir den personen i stället arbetslös. I sådana fall leder inte politiken till någon sysselsättningsökning netto. Forskning visar dock att arbetsmarknadsutbildning knappast leder till direkt undanträngning av reguljär sysselsättning vilket däremot subventionerad anställning gör i betydande utsträckning (Calmfors m.fl., 2002).

Allmänt sett är riskerna för undanträngning mindre med en politik inriktad på utsatta grupper på arbetsmarknaden. I fördel-

<sup>1</sup> Arbetsmarknadsutbildningens roll i stabiliseringspolitiken och anpassning till konjunkturerna diskuteras i kapitel 11 samt även mer principiellt i kapitel 4.

nings- och socialpolitiken fyller också arbetsmarknadsutbildning och den föreslagna yrkesbedömningen sin funktion genom att inriktas på grupper med svag ställning på arbetsmarknaden och kort utbildning, eller en utbildning som ur arbetsmarknads-synpunkt inte är konkurrenskraftig.

## 12.2 Arbetsmarknadsutbildningens volym

Det är utredningens bedömning att vissa riktlinjer kan sättas upp för en undre gräns för arbetsmarknadsutbildningen och den av utredningen föreslagna yrkesbedömningen. Denna miniminivå för arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning ska inte variera med konjunkturerna utan ligga fast över tiden. Inför en konjunkturuppgång kan ytterligare arbetsmarknadsutbildning tillkomma, men totalvolymen bör sedan stabiliseras inför konjunkturtoppen för att därefter närma sig basnivån igen.

Man kan ställa sig frågan vilken basnivå som är ”lagom”. I grunden handlar det om politiska avvägningsfrågor och samhälls-ekonomiska bedömningar av mål och medel i sysselsättningspolitiken. Hur stora resurser ska avsättas för fördelningspolitik och socialpolitik? Hur mycket ska satsas på effekter via program respektive förändringar i incitamentsstrukturen? Vissa bedömningar kan dock göras av hur pass stora grupper det är som med höga anspråk på programeffektivitet skulle kunna anvisas arbetsmarknadsutbildning.

Antalet långtidsinskrivna<sup>2</sup> på arbetsförmedlingen har, som framgår av figur 12.1, legat på en mer eller mindre konstant nivå, 35 000–40 000 sedan 2001. Även om de långtidsinskrivna och de som riskerar att bli långtidsinskrivna<sup>3</sup> drar nytta av en högkonjunktur – vilket tycks ha varit fallet under 2006 men kanske mer tveksamt för 2007<sup>4</sup> – förblir ändå totalantalet långtidsinskrivna mer eller mindre oförändrat (AMS, 2007c).

---

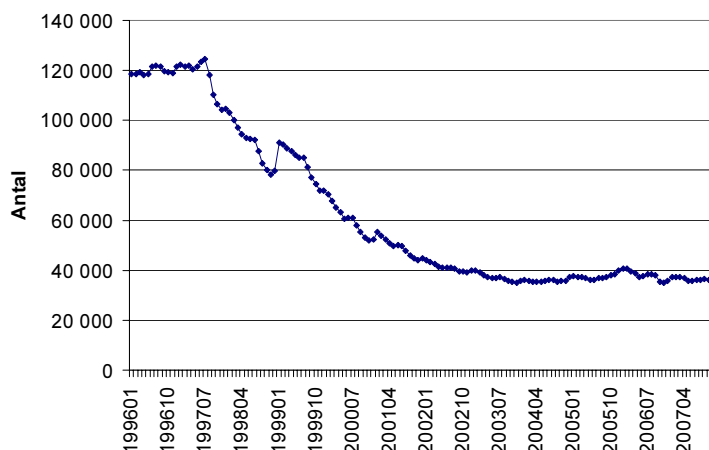
<sup>2</sup> Personer som har varit inskrivna vid arbetsförmedlingen mer än två år och som under den tiden inte haft ett arbete.

<sup>3</sup> Inskrivna 420–730 dagar.

<sup>4</sup> Mätt som antalet personer som lämnar långtidsinskrivning varje månad i relation till antalet långtidsinskrivna vid månadens början.



Figur 12.1 Långtidsinskrivna 1996–2007



Källa: AMS.

Vi noterade också i kapitel 2 att en betydande andel av de arbetslösa kontinuerligt återkommer till arbetsförmedlingen. År 2006 hade 25 procent av åldersgruppen 25–54 år, eller cirka 50 000 individer, varit inskrivna i mer än fem år. De långtidsinskrivna är i allmänhet äldre och har ofta endast grundskoleutbildning. Utrikes födda och funktionshindrade är också överrepresenterade i gruppen.

Till dem som har svårt att få arbete hör också vissa ungdomar. Utredningen konstaterade i sitt tidigare delbetänkande (SOU 2007:18) att det fanns en ”hård kärna” på cirka 50 000 individer i åldrarna 20–24 år med stora etableringsproblem på arbetsmarknaden. Det är inte heller så att dessa svårigheter automatiskt går över utan de kvarstår upp i åldrarna 25–30 år.

Som framgår av kapitel 9 talar resultaten från utvärderingarna av arbetsmarknadsutbildningens effekter för att dessa grupper (lågutbildade, funktionshindrade, utrikes födda, äldre, ungdomar och långtidsinskrivna) skulle kunna ha nytta av arbetsmarknadsutbildning.

Alla de individer som ingår i dessa grupper är kanske inte hjälpta av arbetsmarknadsutbildning. Utredningens utgångspunkt är inte heller att arbetsmarknadsutbildning ska beslutas gruppvis utan att det ska göras en noggrann individuell prövning innan någon får del av arbetsmarknadsutbildning. Med hjälp av urvalsinstrument som

*targeting* skulle man kunna få en uppfattning om hur många av de långtidsinskrivna, och de som riskerar att bli långtidsinskrivna, som skulle kunna ha nytta av arbetsmarknadsutbildning. Tyvärr har AMS användning av den typen av instrument enbart kommit till försöksstadiet (se kapitel 10). En försiktig bedömning är enligt utredningen att 10–20 procent av individerna i de utsatta grupperna med fördel borde kunna anvisas till arbetsmarknadsutbildning. I absoluta tal skulle det kunna handla om 10 000–15 000 individer i arbetsmarknadsutbildning per månad som årsgenomsnitt.

Att ställa upp kvantifierade riktlinjer för yrkesbedömningen är svårare än för arbetsmarknadsutbildningen. Den av utredningen föreslagna yrkesbedömningen består av delar av det som i dag rubriceras som förberedande utbildning (exempelvis yrkesorientering, kunskapsvalidering och nivåtest). Den förberedande utbildningen har inte utvärderats, och tidigare erfarenheter av den är dessutom mindre relevanta, eftersom upphandlings- och urvalsprocesserna som leder fram till yrkesbedömning ska stramas upp.

De delar inom den nuvarande förberedande utbildningen som motsvarar den föreslagna yrkesbedömningen har utgjort cirka hälften av platserna i förberedande utbildning. Tiderna i yrkesbedömning kommer dock att vara väsentligt kortare än i arbetsmarknadsutbildning. Alla som ska gå en arbetsmarknadsutbildning kommer inte heller att behöva en yrkesbedömning och alla som deltar i yrkesbedömning kommer inte att fortsätta till arbetsmarknadsutbildning. Utredningen uppskattar därför att behovet av yrkesbedömning är hälften så stort som för arbetsmarknadsutbildning.

Tilläggsas kan att de utvärderingar, som utredningen föreslagit i kapitel 9 beträffande arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning och förutsättningarna för dylika satsningar, ska inkludera effekterna av satsningarna vid olika utbildningsvolymerna. Dylika utvärderingar kan ge underlag för beslut i volymfrågor. Tyvärr finns inga sådana ännu gjorda. Hittills har man i utvärderingssammanhang inte kommit längre än till en diskussion kring möjligheten av att ryckigheten och den kraftiga oplanerade uppgången i utbildningsvolymerna i början av 1990-talet bidrog till en låg effektivitet (Calmfors m.fl., 2002).

Man kan också argumentera för att det behövs en viss volym arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning för att det över huvud taget ska vara motiverat att hålla igång processerna i samband med dessa insatser. För det första handlar det om ”apparaten”

kring upphandling: prognoser, arbetsgivarenkäter, branschsamarbete och kontakter med utbildningsanordnare. För det andra handlar det om individprocessen med vägledning, kartläggning, yrkesbedömning och urval till arbetsmarknadsutbildning. Dessa båda processer är nödvändiga för kvalitet och kostnadseffektivitet i genomförandet av arbetsmarknadsutbildning (jämför kapitel 10).

#### *Alternativa och/eller komplementära arbetsmarknadspolitiska insatser*

Den nuvarande regeringen har satsat på att stimulera sysselsättningen. Å ena sidan har incitamenten för individen att snabbt söka jobb ökat genom jobbavdragen och genom sänkningen av ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen (direkt och indirekt genom högre medlemsavgifter och färre medlemmar i arbetslöshetskassorna). Dessutom stimuleras arbetsgivarna att anställa långtidsarbetslösa, långtidssjuka, invandrare och ungdomar genom nedsatta arbetsgivaravgifter (nystartsjobb, nyfriskjobb, instegsjobb och ungdomssatsningen).

Pragmatiskt kan man tycka att det är bra om dessa sysselsättningsstimulerande åtgärder förstärker effekterna av arbetsmarknadsutbildning. Individerna kanske söker sig snabbare ut på arbetsmarknaden efter arbetsmarknadsutbildning och arbetsgivarna stimuleras att anställer fler – även bland dem med arbetsmarknadsutbildning.

OECD (2007) pekar på riskerna med alltför ensidiga satsningar på efterfrågestimulerande åtgärder i sysselsättningspolitiken. De kan dämpa en redan svag produktivitetstillväxt genom att skapa stora sektorer med lågproduktiva jobb. Till skillnad från arbetsmarknadsutbildningen har de också stora undanträngningseffekter, dvs. de bidrar till en undanträngning av reguljär arbetskraftsefterfrågan vilket minskar politikens sysselsättningsökning netto.

Kombinationen arbetsmarknadsutbildning och stimulanser till arbetsgivare att anställa har dock förekommit tidigare även om det varit i relativt begränsad omfattning. År 2006 befann sig 74 procent i arbete 90 dagar efter arbetsmarknadsutbildning, 58 procent utan stöd och 15 procent med stöd. För långtidsarbetslösa kan arbetsmarknadsutbildning som leder till arbete med stöd vara ett steg på vägen till reguljärt arbete (AMS, 2007a; Okeke, 2005).

Arbetsmarknadsutbildningen kan också med fördel inriktas på dem som *riskerar att bli* långtidsarbetslösa i stället för på dem som

redan blivit långtidsarbetslösa. Vidare är det viktigt att upprätthålla träffsäkerheten i arbetsmarknadsutbildningen. Det är inte meningen att yrkesutbildade personer ska få jobb som inte motsvarar deras kompetens. Den nya myndigheten Arbetsförmedlingen bör noga följa utvecklingen av antalet anställda med skattereduktioner och antalet med arbetsmarknadsutbildning som får anställning med och utan skattereduktion i olika typer av jobb (se även kapitel 11).

Vad som kan vara nytt i dagsläget är dels den framtida omfattningen av antalet anställda för vilka arbetsgivarna får skattereduktion, dels permanensen i stöden. Det krävs en noggrann avvägning mellan satsningar på efterfrågestimulans och produktivitetshöjande investeringar i bland annat humankapital, inklusive i arbetsmarknadsutbildning. Utredningen gör bedömningen att det samhälls-ekonomiskt är motiverat att satsa på arbetsmarknadsutbildning med en miniminivå på 10 000–15 000 platser i genomsnitt per år. Man bör inte avhända sig den potential som finns att sysselsättningsmässigt höja ett visst antal arbetslösa personer per år genom arbetsmarknadsutbildning.

### 12.3 Några utvecklingstendenser

Det är två delvis sammanflätade utvecklingstendenser som enligt utredningens bedömning på längre sikt kan påverka förutsättningarna för arbetsmarknadsutbildning. Den ena har att göra med utvecklingen av yrkesutbildningen inom det reguljära utbildningsväsendet och den andra med arbetsmarknadens parter och kollektivavtalen.

#### *Yrkesutbildning och kommunernas engagemang i yrkesutbildning*

Yrkesutbildningen håller på att reformeras (jämför kapitel 6). Vi kan förväntas få en gymnasieskola med en tydligare inriktning på yrkesutbildning och lärlingsutbildning samt en yrkeshögskola. En individuell rättighet till kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå diskuteras liksom fristående vuxenutbildningsenheter.

I kommunerna finns redan en pågående utveckling av så kallade lärcentrum och olika slags college med yrkesutbildning på varierande nivåer där arbetsgivarna medverkar. Kommunerna samarbetar

också i kommunalförbund för att effektivare kunna tillgodose ungdomarnas efterfrågan på yrkesinriktad gymnasieutbildning (jämför kapitel 6). Detta ökade samarbete mellan kommuner och mellan kommuner och arbetsgivare kan på sikt leda till bättre kvalitet i yrkesutbildningen på olika nivåer, men också till färre avhopp i grundskola och gymnasieskola och en bättre matchning av gymnasieutbildningarna mot arbetsmarknaden.

Metoder för validering har utvecklats under senare år i syfte att förkorta vuxnas studietider och vägen till arbete och egen försörjning (se kapitel 8). Validering mot ett visst yrkesområde kan också leda till att arbetsgivare direkt kan rekrytera arbetskraft. Validering håller alltså på att segla upp som ett nytt och snabbare sätt för vuxna att ta sig in i och ut ur det reguljära utbildningssystemet. En bättre samverkan mellan gymnasieskolan, komvux och KY-utbildningar i exempelvis college och lärcentrum skulle också kunna underlätta för vuxna att återkomma till det reguljära utbildningsväsendet.

Dessa nya samarbeten befinner sig dock ännu i sin linda. Trots många eldsjälar och entusiastiska projekt har man inte kommit så långt (jämför SOU 2007:18). Det kommer att ta tid innan de nya satsningarna får något större genomslag i praktiken. Det riskerar också att blir ojämnt fördelade över landet och mellan sektorer och branscher. Som framgick av kapitel 3 är utgångsläget när det gäller branschernas engagemang i yrkesutbildning mycket ojämnt. Vissa branscher är starka särintressen medan andra inte hörs av alls.

En ny gymnasieskola och yrkeshögskola kommer inte heller på plats omedelbart. Även om förslagen till en reformerad gymnasieskola och yrkeshögskola kommer i februari/mars 2008 kommer det att ta tid innan de slår igenom på allvar och det blivit kvalitet i genomförandet. Även här gäller det ju att få till breda branschkontakter. På sikt kommer förhoppningsvis yrkesutbildningar inom det offentliga utbildningsväsendet att i ökad omfattning kunna bidra till att förse arbetsmarknaden med efterfrågad och kompetent arbetskraft.

Ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv, och särskilt med avseende på arbetsmarknadsutbildning, aktualiseras framför allt följande frågor:

- Kommer ungdomars behov av grundläggande yrkesutbildningen att tillgodoses och matchas mot arbetsmarknaden?
- Kommer man att få till stånd ett tillräckligt pålitligt, brett och flexibelt utbud av yrkesutbildning i hela landet som även motsvarar vuxnas krav?
- På vilka finansiella villkor blir utbildningsutbudet tillgängligt för vuxna?

Likvärdighet och rättsäkerhet för arbetslösa är viktiga frågor i arbetsmarknadspolitiken.

Validering kan minska behoven av utbildning även om också den kostar tid och pengar. Med dagens studiemedelssystem är det ofta svårt att finansiera studier för vuxna arbetslösa.

Om inte dessa frågor får en tillfredsställande generell lösning kommer arbetsmarknadspolitiken att ställas inför vissa ”restuppgifter”. Exempel är arbetsmarknadsutbildning:

- för vissa grupper av ungdomar som inte lyckas etablera sig på arbetsmarknaden på grund av brister i den grundläggande yrkesutbildningen,
- i regionala problemområden,
- för vuxna som inte på egen hand eller med hjälp av andra instanser kan skaffa sig en utbildning som krävs för att vara konkurrenskraftig på arbetsmarknaden.

#### *Arbetsmarknadens parter och kollektivavtal*

Som framgår av kapitel 3 täcks numera stora delar av arbetsmarknaden av omställningsavtal. Anställda som blir arbetslösa kan få hjälp med framför allt vägledning och coaching, men i vissa fall även med utbildning för att hitta ett nytt jobb.

Vissa fackliga organisationer har också startat egna arbetsförmedlingar. Tilläggsförsäkringar förekommer både inom SACO, TCO och LO och gör på olika sätt och i varierande grad de arbetslösa oberoende av den statliga arbetsmarknadspolitiken.

Diskussioner förs även om ett nytt huvudavtal, ett nytt Saltsjöbadsavtal. Det skulle kunna leda till en förnyelse av tankarna i det ursprungliga Saltsjöbadsavtalet. Parterna skulle kunna återta delar av ansvaret för grundläggande yrkesutbildning och lärlingsutbildning liksom för större satsningar på kompetensutveckling i företagen. Som tidigare nämnts har arbetsgivarna redan visat intresse

för så kallade college och en hel del personalutbildning pågår ju kontinuerligt.

Till de frågor inför framtiden, som ur arbetsmarknadspolitisk synvinkel och vad gäller arbetsmarknadsutbildning infinner sig, hör:

- Grundläggande yrkesutbildning – kan arbetsmarknadens parter garantera den tillsammans med det reguljära utbildningsväsendet? I så fall kan etableringsproblemen för ungdomar förväntas minska och därmed deras behov av utbildning inom arbetsmarknadspolitiken.
- Omställningsavtalen – kan de komma att täcka hela arbetsmarknaden? Och täcka fler tjänster än vägledning och *coaching* på vägen mot ett nytt jobb, t.ex. omskolning? I så fall skulle behovet av arbetsmarknadsutbildning för vuxna, som etablerat sig på arbetsmarknaden, också kunna minska.

Men ett nog så välutvecklat partssystem kan dock knappast förväntas ta ansvar för utbildningsbehov hos nytilträdande på arbetsmarknaden, andra än de som kommer in via det reguljära utbildningssystemet. Det gäller exempelvis invandrare och individer som av olika skäl (familjesituationen, sjukdom och utslagning) gjort ett uppehåll i sitt yrkesarbete eller aldrig kommit in på arbetsmarknaden. Arbetslösa utan facklig tillhörighet skulle förmodligen också falla utanför ett partssystem.

#### *Implikationer för den nya myndigheten Arbetsförmedlingen*

Staten kan naturligtvis, om den så önskar, påverka dessa utvecklingstendenser genom att gå in med olika slags styrmedel: reglerande och ekonomiska.

Antagligen skulle det på den vägen vara möjligt att få kommunerna och yrkeshögskolan att tillsammans med arbetsmarknadens parter och arbetsgivarna garantera en viss bredd, flexibilitet och likvärdighet i utbudet av yrkesutbildning över landet.

Givet mer heltäckande omställningsavtal, vars framförhandlande staten naturligtvis också kan stimulera, skulle staten kunna inskränka sig till att garantera de individers validering, yrkesbedömning, yrkesutbildning och försörjning som inte skulle täckas av omställningsavtalen.

Till att börja skulle det räcka med att följa utvecklingen. Om reformeringen av gymnasieskolan och införandet av en yrkeshögskola håller vad den lovar skulle den nya myndigheten Arbetsförmedlingen så småningom kunna få ett större utbildningsutbud och fler utbildningsanordnare att upphandla ifrån. Kommunerna, yrkeshögskolan, arbetsmarknadens parter och arbetsgivarna skulle kunna bli allt viktigare aktörer på utbildningsmarknaderna som upphandlare, validerare och utbildningsanordnare.

Ju smidigare dessa utbildningsmarknader kommer att fungera, desto fler individer skulle kunna förväntas använda sig av dem på eget initiativ eller som ett led i satsningar arrangerade i partssamarbetet eller av arbetsgivare.

Den nya myndigheten skulle mer och mer kunna inrikta sig på matchningsprocesserna och de grupper som inte fångas upp av det reguljära utbildningssystemet och som faller utanför partssamarbetet.

## 12.4 Ekonomiska konsekvenser

Arbetsmarknadsutbildningen har varierat med de ekonomiska och politiska konjunkturerna (jämför kapitel 11). En toppnotering uppnåddes år 1992 då det genomsnittliga antalet personer i arbetsmarknadsutbildning låg på cirka 60 000. De senaste åren har det pendlat kring 10 000.

Förberedande utbildning har på motsvarande sätt rört sig mellan 5 000–25 000 i genomsnittligt deltagande per år. Utredningens föreslagna yrkesbedömning har normalt sett inte utgjort mer än cirka hälften av platserna i förberedande utbildning.

Utredningens förslag ovan till en miniminivå för arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning ger mot denna bakgrund inte upphov till några särskilda resurskrav.

I övrigt går utredningen förslag i huvudsak ut på en effektivisering av arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen:



- I kapitel 8 gäller förslagen en effektivisering genom en tydligare gränsdragning mellan arbetsmarknadsutbildning och det reguljära utbildningssystemet, en uppstramning av den nuvarande förberedande utbildningen och en bättre samordning av planeringen av yrkesutbildningen och samverkan för att stödja individerna inför utbildning.
- Förslagen i kapitel 9 tar sin utgångspunkt i utvärderingsresultat och den grund de lägger för fortsatt rationalisering av arbetsmarknadsutbildningen och den av utredningen föreslagna yrkesbedömningen.
- Kapitel 10 handlar om de processer som leder fram till arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning dels i ett individperspektiv, dels i ett upphandlingsperspektiv och hur dessa processer ska kunna effektiviseras inklusive genom användande av intyg och certifiering av utbildningsanordnare.
- Hur styrning av arbetsmarknadsutbildningen och den av utredningen föreslagna yrkesbedömningen ska vidareutvecklas för att bibehålla effektiviteten behandlas i kapitel 11.

# Källförteckning

- Abdi, Farhad (2005), *Arbetsmarknadsutbildning 2004*, AMS rapportserie Ura 2005:4
- AMS (1999) *Ombytessökande, arbetsgivarbyten och arbetslöshet*. Uin 1999:1, Stockholm
- AMS (2001:) *Arbetsmarknadsutbildning 2001 – Uppföljning av deltagare som slutat arbetsmarknadsutbildning andra kvartalet*, 2001:3
- AMS *Arbetsmarknadsutbildningsstatistiken 1959–1983*, Utredningsenheten. Statistiksektionen, 1984-03-16
- AMS (2002a) *Den framtida personalförsörjningen inom vård och omsorg*, Ura 2002:3
- AMS (2002b), *Den framtida personalförsörjningen inom bygg och anläggning*, Ura 2002:9
- AMS (2002c) *Arbetsmarknadsutbildning 2001*, Prora 2002:3
- AMS (2003), *Den framtida personalförsörjningen inom utbildning*, Ura 2003:3
- AMS (2003) *Arbetsmarknaden för personer som avbrutit sina gymnasiestudier*, Ura 2003:8
- AMS (2004), *Den framtida personalförsörjningen inom teknik och industri*, Ura 2004:2
- AMS (2005) *Arbetsmarknadsutbildning 2004*, AMS rapportserie Ura 2005:4
- AMS (2005), *Arbetsmarknadsutbildning 2004*, AMS (2002a), *Den framtida personalförsörjningen inom vård och omsorg*, Ura 2002:3, Ura 2005:4
- AMS (2005) *Arbetsmarknadsutbildningens effekter för individen, Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik* Ura 2005:6
- AMS (2006), *Arbetsmarknadspolitiska program, Årsrapport 2005*, Ura 2006:1
- AMS (2007a), *Arbetsmarknadspolitiska program, Årsrapport 2006*, Ure 2007:1

- AMS (2007b), Arbetsmarknadsrapport, 2007:1
- AMS (2007c), Arbetsmarknadsrapport 2007:2
- AMS Kvarstående arbetslösa och i arbetsmarknadspolitiska program. Årsmedeltal. Riket. (www.ams.se/statistik)
- Anderton, Robert, Brenton, Paul and Oscarsson, Eva (2002), What's Trade Got to Do With It? Relative Demand for Skills within Swedish Manufacturing, *Review of World Economics*, 2002, v.138, iss. 4, pp. 629–51
- Andrén, Daniela och Andrén, Thomas (2004), *Assessing the Employment Effects of Vocational Training using a One-factor Model*, Department of Economics, School of Economics and Commercial Law, Göteborg University, Working Papers in Economics No 133
- Andrén, Thomas och Gustafsson, Björn (2004), Income Effects from Labour Market Training Programs in Sweden during the 1980s and 1990s, *International Journal of Manpower*, 2004, v. 25, iss. 7–8, pp. 688–713
- Andrén, Thomas och Gustafsson, Björn (2005), Nya resultat om inkomsteffekter av arbetsmarknadsutbildning under 1980- och 90-talen, *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årgång 11, nr 2, s. 79–92
- Arbetsgivarverket. Centrala avtal 2006:2. TA Trygghetsavtalet
- Arbetskraftsundersökningarna, grundtabeller, SCB
- Arnal, E., Ok, W. och Torres, R. (2001), Knowledge, Work Organisation and Economic Growth, *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, No. 50
- Axelsson, Roger och Westerlund, Olle (2004), *Kunskapslyftets privatekonomiska effekter – Nybörjare höstterminen 1997*, Umeå Economic Studies No 630, Department of Economics, Umeå University
- Axelsson, Roger och Olle Westerlund (2005), *Kunskapslyftets effekter på årsarbetsinkomster*, Umeå Economic Studies No 647, Department of Economics, Umeå University
- Bandick, Robert och Pär Hansson (2005), *Inward FDI and demand for skills in Sweden*, ESI Working Paper 2005:10
- Benmarker, Helge, Kenneth Carling och Anders Forslund (2007), *Vem blir långtidsarbetslös?*, IFAU Rapport 2007:20
- Björklund, Anders, Edin, Per-Anders, Holmlund, Bertil och Wadensjö, Eskil (1996), *Arbetsmarknaden*, SNS
- Bohm, Peter (1988), *Sambällsekonomisk effektivitet*, SNS

- Brandt, Jakob, *Samarbete eller konkurrens? – En studie om relationen mellan kommunal yrkesinriktad vuxenutbildning och arbetsmarknadsutbildningen*. Underlagsmaterial, Verket för förvaltningsutveckling, VERVA, 2007
- Braunerhjelm, Pontus (2005), Sanning och konsekvens av Stiglitz-metoden, *Ekonomisk Debatt* nr 1 2005, årgång 33
- Bäcklund, Ann-Katrin (2002), Social kompetens – en ny konkurrensparameter, i Abrahamsson, Kenneth, m.fl. (red.), *Utbildning, kompetens och arbete*, Studentlitteratur
- Bäckström, Henrik, *Omställningsbranschen och omställningsavtalet mellan svenskt Näringsliv och LO*. Arbetslivsrapport Nr 2005:1. Arbetslivsinstitutet
- Calmfors, Lars, Forslund, Anders och Hemström, Maria (2002), *Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?*, IFAU Rapport 2002:8
- Dar, Amit och Tzannatos, Zafiris (1999), *Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations*, World Bank
- Davis, S. J., Faberman, R. J. och Haltiwanger, J., (2006), The Flow Approach to Labor Markets: New Data Sources and Micro-Macro links, *Journal of Economic Perspectives*, vol 20, iss 3, 2006
- Ds 1989:44 *Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik 1988 – ökade krav på omställning?*
- Ds 1999:58, *Kontrakt för arbete, Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen*, bilaga: Balansen mellan arbetskraftens utbildningsnivå och jobbens kvalifikationskrav – ett struktur- eller konjunkturproblem?
- Ds 2000:38, *En effektivare arbetsmarknadsutbildning*
- Ds 2005:35, *Rätten att sätta och utfärda betyg*
- Ekhholm, Karolina och Hakkala, Katariina (2005), *The Effect of Offshoring on Labor Demand: Evidences from Sweden*, Working Paper 654, Industrins utredningsinstitut
- Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2006*. Läns- och kommunvis redovisning av utbetalt bistånd. Socialstyrelsen
- Eliasson, Gunnar (2007), Från anställd till entreprenör – ny produktionsteknologi, nya kompetenskrav och en ny skola, i Olofsson, Jonas (red.), *Utbildningsvägen – vart leder den? Om ungdomar, yrkesutbildning och försörjning*, SNS
- Employment Outlook 2002, 2004, 2005 & 2006, OECD: Paris

- European Commission (2006), *Employment in Europe 2006*, chapter 3, *Effective European Active Labour Market Policies*
- Finansdepartementet (2007), *Förslag till nya arbetssätt för att utveckla Regeringskansliets förmåga för att förverkliga regeringens politik*. Dnr Fi 2006/2687
- Folkbildningsrådet (2006), *Årsredovisning med verksamhetsberättelse*
- Forslund, Anders och Nordström Skans, Oskar (2006), *(Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga?*, IFAU Rapport 2006:5
- Forslund, Anders, Liljeborg, Linus och de Luna, Xavier (2007), arbetsmaterial från IFAU, publiceras under 2008
- Fredriksson, Peter och Johansson, Per (2003), *Employment, Mobility and Active Labour Market Programs*, Department of Economics, Working Paper Series No. 2003:5, Uppsala University
- Gartell, Marie, Jans, Ann-Christine och Persson, Helena (2007), *The importance of education for the reallocation of labor: evidence from Swedish linked employer-employee data 1986–2002*, IFAU Working Paper 2007:14
- Glesbygdverket (2004), *Lärcentra 2003, Sammanställning av enkätsvar*
- Gustavsson, Bengt (1970), *Kursdeltagarnas inställning till olika utbildningsmodeller – en enkätstudie vid införandet av allmänna ämnen i arbetsmarknadsutbildningen*, Pedagogiskt centrum, Stockholm
- Hansson, Pär (2000), *Relative Demand for Skills in Swedish Manufacturing: Trade or Technology?*, *Review of International Economics*, 8 (3) pp. 533–555
- Hansson, Pär (2005), *Skill Upgrading and Production Transfer within Swedish Multinationals*. *Scandinavian Journal of Economics*, 107(4), pp. 673–692
- Harkman (2006), opublicerad rapport AMS, *Språnget – en väg till arbete?*
- Integrationsverket, (2005), *Statistikrapport 2004 – statistisk uppföljning av Rapport Integration 2003*. [www.integrationsverket.se](http://www.integrationsverket.se)
- ITPS (2001), *Under- och överutbildning på 2000-talets arbetsmarknad, En förstudie av matchningen mellan utbildning och kvalifikationskrav*, A 2001:006

- ITPS (2007), *Svenskt näringsliv i en globaliserad värld, Effekter av internationaliseringen på produktivitet och sysselsättning*, A 2007:004
- Johannesson, Jan, Labour Market Policy as an Economic-Political Instrument, i Johannesson, Jan, & Wadensjö, Eskil, (red.), *Labour Market Policy at the Crossroads*, EFA, Stockholm 1995
- Johansson, Anders L., Att utvärdera arbetsmarknadspolitiken – att ställa de relevanta frågorna, *Ekonomisk Debatt* nr 4, 2001
- Johansson, Håkan, *Svensk aktiveringspolitik och aktivitetsgarantin i Nordisk belysning*. Rapport till ESS 2006:3
- Johansson, Mats och Katz, Katarina (2007), *Wage differences between women and men in Sweden – the impact of skill mismatch*, IFAU Working Paper 2007:13
- Johansson, Per (2006), *Using Internal Replication to Establish a Treatment Effect*, IFAU Working Paper 2006:3
- Johansson, Per och Martinsson, Sara (2000), *The Effect of Increased Employer Contacts within a Labour Market Training Program*, IFAU Working Paper 2000:10
- Kambourov, G. och Manovskii, I., (2004), *Occupational Mobility and Wage Inequality*, IZA Discussion Paper Series No 1189
- Kambourov, G. och Manovskii, I., (2006), *Rising Occupational and Industry Mobility in the United States: 1968–1997*, work in progress, University of Toronto
- Kluve J. M., Fertig M., Jacobi, L., Nima, L. och Schaffner, S. (2005), *Study on the Effectiveness of ALMPs*, RWI Essen, Research projekt for the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities
- Konjunkturinstitutet (2005), *Samhällsekonomiska effekter av skattelättnader för hushållsnära tjänster*, Specialstudie nr 7, juni 2005
- Lassnigg, Lorenz, Labour Market Training, Lifelong Learning Policy, and Transitional Labour Markets, i Breedgard, Thomas & Larsen, Flemming, (red.), *Employment Policy from Different Angles*, Köpenhamn 2005
- Layard, Richard, Nickell, Stephen, & Jackman, Richard, *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press 2005

- Le Grand, Carl, Szulkin, Ryszard och Tåhlin, Mikael (2001), Har jobben blivit bättre? En analys av arbetsinnehållet under tre decennier, i Fritzell, Johan, m.fl. (red.), *Välfärd och arbete i arbetslöshetens årtionde*, SOU 2001:53
- Le Grand, Carl, Szulkin, Ryszard och Tåhlin, Mikael (2002), Har jobben blivit mer kvalificerade? Kvalifikationskravens förändringar i Sverige under tre decennier, i Abrahamsson, Kenneth, m.fl. (red.), *Utbildning, kompetens och arbete*, Studentlitteratur
- Le Grand, Carl, Szulkin, Ryszard och Tåhlin, Mikael (2003), Hur förändras jobbets kvalifikationskrav? Föreställningar och verklighet, i *Framtider* nr 2, år 2003, Institutet för framtidsstudier
- Le Grand, Carl, Szulkin, Ryszard och Tåhlin, Michael (2004), Överutbildning eller kompetensbrist? Matchning på den svenska arbetsmarknaden 1974–2000, i Bygren, Magnus, Michael Gähler och Magnus Nermo (red.), *Familj och arbete – Vardagsliv i förändring*, SNS
- Machin, Stephen och Van Reenen, John (1998), Technology and Changes in Skill Structure: Evidence from Seven OECD Countries, *Quarterly Journal of Economics* 113, pp. 1215–44
- Martin, John och Grubb, David (2001), What Works and for Whom: a Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies, *Swedish Economic Policy Review*, vol. 8, pp. 9–56
- Martinsson, Sara och Lundin, Martin (2003), *Vikten av arbetsgivar-kontakter: en studie av den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen i ljuset av 70-procentsmålet*, IFAU Rapport 2003:10
- Molander, Per (1999), *Den åttafaldiga vägen*, SNS
- Moscarini, G. och K. Thomsson (2006), *Occupational and Job Mobility in the US*, Yale Working Papers on Economic Applications and Policy, Discussion Paper no. 19
- Moscarini, G. och Vella, F. (2003), *Aggregate Worker Reallocation and Occupational Mobility in the United States: 1976–2000*, work in progress, Yale University
- Myndigheten för skolutveckling (2004), *Att utveckla en infrastruktur för vuxnas lärande – lokalt utvecklingsarbete med statligt stöd*. Dnr 2003:797
- Nationellt centrum för flexibelt lärande (2006), Årsredovisning

- Nationellt centrum för flexibelt lärande, *Lärcentrum – perspektiv och möjligheter. Analys och praktik*. Rapport 1:2007
- OECD (1999), *Employment Outlook*
- OECD (2005), *Trade and Structural Adjustment*
- OECD (2006), *Employment Outlook*
- OECD (2007), *Employment Outlook*
- Ohlsson, Rolf, & Olofsson, Jonas (1998), *Arbetslöshetens dilemma. Svensk arbetslöshetsdebatt under 200 år*, SNS
- Okeke, Susanna (2005), *Arbetsmarknadsutbildningens effekter för individen*, Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik, Ura 2005:6, AMS
- Olofsson, Jonas, *Svensk yrkesutbildning – vägval i internationell belysning*, SNS, Stockholm 2005
- Oscarsson, Eva (2001), *Human Capital and Jobs – Over- and Under-Education on the Swedish Labour Market*, opublicerad uppsats, Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet
- Oscarsson, Eva och Grannas, Dan (2002), Under- och överutbildning på 2000-talets arbetsmarknad, i Abrahamsson, Kenneth, m.fl. (red.), *Utbildning, kompetens och arbete*, Studentlitteratur
- Paldanius, Sam (2002), *Ointressets rationalitet – om svårigheter att rekrytera arbetslösa till vuxenstudier*, Linköpings Universitet
- Prop. 2000/01:72 *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen*
- Prop. 2005/06:148 *Vissa frågor om vuxnas lärande, m.m.*
- Prop. 2007/08:1 Budgetpropositionen för 2007, Utgiftsområde 13
- Riksdagens Revisorer (1996), *Effekter av arbetsmarknadsutbildning*, Rapport 1995/96:10
- Riksrevisionsverket, *Effektivare arbetsmarknadsutbildning – arbetsförmedlingens hantering av en tillväxtbefrämjande åtgärd*. RRV 1999:45
- Salonen, Tapio & Ulmestig, Rickard, *Nedersta trappsteget. En studie om kommunal aktivering*, Rapportserie i socialt arbete, nr 1 2004, Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete, Växjö universitet
- SCB (1982), MIS 1982:4, *Socioekonomisk indelning (SEI)*
- SCB (1998), MIS 1998:3, *SSYK 96 Standard för svensk yrkesklassificering 1996*
- SCB (2005), *Trender och prognoser 2005*



- SCB (2006), En rörlig arbetsmarknad – dynamiken bland jobb, individer och företag, i *Fokus på näringsliv och arbetsmarknad våren 2006*
- SCB *Arbetskraftsundersökningarnas tilläggsfrågor 1970–1995*
- Schröder, Lena, *Springpojkar och språngbräddor. Om orsaker till och åtgärder mot ungdomars arbetslöshet*, SOFI, Stockholm 1991.
- Selin, Göran, & Tydén, Hans, *Arbetsmarknaden för personer som avbrutit sina gymnasiestudier*, AMS, Stockholm 2003 (Ura 2003:8)
- SFS 1966:368
- SFS 1975:822
- SFS 200:625
- SFS 2000:628
- SFS 2000:634
- Shniper, Lynn (2005), *Occupational mobility, Research Summary, Monthly Labor Review*, December 2005, Bureau of Labor Statistics
- Skolverket (2005), *Utbildningsinspektion 2004. Rapport 266*
- Skolverket (2005), *Väl förberedd?*, Rapport 258
- Skolverket (2006), *Utvärdering av 2003 års kursplan för sfi. Effekter på organisation, tillämpning och genomströmning*, (dnr 2006835)
- Skolverket (2007), *Skolverkets utbildningsinspektion – en sammanfattning av resultat och erfarenheter under tre år*.
- Skolverkets lägesbedömning (2006), *Förskola, skola och vuxenutbildning. Rapport 288*
- Sohlman, Åsa (2006), *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för integration, slutrapport, bilaga till rapport Integration 2005*, Integrationsverket
- SOU 1978:60, *Arbetsmarknadspolitik i förändring*
- SOU 1983:22, *Utbildning för arbetslivet*, bilagedel
- SOU 2001:53, *Välfärd och arbete i arbetslöshetens årtionde*
- SOU 2002:59, *Omställningsavtal – ett aktivare stöd till uppsagda*.
- SOU 2004:11, *Sveriges ekonomi – utsikter till 2020*, Bilaga 1–2
- SOU 2007:2, *Från Socialbidrag till arbete*
- SOU 2007:18, *Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar*

- Stanfors, Maria (2007), Utbildningsexpansionen under 1900-talet. Ett ekonomisk-historiskt och befolkningshistoriskt perspektiv, i Olofsson, Jonas (red.), *Utbildningsvägen – vart leder den? Om ungdomar, yrkesutbildning och försörjning*, SNS
- Statistik Socialtjänst 2007:8 *Ekonomiskt bistånd årsstatistik år 2006, Läns- och kommunvis redovisning av utbetalt ekonomiskt bistånd*, Socialstyrelsen
- Statskontoret 2002:6. *Omställningsavtal ur ett samhällsekonomiskt perspektiv*
- Statskontoret (2003), *Kommunernas ansvar för vuxnas lärande. Vad bör staten göra?* 2003:10
- Statskontoret (2007a), *Styrning av arbetsmarknadsutbildning – utgångspunkter, erfarenheter och slutsatser*, Dnr 2007/7-5
- Statskontoret (2007b), *Har insatserna någon effekt på arbete eller studier? – en utvärdering av folkhögskoleinsatserna för arbetslösa*, 2007:7
- Stenberg, Anders (2003a-c), *An Evaluation of the Adult Education Initiative Relative Labour Market Training*, Umeå Economic Studies No 609, Department of Economics, Umeå University (doktorsavhandling)
- Stenberg, Anders (2005), *Comprehensive Education of Vocational Training for the Unemployed?*, Umeå Economic Studies No 663, Department of Economics, Umeå University
- Stenberg, Anders och Westerlund, Olle (2004), *Does Comprehensive Education Work for the Long-Term Unemployed?*, Umeå Economic Studies No 641, Department of Economics, Umeå University
- Sysselsättning och arbetslöshet 1975–2003*. SCB:s avdelning för arbetsmarknads och utbildningsstatistik, Stockholm 2004
- TCO (2005), *Fler och bättre jobb? Nya och försvinnande jobb i Sverige 1987–2003*, TCO granskar nr 9/05
- Thång, Per-Olof (1982), *Undervisningen inom den förberedande teoretiska utbildningen i AMU*, Pedagogiska Institutionen Göteborgs Universitet, EUA-rapport nr 1, 1982:03
- Tählin, Michael (2007), *Överutbildningen i Sverige: utveckling och konsekvenser*, i Olofsson, Jonas (red.), *Utbildningsvägen – vart leder den? Om ungdomar, yrkesutbildning och försörjning*, SNS
- Ulmestig, Rickard, *På gränsen till fattigvård. En studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag*, Studentlitteratur 2007.

- Valideringsdelegationen (2006), *Delrapport från Valideringsdelegationen*, VLD 2006/81.5
- Åberg, Rune (2002), Överutbildning – ett arbetsmarknadspolitiskt problem?, i Abrahamsson, Kenneth, m.fl. (red.), *Utbildning, kompetens och arbete*, Studentlitteratur
- Åberg, Rune (2004), Vilka jobb har skapats på den svenska arbetsmarknaden de senaste decennierna?, *Ekonomisk Debatt* nr 7 2004, årgång 32
- Åberg, Rune (2005), Det är höglönejobben som ökat på den svenska arbetsmarknaden, *Ekonomisk Debatt* nr 2 2005, årgång 33
- Åsenlöf, Knut (1999), *Varför vill inte Manfred läsa vidare?*, Karlstads Universitet

# Kommittédirektiv



## Utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning

Dir.  
2006:70

---

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juni 2006.

### Sammanfattning

En särskild utredare ska se över arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen inom ramen för förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Syftet med översynen är att effektivisera och anpassa utbildningarna så att de underlättar matchningen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft, bidrar till gynnsammare förutsättningar för den enskilda kvinnan eller mannen att få ett arbete och motverkar att det uppstår brist på kvalificerad arbetskraft på dagens föränderliga arbetsmarknad.

Utredaren ska

- föreslå hur samverkan mellan arbetsmarknadsutbildningen och övriga yrkesutbildningar i det offentliga utbildningsväsendet kan förbättras samtidigt som gränsdragningen mellan utbildningarna görs tydligare,
- föreslå hur kvaliteten, effektiviteten och innehållet i arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen kan förbättras och anpassas till efterfrågan på arbetskraft,
- ta ställning till om staten bör vara tydligare i sin styrning av arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen,
- föreslå åtgärder för att prognoser över bristyrken och planeringen av arbetsmarknadsutbildningen bättre ska stämma överens, och
- bedöma det framtida behovet av arbetsmarknadsutbildning utifrån möjliga framtida förändringar på arbetsmarknaden.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2007.

## Uppdraget

*Hur kan samverkan mellan arbetsmarknadsutbildningen och övriga yrkesutbildningar förbättras samtidigt som gränsdragningen mellan utbildningarna görs tydligare?*

Utredaren ska

- kartlägga och analysera hur arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen fungerar och samspelar med det offentliga utbildningsväsendet och föreslå förändringar som gör att gränsen mellan dessa och övriga yrkesutbildningar blir tydligare, och
- undersöka hur samverkan mellan de olika utbildningsformerna kan förbättra kompetensförsörjningen och föreslå hur samverkan ska gå till för att arbetsmarknadsutbildningen ska bli ett effektivt komplement till utbildningspolitikens insatser.

Arbetsmarknadsutbildningen inom ramen för förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program är avsedd för arbetslösa kvinnor och män som behöver förbättra sin kompetens eller helt byta yrkesinriktning. Arbetsmarknadsutbildning kan vara både yrkesinriktad och förberedande. Den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen ska i ett kortare perspektiv anpassas efter såväl nationella och regionala behov som lokala behov på arbetsmarknaden med målet att anpassa arbetskraftens kompetens efter arbetsmarknadens behov. Det betyder att utbildningen ska ges inom de områden där det finns brist på arbetskraft eller där det finns risk för att sådan brist kan uppstå. Den förberedande utbildningen ska bland annat tillgodose de arbetssökandes baskunskaper för att kunna gå vidare till den yrkesinriktade utbildningen. Den yrkesinriktade utbildningen benämns i direktivet som arbetsmarknadsutbildning.

Arbetsmarknadsutbildningen fyller en tillväxt- och fördelningspolitisk funktion. Det innebär i stort att utbildningen ska underlätta för företag att expandera genom att bl.a. förmedla arbetskraft med rätt kompetens vid rätt tidpunkt och medverka till att hjälpa arbetssökande att få den kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden. Dessutom är tanken att arbetsmarknadsutbildningen ska bidra till att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden genom att såväl kvinnor som män ges möjlighet till bredd i valet av de utbildningar som erbjuds.

I takt med att vuxnas lärande fått en framskjuten position i utbildningspolitiken och regeringen har avsatt medel som ska användas för att bygga upp en infrastruktur i kommunerna för vuxenutbildning, har frågan om kompetensförsörjningen i sin helhet fått ökad aktualitet. Ett stort antal kommuner har med de avsatta medlen skapat lokala lärcentrum där man samlar olika utbildningsformer och där berörda utbildningsanordnare samverkar med representanter från arbetsmarknaden. Förutom den kommunala vuxenutbildningen knyts kvalificerad yrkesutbildning och i vissa fall även arbetsmarknadsutbildning till dessa lärcentrum.

Därutöver har regionala kompetensråd etablerats i varje län. Dessa har till uppgift att analysera arbetsmarknadens behov av kompetens och påverka berörda aktörer att initiera utbildningsinsatser som är anpassade till regionens behov.

Där det befaras bli brist på arbetskraft, exempelvis inom vård och omsorg, vissa hantverksyrken och yrken med inriktning mot tillverkningsindustrin, svarar inte utbildningsvolymerna i gymnasieskolan mot de långsiktiga behoven. Regeringen har därför, i syfte att göra gymnasieskolans yrkesinriktade utbildningar mer attraktiva och öka kvalitén i dem, tillsatt en Yrkesutbildningsdelegation (dir. 2004:72) som bland annat har till uppgift att stimulera utvecklingen och stärka rekryteringen till dessa utbildningar. Ett annat uppdrag delegationen har är att på olika nivåer bistå med råd och information i syfte att stärka samverkan mellan olika huvudmän och arbetslivet och därmed skapa förutsättningar för ett brett utbud av yrkesinriktade utbildningar i hela landet.

Sammantaget har alltså en rad insatser initierats på utbildningspolitikens område för att trygga den långsiktiga kompetensförsörjningen. I samband med detta finns skäl att se över arbetsmarknadsutbildningens roll. Syftet är att förhindra överlappningar i utbildningsutbudet och förhindra situationen att utbildningar som borde genomföras inte blir av därför att ansvarsfrågan mellan arbetsmarknads- och utbildningspolitiken är oklar. Det är därför viktigt att tydliggöra arbetsmarknadsutbildningens roll i relation till den statligt styrda kvalificerade yrkesutbildningen (KY), den yrkesinriktade gymnasieskolan och kommunens åtagande för vuxnas lärande. En annan fråga är hur berörda aktörer kan medverka till att förbättra samverkan så att arbetsmarknadsutbildningen kan bli ett effektivt komplement till utbildningspolitiken. I det arbetet bör utredaren studera de regionala kompetensrådets roll, hur lär-

centrum fungerar och följa Yrkesutbildningsdelegationens arbete för bättre samverkan med andra huvudmän.

Studiefinansiering till deltagare i utbildning varierar mellan olika utbildningsformer. I förslagen om hur arbetsmarknadsutbildningen kan komplettera utbildningspolitikens insatser ska utredaren också beakta risken för övervältring av ansvar och kostnader till staten från arbetsgivare och individer, såväl kvinnor som män. En viktig utgångspunkt för utredaren ska vara att arbetsmarknadsutbildning eller förberedande utbildning som insats för arbetslösa ungdomar endast bör användas för ungdomar med särskilt behov och inte ska vara ett alternativ till utbildningar där ordinarie studiestöd lämnas.

*Hur kan kvaliteten, effektiviteten och innehållet i arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen för kvinnor och män förbättras?*

Utredaren ska

- granska arbetsmarknadsutbildningen och föreslå hur kvaliteten, effektiviteten och innehållet i utbildningen kan förbättras och anpassas till efterfrågan på arbetskraft så att den motsvarar såväl arbetsmarknadens krav som behoven hos olika grupper av kvinnor och män,
- ta ställning till om betyg eller certifikat efter avslutad arbetsmarknadsutbildning innebär att kvaliteten i utbildningen höjs och att arbetsgivarens intresse av att anställa ökar, och redovisa sitt ställningstagande,
- kartlägga den förberedande utbildningens kvalitet, effektivitet, innehåll och inriktning och bedöma i vilken utsträckning den kan motiveras utifrån det arbetsmarknadspolitiska uppdraget samt om det finns skäl att föreslå en annan organisation för delar av den förberedande utbildningen.

Erfarenheten har visat att arbetsmarknadsutbildningens dimensionering och inriktning kopplat till efterfrågan resulterar i god måluppfyllelse. Men det finns också andra faktorer som arbetsförmedlingen kan påverka för att höja utbildningens kvalitet och effektivitet, t.ex. vilken målgrupp utbildningen riktar sig till, graden av arbetsgivarkontakter före, under och efter utbildningen och avvägningen mellan praktik och teori. Den pedagogiska utformningen, möjligheten att få betyg eller certifikat, samt kontakten med

arbetsförmedlingen och dess tjänster i form av jobbsökaraktiviteter under utbildningstiden har också betydelse.

I en internationell undersökning (Schmid & Schöman, *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation* [1996]), där arbetsmarknadspolitiska program i fyra EU-länder jämförs, lyfts även medverkan från parterna på arbetsmarknaden och andra intresseorganisationer fram som betydelsefulla för kvaliteten i arbetsmarknadsutbildningen.

En viktig fråga för utredaren att beakta och en klassisk målkonflikt inom den svenska arbetsmarknadspolitiken är dock den om enskilda arbetsgivare får ett omotiverat stort inflytande på såväl utbildningens innehåll som urval av deltagare, vilket leder till felaktiga incitament i måluppfyllelse och till konkurrenssnedvridning.

Ett annat exempel på att medverkan från parterna har betydelse presenteras i rapporten *Det nationella IT-programmet (SwIT)* från Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Vid en jämförelse mellan SwIT:s utbildning och jämförbar utbildning inom Arbetsmarknadsverket (AMV) visade det sig att de individer som deltog i en SwIT-utbildning hade större chans att få ett arbete efter avslutad utbildning. En trolig förklaring till resultatet menar författarna är att SwIT-deltagarna hade tätare kontakter med presumtiva arbetsgivare och bättre stöd från SwIT:s kontaktpersoner före och under utbildningstiden än deltagarna i AMV:s utbildningar hade.

Utredaren bör därför närmare studera hur SwIT-utbildningarna var utformade. Utredaren ska även studera andra modeller som kan ligga till grund för förslag om hur arbetsmarknadsutbildningarna kan förbättras.

Frågan om betyg har fått ökad aktualitet. Utbildningsdepartementet utredde under 2005 frågan om betyg och intyg. I departementsskrivelsen *Rätten att sätta och utfärda betyg* (Ds 2005:35) lämnas förslag till utformning av en modell som ger enskilda utbildningsanordnare möjlighet att sätta betyg och utfärda betyg och intyg enligt de regler som gäller för det offentliga skolväsendet för vuxna. Förslaget innebär att det i framtiden kan bli möjligt för elever i arbetsmarknadsutbildningen att få betyg eller intyg av privata utbildningsanordnare som är godkända av Skolverket. I övrigt har det inom vissa branscher vuxit fram ökade krav på att kunskaper skall verifieras med certifikat eller liknande. När utredaren ska ta ställning till vilken betydelse betyg eller certifikat har för arbetsmarknadsutbildningens kvalitet och för anställningsbarheten



är det därför viktigt att också arbetsgivarnas syn på betyg och certifikat kartläggs.

När det gäller den förberedande utbildningen är den främst till för att ge arbetslösa de baskunskaper som är nödvändiga för att de ska kunna påbörja arbetsmarknadsutbildning. Den förberedande utbildningen kan emellertid bestå av flera andra insatser, bl.a. yrkesbedömningar i form av tester, språkutbildning, starta-eget utbildning, utbildning på grund- och gymnasienivå för arbetshandikappade eller långtidsinskrivna invandrare samt motivationshöjande kurser framför allt för deltagare i aktivitetsgarantin och andra kompletterande utbildningar för personer med utländsk högskoleutbildning. Insatserna är följaktligen mycket olikartade och har även olika syften. Det finns därför skäl att undersöka på vilket sätt de kan motiveras utifrån det arbetsmarknadspolitiska uppdraget och om det finns anledning att föreslå en annan organisation eller ett annat huvudmannaskap för delar av dessa insatser.

*Bör staten förbättra sin styrning av arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen?*

Utredaren ska

- undersöka hur styrmedlet resultatmål påverkat deltagarurvalet på arbetsmarknadsutbildningen och eventuella efterföljande anställningars inriktning, anställningsform och varaktighet,
- bedöma om nuvarande styrning är ändamålsenlig, och om den inte är det, föreslå hur styrningen kan förändras så att så många som möjligt får ett arbete och att utbildningarna verkligen kommer de arbetssökande kvinnor och män som bäst behöver dem till del och riktas mot de yrken där det finns risk för rekryteringssvårigheter, och
- undersöka varför övergångarna från förberedande utbildning till arbetsmarknadsutbildningen är så få för olika grupper av kvinnor eller män, och om styrningen har betydelse i sammanhanget, föreslå hur den kan förbättras och förändras så att fler går från förberedande utbildning till arbetsmarknadsutbildning.

Sedan resultatmålen infördes 1999, som innebar att AMS satte ett mål om att en viss procent av deltagarna ska få ett arbete 90 dagar efter avslutad utbildning, har andelen som fått arbete med eller utan subvention efter slutförd arbetsmarknadsutbildning ökat. Samtidigt minskade antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildningen relativt kraftigt mellan 2000 och 2005. Antalet deltagare i de förberedande utbildningarna ökade däremot markant för att därefter återgå till ungefär samma nivå som år 2000.

Detta förhållande åskådliggörs av nedanstående tabell som också visar att kostnaden för arbetsmarknadsutbildningen minskat medan den ökat för den förberedande utbildningen trots att volymen inte ändrats nämnvärt.

#### Arbetsmarknadsutbildning

År	Kvinnor	Män	Totalt <sup>1</sup>	Kostnader <sup>2</sup>	Resultat <sup>3</sup>	Kvinnor	Män
2000	8 920	9 509	18 429	2 593 483	52	Uppgift saknas	
2002	5 773	7 209	12 982	1 736 067	61	62	57
2003	5 334	5 972	11 306	1 583 583	70	70	69
2005	3 912	5 225	9 137	1 003 305	73	74	72

#### Förberedande utbildning

År	Kvinnor	Män	Totalt <sup>1</sup>	Kostnader
2000	6 387	5 741	12 128	135 820
2002	7 891	7 656	15 547	748 501
2003	5 713	5 485	11 198	715 426
2005	6 393	6 266	12 659	965 762

1. Genomsnitt antal deltagare per månad.

2. Kostnader per år.

3. Andel i arbete 90 dagar efter avslutad utbildning.

Tabellen visar också att fördelningen mellan kvinnor och män i arbetsmarknadsutbildningen är ojämn. Bland annat har utbildningsinriktningar där kvinnor dominerar minskat. AMS har i uppdrag att med olika insatser bredda kvinnors och mäns utbildningsval. I vissa utbildningar har det inneburit förändringar, men generellt har förändringarna varit små. I Riksdagens revisorers rapport om styrningen av AMS och länsarbetsnämnderna (2002/03:2) behandlas bland annat frågan om hur resultatmål i arbetsmarknadsutbildningen kan leda till att svaga grupper nedprioriteras i utbild-

ningen. En grupp som riskerar att nedprioriteras är utrikes födda. Kunskaper om vad deltagarens födelseland och vistelsetid i Sverige betyder för måluppfyllelsen är också av vikt.

En undersökning genomförd av IFAU (2003:10) bekräftar att det i arbetsmarknadsutbildningar med hög måluppfyllelse finns många personer som står nära arbetsmarknaden, det vill säga har erfarenhet och kompetens som tidigare visat sig underlätta möjligheterna att få och behålla ett arbete redan före utbildningen. Att utbildningar har hög måluppfyllelse behöver därför inte betyda att de har den effekt som eftersträvas. Om utbildningar erbjuds personer som kan antas kunna få arbete även utan insatser, har den samhällsekonomiska effekten helt uteblivit. I departementspromemorian *En effektivare arbetsmarknadsutbildning* (Ds 2000:38) anser utredarna att statsmakternas styrning skulle kunna bli tydligare om det fanns ett primärmål för arbetsmarknadsutbildningen och dessutom ett mål som formuleras utifrån fördelningspolitiska överväganden.

Med de senaste årens försvagade konjunktur har minskade volymer i arbetsmarknadsutbildningen ansetts vara befogade. Men en del av minskningen kan också vara ett uttryck för att arbetsförmedlingarna, av hänsyn till resultatmålet, inte vågar satsa på angelägna utbildningar därför att de arbetslösas kompetens inte motsvarar de kvalifikationskrav som ställs. En annan möjlig förklaring kan vara att yrkesinriktade utbildningar i det offentliga utbildningsväsendet fått större betydelse, vilket medför att behoven av arbetsmarknadsutbildningar kan ha minskat.

Den förberedande utbildningen har varit tänkt att tillgodose utbildningsbehoven hos personer som saknar nödvändiga baskunskaper för att dessa sedan ska kunna gå vidare till arbetsmarknadsutbildningen. Men trots försöken med denna utbildningsform har övergången till arbetsmarknadsutbildningen legat på en låg nivå. Av dem som avslutade förberedande utbildning år 2005 återfanns 13 procent i arbetsmarknadsutbildning 90 dagar senare varav 5 procentenheter kvinnor och 8 procentenheter män.

I flera budgetpropositioner har regeringen uppmärksammat AMS på att den stora volymen förberedande utbildning måste minska till förmån för arbetsmarknadsutbildning och att övergången från förberedande utbildning till arbetsmarknadsutbildning måste öka, särskilt för kvinnor.

Hur målen utformas är en viktig fråga när det gäller att styra arbetsmarknadsutbildningen så att den ger samhällsekonomiska

vinster samtidigt som den på ett effektivt sätt förändras i takt med konjunktorens svängningar. Utredaren ska undersöka vad resultatmålen spelat för roll i praktiken och bedöma om det finns skäl att förändra målen och styrningen för såväl arbetsmarknadsutbildningen som den förberedande utbildningen.

*Hur kan man få prognoser över bristyrken och planeringen av arbetsmarknadsutbildningen att bättre stämma överens?*

Utredaren ska

- analysera hur väl nationella, regionala och lokala prognoser för bristyrken stämmer överens med de arbetsmarknadsutbildningar som genomförs och föreslå hur planeringen av utbildningarna kan förbättras för att bättre tillgodose nationella, regionala och lokala brister, och
- belysa vilken roll arbetsmarknadens parter, de regionala kompetensråden och andra organ har i planeringen av arbetsmarknadsutbildningen och om det finns skäl att föreslå ytterligare samverkan, beskriva hur den ska gå till.

Arbetsmarknadsutbildning planeras och upphandlas i dag på länsnivå och varje länsarbetsnämnd har ansvar för att lokalisera bristyrken inom sin region. Därutöver sker en samverkan mellan regioner för att tillgodose utbildningsbehov som sträcker sig över ett större arbetsmarknadsområde. Den behovsanalys länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar genomför ska avspegla sig i inriktningen på den upphandlade arbetsmarknadsutbildningen. Analysen bygger på prognoser som sedan kompletteras med det utbildningsbehov som framkommer i direktkontakt mellan arbetsförmedlingar och arbetsgivare. Dessutom ska arbetsmarknadsutbildningarnas omfattning anpassas till det nationella utbudet av yrkesinriktade utbildningar, så att AMS inte genomför utbildningar som andra aktörer redan bedriver.

Ett decentraliserat beslutsfattande har fördelar men kan också innebära nackdelar när det gäller den nationella överblicken. Följden kan bli att utbildningar inte kommer till stånd, att likartade utbildningar genomförs i det offentliga utbildningssystemet eller att utbildningar upphandlas och bedrivs utifrån regionala och lokala brister, trots att det finns arbetslösa med rätt kompetens i andra delar av landet. En viktig aspekt i sammanhanget är också den att

dagens arbetslöshetsförsäkring är utformad så att arbetslösa efter 100 ersättningsdagar ska vidga sitt sökområde såväl geografiskt till att omfatta hela landet som yrkesmässigt.

Utredarens uppgift är alltså att ta reda på hur prognoser och andra kanaler i form av kontakter med arbetsmarknadens parter och andra organ kan förbättras så att det blir en god överensstämmelse mellan behov och efterfrågan på utbildning med hänsyn till såväl nationella som regionala och lokala behov.

*Hur kommer behovet av arbetsmarknadsutbildning att se ut i framtiden?*

Utredaren ska

- analysera möjliga framtida förändringar på arbetsmarknaden och uppskatta det framtida behovet av arbetsmarknadsutbildning, och
- analysera vilken typ av åtgärder som behövs inom arbetsmarknadspolitiken för att det inte ska bli personalförsörjningsproblem i vissa branscher i framtiden.

AMS bedömer att det i framtiden kommer att bli personalförsörjningsproblem i många yrken inom branscherna vård och omsorg, bygg och anläggning, vissa utbildningsinriktningar samt teknik och industri.

Strukturomvandlingen pågår hela tiden i vårt samhälle. De nya jobben förväntas till stor del uppstå i den kunskapsintensiva tjänstesektorn, medan jobben inom t.ex. den arbetsintensiva industrin, där arbetsmarknadsutbildningen hittills har haft en betydande roll, kommer att bli allt färre till följd av rationaliseringar och effektiviseringar. Utbildningsnivån och inriktningen bland de kvinnor och män som blir arbetslösa kan komma att avvika till viss del från vad som efterfrågas på arbetsmarknaden. Vidare påverkar könsstereotypa föreställningar hos både arbetssökande och arbetsgivare utbudet och efterfrågan på arbetsmarknaden, vilket bör motverkas. Det reguljära utbildningssystemet ska hantera de stora, mer långsiktiga svängningarna i kompetensefterfrågan, men arbetsmarknadsutbildningen ska även i framtiden kunna avhjälpa bristsituationer i det korta perspektivet på arbetsmarknaden.

Utredarens analys av möjliga framtida förändringar på arbetsmarknaden och uppskattning av på vilket sätt arbetsmarknads-

utbildningen kan förebygga bristsituationer blir ett viktigt underlag för strategiska överväganden när det gäller hur arbetsmarknadsutbildningen ska utformas och dimensioneras i förhållande till andra arbetsmarknadspolitiska program i framtiden.

#### *Ekonomiska konsekvenser*

I de fall utredningens förslag innebär kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten eller kommunsektorn ska utredaren föreslå en finansiering. Redovisningen ska även omfatta en separat bedömning av förslagets konsekvenser för kommuners och berörda myndigheters administration.

#### **Samråd och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska under arbetet samråda med arbetsmarknadens parter och de regionala kompetensråden. Även andra berörda intresseorganisationer och myndigheter ska hållas informerade om arbetet.

Utredaren ska också samråda med Yrkesutbildningsdelegationen (dir. 2004:72), utredningen om översyn av den eftergymnasiala yrkesutbildningen (dir. 2006:33) och den referensgrupp som utses inom Regeringskansliet med företrädare för de departement som närmast berörs av de frågor utredaren ska behandla.

Utredaren ska regelbundet rapportera till Näringsdepartementet om hur arbetet fortskrider. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2007.

Individbaserad statistik ska genomgående presenteras, kommenteras och analyseras efter kön, födelseland/region och ålder där det inte finns särskilda skäl mot detta.

(Näringsdepartementet)

# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till utredningen om en  
flexiblare arbetsmarknadsutbildning  
(N 2006:10)**

**Dir.  
2006:125**

Beslut vid regeringssammanträde den 7 december 2006.

## Sammanfattning

En särskild utredare skall se över arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen inom ramen för förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Tilläggsuppdraget innebär att utredaren skall rapportera delar av uppdraget senast den 28 februari 2007. Delbetänkandet skall innehålla en analys över hur väl de arbetsmarknadsutbildningar som genomförs stämmer överens med nationella, regionala och lokala prognoser över bristyrken. Utredaren skall även lämna de förslag till åtgärder som analysen ger upphov till.

Vidare skall utredaren i delbetänkandet redovisa en kunskapsöversikt över vilka utbildningsinsatser som är effektivast för arbetslösa ungdomar mellan 20 och 25 år med särskilda behov.

## Bakgrund

Med stöd av regeringens bemyndigande den 14 juni 2006 tillkallade det dåvarande statsrådet med ansvar för arbetsmarknadsfrågor en särskild utredare med uppdrag att se över arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen inom ramen för förordningen (2006:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Utredaren skall redovisa uppdraget den 31 december 2007. Utredaren skall bland annat analysera hur väl de arbetsmarknadsutbildningar som genomförs stämmer överens med prognoser över bristyrken. och föreslå hur planeringen av utbildningarna kan förbättras för att

bättre avhjälpa nationella, regionala och lokala brister. Omläggningen till en ny arbetsmarknadspolitik med ett tydligare fokus på jobb och effektiva insatser innebär exempelvis att arbetsmarknadsutbildningen skall vara ett instrument som inriktas på att förstärka den arbetslöses kompetens och koncentreras till områden där det är brist på arbetskraft. Uppdraget om att analysera hur behovet av arbetsmarknadsutbildningen bättre kan stämma överens med efterfrågan är i detta sammanhang en viktig fråga. Utredningen bör därför få i uppdrag att redovisa denna del i ett delbetänkande.

### *Ungdomar*

Ungdomsarbetslösheten är hög i Sverige och var tredje ung människa har en mycket svag anknytning till arbetsmarknaden. Särskilt svårt är situationen för ungdomar som avbrutit sina gymnasiestudier eller har ofullständiga betyg från gymnasiet. Det är viktigt att ungdomar får det stöd som behövs på ett tidigt stadium så att utslagning motverkas. Regeringen avser att införa en jobbgaranti för ungdomar under 25 år under 2007 som skall ersätta kommunalt ungdomsprogram (KUP) och ungdomsgarantin (UG). I jobbgarantin kan såväl utbildning som praktik ingå. I nuvarande direktiv ingår att granska arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen och föreslå hur kvaliteten, effektiviteten och innehållet i utbildningen kan förbättras och anpassas till efterfrågan på arbetskraft så att den motsvarar såväl arbetsmarknadens krav som behoven hos olika grupper av kvinnor och män. Ungdomar är en av dessa grupper. Av direktivet framgår också att utredaren skall kartlägga och analysera hur arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen fungerar och samspelar med det offentliga utbildningsväsendet och föreslå förändringar som gör att gränsen blir tydligare. En aspekt som skall beaktas i det sammanhanget är att arbetsmarknadsutbildning eller förberedande utbildning som insats för arbetslösa ungdomar endast bör användas för ungdomar med särskilda behov. Dessa skall inte vara alternativ till utbildningar där ordinarie studiestöd lämnas. Mot bakgrund av att regeringen kommer att införa en jobbgaranti för ungdomar under 25 år där utbildning och praktik skall ingå är det angeläget att få kunskap om vilka utbildningsinsatser som bör erbjudas ungdomar. Utredaren får därför i uppdrag att i ett delbetänkande redovisa en kunskapsöversikt över vilka utbildningsinsatser som är effektivast



för att ungdomar med särskilda behov snabbare skall kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

### Uppdraget

Utredaren skall i en delrapport redovisa en analys över hur väl de arbetsmarknadsutbildningar som genomförs stämmer överens med nationella, regionala och lokala prognoser över bristyrken och föreslå hur utbildningarna kan planeras för att bättre avhjälpa nationella, regionala och lokala brister.

Vidare skall utredaren lämna en kunskapsöversikt över vilka utbildningsinsatser som är effektivast för att ungdomar med särskilda behov snabbare skall kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

Utredaren skall redovisa tilläggsuppdraget till regeringen i ett delbetänkande senast den 28 februari 2007.

(Näringsdepartementet)

# Enkätundersökning om Förberedande utbildning

## Inledning

Denna bilaga utgör en underlagsrapport till utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning (Dir. 2006:70). Rapporten behandlar uteslutande förberedande utbildning och baseras på en enkätundersökning ställd till deltagare som avslutade insatsen under fjärde kvartalet 2006. Undersökningens resultat och slutsatser kommenteras även i slutbetänkandets kapitel 5.

## Syfte och avgränsning

Föreliggande enkätstudie försöker fånga ett antal kvalitativa aspekter som avslöjar förväntningar och attityder hos deltagarna. Förhoppningsvis kan vi därmed få större lärdom om hur den arbetsmarknadspolitiska insats som i dag kallas för förberedande utbildning ska organiseras på ett mer effektivt sätt.

En central frågeställning är vilka inriktningar av de förberedande utbildningarna som är arbetsmarknadspolitiskt motiverade. En sådan indikation kan vara om deltagarna själva upplever att chanserna till ett arbete har ökat på grund av den förberedande utbildningen. En närliggande fråga är hur kurserna ska anordnas för att bli så effektiva som möjligt. Förberedande utbildningar upphandlas oftast, men kan även ske i form av att arbetsförmedlingen utnyttjar kursplatser i det reguljära utbildningsväsendet<sup>1</sup>.

En viktig fråga för utredningen var enligt direktiven varför antalet övergår från förberedande utbildning till arbetsmarknadsutbildning varit så låg. Av två skäl har en sådan konkret fråga till respondenterna valts bort. Dels är det svårt för deltagarna att

---

<sup>1</sup> Det reguljära utbildningsväsendet avser här folkbildningen och komvux.

känna till skillnaden mellan arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning, vilket kan ge upphov till missförstånd och bortfall, dels har sannolikt många deltagare som faktiskt gått vidare till arbetsmarknadsutbildning redan hunnit gå klart den också. Efter att ha genomfört två separata, men intilliggande utbildningar finns det en uppenbar risk att respondenten blandar ihop intrycken och därmed lämnar värderingar som avser båda utbildningarna. Registerstatistiken blir i just detta fall mer trovärdig än deltagarens uppgift.

### Metod

Undersökningen har genomförts som en enkätundersökning. (Enkätformuläret återges i appendix 1.) Urvalet omfattar drygt 5 000 personer som har deltagit i en förberedande utbildning minst tio dagar och avslutat denna under fjärde kvartalet 2006. Urvalet har dragits ur undersökningspopulationen vilken omfattar närmare 12 000 personer. En redogörelse av urvalsförfarandet beskrivs närmare i appendix 2, där även svarsfrekvens, bortfallsanalys och bakgrundsvariabler redovisas. Utöver enkätsvaren har registerdata från AMS datalager påförts för varje individ som ingår i urvalet.

Urvalet är stratifierat efter sju olika inriktningar av förberedande utbildning, sex olika åldersgrupper samt kön. Sammanlagt består urvalet av 82 olika strata. Syftet med stratifieringen är att få en bättre precision i resultaten i viktiga redovisningsgrupper. På detta sätt säkerställs ett tillräckligt stort urval i dessa grupper. De resultat som presenteras i rapporten är viktade, där hänsyn tas till hur stort urvalet har varit i förhållande till bruttopopulationen samt hur många som har svarat relativt urvalet i respektive strata.

### Disposition och kommentarer

Rapportens första del fokuserar på vilka erfarenheter deltagarna har av den förberedande utbildningen och varför de började den. Därefter följer en redogörelse av vilket utfall som kurserna har gett samt några frågeställningar till dem som har fått arbete. Rapportens slutsatser behandlas vidare i huvudbetänkandets kapitel 5.

Genomgående behandlas varje enkätfråga i förhållande till inriktning, anordnarform och målgrupp. Värderingar från deltagare

som gått olika inriktningar eller under olika anordnarformer ger betydelsefulla kunskaper om vilka delar av förberedande utbildning som är effektiv. Det är även centralt att få kunskap om hur den förberedande utbildningen fungerar för olika målgrupper. En ofta återkommande benämning är "utsatta grupper". Med det avses grupper av arbetssökande som kan antas ha en utsatt position på arbetsmarknaden, såttillvida de är långtidsinskrivna, utrikes födda, funktionshindrade, ungdomar, äldre eller har låg utbildningsnivå.

Resultaten i rapporten omfattar genomgående både deltagare som har fullföljt respektive avbrutit sin kurs. I appendix 3 redovisas alla enkätsvar uppdelat på fullföljare och avbrytare separat. Vid flera frågeställningar är det naturligt att svarsandelarna skiljer sig markant beroende på om deltagaren har fullföljt eller avbrutit kursen. Dessa variationer kommenteras även i rapporten.

I appendix 4 redovisas en statistisk analys baserad på bakgrundsvariabler och enkätsvar. Syftet är att skatta sannolikheten för att deltagarna får, eller upplever sig få, ett positivt utfall av den förberedande utbildningen.

## Deltagarna

Detta avsnitt belyser hur deltagarna har upplevt tiden i förberedande utbildning. Syftet är att få kunskap om deltagarnas inställning till kurserna och vilken nytta de upplevt sig ha haft av dem, även om de inte har lett till ett arbete. Centrala frågeställningar är fullföljandegrad, kursinnehåll, information och om jobbchanserna har påverkats av kurserna.

### Fullföljandegrad och avbrottsorsaker

En hög fullföljandegrad är oftast eftersträvansvärd eftersom det ökar sannolikheten för att deltagarna uppnår kursmålet och att de därmed följer en planering som i förlängningen leder till en etablering på arbetsmarknaden. Hög fullföljandegrad är dock inte alltid ett självändamål eftersom det kan finnas goda skäl att avbryta en kurs, exempelvis därför att kursdeltagaren har fått ett arbete.

## Fullföljare

Undersökningen visar att 72 procent av deltagarna har fullföljt sin kurs. Denna andel är inte enkel att värdera eftersom det inte finns några tidigare enkätundersökningar om förberedande utbildning att jämföra med. Det går dock att konstatera att fullföljandegraden är låg i jämförelse med liknande enkätundersökningar som har gjorts med deltagare i arbetsmarknadsutbildning där andelen uppgår till cirka 85 procent. Det är sannolikt att det gynnsamma arbetsmarknadsläget vid detta undersökningstillfälle har sänkt fullföljandegraden till en ovanligt låg nivå.

Fullföljandegraden varierar påtagligt beroende på utformningen av kurserna och vilka målgrupper som deltar i dem. Tabell 1 visar att 74 procent av personerna som deltagit i utbildningar som har upphandlats av arbetsförmedlingen har fullföljt kurserna, medan endast hälften av deltagarna som blivit anvisade en kurs inom det reguljära utbildningsväsendet har fullföljt sin kurs. De upphandlade kurserna framträder i jämförelse med övriga anordnarformer som mera välplanerade och målinriktade. Dessutom är kurstiderna tidsmässigt kortare.

**Tabell 1 Fullföljandegrad, fördelat på utbildningstyp (procent)**

Utbildningstyp	Kvinnor	Män	Totalt
Upphandlad utbildning	76,5	71,7	74,1
Reguljär utbildning	48,6	50,2	49,4
Externt finansierad utbildning <sup>2</sup>	58,9	60,4	59,5
<b>Samtliga utbildningar</b>	<b>73,4</b>	<b>69,9</b>	<b>71,7</b>

Innehållet i kurserna kan ha påverkat fullföljandegraden. Nio av tio deltagare i starta eget kurserna fullföljer anvisningarna, vilket kan bero på att syftet med dessa kurser är målinriktat och att de är relativt korta. Därtill har dessa deltagare gynnsamma bakgrunds-förutsättningar i bemärkelsen att de är relativt välutbildade och har kortare inskrivningstid på arbetsförmedlingen jämfört med övriga deltagare (se appendix 2, tabell 2c och 2j).

Personer som tillhör en utsatt grupp är överrepresenterade bland dem som avbryter kurserna. Däribland återfinns deltagare

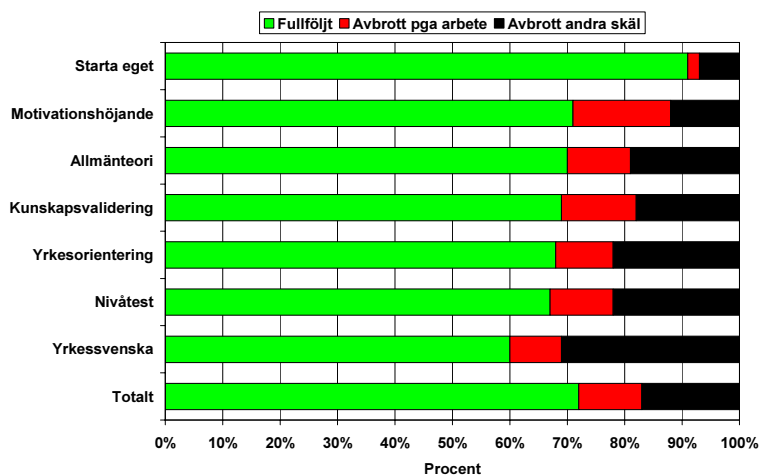
<sup>2</sup> Avser utbildningar som är finansierade av någon extern aktör, t.ex. ESF-rådet, Försäkringskassan eller Trygghetsfonden. Arbetsförmedlingen finansierar då endast deltagarens aktivitetsstöd.

med låg utbildningsnivå, ungdomar, utrikes födda samt personer som saknar medlemskap i a-kassa. Däremot förefaller inte förekomsten av funktionshinder eller långa inskrivningstider på arbetsförmedlingen påverka fullföljandegraden nämnvärt. Könsskillnaderna är små, även om män tenderar att avbryta kurserna i något högre utsträckning än kvinnor.

### Avbrytare

28 procent av deltagarna svarade att de inte fullföljt sin utbildning. Den vanligaste anledningen till avbrott är att deltagarna har fått arbete vilket kan betraktas som ett avbrott i positiv bemärkelse. Långtidsarbetslösa som under svagare konjunkturlägen har haft små chanser att komma in på arbetsmarknaden väljer att ta tillvara uppkomna arbetstillfällen, även om det samtidigt innebär att de inte uppnår kursmålet. Ett sådant beslut kan vara rationellt om individen upplever att utsikterna för att på lång sikt etablera sig på arbetsmarknaden blir mera gynnsam med arbetslivserfarenhet, än att ha fullföljt en kurs arrangerad av arbetsförmedlingen. Personer med hög utbildningsnivå, har medlemskap i a-kassa och/eller personer som tillhör aktivitetsgarantin är överrepresenterade bland dem som avbryter sin kurs på grund av arbete.

**Figur 1 Deltagare som har fullföljt respektive avbrutit förberedande utbildning fördelat på orsaker och inriktning (procent)**



Figur 1 visar att majoriteten av deltagarna som avbröt en motivationshöjande kurs gjorde det på grund av arbete. Det är möjligt att många deltagare får just det självförtroendelyft som de är i behov av och därmed blir mer attraktiva på arbetsmarknaden, men det kan samtidigt inte uteslutas att innehållet i kurserna är så trivialt att vissa deltagare anstränger sig extra för att komma därifrån. Ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv är båda utfallen positiva, låt vara att vi inte vet något om anställningarnas varaktighet eller omfattning. Av enkätsvaren att döma vittnar de skrivna kommentarerna om att deltagarna i motivationshöjande kurser har starkt varierande omdömen beträffande kursinnehållet.

Enkätresultaten vittnar om att personliga skäl är en vanlig orsak till att många väljer att avbryta kurserna. Sammansättningen av deltagare i förberedande utbildning är komplex och innehåller ofta olika former av hinder som gör att de står långt ifrån arbetsmarknaden. Både hälsa, motivation, social umgängesförmåga och ekonomi kan påverkas negativt av långvarigt utanförskap, vilket gör att denna målgrupp eventuellt inte fullföljer anvisningen. Deltagare som har gått kurser inom det reguljära utbildningsväsendet är överrepresenterade vad gäller avbrott av personliga skäl. Detsamma gäller lågutbildade och funktionshindrade. Utrikes födda är däremot underrepresenterade.

Den tredje bidragande orsaken till den låga fullföljandegraden är att flera deltagare fick avbryta sina kurser av besparingsskäl. Under hösten 2006 reducerades Arbetsmarknadsverkets anslagstilldelning för aktivitetsstöd och program på grund av det goda arbetsmarknadsläget. Detta drabbade framför allt deltagare i utbildningar som arbetsförmedlingen upphandlat. Att kurser lades ned i förtid var en starkt bidragande orsak till den låga fullföljandegraden bland deltagare som läst inriktningen yrkessvenska.

## **Motivation och information**

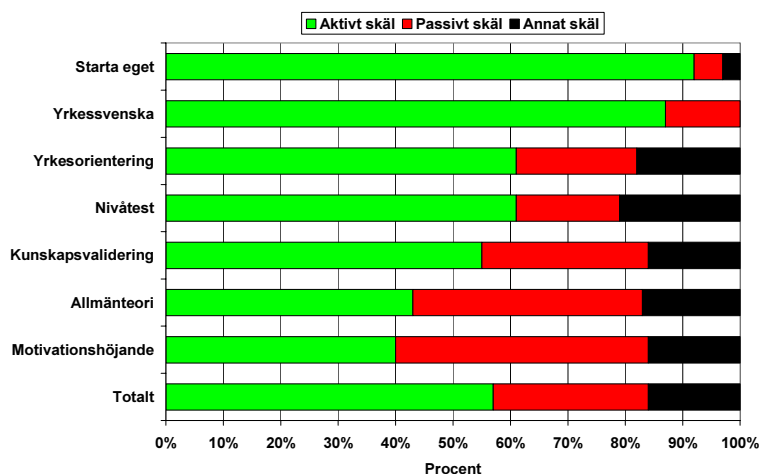
### **Skäl att delta i förberedande utbildning**

En majoritet av deltagarna anger "aktiva" skäl till att gå en förberedande utbildning. Till de vanligaste "aktiva" anledningarna hör vägledningsbehov och förberedelser inför en yrkesutbildning eller för eget entreprenörskap. Ytterligare "aktiva" orsaker som angavs var behov av bedömning av allmänna kunskaper, förbättrande av

språkkunskaper och i viss mån förberedelser inför reguljära studier.<sup>3</sup>

27 procent har angett ”passiva” skäl att gå kursen, vilket här avser att det var ett krav från arbetsförmedlingen, försäkringskassan eller socialtjänsten, alternativt för att ha någonting att göra. Det är en stor andel i jämförelse med liknande undersökningar som AMS har gjort med deltagare i arbetsmarknadsutbildning. Karaktären på målgruppen liksom målsättningen med utbildningsinsatserna skiljer sig dock, vilket förklarar att motivationen inte är lika hög bland deltagare i förberedande utbildning. Ändå är siffran sannolikt underskattad eftersom 16 procent av respondenterna har angett svarsalternativet ”annan” anledning, vilket kan inrymma andra ”passiva” anledningar. Personer som avbrutit kurserna anger oftare ”passiva” skäl än de som fullföljt kurserna.

**Figur 2** Främsta anledningar till att delta i förberedande utbildning fördelat på inriktning (procent)



Figur 2 visar att förekomsten av ”aktiva” skäl generellt sett är vanligast bland deltagare i yrkesförberedande inriktningar som starta eget, yrkessvenska, nivåtest och yrkesorientering, medan ”passiva” anledningar är vanligast bland deltagare i motivationshöjande kurser. Resultatet är knappast förvånande eftersom just bristen på motivation är orsaken till arbetsförmedlingen har anvisat dem

<sup>3</sup> Se appendix 1 för fullständiga svarsalternativ.



sådan plats. Oroande är dock att många som genomgått någon form av validering ser det som ett krav eller tidsfördriv, snarare än en möjlighet till att uppvisa sin reella kompetens. 45 procent av deltagarna som har anvisats förberedande utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet har angett något "passivt" skäl.

Respondenter som angett "passiva" skäl domineras av personer med låg utbildningsnivå, aktivitetsgarantideltagare, funktionshindrade och återfinns i de yngsta respektive äldsta åldersgrupperna. Utrikes födda och personer som saknar kassamedlemskap anger i betydligt större utsträckning "aktiva" skäl. Observera att individerna i nämnda målgrupper ofta sammanfaller med varandra. Exempelvis återfinns många äldre med låg utbildningsnivå i aktivitetsgarantin. Likaså saknar många utrikes födda medlemskap i akassan.

### **Arbetsförmedlingens information**

En förutsättning för att deltagarna ska förstå syftet med den anvisade insatsen är att de har fått information från arbetsförmedlingen om kursinnehållet. 78 procent svarade att så var fallet. De som svarade nekande på frågan återfanns framför allt bland dem som gått kurser i det reguljära utbildningsväsendet. En förutsättning för att anvisa den arbetssökande är dock att insatsen är arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Såväl deltagare som handläggare på arbetsförmedlingen bör därmed vara väl införstådda i vad kursen avser att ge. Framför allt aktivitetsgarantideltagare upplevde att de inte fått information från arbetsförmedlingen.

En följdfråga till dem som angav att de hade fått information om kursen avsåg huruvida informationen utgjorde en adekvat beskrivning av kursinnehållet. Enkätsvaren vittnar om att 64 procent tyckte att informationen var heltäckande, medan ytterligare 28 procent hävdade att den delvis var relevant. De som tyckte att informationen varit missvisande var framför allt de som gått inriktningarna allmänteori och kunskapsvalidering. Så var också fallet med kurser där arbetsförmedlingen inte hade medverkat i någon upphandling.

## Kursinnehåll

Innehållet i kurserna varierar beroende på vilken inriktning och vilket syfte de har. En deltagare i yrkesförberedande kurser<sup>4</sup> bör i stora drag ha en färdigställd plan på hur denne via yrkesutbildning, validering eller någon annan lämplig arbetsmarknadspolitisk insats kan närma sig en anställning. För en deltagare med mer generella behov kan det behövas såväl kartläggning, handlingsplan och självförtroendelyft. Det är samtidigt viktigt att arbetsmarknads-perspektivet hela tiden beaktas.

## Kompetenskartläggning

I genomsnitt 60 procent av deltagarna fick sin kompetens kartlagd. Enligt deltagarnas enkätsvar är kartlägningsinsatserna mest förekommande i yrkesförberedande och motivationshöjande inriktningar. I de allmän-teoretiska kurserna fick endast hälften av deltagarna en genomgång av sina kompetenser. Bland deltagare i reguljära utbildningar var de som fått en kartläggning i minoritet. Den enskilda målgrupp som i minst utsträckning fick sin kompetens kartlagd var funktionshindrade. Detta kan tyckas märkligt eftersom dessa ofta är föremål för eventuell omskolning till ett yrke där deras funktionsnedsättning inte medför någon form av arbetshinder. En kompetensgenomgång borde rimligtvis underlätta vägen till omskolning till ett lämpligt yrke.

## Handlingsplaner

Knappt 30 procent av deltagarna uppgav att de hade en handlingsplan före kursen började och ytterligare 44 procent upprättade en handlingsplan under kursens gång. 28 procent saknade en handlingsplan efter kursen. Förekomsten av att upprätta en handlingsplan var mest frekvent i de motivationshöjande kurserna medan den var minst förekommande i vissa yrkesförberedande inriktningar. Drygt en tredjedel av deltagarna som deltagit i reguljära utbildningar saknade en handlingsplan efter kursens slut.

---

<sup>4</sup> Med yrkesförberedande kurser avses nivåtest, yrkesorientering, kunskapsvalidering, starta eget och yrkessvenska. Med allmänförberedande kurser avses främst motivationshöjning och allmän-teori.

Deltagare med en gedigen utbildningsbakgrund hade relativt ofta en handlingsplan klar redan vid kursinträdet, alternativt gjorde själva en handlingsplan under kursen. De som hade en låg utbildningsnivå fick mest frekvent hjälp att göra en handlingsplan av utbildningsanordnaren. Det sistnämnda gäller även utrikes födda.

### Svårighetsgrad

Sedan tidigare har vi konstaterat att innehållet i de förberedande utbildningarna varierar. Kartläggning av individernas kunskaper och självförtroendeträning är förmodligen inslag som knappast kan graderas som svåra eller lätta. Frågan om kursens svårighetsgrad gäller företrädesvis deltagare som genomgått teoretiska och praktiska övningar, liksom olika former av tester och validering. Kvalifikationsnivån på de utbildningsinslag som finns bör hållas på en rimlig, men samtidigt utmanande nivå, för att deltagarna ska uppleva att den förberedande utbildningen har lett framåt.

Enkätsvaren vittnar om att hälften av deltagarna ansåg att kursen var ganska eller alldeles för lätt. Knappt hälften tyckte att kursen höll en "lagom" nivå. Endast 3 procent upplevde att den var för svår. Den enda målgruppen som i nämnvärd utsträckning uppgav att kursen var för svår var den med mycket låg utbildningsbakgrund. Respondenterna som genomgått nivåtest, yrkessvenska och starta eget var de som i högst utsträckning upplevde att kursen höll en "lagom" nivå.

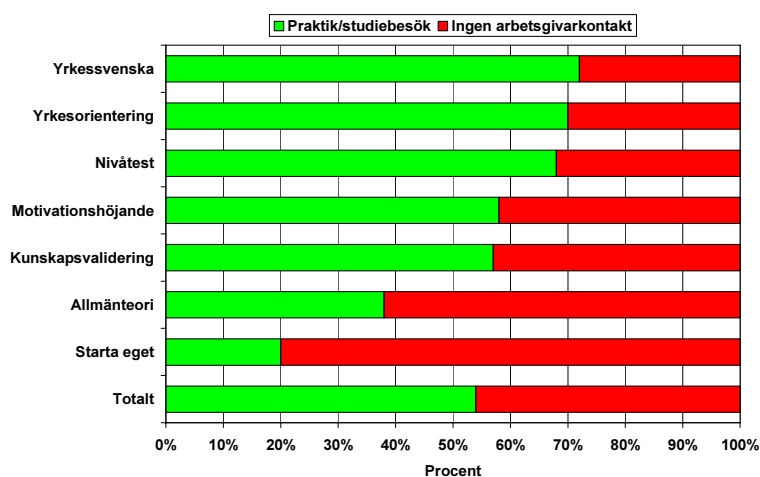
60 procent av deltagarna i motivationshöjande kurser tyckte att den var ganska eller alldeles för lätt. Detta kan vara ett uttryck för att utbildningsinslagen och därmed utmaningen varit för liten, men det kan även vara ett uttryck för att kursen höll för lågt tempo. Bland deltagare som gått kurser i det reguljära utbildningsväsendet uppgav 21 procent att innehållet var alldeles för lätt, vilket kan jämföras med upphandlade utbildningar där motsvarande andel uppgick till 13 procent. Generellt sett vittnar enkätsvaren om att det finns gott om utrymme för att öka svårighetsgraden i de förberedande utbildningarna.

## Arbetsmarknadsperspektiv

Även om de föreberedande utbildningarna oftast saknar direkt yrkesinriktade inslag är det viktigt att deltagarna inser varför de har blivit anvisade sådan plats. Det långsiktiga målet är ju att deltagarna ska erhålla anställning. Det är därför väsentligt att insatserna innehåller arbetsmarknadsnära inslag såsom praktik eller åtminstone studiebesök hos arbetsgivare.

Drygt hälften (54 procent) av deltagarna gjorde praktik eller studiebesök under sin kurs. Vanligast förekommande var det i inriktningar som yrkessvenska, yrkesorientering och nivåtest. Minst förekommande var det i starta eget kurserna samt allmänteoretiska inriktningar. Den låga andelen arbetsgivarkontakter i starta eget kurserna förklaras av att de är korta och fokuserade på att deltagarna ska starta ett eget företag. De allmänteoretiska kurserna skulle däremot förmodligen främjas av mer arbetsrelaterade inslag än att bara bedrivs som traditionell undervisning. Drygt hälften av deltagarna i reguljära utbildningsväsendet hade under sin kurs inte någon arbetsgivarkontakt.

**Figur 3** Andelen deltagare som gjorde praktik eller studiebesök på en arbetsplats under den förberedande utbildningen, fördelat på inriktning (procent)



Medan förekomsten av praktik eller studiebesök skiljer sig avsevärt mellan olika inriktningar, är skillnaderna små inom de olika målgrupperna. Det enda som kan noteras är att utrikes födda har haft relativt mycket arbetsgivarkontakter och att denna förekomst är mindre frekvent bland deltagare med hög utbildningsnivå. Det förklaras dock av att utrikes födda är välrepresenterade i yrkessvenska och högutbildade i starta eget kurser.

### Jobsökar- och vägledningshjälp

Jobsökarverksamhet och vägledning tillhör arbetsförmedlingens kärntjänster. Inte sällan ingår dessa tjänster även i de upphandlade förberedande utbildningarna. Det är därför intressant att uträna huruvida deltagarna upplever om de har fått mera hjälp av en upphandlad aktör än de har fått på arbetsförmedlingen.

40 procent tyckte att de har fått hjälp med jobsökande och/eller vägledning på ett sätt som arbetsförmedlingen inte har erbjudit. 42 procent svarar att de inte fått sådan hjälp och 18 procent hävdar att man har fått ungefär samma hjälp hos anordnaren som på arbetsförmedlingen.

Diskrepanserna blir tydligare när man jämför olika inriktningar eller anordnarformer. De yrkesförberedande inriktningarna har innehållit lite jobsökeri och vägledning, medan deltagarna i framför allt motivationshöjande inriktningar har fått mera hjälp av den externa anordnaren än hos arbetsförmedlingen. Anordnarformen spelar en ganska stor roll i sammanhanget. Kurserna som har anordnats inom det reguljära utbildningsväsendet har haft lite inslag av jobsökeri och vägledning. Aktivitetsgarantideltagare, funktionshindrade och män har fått mindre av denna service av kursanordnaren än de har fått av arbetsförmedlingen.

Av de skriftliga frivilliga kommentarerna som respondenterna i undersökningen hade möjlighet att lämna, kan man utläsa att det var flera som tyckte att det var för lite individuell handledning under kursen. Bristen på enskild hjälp blir sannolikt mest uppenbar för personer som är i behov av vägledning eller har en svag självkänsla. De underliggande problem som vissa arbetsökande har hinner inte komma fram vid kortare samtal med en kursledare. Sannolikt behövs längre och återkommande samtal för att förtroende ska skapas, exempelvis med arbetsförmedlingens egna vägledare.

## Omdömen och värderingar

### Förväntningar

Sannolikt varierar deltagarnas förväntningar beroende på vilket syfte en enskild kurs har. Vi utgår från att en hög andel svar som instämmer i att kursen motsvarade deltagarnas förväntningar bör tolkas som ett fördelaktigt resultat. Det kan dock inte uteslutas att vissa deltagare hade låga förväntningar från början, varför ett instämmande inte nödvändigtvis är positivt.

41 procent av deltagarna svarade att kursen i hög grad motsvarade deras förväntningar, medan 37 procent svarade att den gjorde det i viss mån. 22 procent svarade att den inte alls gjorde det. Svansfrekvensen är som väntat betydligt mer positiv bland deltagare som har fullföljt kurserna, jämfört med deltagare som avbrutit dem. Mest "besvikna" var deltagare i allmänteoretiska och motivationshöjande inriktningar, reguljära utbildningar samt aktivitetsgaranti-deltagare och funktionshindre.

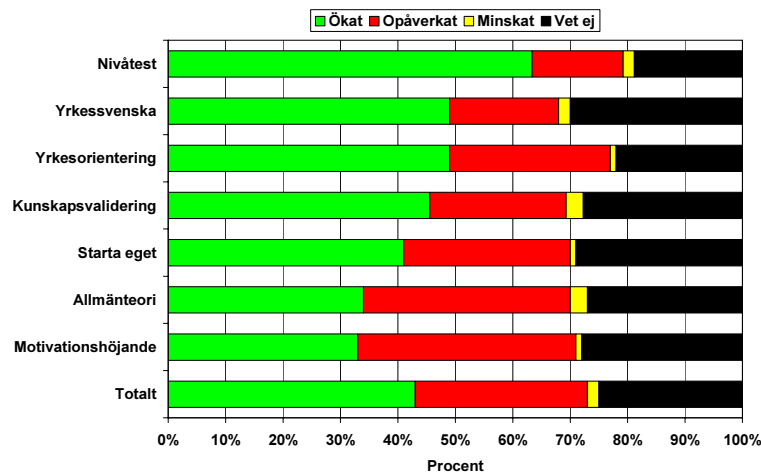
### Bedömning av jobbchanser

Deltagarna tillfrågades huruvida chanserna till att få ett arbete ökade, minskade eller inte påverkades alls till följd av att de gått en förberedande utbildning. Att göra en sådan bedömning är självfallet svårt, vilket också avspeglas i att en fjärdedel av respondenterna väljer att svara "vet ej". De som ändå har gjort en värdering av sina chanser skickar intressanta signaler om hur värdefull kursen har varit för att de ska närma sig en anställning. I och med att kurserna i princip inte innehåller direkt yrkesinriktade utbildningsinslag, är det väsentligt för arbetsmarknadspolitiken att få kunskap om ifall arbetslösa som ofta har en svag ställning på arbetsmarknaden upplever att de har fått en skjuts närmare arbetsmarknaden genom att ha deltagit i en förberedande utbildning.

I genomsnitt 43 procent av deltagarna angav att chanserna till arbete hade ökat. Om de som avbrutit kurserna exkluderas ökar andelen till 48 procent. De överlägset mest optimistiska bedömningarna gjordes av personer som gått med inriktningen nivåtest (se figur 4). Resultatet är ganska väntat eftersom denna inriktning innehåller tydligast yrkesförberedande inslag. Det bör även noteras att deltagarna i yrkessvenska vilka helt domineras av utrikes födda är relativt optimistiska. Att deltagarna i starta eget kurserna har

lämnat mindre optimistiska svar beror sannolikt på att utformningen av frågan inte var anpassad för dem, eftersom intentionerna hos dem är att skaffa försörjning genom egen näringsverksamhet.

**Figur 4** Deltagarnas upplevelser om huruvida den förberedande utbildningen har påverkat deras chanser att få arbete, fördelat på inriktning (procent)



Mest pessimistiska i sina bedömningar var deltagare som gått motivationshöjande och allmänteoretiska kurser. I de fallen dessa kurser inte var upphandlade blir resultaten ännu tydligare. Endast var femte deltagare som genomgått en motivationshöjande kurs vid en folkhögskola eller kommun bedömde att jobbchanserna hade ökat.

Oavsett vilken inriktning deltagarna genomgått upprepar sig det tidigare mönstret att aktivitetsgarantideltagare, funktionshindrade, äldre arbetssökande och personer med låg utbildningsnivå är mindre optimistiska än övriga målgrupper vad gäller framtidstron. Enkätsvaren visar dock att en primärt negativ inställning hos en deltagare kan förändras. En fjärdedel av deltagarna som angav ett "passivt" skäl att gå en förberedande utbildning, upplevde att deras chanser till arbete hade ökat på grund av kursen. Mervärdet av förberedande utbildningar ökar för varje deltagare som inledningsvis är omotiverad, men som efter kursen bedömer att chansen till arbete har ökat.

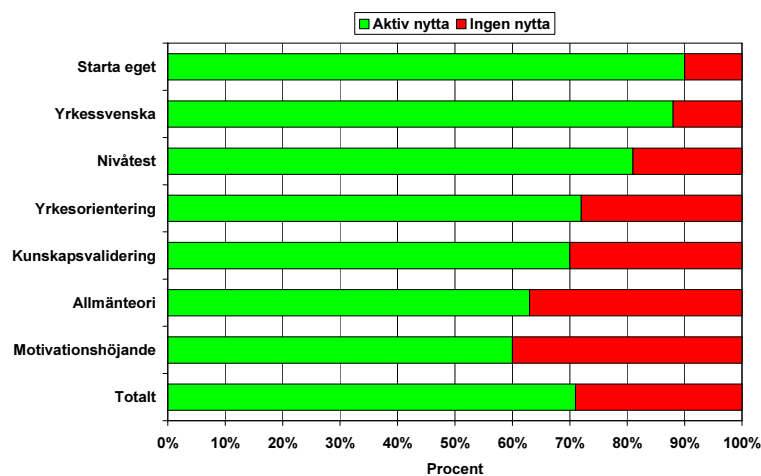
## Värderad nytta

Deltagarnas värderade nytta av kursen som helhet sammanfattar relativt väl de omdömen som hittills har presenterats. 71 procent har valt att ange någon form av "aktiv" nytta, dvs. att de har förbättrat sina teoretiska kunskaper, har fått hjälp att välja yrkesinriktning eller starta eget företag, eller har fått en professionell bedömning av sina generella kunskaper. 29 procent har således svarat att de inte har haft någon nytta alls av kursen. Som väntat är deltagare som fullföljt utbildningarna betydligt mer generösa i sina omdömen än de som avbrutit. I den sistnämnda gruppen svarade 46 procent att de inte haft någon nytta av kursen.

Mest nöjda med kursen är starta eget deltagarna där nio av tio starta eget deltagare angav att de hade nytta av kursen. Nästan lika högt betyg gav deltagarna i yrkessvenska som helt domineras av utrikes födda och där relativt få är medlemmar i någon a-kassa. De angav företrädesvis att de fått teoretiska kunskaper. Åtta av tio deltagare i inriktningen nivåtest angav att de hade nytta av kursen och då framför allt i form av yrkesvalet. Missnöjet var störst bland deltagare i motivationshöjande kurser där 40 procent svarade att de inte hade någon nytta av kursen. Även om majoriteten av deltagarna som gått allmän teori angav att de hade tillskansat sig teoretiska kunskaper eller någon annan form av aktiv nytta, uppgav så många som 37 procent att de inte hade någon nytta alls av kursen.



**Figur 5** Andel deltagare som svarat på vilken nytta kursen har haft, fördelat på inriktning (procent)<sup>5</sup>



En jämförelse mellan olika anordnarformer vittnar om att deltagare som gått en kurs som arbetsförmedlingen hade upphandlat upplevde betydligt högre nytta, än de som gått en kurs vid folkhögskola eller hos kommunen.

43 procent av aktivitetsgarantideltagarna och 38 procent av de funktionshindrade har inte haft någon nytta av kursen. Avsaknaden av nytta upplevdes som störst i de yngsta och äldsta åldersgrupperna.

### Utfall efter förberedande utbildning

Den centrala frågeställningen vid en enkätundersökning om en arbetsmarknadspolitisk insats är normalt om den har lett till att deltagaren har fått arbete. Självfallet är denna fråga viktig även efter förberedande utbildning, men tolkningen av svaren är inte lika självklar som efter en yrkesutbildning. De förberedande kurserna förväntas föra deltagaren vidare till en yrkesspecifik insats, vilken nödvändigtvis inte är avklarad efter de sex månader som förflutit mellan avslutad förberedande utbildning och tidpunkten för enkät-svaret. Vi utgår dock från att i första hand tolka hög sysselsätt-

<sup>5</sup> Avser fråga 11 i enkäten.

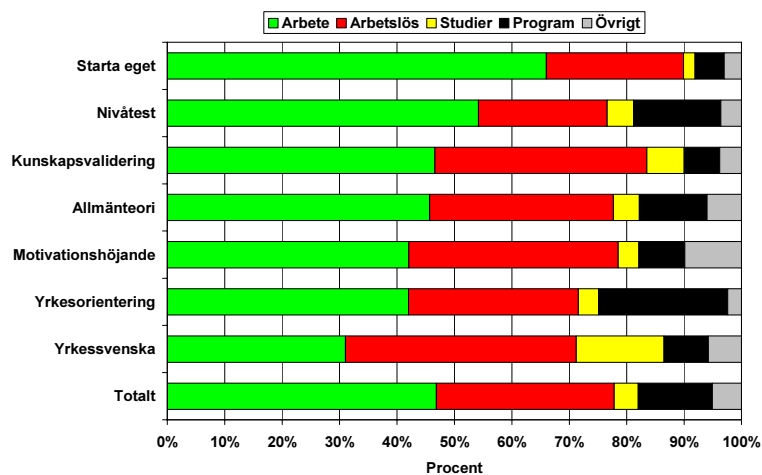
ningsgrad som ett positivt utfall, för att sedan närmare kommentera andra utfall vid de tillfällen där det är uppenbart att även dessa kan betraktas som positiva.

### Sysselsättningsgrad

Enligt deltagarnas enkätsvar befann sig i genomsnitt 47 procent i arbete sex månader efter den avslutade förberedande utbildningen. Andelen i arbete uppgick till 49 procent bland avbrytarna och 46 procent bland fullföljarna. Det är inget överraskande resultat, eftersom vi sedan tidigare vet att många som avbröt sin kurs gjorde det på grund av att de fått arbete. Under den starka konjunkturen har de även lyckats behålla arbetet.

Andelen som var öppet arbetslösa ett halvår efter kursen uppgick till 31 procent, medan 13 procent uppgav att de befann sig i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Endast 4 procent bedrev studier i det reguljära utbildningsväsendet och 5 procent uppgav att de gjorde något ”annat”. Det sistnämnda tolkas som att de vid enkät-tillfället inte tillhör arbetskraften.

**Figur 6** Sysselsättningssituation sex månader efter avslutad förberedande utbildning, fördelat på inriktning (procent)



## Inriktningar

Sysselsättningsgraden uppgick till 66 procent bland deltagare som gått starta eget kurser. Den höga förvärvsfrekvensen består i såväl försörjning genom egen näringsverksamhet, som anställningar. Dessa deltagare är för övrigt underrepresenterade i alla andra här presenterade utfall. Det bör även påpekas att deltagare som fullföljt starta eget kurserna hade arbete i betydligt högre utsträckning än de som hade avbrutit.

54 procent av deltagarna i nivåtest angav att de hade arbete. Fullföljarna hade arbete i något högre utsträckning än avbrytarna. En av fem var arbetslös medan relativt många befann sig i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Registerdata om deltagarna vittnar om att i stort sett samtliga övergår från nivåtest till program avser arbetsmarknadsutbildning.

Utfallen för deltagarna i kunskapsvalidering och allmän teori motsvarade i stora drag genomsnittet för alla förberedande utbildningar. Nämnvärda skillnader var att förekomsten av arbetslöshet och reguljära studier var något mer frekvent i kunskapsvalidering och utfall i form av nytt arbetsmarknadspolitiskt program eller lämnat arbetskraften var vanligare bland deltagare som gått allmän teoretisk inriktning. I den sistnämnda inriktningen var det också en större andel avbrytare som hade arbete, jämfört med fullföljare.

42 procent av deltagarna i yrkesorientering respektive motivationshöjning hade arbete vid enkät tillfället, men där upphör dock likheterna. Deltagarna i motivationshöjande kurser var arbetslösa eller hade lämnat arbetskraften i betydligt högre grad än bland dem som gått en yrkesorientering. I sistnämnda grupp var det däremot vanligt att deltagarna befann sig i en arbetsmarknadsutbildning vid enkät tillfället. Det kan också nämnas att sysselsättningsandelen förändrades avsevärt för deltagare i motivationshöjande kurser vid en uppdelning på fullföljare och avbrytare. 37 procent av fullföljarna hade arbete, medan samma andel uppgick till 54 procent för avbrytare.

Figur 6 ger en tydlig fingervisning om att yrkessvenska är den inriktning med minst fördelaktigt utfall. Endast 31 procent hade arbete och arbetslösheten bland deltagarna uppgick till 40 procent. Dessa utfall ska dock bedömas i ljuset av deltagarna i yrkessvenska varit mera nöjda med sin kurs än deltagare i de flesta andra inriktningar. Det långsiktiga syftet med insatsen avspeglas bland annat i

att en jämförelsevis hög andel av dessa deltagare vid enkättillfället hade gått vidare till vidare studier i det reguljära utbildningsväsendet.

## Målgrupper

Enkätsvaren vittnar om att skillnaderna i utfall mellan kvinnor och män i stort sett är obefintliga. Däremot går det att identifiera tydliga skillnader vad gäller ålder. Yngre åldersgrupper har lättare att få arbete vid högkonjunktur vilket också visar sig i denna enkät. Drygt 50 procent av deltagare yngre än 35 år uppgav att de hade arbete, medan motsvarande andel endast uppgick till 33 procent för personer som passerat 55 år. I den sistnämnda gruppen var förekomsten av arbetslöshet, nytt arbetsmarknadspolitiskt program eller lämnat arbetskraften relativt hög.

Deltagare som är utrikes födda eller saknar kassamedlemskap sammanfaller i hög grad. Utfallen tyder i båda fallen på en relativt låg sysselsättningsgrad (cirka 40 procent) och ganska hög arbetslöshet (cirka 35 procent). Däremot är det få som lämnar arbetskraften. Dessa resultat gäller för övrigt även lågutbildade.

Aktivitetsgarantideltagare och funktionshindrade är de målgrupper som uppvisade mest negativa utfall. Endast en tredjedel hade arbete och andelen som var arbetslösa eller i ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program var hög. Därtill hade jämförelsevis många lämnat arbetskraften.

Sambandet mellan sysselsättningsgrad och långtidsarbetslöshet förefaller dock vara svagt. 45 procent av deltagarna med en oavbruten inskrivningstid på arbetsförmedlingen i mer än två år angav att de hade arbete. Utfallet var detsamma om villkoret i stället ändrades till en sammanlagd inskrivningstid (flera ej sammanhängande perioder) på minst 5,5 år.

## Jämförelser med registerstatistik

Enkätundersökningen påvisar att deltagarna har arbete i betydligt högre utsträckning än de resultat som AMS har redovisat för förberedande utbildning under senare år. En förklaring till detta är att deltagarna fick besvara enkäten under april och maj månad 2007 när högkonjunkturen var mycket stark. Den stora efterfrågan på

arbetskraft har medfört att många arbetssökande som tidigare har haft svårt att finna ett arbete, hade det vid enkättilfället. Detta kommer sannolikt att ge utslag även i AMS uppföljningsrapport för arbetsmarknadspolitiska program för år 2007.

Därutöver finns det flera förklaringar av mätteknisk natur. AMS resultat efter arbetsmarknadspolitiska program redovisar registrerad status för deltagaren exakt 90 dagar efter avslutad insats. Enkäten har i detta fall skickats ut ungefär sex månader efter kursavslutet. Individen har i enkätundersökningen således haft ytterligare tre månader på sig att etablera sig på arbetsmarknaden. En annan faktor är att individen bedömer själv om denne har arbete, vilket i vissa fall kan sammanfalla med att arbetsförmedlingen har anvisat vederbörande till ett arbetsmarknadspolitiskt program som inte räknas som arbete. Ett exempel på sådant program är start av näringsverksamhet.

Ett känt problem är att AMS registeruppföljning av programdeltagare ofta lider av ofullständig information. Om en individ underlåter att informera arbetsförmedlingen om att denne har ett arbete, sker heller ingen registrering av att så är fallet. Den arbetssökande kommer sedermera att avregistreras från arbetsförmedlingen av okänd orsak, vilket i statistiken framstår som ett misslyckande. Den korrekta informationen uppdagas dock vid ett enkätutskick direkt till berörd individ. Då förberedande utbildning är en arbetsmarknadspolitisk insats som inte har prioriterats på samma sätt som den målstyrda arbetsmarknadsutbildningen, har inte handläggarna haft tillräckliga incitament att säkra denna uppföljning.

Det är således mycket som tyder på att AMS registerstatistik gällande utfallet av förberedande utbildning är underskattad, men det bör även påpekas att resultaten från en enkätundersökning som denna kan vara överskattade. Arbetssökande som har varit framgångsrika att hitta ett jobb kan vara mera benägna att svara på en enkät, än de som inte har funnit ett arbete eller i generell bemärkelse är missnöjda med arbetsförmedlingens verksamhet.

## Erfarenhet av tidigare arbete

Resterande frågor berör endast deltagare som svarade att de hade arbete vid enkätstillfället. Frågorna behandlar huruvida individerna har återgått till samma arbetsgivare eller samma yrke samt om de anser att de har nytta av kursen i sitt nuvarande arbete.

Det goda konjunkturläget som rådde vid undersökningsperioden har sannolikt gynnat deltagarnas yrkesmässiga rörlighet samtidigt som de har fått ett vidgat utbud av arbetsgivare med rekryteringsbehov. Förutom konjunkturreffekten kan även den förberedande utbildningen ha haft en positiv effekt i form av ökade kunskaper eller ökat självförtroende. En hög andel deltagare som har fått anställning hos en arbetsgivare de förut inte arbetat hos eller inom ett yrke tidigare inte arbetat i, bör således tolkas som ett positivt utfall.

Det bör i sammanhanget påpekas att många deltagare i nivåtest, yrkesorientering och kunskapsvalidering även hunnit genomgå en arbetsmarknadsutbildning före enkätstillfället. Sannolikt är det främst yrkesutbildningen som har varit orsaken till deltagarna har kunnat börja ett nytt yrke. De förberedande utbildningarna kan dock ha utgjort en förutsättning för att individerna skulle lyckas med yrkesutbildningen.

## Arbetsgivare

65 procent av deltagarna som uppgav att de hade anställning hos en ny arbetsgivare och 23 procent hade återvänt till en tidigare bekant arbetsgivare. Resterande 12 procent uppgav att de arbetade med sitt eget företag. Det sistnämnda var självfallet vanligast bland deltagare som gått starta eget kurser. Nästan hälften av deltagarna som hade genomfört starta eget utbildningar sysselsattes med egen näringsverksamhet, övriga hade således anställning.

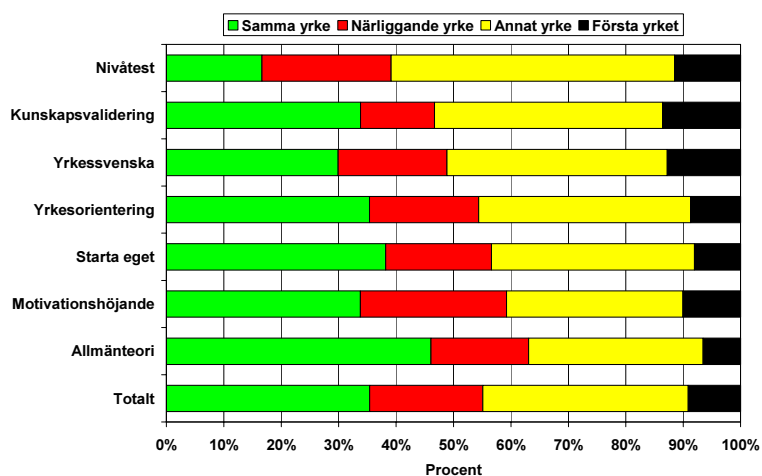
Förekomsten av anställning hos en ny arbetsgivare var högst bland deltagare i yrkessvenska och nivåtest. Deltagare i yrkesorientering och allmän teori återvände mest frekvent till en tidigare arbetsgivare. 30 procent av de personer som gått förberedande utbildning i det reguljära utbildningsväsendet hade anställning hos en tidigare arbetsgivare. Därutöver kan nämnas att kvinnorna i betydligt högre utsträckning återvände till en tidigare arbetsgivare (28 procent) jämfört med männen (18 procent). En förklaring till

detta är sannolikt att kvinnornas sysselsättning ofta koncentreras till större arbetsgivare såsom kommun eller landsting.

## Yrke

En knapp majoritet av deltagarna återvände till ett yrke som var av samma, eller åtminstone likartad karaktär, som de hade före de anmälde sig på arbetsförmedlingen. 36 procent arbetade i ett helt annat yrke och för resterande nio procent var det första yrket överhuvudtaget.

**Figur 7** Andel deltagare som har återgått till ett gammalt yrke, närliggande yrke, helt annat yrke eller som har sitt första jobb, fördelat på inriktning (procent)



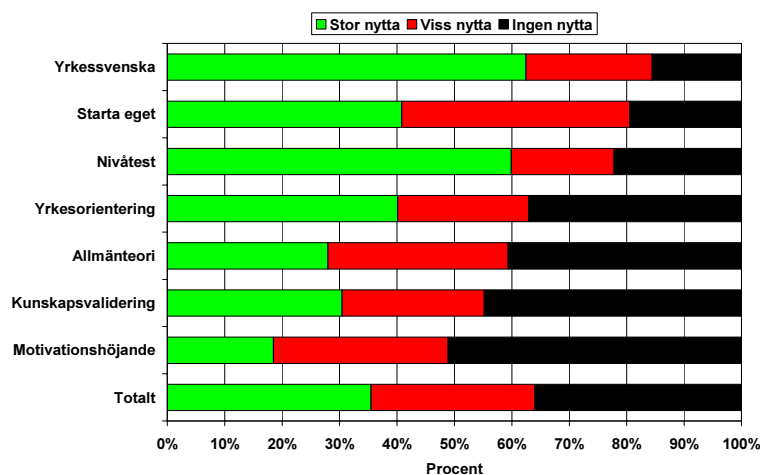
Figur 7 visar att drygt 60 procent av deltagarna i nivåtest arbetade i ett helt nytt yrke. Inriktningen nivåtest är förmodligen den variant av förberedande utbildning som mest omsorgsfullt preparerar deltagarna för en ny yrkeskarriär. Även deltagarna i valideringskurser och yrkessvenska började i relativt stor utsträckning arbeta i yrken de tidigare inte haft erfarenheter av. Här fanns det mer specifikt den största andelen som tidigare inte haft något arbete. Förekomsten av att arbeta i ett sedan tidigare bekant yrke, var mest förekommande bland deltagarna i allmän teori och motivationshöjning, vilka till stor del gått kurser i det reguljära utbildningsväsendet.

När det gäller olika målgrupper kan det nämnas att kvinnor, högutbildade och äldre var de som i generellt störst utsträckning stannade kvar i samma yrke de haft tidigare. Förekomsten av att byta till ett helt annat yrke var relativt stor bland män, personer med gymnasial utbildning och i viss mån även bland aktivitetsgarantideltagare. Personer utan kassamedlemskap och yngre var som väntat de som nu fick sitt första arbete.

### Värderad nytta för sysselsatta

35 procent av deltagarna uppgav att de hade stor nytta och ytterligare 29 procent angav att de hade viss nytta av kursen i sitt arbete. Resterande 36 procent uppgav att de inte hade någon nytta av kursen. Omdömena varierar dock påtagligt beroende på vilken grad av direkt yrkesrelaterade moment kursen har innehållit. Ju mer konkreta yrkesinslag kurserna har innehållit, desto mer troligt är det att deltagarna upplever att de har en praktisk nytta av utbildningen i arbetet.

**Figur 8** Deltagarnas upplevda nytta av den förberedande utbildningen i arbetet, fördelat på inriktning (procent)<sup>6</sup>



<sup>6</sup> Avser fråga 17 i enkäten.



Figur 8 visar att deltagarna som gått inriktningen yrkessvenska upplever sig ha störst nytta av kursen i arbetet. Även deltagarna i starta eget och nivåtest föreföll kunna dra väsentlig nytta av kursen i sitt arbete. Minst nytta hade de som gått någon motivationshöjande kurs. Detta är tämligen väntat med tanke på avsaknaden av yrkesspecifika utbildningsinslag. Ett förbättrat självförtroende ökar chansen till anställning, men är knappast lika värdefull vid utförandet av arbetsuppgifterna. Det är möjligt att deltagarna som genomgått validering har resonerat på liknande vis. Valideringen syftar till att individen får ett bevis för dennes reella kompetens, inte att få lärdom om nya kunskaper.

Bland de olika målgrupperna hävdade framför allt de utrikes födda att de hade nytta av utbildningen. De målgrupper som uppgav att de hade minst nytta av kursen i arbetet var aktivitetsgarantideltagare samt personer i de yngsta och äldsta åldersgrupperna.

## Appendix 1: Enkätformulär







## Appendix 2: Teknisk beskrivning med bakgrundsvariabler

Datamaterialet i studien består dels av enkätsvar, dels av uppgifter från AMS datalager. Individerna i databasen har avidentifierats. I målpopulationen ingår individer som har slutat en förberedande utbildning under fjärde kvartalet 2006. Deltagare som under våren 2007 återigen befann sig i samma förberedande utbildning har rensats bort före urvalsdragningen.

### *Urvalsförfarande*

Bruttopopulation	11 787
Nettourval	5 011
Bortfall	-1 951
Enkätsvar	3 060
Svarsfrekvens	61 %

Ur bruttopopulationen har drygt 5 000 individer dragits med hjälp av ett stratifierat urval (se metodavsnitt). Övertäckningen består av individer som inte tillhör undersökningspopulationen, vilket exempelvis kan innebära att individen enligt egen utsago inte slutat någon utbildning under fjärde kvartalet 2006 alternativt saknar användbar adress.

### **Bortfallsanalys**

Bortfall utgörs av individer som inte hört av sig, ej önskat delta, varit förhindrade att delta eller gett ofullständiga svar. Mer detaljerad information om bortfall framgår av tabellen nedan, där vissa bakgrundsvariabler för svarande och bortfall presenteras i antal och andelar.

Vad som är karaktäristiskt för bortfallsgruppen i jämförelse med svarandegruppen är att den innehåller betydligt större andel män än kvinnor, markant större andel ungdomar än äldre och avsevärt högre andel med grundskoleutbildning än eftergymnasial utbildning. Den varierande graden av bortfall i de stratifierade variablerna har varit möjliga att justera genom viktning. Resultaten kan dock vara överskattade, då det är möjligt att de som har lyckats med sina

utbildningar har en större benägenhet att svara på enkäten än de som har misslyckats.

### Bakgrundsvariabler

	Svarande antal	Svarande andel	Bortfall antal	Bortfall andel
<b>Totalt</b>	3 060	61	1 951	39
<b>Kön</b>				
Män	1 495	55	1 243	45
Kvinnor	1 565	69	708	31
<b>Åldersgrupper</b>				
18-24	440	44	566	56
25-34	748	54	647	46
35-44	668	61	422	39
45-54	640	78	185	22
55-	564	81	131	19
<b>Utbildningsbakgrund</b>				
Grundskola	766	57	577	43
Gymnasium	1 433	58	1 031	42
Eftergymnasial	861	72	343	28
<b>Födelseland</b>				
Svenskt	2 107	60	1 384	40
Utländskt	953	63	567	37
<b>Funktionshinder</b>				
Ja	489	60	320	40
Nej	2 571	61	1 631	39
<b>Inriktning</b>				
Allmän teori	535	64	296	36
Yrkesorientering	639	58	458	42
Yrkessvenska	130	61	82	39
Starta eget	499	70	214	30
Motivationshöjande	514	61	332	39
Nivåtest	422	59	298	41
Kunskapsvalidering	319	54	271	46
<b>Utbildningstyp</b>				
Upphandlad utbildning	2 661	61	1 690	39
Reguljär utbildning	178	58	128	42
Externt upphandlad utbildning	221	62	133	38
<b>Medlemskap a-kassa</b>				
Ja	2 640	63	1 543	37
Nej	420	51	408	49
<b>Deltagare i aktivitetsgarantin</b>				
Ja	484	63	281	37
Nej	2 576	61	1 672	39

## Urvalets representation i respektive inriktning fördelat på olika bakgrundsvariabler

Tabellerna redovisar hur urvalet i respektive inriktning av förberedande utbildning fördelar sig på de bakgrundsvariabler som är av störst intresse i rapporten. Deltagarnas representation är viktad och presenteras genomgående som andelar (med undantag av tabell 2i och 2j som avser antal dagar).

### 2a. Kön (andelar)

Inriktning	Kvinnor	Män
Allmän teori	55	45
Yrkesorientering	52	48
Yrkessvenska	48	52
Starta eget	51	49
Motivationshöjande	58	42
Nivåtest	24	76
Kunskapsvalidering	34	66
<b>TOTALT</b>	<b>50</b>	<b>50</b>

### 2b. Åldersgruppering (andelar)

Inriktning	<25 år	25–34 år	35–44 år	45–54 år	>54 år
Allmän teori	15	22	23	24	16
Yrkesorientering	16	26	25	23	10
Yrkessvenska	9	40	28	19	5
Starta eget	9	31	39	15	5
Motivationshöjande	13	25	23	24	15
Nivåtest	33	33	22	10	2
Kunskapsvalidering	37	24	21	15	4
<b>TOTALT</b>	<b>17</b>	<b>27</b>	<b>25</b>	<b>20</b>	<b>10</b>



## 2c. Utbildningsnivå (andelar)

Inriktning	Grundskola	Gymnasium	Högskola
Allmän teori	25	47	28
Yrkesorientering	26	52	22
Yrkessvenska	34	23	43
Starta eget	11	49	40
Motivationshöjande	23	45	32
Nivåtest	24	65	11
Kunskapsvalidering	28	50	22
<b>TOTALT</b>	<b>23</b>	<b>50</b>	<b>27</b>

## 2d. Födelseland (andelar)

Inriktning	Utrikes	Sverige
Allmän teori	34	66
Yrkesorientering	33	67
Yrkessvenska	98	2
Starta eget	19	81
Motivationshöjande	28	72
Nivåtest	26	74
Kunskapsvalidering	38	62
<b>TOTALT</b>	<b>32</b>	<b>68</b>

## 2e. Funktionshinder (andelar)

Inriktning	Ja	Nej
Allmän teori	23	77
Yrkesorientering	13	87
Yrkessvenska	6	94
Starta eget	8	92
Motivationshöjande	28	72
Nivåtest	9	91
Kunskapsvalidering	9	91
<b>TOTALT</b>	<b>17</b>	<b>83</b>

## 2f. Deltagare i aktivitetsgarantin (andelar)

Inriktning	Ja	Nej
Allmänt teori	25	75
Yrkesorientering	11	89
Yrkessvenska	5	95
Starta eget	12	88
Motivationshöjande	19	81
Nivåtest	6	94
Kunskapsvalidering	10	90
<b>TOTALT</b>	<b>15</b>	<b>85</b>

## 2g. Medlemskap i a-kassa (andelar)

Inriktning	Ja	Nej
Allmänt teori	87	13
Yrkesorientering	86	14
Yrkessvenska	34	66
Starta eget	95	5
Motivationshöjande	92	8
Nivåtest	82	18
Kunskapsvalidering	72	28
<b>TOTALT</b>	<b>86</b>	<b>14</b>

## 2h. Utbildningstyp/anordnarform (andelar)

Inriktning	Upphandlad av Af	Reguljärt	Externt finansierad
Allmänt teori	85	11	4
Yrkesorientering	93	3	4
Yrkessvenska	75	7	18
Starta eget	88	0	12
Motivationshöjande	79	9	12
Nivåtest	98	0	2
Kunskapsvalidering	92	3	5
<b>TOTALT</b>	<b>88</b>	<b>6</b>	<b>7</b>

## 2i. Antal dagar i utbildning (kalenderdagar)

Inriktning	Medelvärde	Median
Allmän teori	73	49
Yrkesorientering	49	33
Yrkessvenska	97	75
Starta eget	38	26
Motivationshöjande	67	54
Nivåtest	28	26
Kunskapsvalidering	40	26
<b>TOTALT</b>	<b>56</b>	<b>34</b>

## 2j. Genomsnittligt antal dagar inskriven på arbetsförmedlingen

Inriktning	Antal dagar aktuell inskrivningsperiod	Antal dagar för alla inskrivningsperioder
Allmän teori	880	2318
Yrkesorientering	595	1950
Yrkessvenska	509	993
Starta eget	448	1921
Motivationshöjande	808	2314
Nivåtest	497	1575
Kunskapsvalidering	492	1651
<b>TOTALT</b>	<b>689</b>	<b>2011</b>

## 2k. Andel som gick direkt från förberedande utbildning till arbetsmarknadsutbildning

Inriktning	Procent
Allmän teori	2
Yrkesorientering	30
Yrkessvenska	3
Starta eget	0
Motivationshöjande	1
Nivåtest	30
Kunskapsvalidering	17
<b>TOTALT</b>	<b>13</b>

### Appendix 3: Tabeller med svarsfrekvens enkätfrågor

Tabellerna redovisar den viktade svarsfrekvensen i form av andelar för respektive enkätfråga. Uppgifterna avser samtliga personer som fullföljt respektive avbrutit förberedande utbildning under fjärde kvartalet 2006. Personer som deltagit i utbildning under hösten 2006 och fortsatt samma utbildning under våren 2007 är exkluderade.

#### 1. Gick Du färdigt kursen?

Svarsalternativ	Kvinnor	Män	Totalt
1. Ja	73,4	69,9	71,7
2. Nej	26,6	30,1	28,3
<b>TOTALT</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

#### 2. Varför avbröt Du kursen?

Svarsalternativ	Kvinnor	Män	Totalt
1. Fick ett arbete	40,0	42,0	41,0
2. Påbörjade en arbetsmarknadsutbildning	2,6	5,7	4,2
3. Påbörjade reguljära studier	2,9	1,9	2,4
4. Kursen lades ned	8,8	11,2	10,1
5. Avbröt av personliga skäl	24,1	17,1	20,4
6. Annan orsak	21,6	22,0	21,9
<b>TOTALT</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

## 3. Vilken var den främsta anledningen till att Du gick kursen?

Svarsalternativ	Fullföljare			Avbrytare		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
1. Behövde vägledning	19,3	14,6	17,1	19,0	16,1	17,5
2. Behövde en bedömning av mina allmänna kunskaper	5,6	6,2	5,8	5,6	5,5	5,5
3. Behövde förbereda mig inför fortsatta teoretiska studier	2,2	0,6	1,4	3,2	3,3	3,2
4. Behövde förbereda mig inför en yrkesutbildning	11,0	16,0	13,4	11,9	22,0	17,2
5. Behövde förbättra mina språkkunskaper	3,1	4,4	3,7	8,1	3,9	5,9
6. För att kunna starta eget företag	16,4	16,6	16,5	3,6	5,1	4,4
7. Det var ett krav från Af/Fk/Soc	16,7	18,1	17,4	23,4	23,4	23,4
8. För att ha någonting att göra	8,5	7,4	7,9	11,6	8,5	10,0
9. Annan anledning	17,2	16,1	16,7	13,7	12,1	12,9
<b>TOTALT</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

## 4. Gjordes någon kartläggning av Dina kompetenser under kursen?

Svarsalternativ	Fullföljare			Avbrytare		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
1. Ja	60,4	65,9	63,1	47,4	51,7	49,7
2. Nej	39,6	34,1	36,9	52,6	48,3	50,3
<b>TOTALT</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

## 5. Utarbetade Du under kursen en handlingsplan för vad Du skulle göra för att öka

Svarsalternativ	Fullföljare			Avbrytare		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
1. Gjorde en handlingsplan själv	21,3	17,0	19,2	13,2	12,9	13,0
2. Fick hjälp att göra en handlingsplan	27,5	27,2	27,3	25,1	23,2	24,1
3. Nej	23,7	24,3	24,0	36,8	37,4	37,1
4. Hade en handlingsplan innan kursen började	27,4	31,5	29,4	25,0	26,6	25,8
<b>TOTALT</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

### 6. Gjorde Du under kursen någon praktik eller studiebesök på en arbetsplats?

Svarsalternativ	Fullföljare			Avbrytare		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
1. Gjorde praktik	24,7	25,2	24,9	22,2	20,2	21,2
2. Gjorde studiebesök	17,6	18,2	17,9	18,5	16,3	17,3
3. Gjorde både praktik och studiebesök	12,9	14,3	13,6	8,6	8,5	8,6
4. Nej, ingenting av detta	44,9	42,3	43,6	50,6	55,0	52,9
<b>TOTALT</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

### 7. Fick Du innan kursen började information om vad den skulle innehålla och vad den skulle leda till för just Dig?

Svarsalternativ	Fullföljare			Avbrytare		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
1. Ja	79,8	79,5	79,6	74,2	73,8	74,0
2. Nej	20,2	20,5	20,4	25,8	26,2	26,0
<b>TOTALT</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

### 8. Stämde informationen med vad Du sedan var med om under kursen?

Svarsalternativ	Fullföljare			Avbrytare		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
1. Ja	65,0	68,0	66,5	57,5	57,9	57,7
2. Ja, men bara delvis	28,5	25,9	27,2	30,9	29,7	30,3
3. Nej	6,5	6,1	6,3	11,5	12,5	12,0
<b>TOTALT</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

### 9. Anser Du att innehållet i kursen var för lätt eller för svårt för Dig?

Svarsalternativ	Fullföljare			Avbrytare		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
1. Alldeles för lätt	12,8	13,0	12,9	14,1	15,7	15,0
2. Ganska lätt	34,1	37,7	35,8	36,2	32,8	34,4
3. Lagom svårt	50,7	47,4	49,1	42,0	46,6	44,4
4. Alldeles för svårt	2,4	1,9	2,2	7,7	4,9	6,2
<b>TOTALT</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

10. Fick Du under kursen hjälp med jobbsökande eller vägledning som Du inte fått på arbetsförmedlingen?

Svarsalternativ	Fullföljare			Avbrytare		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
1. Ja	46,0	40,8	43,4	32,4	31,5	31,9
2. Nej	36,7	42,5	39,5	48,4	49,4	48,9
3. Ungefär samma på kursen och arbetsförmedlingen	17,4	16,8	17,1	19,2	19,1	19,2
<b>TOTALT</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

11. Vad har varit den största nyttan av kursen?

Svarsalternativ	Fullföljare			Avbrytare		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
1. Förbättrade mina teoretiska kunskaper	23,6	23,0	23,3	21,5	19,0	20,2
2. Fick hjälp att välja yrkesinriktning	22,5	26,8	24,6	15,3	21,8	18,7
3. Har startat eget företag	9,5	9,5	9,5	1,8	1,4	1,6
4. Fick en professionell bedömning av mina allmänna kunskaper	21,8	18,0	19,9	14,1	13,6	13,8
5. Har inte haft någon nytta av kursen	22,7	22,6	22,7	47,4	44,1	45,7
<b>TOTALT</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

12. Hur tror Du att Dina chanser att få jobb påverkats av att Du har gått kursen?

Svarsalternativ	Fullföljare			Avbrytare		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
1. Har ökat	43,4	51,9	47,5	28,0	30,6	29,4
2. Har inte påverkats	30,8	25,6	28,4	37,2	35,3	36,2
3. Har minskat	1,4	1,0	1,2	2,6	2,7	2,7
4. Vet ej	24,4	21,5	23,0	32,3	31,4	31,8
<b>TOTALT</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

### 13. Motsvarade kursen som helhet de förväntningar Du hade innan kursen började?

Svarsalternativ	Fullföljare			Avbrytare		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
1. Ja, i hög grad	44,6	46,0	45,3	25,7	30,6	28,3
2. Ja, men bara delvis	37,1	37,7	37,4	40,4	35,2	37,7
3. Nej	18,3	16,3	17,3	33,9	34,2	34,1
<b>TOTALT</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

### 14. Vilken är Din nuvarande sysselsättning?

Svarsalternativ	Fullföljare			Avbrytare		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
1. Har arbete	46,8	46,1	46,5	50,4	48,0	49,2
2. Är arbetslös, söker arbete	30,7	33,0	31,8	23,8	32,2	28,2
3. Studier	3,8	3,6	3,7	5,7	4,9	5,3
4. Deltar i arbetsmarknadspolitiskt program	14,1	14,4	14,2	8,2	9,2	8,7
5. Annat	4,6	2,8	3,7	11,9	5,6	8,6
<b>TOTALT</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

*Följande frågor har endast besvarats av respondenter som hade arbete vid intervjutillfället.*

### 15. Har Du arbetat hos samma arbetsgivare någon gång tidigare?

Svarsalternativ	Fullföljare			Avbrytare		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
1. Ja	27,7	16,4	22,2	27,4	22,9	25,1
2. Nej	56,8	67,6	62,0	69,6	74,5	72,2
3. Frågan ej aktuell (eget företag)	15,5	16,0	15,7	3,0	2,6	2,7
<b>TOTALT</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>



16. Har Du samma yrke som Du hade innan Du anmälde Dig på arbetsförmedlingen?

Svarsalternativ	Fullföljare			Avbrytare		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
1. Ja, jag har samma yrke	39,0	29,8	34,6	40,4	34,3	37,2
2. Nej, men jag har ett närliggande yrke	19,2	22,5	20,8	18,1	16,1	17,0
3. Nej, jag har ett helt annat yrke	31,9	40,3	36,0	32,2	37,4	34,9
4. Jag hade inget yrke innan jag anmälde mig på Af	9,9	7,4	8,7	9,4	12,2	10,9
<b>TOTALT</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

17. Tycker Du att Du har någon nytta av kursen i Ditt nuvarande arbete?

Svarsalternativ	Fullföljare			Avbrytare		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
1. Ja, jag har stor nytta av kursen	42,1	41,5	41,8	18,7	19,4	19,1
2. Ja, jag har lite nytta av kursen	27,5	30,8	29,1	28,3	27,1	27,7
3. Nej, jag har ingen nytta av kursen	30,4	27,7	29,1	53,0	53,5	53,2
<b>TOTALT</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

## Appendix 4: Statistisk analys

Frånvaron av utvärderingsstudier vad gäller förberedande utbildning beror på svårigheten att definiera en positiv utfallsvariabel. Då avlönat arbete inte är ett utfall som förväntas uppkomma som en omedelbar effekt av insatsen, är det osäkert att stipulera vilken beroende variabel som ska användas. Utredningen har heller inte haft någon kontrollgrupp med icke-deltagare att jämföra deltagarnas utfall med, vilket utesluter identifiering av effekter. Med hjälp av enkätsvaren har utredningen ändå försökt skatta sannolikheten att deltagarna får, eller åtminstone upplever sig få, ett positivt utfall av den förberedande utbildningen. I detta arbete har Annika Jansson, statistiker på Regeringskansliets kommittéservice varit mycket behjälplig.

### Metod

Studien har genomförts med hjälp av logistisk regression där svaren på tre enkätfrågor har utgjort beroende variabler. Dessa har kodats om till dummyvariabler, där positiva utfall kodats som 1 och negativa utfall som 0. För att underlätta analysen har även oberoende variabler och några bakgrundsvariabler kodats om till dummyvariabler. Tillvägagångssättet har varit följande:

- Steg 1: skattning av en modell med nio bakgrundsvariabler
- Steg 2: skattning av en modell med tre förklarande variabler
- Steg 3: skattning av en modell med både bakgrundsvariabler och förklarande variabler som varit signifikanta i steg 1 och 2. Därefter har ej signifikanta variabler exkluderats.

Denna metod har använts i tre olika modeller där den beroende variabeln har varierat för varje modell. (Se variabelförteckning med signifikans i tabellen nedan.)

### Förklarande variabler

- *Inriktning på förberedande utbildning* har delats upp i två kategorier, dels allmändeförberedande kurser som här avser allmän teori och motivationshöjning, dels yrkesförberedande kurser som här avser nivåtest, kunskapsvalidering, yrkesorientering, starta eget och yrkessvenska.

- *Utbildningstyp* har delats upp i två kategorier, dels upphandlad utbildning, dels ej upphandlad utbildning (folkhögskola, komvux).
- *Enkätfråga 6* behandlade ifall deltagaren gjorde någon praktik eller genomförde något studiebesök hos en arbetsgivare under kursen.

### Beroende variabler

- *Enkätfråga 14* behandlade vilken sysselsättning deltagarna hade vid enkättillfället. Arbete och fortsatt utbildning är positiva utfall och arbetslöshet, arbetsmarknadspolitiskt program och ”annat” är negativa utfall. Utredningen är medveten om att svarsalternativet program kan inrymma önskvärda utfall i form av arbetsmarknadsutbildning. Dessa fel har till stor del korrigerats genom att använda registrerad information om vad som följde direkt efter förberedande utbildning.
- *Enkätfråga 12* behandlade om deltagarnas upplevda chanser till att få arbete påverkades av att de gått en förberedande utbildning. Även om det bara är en värdering från deltagarnas sida har vi valt att betrakta upplevelser av ökade chanser till arbete som ett steg i rätt riktning för en målgrupp som ofta betraktas ha en svag ställning på arbetsmarknaden. Individens känsla av att denne är närmare en anställning än förr, är en bekräftelse av att insatsen varit värdefull.
- *Enkätfråga 11* behandlade deltagarnas värdering av vilken som var den största nyttan av att gå kursen. Svarsalternativ 1 till 4 bedöms som att deltagaren har haft någon nytta, medan svarsalternativ 5 innebär att deltagarna inte haft någon nytta av kursen. Svaren ger indikationer på om innehållet i kurserna har varit meningsfulla.

Tabell 4a Bakgrundsvariabler och förklarande variabler – tre olika modeller

	Modell 1	Modell 2	Modell 3
<b>Beroende variabler</b>	Fråga 12 & 14	Fråga 14	Fråga 11
Fråga 14 (0=arbetslös, program, annat, 1=arbete, a-utbildning, studier)			
Fråga 12 (0=ingen ökad chans till jobb, 1=ökad chans till jobb)			
Fråga 11 (0=ingen nytta av kursen, 1=nytta av kursen)			
<b>Förklarande variabler</b>			
Inriktning (0=allmänförb, 1=yrkesförb)	signifikant	signifikant	signifikant
Utbildningstyp (0=ej upph, 1=upph)	ej signifikant	signifikant	ej signifikant
Praktik/studiebesök (0=nej, 1=ja)	signifikant	ej signifikant	signifikant
<b>Bakgrundsvariabler</b>			
Ålder	ej signifikant	ej signifikant	ej signifikant
Kön (0=kvinn, 1=man)	ej signifikant	ej signifikant	ej signifikant
Utbildningsnivå (0=hsk, 1=grund+gymn)	signifikant	signifikant	ej signifikant
Födelseland (0=Sverige, 1=utrikes)	signifikant	signifikant	signifikant
Funktionshinder (0=ej hcp, 1=hcp)	signifikant	signifikant	signifikant
Aktivitetsgaranti (0=nej, 1=ja)	ej signifikant	ej signifikant	signifikant
Antal dagar i kurs	ej signifikant	ej signifikant	ej signifikant
Inskrivningstid på Af	ej signifikant	ej signifikant	ej signifikant
Total inskrivningstid på Af	ej signifikant	ej signifikant	ej signifikant

*Modell 1: Har fått arbete alternativt har upplevt ökad chans till arbete*

Tabell 4b Oddskvoter fråga 14 och 12

Variabler	Oddskvoter	95 % konfidensintervall	
Yrkesförberedande kurs	1,99	1,81	2,19
Praktik/studiebesök	1,27	1,16	1,40
Utrikes född	0,70	0,63	0,77
Funktionshinder	0,56	0,49	0,62
Grund- eller gymnasieutbildning	0,59	0,53	0,66

Sannolikheten att deltagare i yrkesförberedande kurs får arbete eller upplever en chans till att få arbete efter kursen är dubbelt så stor (+99 %) jämfört med personer som gått allmänförberedande kurser. Förekomsten av praktik eller studiebesök hos arbetsgivare har också en positiv effekt (+27 %) jämfört med att inte ta del av sådana aktiviteter. Chansen till arbete eller upplevelsen av förbättrade jobbomöjligheter minskar dock om man tillhör någon av målgrupperna funktionshindrade (-44 %), lågutbildade (-41 %)

eller utrikes födda (-30 %), jämfört med personer som inte har funktionshinder, är högutbildade eller födda i Sverige.

*Modell 2: Har fått arbete*

**Tabell 4c**      **Oddskvoter fråga 14**

Variabler	Oddskvoter	95 % konfidensintervall	
Yrkesförberedande kurs	2,07	1,90	2,25
Upphandlad utbildning	0,80	0,71	0,91
Utrikes född	0,65	0,60	0,71
Funktionshinder	0,61	0,55	0,68
Grund- eller gymnasieutbildning	0,84	0,76	0,92

I denna modell analyseras endast förekomsten av arbete. Sannolikheten till arbete för deltagare i yrkesförberedande kurser jämfört med deltagare i allmänförberedande kurser blir ännu större än i modell 1 (+107 %). Däremot är chansen till arbete något mindre för dem som gått upphandlade kurser (-20 %) jämfört med dem som gått kurser som inte har upphandlats. De tre bakgrundsvariablerna från modell 1 är signifikanta även i denna modell till nackdel för funktionshindrade (-39 %), utrikes födda (-35 %) och lågutbildade (-16 %).

*Modell 3: Har upplevt nytta med kursen*

**Tabell 4d**      **Oddskvoter fråga 11**

Variabler	Oddskvoter	95 % konfidensintervall	
Yrkesförberedande kurs	1,80	1,65	1,97
Praktik/studiebesök	1,64	1,50	1,79
Utrikes född	1,47	1,34	1,63
Funktionshinder	0,73	0,66	0,82
Aktivitetsgarantideltagare	0,61	0,54	0,69

Sannolikheten att deltagarna har upplevt nytta av den förberedande utbildningen är 80 procent större för deltagare i yrkesförberedande kurser jämfört med allmänförberedande kurser. Förekomsten av praktik eller studiebesök har också en mycket stark verkan på den upplevda nyttan (+64 %) jämfört med att inte ha praktik. Oddskvoten visar även att utrikes födda upplever betydligt större nytta

av kurserna (+47 %) än svenskfödda. Aktivitetsgarantideltagare hade dock betydligt mindre nytta av kurserna (-39 %) än de som inte tillhörde aktivitetsgarantin. Även funktionshindrade upplevde mindre nytta (-27 %) jämfört med dem som inte är funktionshindrade.

### Slutsatser

De inriktningar som vi har grupperat som yrkesförberedande kurser ökar väsentligt chanserna till att deltagarna får arbete eller upplever att de har nytta av kurserna, jämfört med de allmänförberedande kurserna. Förekomsten av praktik och studiebesök påverkar framförallt den upplevda nyttan av kursen i positiv riktning.

Analysen ger inget stöd för att deltagare i upphandlade utbildningar upplever sig ha större nytta av kursen eller ha större chans till anställning, jämfört med deltagare som har gått kurser som inte har upphandlats av arbetsförmedlingen. Resultaten från regressionsanalysen kontrasterar således väsentligt med tabellanalysen som talar entydigt till de upphandlade utbildningarnas fördel. Orsaken till de icke signifikanta resultaten ligger förmodligen i att anordnarformen samvarierar med vissa bakgrundsvariabler och möjligen att urvalet av deltagare i icke upphandlade kurser var så litet.

Personer med en svag ställning på arbetsmarknaden har ofta mindre sannolikhet att få arbete eller uppleva att de har någon nytta av en förberedande utbildning. Framförallt gäller detta funktionshindrade. Utrikes födda upplever dock hög nytta med kursen, även om deras chanser till arbete är mindre än för svenskfödda. Kön, ålder, kurslängd och inskrivningstid på arbetsförmedlingen spelar ingen avgörande roll vad gäller chanserna till arbete eller att uppleva någon nytta av kursen.

## Förklaring till uppgifterna i tabell 6.3

*Gymnasieskolan:* Uppgifterna under yrkesutbildning avser elever i år 3 på yrkesinriktade nationella program samt motsvarande utbildningar på specialutformade program och i fristående skolor läsåret 2006/07. Uppgifterna under generell utbildning avser övriga elever i gymnasieskolans år 3. Mätningen av antal elever har skett i oktober 2006.

*Kommunal vuxenutbildning:* Uppgifterna avser personer, oavsett om de fått betyg eller inte, som deltagit i komvux våren 2006 och som inte fortsatte att studera hösten 2006. Personer som läst minst en yrkesinriktad kurs redovisas under yrkesutbildning. Under kalenderåret 2006 var totalt 237 000 personer registrerade för minst en kurs i komvux.

*Folkhögskolor:* Det finns ingen entydig definition av yrkesutbildning i folkhögskolor. Folkhögskolornas långa kurser indelas i allmänna och särskilda. Många av de särskilda kurserna har konstnärlig inriktning och är av mer yrkesförberedande karaktär. Uppdelningen i yrkesinriktad respektive generell utbildning bygger på en uppskattning från SCB.

*Kompletterande utbildningar:* Våren 2006 fanns 5 348 deltagare och hösten 2006 fanns 5 631. Antalet personer som studerat någon gång under år 2006 var 8 991.

*Kvalificerad yrkesutbildning:* Uppgifterna avser personer som avslutat kvalificerad yrkesutbildning år 2006 (fullföljt eller avbrutit).

*Högskolan:* Uppgifterna avser studerande som läsåret 2005/06 avlade examen (minst 80 poäng) vid ett universitet eller en högskola. Den totala utbildningsvolymen år 2006 var cirka 285 000 helårsstuderande.

Uppgifterna om *arbetsmarknadsutbildning* och *förberedande utbildning* avser personer som har avslutat utbildningen under år 2006 (fullföljt eller avbrutit).

# Resultat av utvärderingar

Följande tabell sammanfattar resultaten från de 16 utvärderingar vi funnit med senare datum än Calmfors m.fl. (2002). Arbetsmarknadsutbildning förkortas här som AUB, förberedande utbildning FUB, Kunskapslyftet som KL, ungdomsgarantin som UG, och arbetspraktik förkortas som AP.

## Effekter av arbetsmarknadsutbildning

Studie	Åtgärd och tidpunkt	Urval	Beroende variabel	Resultat
Martinsson och Lundin (2003)	AUB och FUB, 1999–2000	17 kurser, nio med hög och åtta med låg målpuppfyllelse	Andel i arbete efter 90 dagar	ej effektstudie
Fredriksson och Johansson (2003)	AUB och sysselsättningsprogram, 1993–1997	Registerdata för 1 100 deltagare i AUB, 1 900 deltagare i sysselsättningsprogram och 8 100 i kontrollgruppen (icke behandlade, 25–50 år)	Relativ sannolikhet att stanna som arbetslös (dvs. att inte bli sysselsatt)	(-) AUB minskar utflödet till sysselsättning och minskar geografisk rörlighet
Stenberg (2003a)	Jämför Kunskapslyftet med AUB, 1997	Registerdata för 11 300 deltagare i Kunskapslyftet och 10 600 i AUB, 25–55 år	Arbetslöshet och varaktighet vid arbetslöshet	(oklart rel KL) Högre sannolikhet för arbetslöshet direkt efter avslutad AUB men kortare tid i arbetslöshet
Stenberg (2003b)	Jämför Kunskapslyftet med AUB, 1997	Registerdata för 13 200 deltagare i Kunskapslyftet och 9 800 i AUB, 25–55 år	Löneinkomster år 1999 för dem som inte studerar vidare	(+ rel KL) De som deltagit i AUB tjänade signifikant mer än de som deltagit i Kunskapslyftet



Stenberg (2003c)	Jämför Kunskapslyftet med AUB, 1997 och 1998	Registerdata för 11 400 respektive 7 900 deltagare i Kunskapslyftet och 8 700 respektive 6 500 i AUB, 25–55 år	Löneinkomster år 1999 och 2000 för deltagare 1997 och löneinkomster år 2000 för deltagare 1998	(+ rel KL) De som deltagit i AUB tjänade signifikant mer än de som deltagit i Kunskapslyftet men skillnaden avtog mellan år 1999 och 2000
Stenberg och Westerlund (2004)	Jämför Kunskapslyftet med AUB, FUB och öppen arbetslöshet, 1997	Registerdata för 5 800 deltagare i Kunskapslyftet, 7 100 deltagare i AUB och FUB och 38 000 öppet arbetslösa, 25–55 år, långtidsarbetslösa (över ett år)	Löneinkomst år 2001, grov nyttokostnads-kalkyl	(+) AUB ger bäst effekt på löneinkomsten 2001. Kunskapslyftet på gymnasienivå om minst 2 terminer och FUB ger positiv effekt jmf. med öppen arbetslöshet.
Axelsson och Westerlund (2004)	Jämför Kunskapslyftet med AUB inkl FUB och öppen arbetslöshet, 1997	Registerdata för 17 300 deltagare i Kunskapslyftet, 10 700 deltagare i AUB+FUB och 120 900 öppet arbetslösa, 25–55 år	Real nettointkomst år 2001 och förändring i real nettointkomst 1996–2001	(oklart) Blandade resultat beroende på analysmetod. Effekten på reala nettointkomsten var dock minst lika positiv för AUB+FU som för Kunskapslyftet. AUB+FU bättre än öppen arbetslöshet både avseende inkomstnivå och inkomstförändring enl. den metod som redovisas.
Andrén och Gustafsson (2004 och 2005)	AUB för tre kohorter 84/85, 87/88 och 90/91	Registerdata för omkring 500 svenskfödda och 1000 utlandsfödda deltagare per kohort jämförs med 2000 arbetslösa i respektive kontrollgrupp, 20–55 år	Arbetsinkomst inklusive sjukpenning och föräldraperning	(oklart) Blandade resultat beroende på analysmetod. Den modell de föredrar visar 7–16 procents högre arbetsinkomst för svenskfödda deltagare i AUB och 7–26 procents högre arbetsinkomst för utlandsfödda.

Andrén och Andrén (2004)	AUB 1993-94	Registerdata för omkring 500 svenskfödda deltagare med en kontrollgrupp på 5 800 samt 600 utlandsfödda med en kontrollgrupp på 6 600, 20–60 år	Sysselsättning år 1995	(oklart) Blandade resultat beroende på analysmetod. Inga signifikanta effekter med matchningsestimater. De föredrar en kontrollfunktions-estimator som visar på knappt signifikanta positiva effekter för svenskfödda deltagare i AUB.
Stenberg (2005)	Jämför Kunskapslyftet med AUB, 1997	Registerdata för 22 700 deltagare i Kunskapslyftet och 10 100 i AUB, 25–55 år	Löneinkomst 1991–2003	(+ rel KL) Effekten av AUB på löneinkomsten var mer positiv än av Kunskapslyftet. För personer i åldern 43–55 var effekterna lika stora.
Axelsson och Westerlund (2005)	Jämför Kunskapslyftet med AUB inkl FUB och öppen arbetslöshet, 1997	Registerdata för 11 500 deltagare i Kunskapslyftet, 8 100 deltagare i AUB+FUB och 88 700 öppet arbetslösa, 25–55 år	Förändring i real bruttoarbetsinkomst 1996–2002	(+) Effekten på reala bruttoarbetsinkomsten var mest positiv för AUB+FUB. Positiv effekt för Kunskapslyftet jmf. med öppen arbetslöshet. AUB+FUB ungefär lika effektivt som Kunskapslyftet för kurser kostare än 150 dagar.
Okeke (2005)	AUB, 2003	Registerdata för 5 800 deltagare och 5 400 unika personer i kontrollgruppen	Sysselsättning 180 dagar efter avslutad AUB (med resp. utan stöd), antalet sysselsättningsmånader 780 dagar efter påbörjad AUB, arbetslöshet	(+) Andelen i arbete var 18 procentenheter högre för deltagarna än kontrollgruppen. Andelen arbetslösa var 4 procentenheter lägre för deltagarna än för kontrollgruppen. Deltagargruppen har fler dagar i arbete än kontrollgruppen 1,5 år efter påbörjad utbildning.

Johansson (2006)	Jämför SwIT med AUB inom IT, 1998–2000	Registerdata för 4 000 SwIT-deltagare och 7 000 AUB-deltagare, enkät för 1 000 deltagare per program	Sysselsättning sex månader efter utbildning	(- rel SwIT) Signifikant högre sannolikhet för arbete efter deltagande i SwIT jmf. med AUB på grund av mer arbetsgivar-kontakter
Forslund och Nordström Skans (2006)	Jämför UG med AUB inkl FUB och AP, 1999-2003	Registerdata för 37 100 deltagare i UG, 27 000 deltagare i AUB+FUB och 19 500 deltagare i AP	Utflöde till arbete 600 dagar från programstart, sysselsättning 1 och 2 år senare, inkomster 2 år senare, socialbidrag 2 år senare, utbildning	(+ rel UG) AUB+FUB och AP ger bättre effekt på sysselsättning på både kort och lång sikt än UG. UG har fler avgångar till utbildning. AUB+FUB ger sämre effekt än AP på kort sikt men på lång sikt är AUB+FUB delvis bättre.
AMS (2007b)	AUB, påbörjas under 2005. Jämförs med anställningsstöd och starta eget, praktik och förberedande insatser.	Registerdata för 5 946 deltagare i AUB	Arbete med respektive utan stöd 365 dagar efter programstart	(+) Andelen i arbete utan stöd var 16 procentenheter högre för deltagarna än kontrollgruppen. Skillnaden var 2 procentenheter för arbete med stöd. Anställningsstöd och starta eget hade högre programeffekt än AUB, de övriga lägre.
AMS (2007c)	AUB, påbörjas 1993–2005. Jämförs med anställningsstöd och starta eget, praktik och förberedande insatser.		Arbete utan stöd 365 dagar efter programstart	(+) Andelen i arbete utan stöd var 14 procentenheter högre för deltagarna än kontrollgruppen år 2005. Anställningsstöd och starta eget hade högre programeffekt än AUB, de övriga lägre.

# Program

## vid hearing om betyg och validering

### den 19 september 2007

*Plats:* Regeringsgatan 30-32, Stockholm, Kv. Spektern

*Lokal:* Hus A, sammanträdesrum 2, 3 tr.

Från kl. 09.30 serveras kaffe och fralla.

- 10.00**      Välkomna, presentation  
Inledning av Åsa Sohlman, särskild utredare och  
Eva Nordlund, direktör Valideringsdelegationen
- Ca 10.15**    Kerstin Svensson redovisar kort resultatet av enkäten.  
Därefter följer kommentarer och diskussion  
kring frågor om betyg och hur validering kommer in i  
bilden.
- Ca 12.00**    Avslutar vi med en lätt lunch (sallad).

Obs! Om det finns speciella önskemål om lunchen eller om Du inte avser att delta i den är vi tacksamma om Du meddelar detta senast fredag den 14 september.

Vi samlas vid receptionen. Om någon blir försenad så ring Kerstin Svensson på mobilen 070-358 12 42 för att bli guidad till lokalen.

*Välkomna!*

Åsa Sohlman och Eva Nordlund

*Deltagare vid hearing om betyg och validering, 19 september 2007*

Anders Jonzon, TYA  
Anders Plesner, Plåt och Ventilation  
Ann Hennicks, ICA  
Bengt Storbacka, Lärcentrum Masugnen  
Börje Hagman, Stiftelsen Hantverk & Utbildning  
Cecilia Jansson, YrkesAkademin  
Christina Linderholm, Företagarna  
Gun-Britt Morhed, Teknikföretagen  
Jan Olsson, Metallgruppen  
Jonas Berggren, Svenskt Näringsliv  
Karin Ekenger, Svenskt Näringsliv  
Marcus Strömberg, Academedia Eductus  
Mats Svedin, Sveriges kommuner och Landsting  
Michael Evestedt, Bevakningsbranschens yrkes- och arbets-  
miljönämnd, BYA  
Michael Insulander, LRF  
Ronny Fredriksson, Securitas  
Ulla Engström, Lernia

Jesper Ahlgren, Arbetsmarknadsdepartementet  
Maria Tillström, Försäkringskassan

Eva Nordlund, Valideringsdelegationen  
Sara Petersson, Valideringsdelegationen  
Per Anders Strandberg, Valideringsdelegationen

Åsa Sohlman, UFA  
Eva Oscarsson, UFA  
Jonas Ericson, UFA  
Kerstin Svensson, UFA

# 70-procentsmålet

## Inledning

I 1999 års regleringsbrev gav regeringen AMS ett kvantitativt verksamhetsmål som bestod i att 70 procent av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning skulle ha arbete 90 dagar efter utbildningens slut. Detta verksamhetsmål återkom i regleringsbreven fram till och med år 2003 då Arbetsmarknadsverket för första gången uppnådde målet. I 2004 års regleringsbrev formulerade regeringen ett generellt mål för samtliga arbetsmarknadspolitiska program som bestod i att sysselsättningsgraden skulle uppgå till minst samma nivå som föregående år. AMS valde dock att fortsätta använda 70-procentsmålet internt inom organisationen fram till och med år 2007. Inför verksamhetsåret 2008 avser AMS att endast använda sysselsättningsgraden efter arbetsmarknadsutbildning som en indikator och i stället övergå till andra styrformer.

Då 70-procentsmålet inte längre är aktuellt kan en diskussion om detsamma uppfattas som överspelad. Eftersom målet fick ett så stort genomslag anser emellertid utredningen att det är intressant att belysa utformningen av målet och vilka konsekvenser målet förde med sig. Detta är även relevant vid framtida ställningstaganden om eventuella liknande mål inom arbetsmarknadspolitiken.

## Definition och mätmetod

Definitionen, mätmetoden och publiceringen av 70-procentsmålet och dess utfall föranledde mycket diskussion och synpunkter. Vi ska analysera några av dem.

Andelen kvinnor och män som är i arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning ska uppgå till minst 70 procent.

Den enkla formuleringen av målet medförde sannolikt att det fick stor uppmärksamhet eftersom det var lättförståeligt och enkelt att applicera. Målet välkomnades inom Arbetsmarknadsverkets organisation eftersom det satte fokus på jobb och därmed skiljde sig från flera av AMS tidigare verksamhetsmål som exempelvis inriktades på åtgärdsvolym. Formuleringen av målet var också ogravrad under flera år vilket bidrog till kontinuitet och att målet blev välkänt. En närmare granskning av måldefinitionen föranleder dock vissa kommentarer.

Målgruppen är sökande som avslutar en arbetsmarknadsutbildning, exklusive de som avslutat en bristyrkesutbildning för redan anställda och de som på den 90:e dagen åter är i arbetsmarknadsutbildning.

Den automatiserade mätningen i datalagret innebar att bortfall kunde undvikas, men det medgav inga nyanser i utfallet. Målet avsåg i praktiken såväl deltagare som *fullföljt* och som avbrutit utbildningar vilket inte är oproblematiskt om man är mån om att mäta effekter av insatsen. Om ett avbrott inträffar i ett tidigt skede i utbildningen är det knappast sannolikt att utbildningen i sig bidrar till att deltagaren får arbete. Om avbrottet däremot inträffar sent i utbildningen kan denna mycket väl ha en positiv inverkan på utfallet. Om en arbetsgivare är angelägen att anställa en utbildningsdeltagare som anses ha de färdigheter som krävs för att utföra arbetet, borde deltagaren rimligtvis avsluta utbildningen i förtid. Samtidigt som dennes inträde på arbetsmarknaden tidigareläggs kan den lediga utbildningsplatsen utnyttjas av en annan arbetsökande. Då utbildningarna varierar väsentligt i tid är det fruktlöst att stipulera en fast tidsgräns när en utbildning kan anses ha en effekt på kommande arbete. I sådana fall skulle en viss andel av den planerade utbildningstiden vara att föredra. Men detta är knappast en framkomlig väg eftersom det skulle göra mätningen komplicerad och svår att överblicka.

Under 1990-talet bidrog personer som avbrutit utbildningar till att utfallet förbättrades. Under denna tid var resultaten generellt svaga och eftersom cirka hälften av dem som avbröt utbildningen fick arbete, bidrog dessa till högre utfall. Sedan resultaten förbättrats avsevärt under 2000-talet har dock avbrytarnas utfall en negativ påverkan på det totala resultatet. Det var också en anledning till att vissa personer inom Arbetsmarknadsverket ville exkludera de som avbrutit utbildningarna från mätningen.

Måldefinitionen exkluderar personer som deltog i försöksverksamheten med bristyrkesutbildning för redan anställda.<sup>1</sup> Syftet var att personer som arbetade i ett yrke de var överkvalificerade för via fortbildning skulle få arbete som motsvarade deras kompetens. I och med att de redan hade en anställning var sannolikheten mycket stor att de skulle ha en anställning efter utbildningen. Uppenbarligen skulle en inkludering av ”säkra utfall” leda till en alltför generös mätning av måluppfyllelsen. Av den anledningen exkluderades personerna i försöksverksamheten från mätningen.

Längre utbildningar har medfört att deltagarna gjort uppehåll för att sedan återinträda i arbetsmarknadsutbildning. För att dessa inte skulle mätas två gånger exkluderades de som 90 dagar efter det första avslutet återigen befann sig i arbetsmarknadsutbildning. Mätresultatet avsåg således endast det definitiva avslutet.

Resultatmått är andelen av de sökande i målgruppen som 90 dagar efter utbildningens slut befinner sig i arbete.

Definitionen av begreppet arbete har varit omdiskuterat. I många utvärderingar har subventionerade arbeten definierats bort med argumentet att de inte är ”reguljära arbeten” eller att en yrkesutbildning rimligtvis borde generera sådan produktivitetshöjning hos individerna att den kompenserar för andra tillkortakommanden. AMS inkludering av subventionerade anställningar harmoniserar i stora drag med SCB:s definition för sysselsättning, men är något mer restriktiv i sin definition i bemärkelsen att deltagare i programmet start av egen näringsverksamhet exkluderas. Medan SCB räknar dessa till de sysselsatta i arbetskraftsundersökningarna, har AMS definierat bort dessa med hänvisning till att de under

<sup>1</sup> Försöksverksamheten pågick mellan den 1 juli 2003 till den 31 december 2005. Målgruppen var främst personer med utländsk akademisk utbildning.



programmets gång lyfter aktivitetsstöd. Andelen subventionerade anställningar har varit relativt begränsad.

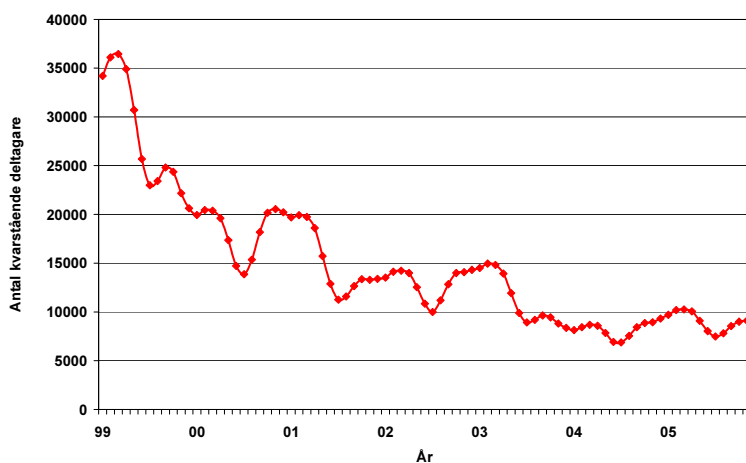
Betydligt mer förekommande har varit att deltagarna haft deltids- eller timanställningar efter arbetsmarknadsutbildning. Detta gäller i synnerhet inom kvinnodominerade yrken inom vård- och omsorgssektorn. Om ett arbete på deltid kan betraktas som en framgång eller inte beror på individens utgångsläge. För en långtidsarbetslös person är det ett framsteg, men knappast för en person som redan före utbildningen hade ett deltidsarbete. Flera "gratisträffar" har således uppstått i mätningen av 70-procentsmålet.

Deltids- och timanställningar har även lämnat visst utrymme för manipulation. Deltidsarbetslösa personer måste vara inskrivna på arbetsförmedlingen för att komplettera sin försörjning med arbetslöshetsersättning. Registrering av timanställning eller deltidsarbete genererar ingen avanmälan till a-kassan, vilket innebär att den enskilde inte märker om arbetsförmedlingen skulle registrera en sådan form av anställning. AMS statistik från år 2003 vittnar om att andelen deltagare som blev timanställda efter arbetsmarknadsutbildning tenderade att kulminera just i intervallet kring den 90:e dagen. Det finns inga bevis för att detta beror på falska registreringar, men det är ändå egendomligt att förekomsten av mycket korta anställningar ökade just tre månader efter avslutad utbildning.

### **Selektion och kategorisering**

Föregående avsnitt behandlade till stor del uppföljningen av deltagare som har anvisats en arbetsmarknadsutbildning. 70-procentsmålet har sannolikt även påverkat förhållanden som har styrt att vissa utbildningar inte har kategoriserats som arbetsmarknadsutbildning och att vissa arbetssökande inte har anvisats en arbetsmarknadsutbildning. Båda skälen har sannolikt lett till färre deltagare i arbetsmarknadsutbildning.

**Antal kvarstående deltagare i arbetsmarknadsutbildning  
(3-månaders glidande medelvärde) januari 1999 till  
december 2005**



Det har sedan 70-procentsmålets infördes funnits flera exempel på att upphandlade utbildningar med yrkesspecifikt innehåll har kategoriserats som förberedande utbildningar, vilka inte har omfattats av verksamhetsmålet. Under senare år förefaller det snarast varit en regel att utbildningar inom kultur- och mediaområdet inte kategoriseras som arbetsmarknadsutbildningar, utan i stället som "allmän teori" eller "motivationshöjning" inom ramen för förberedande utbildning som inte har omfattats av 70-procentsmålet. Konsekvensen är att antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildningar underskattas och att arbetssökande inom yrkesområdet får svårt att hitta publicerade utbildningar på arbetsförmedlingens hemsida (se även kapitel 5). Det är svårt att finna någon annan anledning till denna egendomliga kategorisering än att arbetsförmedlingen vill eliminera risken att kultur- och mediautbildningar bidrar till låg måluppfyllelse.<sup>2</sup> Självfallet ska alla upphandlade utbildningar definieras och publiceras på ett relevant och tydligt sätt så det underlättar den arbetssökandes möjligheter att finna en lämplig utbildning.

Lärlingsplatser för ungdomar som inte fullföljt gymnasieutbildning introducerades i januari 2006 som en insats inom ramen för arbetsmarknadsutbildning. Resultatuppföljningarna visade att cirka

<sup>2</sup> Detta diskuteras även i utredningens delbetänkande, SOU 2007:18, sida 56–57.

hälften av dessa deltagare fick arbete efter tre månader, vilket kan betraktas som ganska goda resultat med tanke på förutsättningarna. Insatsen fick dock en begränsad omfattning och ett av skälen till detta var att det blev svårare för arbetsförmedlingarna att uppnå 70-procentsmålet för all arbetsmarknadsutbildning.

När ett verksamhetsmål får ett så stort genomslag som 70-procentsmålet förefaller ha fått, finns det en risk för att den konkreta måluppfyllelsen premieras före det huvudsakliga uppdraget, dvs. att arbetssökande som har svårt att finna arbete ges en yrkesutbildning som leder till arbete. Det är naturligtvis olyckligt om strävan att uppnå ett procentmål medför att selekteringen av deltagare vrids till arbetssökande som ändå har goda möjligheter att hitta en anställning. På ett ytligt plan kan verksamheten framstå som effektiv när sysselsättningsgraden är hög, men om dödviktseffekterna blir stora saknas det rimliga motiv för att bedriva arbetsmarknadsutbildning.

Finns det belägg för att 70-procentsmålet ledde till en förändrad hantering av arbetsmarknadsutbildning, exempelvis i form av omfattning och rekrytering av deltagare? Utredningen gav Statskontoret i uppdrag att undersöka styrningen av arbetsmarknadsutbildning med fokus på 70-procentsmålet.

### **Statskontorets bedömning**

Statskontoret (2007a) bekräftar utredningens uppfattning att 70-procentsmålet fick ett starkt genomslag. En förklaring till det är att AMS har varit konsekvent i resultatstyrningen och lagt stor vikt vid resultatredovisning, återkoppling och kommunikation med länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar. Statskontoret finner emellertid inte något entydigt svar på om det minskade antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning berodde på 70-procentsmålet i sig. Volymförändringarna kan ha varit väl avvägda i förhållande till efterfrågan och de arbetssökandes möjligheter att få arbete, men samtidigt utesluter man inte att anpassningen av arbetsmarknadsutbildning i alltför hög grad har missgynnats personer med en svag ställning på arbetsmarknaden.

Statskontoret konstaterar att sammansättningen av deltagare i arbetsmarknadsutbildning förändrades mellan åren 1998 (året före 70-procentsmålets införande) och 2005. Via statistisk analys framkommer en urvalsprofil där deltagare som anvisades arbetsmark-

nadsutbildning år 2005 stod närmare arbetsmarknaden jämfört med dem som anvisades år 1998. 2005 års deltagare tillhörde samtidigt inte de arbetssökande som stod allra närmast arbetsmarknaden. Deltagarna hade i förhållande till övriga inskrivna på arbetsförmedlingen jämförelsevis långa inskrivningstider. Flertalet deltagare hade varit inskrivna sammanlagt mellan ett och ett halvt till fyra år.

I rapporten sätts selektionen av deltagare i relation till arbetslöshetsnivån på lokal nivå. Resultaten visar att arbetsförmedlingar som återfinns i kommuner med hög arbetslöshet tenderar att anvisa arbetssökande till arbetsmarknadsutbildning som har bättre förutsättningar än övriga arbetssökande att få arbete. Arbetsförmedlingar som finns på orter med låg arbetslöshet anvisar i högre utsträckning personer med funktionshinder och kvinnor. Statskontoret menar att det kan tyda på att en gynnsam arbetsmarknad gör det möjligt för arbetsförmedlingar att vara mera generös i anvisningar till utsatta grupper och ändå uppfylla 70-procentsmålet.

Deltagarprofilen förändrades påtagligt mellan jämförelseåren 1998 och 2005. År 2005 var flertalet under 40, vilket innebär en markant föryngring av deltagargruppen. Det omvända gällde dock för flera grupper av arbetssökande med en svagare ställning på arbetsmarknaden. År 1998 var funktionshindrade, utomnordiska medborgare och kvinnor väl representerade i arbetsmarknadsutbildning jämfört med deras andel av obalanstalet (öppet arbetslösa och i program). År 2005 hade dessa gruppers andel av arbetsmarknadsutbildningen sjunkit. Dessa resultat indikerar precis som den förändrade urvalsprofilen att 70-procentsmålet har påverkat urvalet av deltagare. Denna mindre önskvärda utveckling måste dock ställas mot det graverande faktum att de som valdes ut till arbetsmarknadsutbildning under år 1998 inte förbättrade sina möjligheter att få arbete.

Den statistiska analysen visar att arbetsmarknadsutbildning påverkade 2005 års deltagares sannolikhet att få arbete positivt, vilket inte var fallet år 1998. Jämfört med övriga arbetssökande på arbetsförmedlingen hade sannolikheten att få arbete efter arbetsmarknadsutbildning år 2005 ökat med närmare 20 procentenheter. De personer som deltog år 1998 hade med sin utbildning överhuvudtaget inte förbättrat sina möjligheter att få arbeten. Statskontoret förklarar detta med att 70-procentsmålet sannolikt har förbättrat arbetsförmedlingarnas effektivitet och att större vikt har

lagts vid den arbetssökandes motivation och sociala egenskaper. (Se även kapitel 9.)

Statskontorets sammanfattande bedömning är att 70-procentsmålet i huvudsak förde med sig positiva effekter. Ett förändrat arbetssätt och intensivare målfokus ledde till avsevärt förbättrade individeffekter. De negativa sidor som har identifierats, exempelvis i form av minskad representation av utsatta grupper och färre deltagare, uppväger inte de positiva effekterna.

# Program vid samråd med parterna den 15 november 2007

*Plats:* Regeringsgatan 30-32, Stockholm, Kv. Spektern

*Lokal:* Hus B, Tegelrummet, 2 tr.

Från kl. 08.45 serveras kaffe och fralla.

**9.00-9.15** Välkomna, inledning, presentation

**09.15-10.15** pass 1

Varför arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning?  
Arbetsmarknadsutbildningens och den förberedande utbildningens  
framtida roll och volym.

**10.15-11.15** pass 2

Hur få kvalitet i arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande  
utbildningen? Processer.

**11.15-12.15** pass 3

Hur få kvalitet i arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande  
utbildningen? Betyg och intyg.

**12.15-12.30** Avrundning

**12.30-13.30** Avslutar vi med en lätt lunch

Välkomna!

Åsa Sohlman

*Deltagare vid samråd med parterna den 15 november*

Lena Westerlund, LO  
Lena Wirkkala, TCO  
Gösta Karlsson, SIF  
Roger Syrén, ST  
Anders Fogelberg, Företagarna  
Barbro Emriksdotter, Sveriges Kommuner och Landsting

Åsa Sohlman, UFA  
Eva Oscarsson, UFA  
Jonas Ericson, UFA  
Kerstin Svensson, UFA

Återbud lämnades från SACO och Svenskt Näringsliv.