



Arbetsmarknadsutbildning för nya och bättre jobb

– konkreta förbättringsförslag

Författare:

Adnan Habibija, Enheten för välfärd, utbildning och arbetsmarknad

Anna-Kirsti Löfgren, Enheten för ekonomisk politik



© Landsorganisationen i Sverige 2019

Andra upplagan

Omslagsfoto: Lars Forsstedt

Grafisk form: LO

Tryck: Bantorget Grafiska AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-566-3416-1

LO 19.06 1 000

Innehåll

1. Inledning	4
2. Arbetsmarknadsutbildningens roll	6
2.1 Arbetsmarknadsutbildningen i idealläge	6
3. Hur fungerar arbetsmarknadsutbildningen?	8
3.1 En lång tradition	8
3.2 Deltagare i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning	11
3.3 Utfall av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning	15
3.4 Matchning mot bristyrken?	20
3.5 Annan arbetsmarknadspolitisk utbildning	25
4. Hur värdera arbetsmarknadsutbildningens resultat?	34
4.1 Angivna syften i närtid	34
4.2 Skiftande resultat över tid	34
4.3 Generell eller yrkesinriktad utbildning?	46
5. Upphandling av arbetsmarknadsutbildning	49
5.1 Regeringens styrning av arbetsmarknadsutbildning	49
5.2 Privatisering av arbetsmarknadsutbildningen	50
5.3 Upphandlingssystemet	52
6. Vilka behov ska arbetsmarknadsutbildningen möta?	60
6.1 Ökade krav och fler utbildade	60
6.2 Hur påverkas behovet av arbetsmarknadsutbildning?	65
6.3 Tillgång och efterfrågan på utbildad arbetskraft	66
7. Reguljär omställningsutbildning	68
7.1 Grund- och gymnasieskolan lägger grunden	68
7.2 Yrkesvux och yrkeshögskolan blir allt viktigare	69
7.3 Mindre vidareutbildning vid universitet och högskola	72
7.4 Bredda möjligheterna till omställning	73
8. Studiefinansiering	75
8.1 Arbetsmarknadspolitiska stöd	75
8.2 Studiemedel	76
8.3 Studiestartsstöd	77
8.4 Jämförelser	78
9. Slutdiskussion och policyslutsatser	80
9.1 Lärdomar	80
9.2 Policyslutsatser	82
Referenser	88

1. Inledning

Arbetsmarknadsutbildningen var under många år kronjuvelen i svensk arbetsmarknadspolitik. Genom den har arbetsmarknadsmyndigheterna kunnat erbjuda arbetslösa möjligheter att utveckla sin kompetens för att de bättre ska kunna möta arbetsmarknadens efterfrågan. Under 2000-talet har arbetsmarknadsutbildningen dock fått stå tillbaka till förmån för program som ska understödja de arbetslösa i deras arbetssökande.

Arbetsmarknadsutbildningen, liksom hela arbetsmarknadspolitikerna, kommer de närmaste åren att genomgå stora förändringar. Det framgår av den flerpartiöverenskommelse som regeringsunderlaget vilar på. Den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen ska byggas ut men de utbildningar som brister i effektivitet ska avvecklas. Ett nytt system, där fristående aktörer matchar och rustar arbetssökande, ska utvecklas och Arbetsförmedlingen kommer i huvudsak att ägna sig åt myndighetsansvar.

I denna rapport kommer vi att hävda att arbetsmarknadsutbildning fortfarande behövs. Om arbetsmarknadsutbildningen utformas i samklang med arbetsmarknadens föränderliga krav kan den hjälpa till att förhindra att det uppstår brist på yrkesutbildad arbetskraft. På så sätt kan den understödja strukturomvandling och ekonomisk tillväxt.

Det finns också försäkrings- och fördelningsargument för arbetsmarknadsutbildningen. Kostnaderna för den strukturomvandling som gagnar samhället som helhet bör fördelas rättvist och inte falla tungt på några få. Därför behövs ett system som ger dem som blir arbetslösa tillräckliga resurser för att de ska kunna leva upp till arbetsmarknadens nya krav.

Vad är arbetsmarknadsutbildning?

Med arbetsmarknadsutbildning avser vi utbildning som deltagaren har fått tillgång till genom arbetsmarknadspolitikerna, det vill säga via Arbetsförmedlingen eller dess föregångare. De som går en arbetsmarknadsutbildning finansierar studierna med arbetsmarknadspolitiska stöd. En förhållandevis generös studiefinansiering är en grundläggande förutsättning för arbetsmarknadsutbildning.

På senare år har man inom arbetsmarknadspolitikerna börjat göra en åtskillnad mellan yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning. Förberedande utbildning kan ges till den som särskilt behöver förbereda sig för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program, utbildning eller arbete och kan bestå av upphandlad utbildning såväl som av utbildning på folkhögskola eller inom det reguljära utbildningsväsendet. Även den förberedande utbildningen rymms inom vår övergripande definition av arbetsmarknadsutbildning.

Rapportens syfte och avgränsningar

Syftet med den här rapporten är att analysera arbetsmarknadsutbildningens roll inom den aktiva arbetsmarknadspolitikerna samt att diskutera hur den bör se ut framöver. I fokus står de yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningarna medan de förberedande utbildningarna främst diskuteras i relation till de förra. Särskild tonvikt läggs vid arbetsmarknadsutbildningens syfte, omfattning och kvalitet samt upphandlingen av arbetsmarknadsutbildning.

Rapportens disposition

Rapporten är indelad i nio olika kapitel som behandlar arbetsmarknadsutbildningen utifrån olika infallsvinklar. Att dessa ibland överlappar varandra är ofrånkomligt och då har vi försökt göra hänvisningar mellan avsnitt.

Till stora delar är denna rapport en uppdatering och omarbetning av rapporten "Arbetsmarknadsutbildningen – vid vägs ände eller vägen framåt?" från år 2015.¹ Men den behandlar även nya studier och utvärderingar liksom ny statistik.

Kapitel 2 är en central utgångspunkt för rapporten. Här beskriver vi vad de beständiga och grundläggande särdragen och motiven för arbetsmarknadsutbildningen är och hur arbetsmarknadsutbildningens roll ska förstås i relation till arbetsmarknaden som helhet.

¹ Johansson och Löfgren (2015)

I kapitel 3 tas först ett historiskt grepp på arbetsmarknadsutbildningen där dess stegvisa utvecklingen beskrivs från den första utredningen år 1914 fram till i dag. Vidare görs en kartläggning av arbetsmarknadsutbildningens omfång, målgrupper och utfall under det senaste årtiondet. I kapitlet undersöks även huruvida den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen används för att förbättra matchningen på arbetsmarknaden.

Kapitel 4 undersöker arbetsmarknadsutbildningens effekter med hjälp av de senaste decenniernas forskning. Att studera effekt och utfall är viktigt för att förstå arbetsmarknadsutbildningens funktion men det räcker inte. Även den institutionella miljön måste tas i beaktande. I kapitel 5 analyseras därför styrning och organisering av arbetsmarknadsutbildningen. Här studeras hur regeringen styr myndigheten och hur myndigheten själv bedriver verksamheten. Särskild tonvikt läggs vid hur dagens upphandlingssystem fungerar.

I kapitel 6 analyseras vilka utbildningsbehov arbetsmarknadsutbildningen ska möta och kapitel 7 beskriver olika former av reguljär utbildning som kan användas som omställningsutbildning. De olika studiefinansieringssystemen beskrivs i kapitel 8.

Rapportens centrala lärdomar sammanfattas i kapitel 9. Med utgångspunkt i dessa presenteras rapportförfattarnas förslag på hur arbetsmarknadsutbildningen bör utformas framöver.

2. Arbetsmarknadsutbildningens roll

Arbetsmarknadsutbildningen har en lång historia vilket vi kommer att se i kapitel 3 och dess roll har förändrats genom tiderna. Förändringarna har berott både på att arbetsmarknaden förändras och på politiska prioriteringar. Detta kapitel beskriver vad vi ser som de beständiga, grundläggande särdragen och motiven för arbetsmarknadsutbildningen. Senare, i avsnitt 4.1, kommer de i närtid angivna syftena att beskrivas som en bakgrund till resultatdiskussionen.

2.1 Arbetsmarknadsutbildningen i idealläge

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

Effektivitetsargumenten för arbetsmarknadsutbildning är både kort- och långsiktiga. På lång sikt handlar de om att underlätta strukturomvandling och ekonomisk tillväxt och på kort sikt om att undanröja s.k. flaskhalsar och därmed förebygga en inflationsdrivande lönebildning.²

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

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

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

Om strukturomvandlingen pågår i jämn takt kommer det ständigt att finnas ett visst behov av arbetsmarknadsutbildning för att underlätta den processen. Strukturomvandlingstakten kan dock förväntas variera med konjunkturcykeln. Fler jobb slås ut i lågkonjunkturer och en del av de jobb som uppstår i konjunkturuppgången är annorlunda än dem som slogs ut. Idealt sett ska då Arbetsförmedlingen, baserat på en god analys av arbetsmarknadsutvecklingen, kunna förutse vilka kompetensbehov som kommer att uppstå i konjunkturuppgången och använda lågkonjunkturen för att utbilda för detta. Huruvida detta fungerar idag diskuteras i avsnitt 3.4.

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

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

² SOU (2007:112), avsnitt 4.1

³ Rehn (1959)

Det finns också försäkrings- och fördelningsargument för arbetsmarknadsutbildningen. Det är inte rimligt att vissa individer får bära kostnaderna för den strukturomvandling som gagnar samhället som helhet. Generellt sett är utbildning därtill ett område där det lätt uppstår marknadsmisslyckanden vilket innebär att varken arbetsgivare eller löntagare är villiga att bekosta en utbildning även om den totalt sett är lönsam eftersom det är osäkert vem som får vinsten av den. Det är ett motiv för samhällelig finansiering av utbildning.⁴

Arbetsmarknadsutbildningen kan däremot inte *åtgärda* arbetslöshet som beror på för låg efterfrågan i ekonomin. I det läget finns det helt enkelt fler som kan och vill arbeta än vad det finns arbetstillfällen. Vad arbetsmarknadsutbildningen kan bidra med, utöver att förebygga flaskhalsar, är då att förbättra möjligheterna för dem som går utbildningarna att hävda sig i konkurrensen om de jobb som finns.

Gränsdragningen till andra utbildningsformer

Yrkesinriktad utbildning ges även i flera delar av det reguljära utbildningssystemet.⁵ Därmed krävs en tydlig gränsdragning för när respektive system, reguljär utbildning och arbetsmarknadsutbildning, ska användas. En viktig avgränsning är mellan den första utbildning som behövs för att man ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden och utbildning som behövs senare för att man ska kunna ställa om till ett nytt yrke eller nya arbetsuppgifter. Syftet med arbetsmarknadsutbildningen bör inte vara att täcka upp för brister i det reguljära utbildningssystemet inför unga människors första etablering på arbetsmarknaden. Detta är en utgångspunkt för resonemangen i kapitel 9.

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

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

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

Det är i första hand till kompetenshöjande insatser inom arbetsmarknadspolitiken som arbetslösa har kunnat få finansiering genom aktivitetsstöd (tidigare utbildningsbidrag) på samma nivå som a-kasseersättningen. Men under perioden 1997–2002 kunde arbetslösa som saknade treårig gymnasieutbildning, genom det så kallade Kuns kapslyftet, också få utbildningsbidrag på den nivån vid komvuxstudier.⁶ Komvux användes alltså för att täcka flera gruppers behov medan studiefinansieringen bestämdes av hur behovet av utbildning hade uppkommit. Under vissa förutsättningar är det möjligt att använda utbildning på inom det reguljära utbildningsväsendet som arbetsmarknadsutbildning. Förutsättningarna för detta har varierat över tid.⁷

⁴ SOU (2007:112), avsnitt 4.1.

⁵ Den yrkesinriktade utbildningen inom det reguljära systemet beskrivs mer utförligt i avsnitt 7.2

⁶ Albrecht m.fl. (2004), s.4.

⁷ Hur den reguljära utbildningen används inom arbetsmarknadspolitiken beskrivs i avsnitt 3.5.

3. Hur fungerar arbetsmarknadsutbildningen?

Arbetsmarknadsutbildning har bedrivits under lång tid i Sverige. Men som vi kommer att visa i det här och kommande kapitel har omfånget, målgrupperna, anordnare, resultaten och avsikten bakom arbetsmarknadspolitiken skiftat över tid. Syftet är inte att på djupet analysera orsakerna till varje enskild förändring, utan detta kapitel bör ses som ett deskriptivt kunskapsstöd att utgå från i senare diskussioner, både i den här rapporten och för andra aktörer inom arbetsmarknadspolitiken. Kapitlet visar deltagarstatistiken fördelad på kön, ursprung, utbildningsnivå, utbildningsinriktning och utbildningslängd, med fokus på yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning under det senaste decenniet. Vidare beskrivs hur många deltagare som har gått vidare till arbete efter avslutad utbildning (utfall) och huruvida utbildningarna matchar behoven på arbetsmarknaden. Utfallet bör inte förväxlas med effekten av att delta i arbetsmarknadsutbildning som beskrivs i nästa kapitel. I kapitlets sista del analyseras även andra arbetsmarknadspolitiska utbildningsinsatser.

3.1 En lång tradition

Arbetsmarknadsutbildning har en över hundraårig historia i Sverige. Redan år 1914 tillsattes statens arbetslöshetskommission som skulle komma med förslag till åtgärder för att motverka och mildra verkningarna av den förväntade ökningen av arbetslösheten. Kommissionen påpekade tidigt att det var angeläget att de arbetslösa som inte kunde få produktivt arbete i stället använde sin tid till yrkesutbildning. De första kurserna startades år 1918 och riktades till arbetslösa kvinnor och minderåriga inom textilindustrin som under första världskriget hade drabbats av arbetslöshet. Kursverksamheten var dock i stort sett av obetydlig omfattning fram till 1950-talet. År 1954 fick Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) möjlighet att bevilja utbildningsbidrag till samtliga arbetslösa som deltog i utbildning. Före år 1958 översteg det genomsnittliga deltagarantalet inte 1 000 personer, men under detta lågkonjunkturår ökade verksamheten betydligt i omfattning. Samma år fick AMS också möjlighet att bevilja utbildningsbidrag för utbildning i det reguljära utbildningsväsendet och i företag.⁸

Till och med år 1985 kunde arbetsmarknadsutbildningen delas in i fyra huvudgrupper: de av skolöverstyrelsen anordnade kurserna (i samarbete med AMS), utbildning i företag, utbildning i det reguljära utbildningsväsendet och utbildning som bedrevs av övriga kursanordnare. Den dominerande typen var länge skolöverstyrelsens arbetslöshetskurser, även kallade AMU-kurser. Samtidigt ökade antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning inom det reguljära utbildningsväsendet kraftigt under 1960-talet. Ökningen bestod till stor del av kvinnor. I början av 1980-talet gick var femte person som började en arbetsmarknadsutbildning en utbildning i ett företag, och i dessa fall skulle ett anställningsförhållande råda redan då utbildningen påbörjades.⁹

De så kallade AMU-kurserna var av tre slag: förberedande, yrkesutbildande samt fortbildnings-, reaktiverings- och påbyggnadskurser. De förberedande kurserna syftade till att ge förkunskaper som krävdes i efterföljande yrkesutbildning. Yrkesutbildande kurser gav grundläggande yrkeskunskaper och kunde delas upp i grund- och påbyggnadskurser. Fortbildnings- och reaktiveringskurser anordnades för att ge information om ny teknik inom branschen för att fräscha upp och komplettera kunskaper och anordnades till exempel för sjuksköterskor, sjukgymnaster och förskollärare. Påbyggnadskurserna anordnades både på AMU-center, gymnasieskolor, högskolor och andra utbildningsinrättningar för personer med längre utbildning för att de lättare skulle kunna få anställning.¹⁰

Övriga kurser anordnades när det ansågs mer rationellt att köpa utbildningsresurser externt i stället för att genomföra kurserna på AMU-center. Skolöverstyrelsen fastställde vanligen

⁸ Axelsson (1989)

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

läroplanen. Det gällde till exempel på kurser som köptes av gymnasieskolor, universitet eller högskolor. Andra anordnare var bland annat SAF:s utbildningsorganisation (ALI/RATI) och Statens institut för företagsutveckling.¹¹

År 1986 flyttades arbetsmarknadsutbildningen över från AMS och Skolöverstyrelsen till den nybildade fristående statliga organisationen AMU-gruppen. Samtidigt förändrades regelverket så att länsarbetsnämnderna förbands att använda den leverantör som var bäst lämpad, oavsett om det var en offentlig eller privat aktör och därigenom inleddes de första upphandlingarna av arbetsmarknadsutbildning. Under år 1993 omvandlades AMU-gruppen till ett statligt aktiebolag som år 2000 bytte namn till Lernia.¹²

Högskoleutbildning eller utbildning på motsvarande nivå inom det reguljära utbildningsväsendet kunde under lång tid utnyttjas som arbetsmarknadsutbildning, men denna möjlighet togs bort av den borgerliga regeringen från och med år 2007.¹³ Samtidigt infördes ett krav att all arbetsmarknadsutbildning måste upphandlas.¹⁴

Mellan år 1958 och år 1973 ökade det genomsnittliga antalet personer i arbetsmarknadsutbildning från 2 000 till 46 000 eller 1,2 procent av arbetskraften. Antalet minskade åren 1974–1976 för att därefter öka och nå sin dittills högsta nivå år 1979 med 55 000 personer, vilket motsvarade 1,3 procent av arbetskraften. Från att ha varit en obetydlig andel år 1958 utgjorde kostnaderna för arbetsmarknadsutbildning närmare en tredjedel av Arbetsmarknadsverkets utgifter budgetåret 1978/1979.¹⁵

År 1963 utvidgades målgrupperna så att de även omfattade personer som riskerade att bli arbetslösa samt anställda som deltog i så kallad bristyrkesutbildning, det vill säga utbildning i vissa yrken med särskilt stor brist på arbetskraft. Målgrupperna utvidgades successivt än mer och i slutet av 1980-talet kunde arbetsmarknadsutbildning beviljas arbetslösa som ansågs vara svårplacerade på arbetsmarknaden och anställda i företag som hade varslats om uppsägningar på grund av driftsinskränkning. År 1981 kunde deltagare i arbetsmarknadsutbildning få utbildningsbidrag – dagpenning, särskilt bidrag – och lån. Särskilt bidrag utgick till kursavgifter, kostnader för studieresor som ingick i utbildningen, kostnader för läromedel som inte täcks av kursanordnaren, med mera. Efter avslutad utbildning kunde lån beviljas vid tillträde av anställning om inte starthjälp kunde beviljas.¹⁶

Åren 1985–1991 satsades mycket på arbetsmarknadspolitiska åtgärder samtidigt som arbetslösheten var låg. Att arbetsmarknadsutbildningen hölls på en hög nivå motiverades med att utbildning är ett viktigt instrument för att överbrygga skillnaden mellan kravet på de lediga platserna och kompetensen hos de sökande.¹⁷ Arbetsmarknadsutbildningen var fram till och med 1990-talskrisen det till omfång största och mest betydelsefulla arbetsmarknadspolitiska programmet, vilket var en av orsakerna till att arbetsmarknadsutbildningen skulle komma att växa rekordartat under början av 1990-talet.¹⁸

1990-talskrisen och tiden därefter

Under lågkonjunkturen i början av 1990-talet steg arbetslösheten till nivåer som inte hade synts sedan de allra första åren på 1940-talet. Arbetsmarknadsutbildningen utökades till sina hittills högsta nivåer. År 1991 var det genomsnittliga antalet deltagare 56 300 och år 1992 utökades det ytterligare till 86 300, vilket visas i diagrammet 3.1. Detta är en extrem topp då antalet utbildningsdeltagare över tid normalt har pendlat mellan 30 000 och 50 000 som årsgenomsnitt. I och med att arbetslösheten ökade dramatiskt under år 1992 minskade dock utgifterna i relation till arbetslöshetsnivån för, framför allt, den aktiva arbetsmarknadspolitiken.¹⁹

¹¹ Axelsson (1989)

¹² Lundin (2011)

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

¹⁴ Arbetsförmedlingen (2014a)

¹⁵ Axelsson (1989)

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Bengtsson och Berglund (2012)

¹⁸ Calmfors m.fl. (2002); Forslund och Vikström (2011)

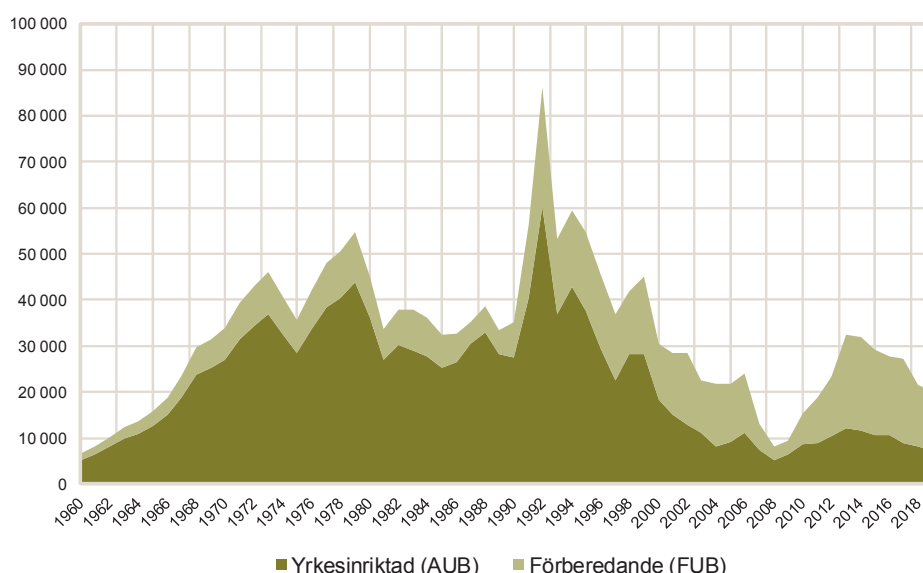
¹⁹ Bengtsson och Berglund (2012)

När arbetsmarknaden började återhämta sig i slutet av 1990-talet inledde den socialdemokratiska regeringen en politik för livslångt lärande, vilket avspeglas i att investeringarna i arbetsmarknadsutbildning ökade runt millenniumskiftet. Sverige skulle vara en ledande kunskapsnation och möta 2000-talet med hög kompetens, inte med låga löner. En offensiv strategi med omfattande utbildningssatsningar för att höja kvalifikationsgraden och arbetslivserfarenheten bland arbetslösa utformades.²⁰

Åren 1997–2002 genomfördes Kunskapslyftet, en stor statlig satsning på att ge dem som saknade treårig gymnasieutbildning möjlighet att skaffa sig en sådan på komvux. Försiktigt räknat satsades 3,5 miljarder kronor årligen på att utöka antalet studieplatser med cirka 100 000. Arbetslösa deltagare mellan 25 och 55 år kunde få utbildningsbidrag på samma nivå som arbetslöshetsersättningen.²¹ De erbjöds ett års heltidsstudier och 1997 erbjöds de en förlängning om ytterligare ett års studier.²²

Diagram 3.1

Genomsnittligt antal deltagare i yrkesinriktad och förberedande arbetsmarknadsutbildning* 1960–april 2019**



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

*Diagrammet inkluderar dem som deltog inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för unga eller etableringsprogrammet

**Statistiken över 2019 är ett genomsnitt för perioden januari–april

Som visas i diagrammet har arbetsmarknadsutbildningens karaktär förändrats under perioden. Från att ha utgjort mellan 15 och 25 procent av det totala antalet arbetsmarknadsutbildningar under tidsperioden 1960–1990 ökade de förberedande utbildningarnas andel kraftigt under 1990-talet. Ökningen fortsatte även på 2000-talet så att andelen år 2004 var så hög som 63 procent. Efter år 2006 satsades mindre på aktiv arbetsmarknadspolitik såsom arbetsmarknadsutbildning. Bara mellan år 2006 och 2007 minskade det genomsnittliga antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning från 24 000 till 13 000, och under lågkonjunkturåren 2008–2009 var antalet så lågt att det understeg 10 000 personer (inklusive dem som deltar inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för unga eller etableringsprogrammet, vilka ofta saknas i statistiken).

Under början av 2010-talet ökade platserna igen, men ökningen har främst varit tydlig i den förberedande utbildningen som återigen har utgjort mer än 60 procent av alla platser i

²⁰ Bengtsson och Berglund (2012)

²¹ Albrecht m.fl. (2004)

²² Stenberg och Westerlund (2015)

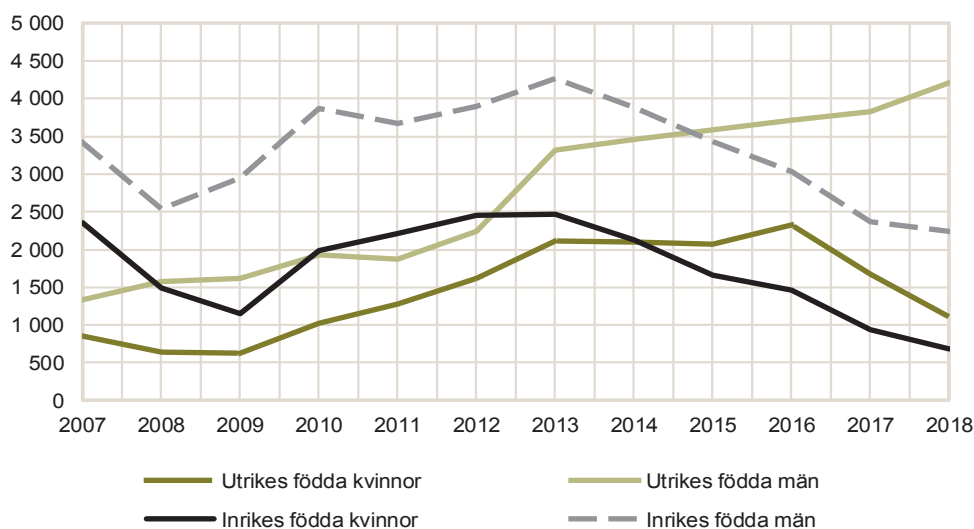
arbetsmarknadsutbildning. Under de allra senaste åren har antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning minskat igen. År 2017 deltog i genomsnitt 27 300 personer, varav 68 procent i förberedande utbildning. Det är den högsta andel som någonsin uppmäts. Antalet deltagare i såväl yrkesinriktad som förberedande arbetsmarknadsutbildning har minskat kraftigt under år 2018 och första månaderna av 2019. Under perioden januari–april 2019 deltog i genomsnitt knappt 20 000 individer (cirka 7 000 i yrkesinriktad och 13 000 i förberedande arbetsmarknadsutbildning). Om man bortser från åren 2008–2009 är antalet deltagare i yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar på den lägsta nivån sedan 1960-talet.

3.2 Deltagare i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning

Antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning minskade kraftigt under 2000-talet, även under perioder av hög arbetslöshet. Arbetsmarknadsutbildningens nedprioritering var särskilt tydlig i finanskrisens början, åren 2008–2009, när arbetsmarknadsutbildningen nådde sin bottennivå på knappt 6 000 deltagare i yrkesinriktad utbildning och 3 000 i förberedande utbildning. Det motsvarade endast 0,2 procent av arbetskraften eller 1,9 procent av de inskrivna arbetslösa. Omläggningen av arbetsmarknadspolitiken innebar även en tydligare fokusering på individer som står långt ifrån arbetsmarknaden, vilket bidrog till en förändring i sammansättningen av deltagare i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning.

Diagram 3.2

Genomsnittligt antal deltagare i arbetsmarknadsutbildning efter kön och ursprung, 2007–oktober 2018



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

Diagram 3.2 visar att antalet utrikes födda i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning har ökat markant under det senaste årtiondet. I viss mån är detta en konsekvens av att Arbetsförmedlingen under perioden 2007–2014 skulle anvisa personer som bedömdes stå långt ifrån arbetsmarknaden till arbetsmarknadspolitiska program.²³ Under år 2007 var 28 procent av samtliga deltagare födda utanför Sverige, en andel som år 2017 hade ökat till 62 procent. Under det tredje kvartalet 2018 var arbetslösheten i denna grupp 15 procent att jämföra med 3,6 procent bland inrikes födda. Det innebär att utrikes födda utgjorde 54 procent av samtliga arbetslösa.²⁴ Överrepresentationen i arbetsmarknadsutbildningen speglar därmed till stor del gruppens arbetsmarknadsposition.

²³ I budgetpropositionerna för åren 2007, 2011, 2012 och 2013 står att utbildningsplatser endast ska ges till långtidsarbetslösa, under 2011 och 2012 förtydligas det med att det i första hand berör personer inom garantiprogrammen. I budgetpropositionen för år 2014 förändras denna inriktning. Arbetsförmedlingen (2014a).

²⁴ SCB, arbetskraftsundersökningar (AKU), tredje kvartalet 2018.

De senaste åren har antalet flykting- och anhöriginvandrare ökat kraftigt. Den ökade invandringen är en avgörande orsak till ökningen av antalet deltagare i förberedande utbildning där bland annat yrkessvenska ingår. Men som diagram 3.2 visar har deltagarsammansättningen inom de yrkesinriktade utbildningarna också förändrats. Arbetsmarknadsutbildningen kan spela en viktig roll för etableringen på arbetsmarknaden genom att nyanlända får möjlighet att komplettera, och validera, den yrkeskompetens de redan har.

Könssegregeringen förstärks

Flera studier har tidigare visat att deltagandet i arbetsmarknadsutbildning är ojämnt fördelat mellan kvinnor och män.²⁵ En av anledningarna är att arbetsmarknadsutbildningen riktas mot mansdominerade yrkesområden, vilket tabell 3.1 visar. Närmare tre fjärdedelar av samtliga utbildningsdeltagare år 2017 deltog i tabellens tre översta utbildningsinriktningar.

Tabell 3.1

Antal deltagare i arbetsmarknadsutbildningar efter utbildningsinriktning, 2017*

Utbildningsinriktning	Antal deltagare	Andel av total (procent)
Industriell tillverkning, hantverk, installation, teknik och IT	10 101	48
Bygg och anläggning	2 572	12
Transport och logistik	2 571	12
Service, restaurang, lokalvård, administration, säkerhet	3 148	15
Vård och omsorg, socialt och pedagogiskt arbete	957	5
Naturbruk	1 003	5
Kultur, media, design	888	4

Källa: Arbetsförmedlingens datalager (hämtad från SOU (2019:3) sid. 326)

*Tabellen avser antal nya deltagarperioder. I tabellen inkluderas både yrkesinriktad utbildning och uppdragsutbildning på eftergymnasial nivå som utförs av ett universitet eller högskola, oftast inom ramen för snabbspår för nyanlända.

Den ojämna könsfördelningen har kraftigt förstärkts under de senaste decennierna. Under år 2003 var 46 procent av det totala antalet utbildningsdeltagare kvinnor. Andelen minskade med 6 procentenheter till år 2007 (40 procent) och 10 procentenheter till år 2014 (36 procent). Den genomsnittliga andelen kvinnor var 30 procent år 2017. Andelen har sjunkit ytterligare under år 2018 och första månaderna av 2019. Den genomsnittliga andelen kvinnor var 22 procent år 2018 och 20 procent under januari–april år 2019. Historiskt sett är det en mycket låg nivå.

Den ojämställda fördelningen av antalet utbildningsdeltagare kan bara till viss del förklaras av en skillnad i hur många kvinnor respektive män som är inskrivna på Arbetsförmedlingen som öppet arbetslösa eller sökande i program med aktivitetsstöd.²⁶ I slutet av 2018 var totalt 344 413 personer inskrivna, av dessa var 47 procent kvinnor och 53 procent män.

För att luckra upp könssegregeringen på svensk arbetsmarknad fick AMV år 1993 ett mål om att aktivt verka för att förändra könsfördelningen mellan branscher. Målsättningen försvann år 2007 och kom tillbaka i maj 2015.²⁷

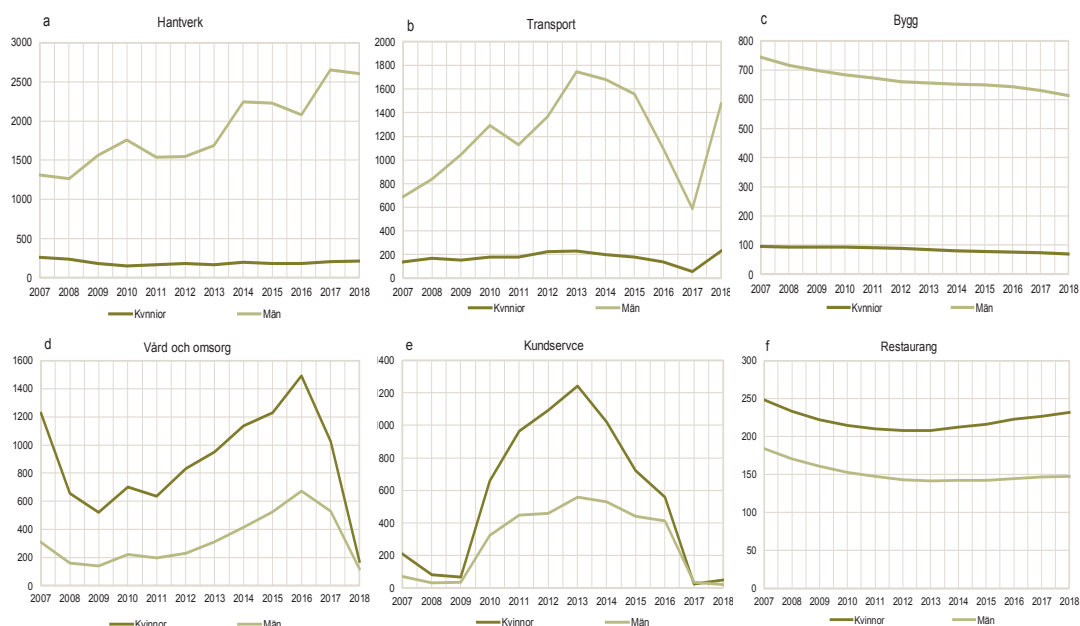
²⁵ SOU (2004:43); SOU (2007:112); de Luna m.fl. (2008); Arbetsförmedlingen (2014b); Kullander och Wadensjö (2015).

²⁶ Arbetsförmedlingen (2014b)

²⁷ Arbetsmarknadsdepartementet meddelade i ett pressmeddelande den 5 mars 2015 att regeringen beslutat att målsättningen skulle återinföras från 1 maj.

Diagram 3.3

Genomsnittligt antal kvinnor och män i de tre vanligaste utbildningsinriktningarna bland män respektive kvinnor, 2007–oktober 2018



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

Diagrammen 3.3 visar deltagarutvecklingen i utbildningens tre vanligaste inriktningar bland män och de tre vanligaste bland kvinnor under perioden 2007–2018. Dessa diagram åskådliggör att Arbetsförmedlingen inte har lyckats använda arbetsmarknadsutbildningarna för att minska könsuppdelningen på arbetsmarknaden. Tvärtom ser vi en motsatt utveckling.

Under perioden har antalet män inom inriktningarna hantverk och transport ökat i betydligt större omfattning än antalet kvinnor, vilket har förstärkt könsuppdelningen. Samtidigt har det skett en kraftig nedgång i deltagarantalet inom de två vanligaste utbildningsinriktningarna för kvinnor, vård och omsorg och kundservice.

Arbetsförmedlingen beslutade under hösten 2016 att sluta handla upp utbildningar inom vård och omsorg eftersom många arbetsgivare inom vård och omsorg skärpt kompetenskraven.²⁸ För att bli anställd som undersköterska, vilket var den yrkeskategori som efterfrågades, krävs 1 500 gymnasiepoäng, något som gör att utbildningen blir både för lång och för bred för att rymmas inom den förhållandevis korta arbetsmarknadsutbildningen.²⁹ Utbildningarna inom vård och omsorg ges framför allt inom det reguljära utbildningsväsendet, det vill säga i den kommunala vuxenutbildningen, yrkeshögskolan eller på universitet och högskolor.³⁰ En viktig skillnad mellan arbetsmarknadsutbildning och utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet är att deltagarna i reguljär utbildning står för en betydligt större del av studiefinansieringen. När branschen i slutet av maj 2017 specificerade utbildningsnivån för vårdbiträden motsvarande 800 gymnasiepoäng beslutade myndigheten att det var möjligt att handla upp en vårdbiträdeutbildning i de geografiska områden där det fanns efterfrågan och behov av yrkeskategorin vårdbiträden. Vårdbiträdesutbildningen kommer att vara på plats fr.o.m. hösten 2019.³¹

Statistiken över deltagare i kundserviceutbildningar härleds till två serviceavtal, serviceutbildning med fördjupningar samt försäljning och kundserviceutbildning. Avtalen gick ut

²⁸ Kommunalarbetaren, ”Ny utbildning för vårdbiträden”.

²⁹ Uppgift från Arbetsförmedlingens upphandlingsavdelning

³⁰ Arbetsförmedlingen (2014b); SOU (2007:112)

³¹ Uppgift från Arbetsförmedlingens upphandlingsavdelning

hösten 2016. I samband med ny upphandling slogs de två avtalen ihop till ett avtal, service och försäljning med start i slutet av 2017. Arbetsförmedlingen förklarar de låga deltagarvolymerna i utbildningen med högre förkunskapskrav och färre inskrivna arbetslösa under avtalstiden.³²

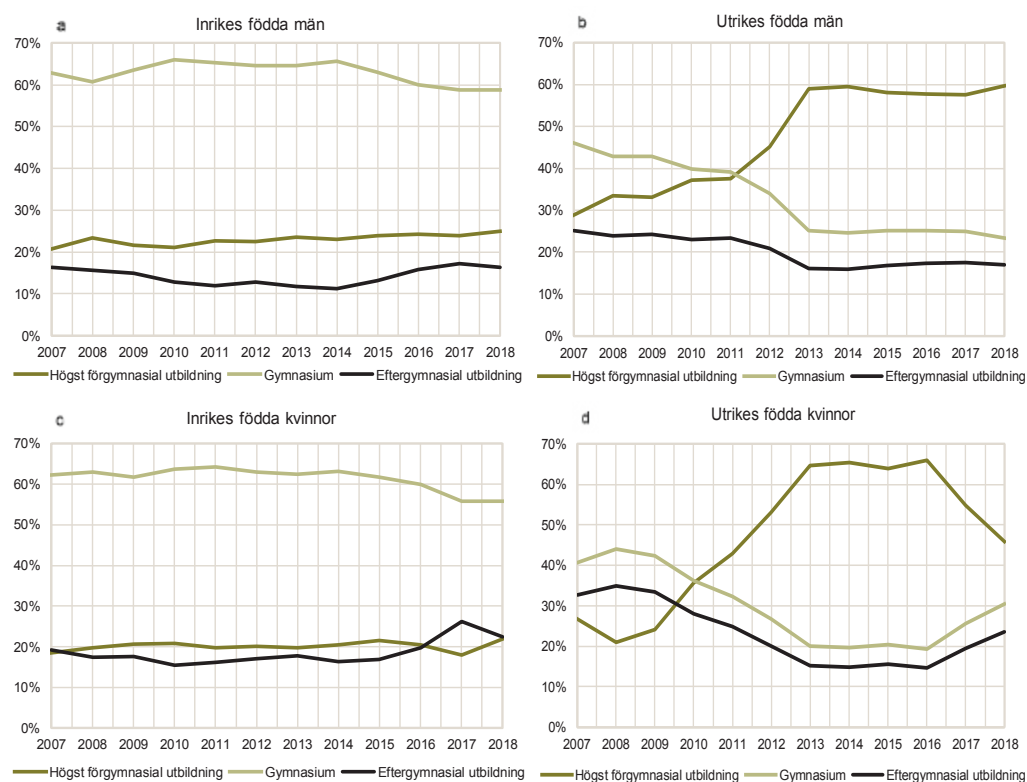
I SOU (2004:43) konstaterades att också de ekonomiska resurserna inom arbetsmarknadsutbildningen var ojämnt fördelade mellan könen.³³ Arbetsförmedlingen bekräftar att detta mönster består och under år 2013 var män genomgående överrepresenterade i dyrare och längre utbildningar.³⁴

Sammanställning av utbildningsdeltagare och utbildningslängd

Den förändrade deltagarsammansättningen tydliggörs av diagram 3.4 där deltagarna beskrivs utifrån bakgrundsfaktorerna kön, ursprung och utbildningsnivå.

Diagram 3.4

Inrikes och utrikes födda kvinnor och män i arbetsmarknadsutbildning fördelat på utbildningsnivå, 2007–oktober 2018



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

Diagrammen visar att utbildningsnivån bland inrikes födda deltagare har varit relativt stabil under jämförelseperioden. Majoriteten, omkring 60 procent, av utbildningsdeltagarna har haft gymnasieutbildning.

Bland utrikes födda deltagare har utbildningsbakgrunden förändrats. Från en förhållandevis jämn fördelning över utbildningsnivåer under 2000-talet, med tre jämnstora grupper, har andelen deltagare med kort utbildning ökat kraftigt under 2010-talet. Detta gäller såväl utrikes födda kvinnor som män. Mellan år 2012 och 2016 har andelen med högst förgymnasial utbildning varit omkring 60 procent för båda könen. Under de allra senaste åren har dock andelen utrikes födda kvinnor med kort utbildning minskat.

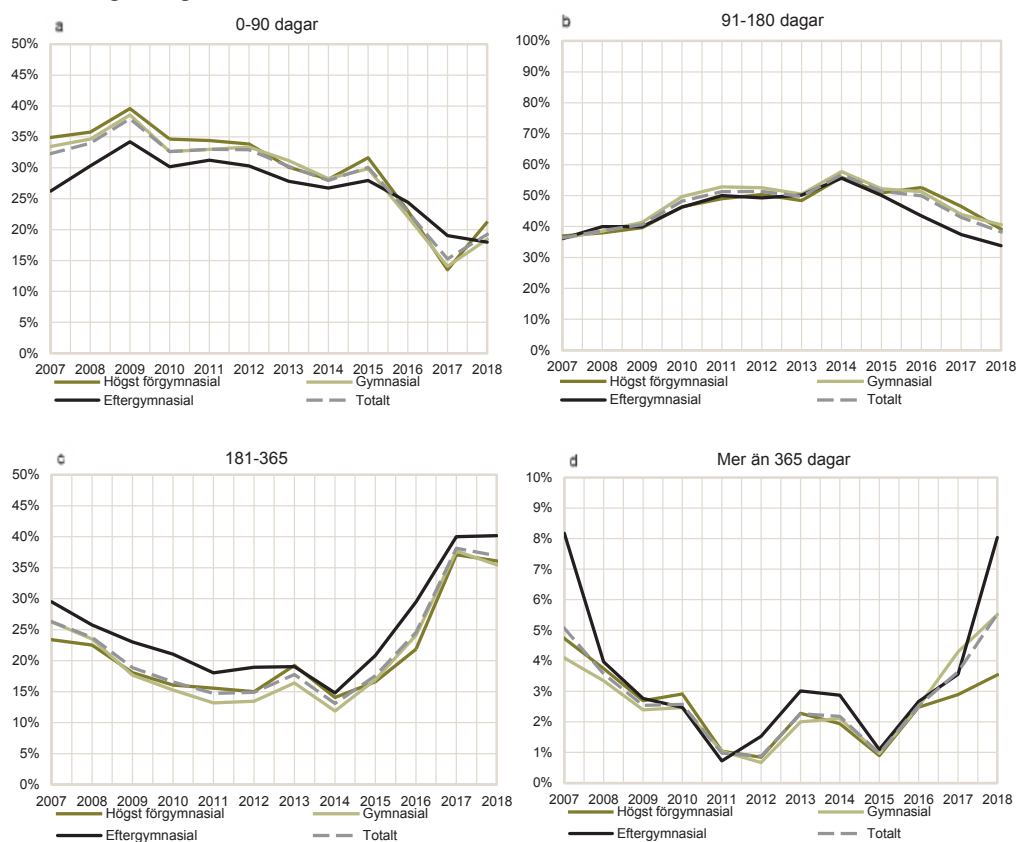
³² Uppgift från Arbetsförmedlingens upphandlingsavdelning

³³ SOU (2004:43)

³⁴ Arbetsförmedlingen (2014b)

Diagram 3.5

Den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningens längd för deltagare med olika utbildningsbakgrund, 2007–oktober 2018



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

I diagram 3.5 visas hur deltagare med olika utbildningsbakgrund har fördelats på arbetsmarknadsutbildningar av olika längd. Diagrammen visar att personer med eftergymnasial utbildning (svarta kurvor) de senaste åren i högre grad har fått längre arbetsmarknadsutbildning i förhållande till övriga utbildningsgrupper.

Diagrammen visar också att utbildningarnas längd har skiftat under perioden. Andelen anvisningar som går till utbildningar 181 och 365 dagar eller längre har ökat under 2010-talet. Detta betyder att Arbetsförmedlingen på senare år allt oftare gör undantag från sexmånadersregeln och upphandlar fler långa arbetsmarknadsutbildningar. Andelen utbildningar som pågår mellan tre och sex månader minskar från år 2014. Andelen utbildningar kortare än 3 månader har minskat från cirka 40 till 20 procent under en tioårsperiod.

Tidigare studier har visat att det främst är kort utbildade som gynnas av att delta i arbetsmarknadsutbildning.³⁵ Samtidigt visar diagrammen ovan att deltagare med eftergymnasial utbildning som oftast får de längsta utbildningarna. En orsak till detta kan vara att utbildningarna för denna grupp riktar sig till mer kvalificerade yrken vilket kan kräva längre utbildning. Mer om effekter av arbetsmarknadsutbildningen i olika grupper finns att läsa i kapitel 4.

3.3 Utfall av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning

Vad som är resultatet av en arbetsmarknadsutbildning är en komplex fråga och det händer att utfall och resultat blandas samman. I detta kapitel behandlar vi utfallet av arbetsmarknadsutbildningen det vill säga vad som händer med deltagarna när utbildningen är slut. Detta mått berättar enbart hur det gick för individerna efteråt. Det säger däremot inte om det var utbild-

³⁵ de Luna m.fl. (2008); Forslund och Vikström (2011)

ningen som ledde till att individen till exempel gick från arbetslöshet till arbete. Effekter av arbetsmarknadsutbildningen det vill säga vilket resultat utbildningen faktiskt kan sägas ha orsakat redovisas i nästa kapitel.

Vi kommer att se att det, under senare år, finns vissa likheter mönstren i arbetsmarknadsutbildningens utfall och dess effekter. Det talar för att förändringar i utfallet kan tas som en första grov indikation på om effekten förändras. Därmed kan utfallen ändå fylla någon funktion som hjälpmedel i styrningen av arbetsmarknadsutbildningen, eftersom de går att mäta mycket snart efter utbildningen, medan effektutvärderingar tar tid att göra.

Utfallet för deltagare påverkas inte bara av utbildningens kvalitet utan också av externa förhållanden såsom konjunkurläge, arbetsgivares krav på arbetskraften och diskriminering.³⁶ I lågkonjunktur med låg efterfrågan på arbetskraft kan det vara svårare att få jobb även om den arbetsökande har deltagit i ett program av god kvalitet.³⁷ När utbudet av ledig arbetskraft är stort ökar risken för att så kallade ”scarring”-effekter, vilket innebär att arbetsgivare kan uppfatta tidigare arbetslöshet som en signal om låg produktivitet, som gör det svårare att få arbete.³⁸ När valmöjligheten är stor för arbetsgivaren riskerar personer med tidigare arbetslöshet därför att väljas bort även om de har skaffat sig ny kompetens, till exempel genom arbetsmarknadsutbildning. Det motsatta gäller under högkonjunkturer och arbetskraftsbrist. Utfallet påverkas också av att många arbetslösa, särskilt deltagare i garantiprogrammen, tar del av ett flertal åtgärder för att ta sig till jobb vilket innebär att det är svårt att det fastslås om det var arbetsmarknadsutbildningen i sig som var orsaken till att deltagaren gick från arbetslöshet till i arbete.

Effekten av arbetsmarknadsutbildning kan således inte fastslås genom studier av enskilda utfall. För att utvärdera effekten av att delta i arbetsmarknadsutbildning kan till exempel skillnaden i utfall mellan en deltagargrupp och en jämförelsegrupp undersökas. Jämförelsegruppens sammansättning ska då i alla avgörande faktorer spegla deltagargruppen, bortsett från att jämförelsegruppen inte deltog i en utbildning under tiden i arbetslöshet. Detta sätt att utvärdera fångar till stor del effekten av att delta i arbetsmarknadsutbildning jämfört med att inte delta. Några av de effektstudier som bygger på denna undersökningsmetodik och som har publicerats på senare år presenterar vi i nästa kapitel.

Utfall mellan år 2007 och 2018

I diagram 3.6 redovisas andelen av utbildningsdeltagarna som är i arbete 90 respektive 180 dagar efter att utbildningen är avslutad. I statistiken inkluderas alla som har fått ett beslut om yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. Det innebär att deltagare både inom och utanför garantierna är med. Med arbete avses både osubventionerat och subventionerat arbete. De arbetslösa kan också ha fått fler arbetsmarknadspolitiska insatser, såsom subventionerade anställningar, praktik eller andra utbildningsinsatser vilket betyder att resultaten här, som ovan nämnts, endast bekräftar hur det har gått för deltagarna.

Diagrammet visar en dramatisk minskning av andelen som har övergått till arbete under lågkonjunkturåren 2007–2008. Förutom det försämrade arbetsmarknadsläget pekar flera studier på att politikens omläggning, där långtidsarbetslösa har prioriterats i arbetsmarknadspolitiken, kan ha påverkat det sämre utfallet.³⁹

Diagrammet visar även att en allt större del av deltagarna sedan år 2014 går vidare till arbete inom såväl tre som sex månader efter avslutad arbetsmarknadsutbildning. De båda kurvorna följer varandra väl med en differens på cirka 5 procentenheter sedan år 2009. Under år 2018 har andelen återhämtat sig och är i nivå med 2008 års andel med närmare hälften av deltagarna i arbete. Förklaringar bakom uppgången kan vara det allt mer gynnsamma konjunkurläget med stora brister på arbetskraft, men också prioriteringen av arbetslösa med bättre förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningens innehåll. Arbetsförmedlingens arbete med upphandling av utbildningar kan också ligga bakom det allt mer positiva utfallet.

³⁶ jmf. Vedin (2015); Carlén (2014)

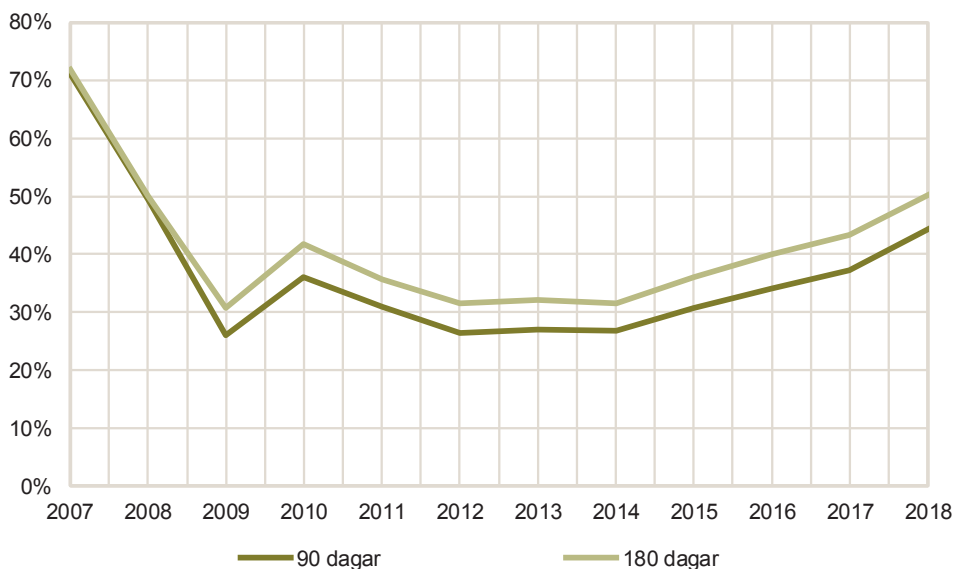
³⁷ Forslund och Vikström (2011)

³⁸ Vedin (2015)

³⁹ Gartell m.fl. (2013); Arbetsförmedlingen (2014a); Kullander och Wadensjö (2015)

Diagram 3.6

Andel deltagare i arbete 90 dagar och 180 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning, 2007–2018*



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

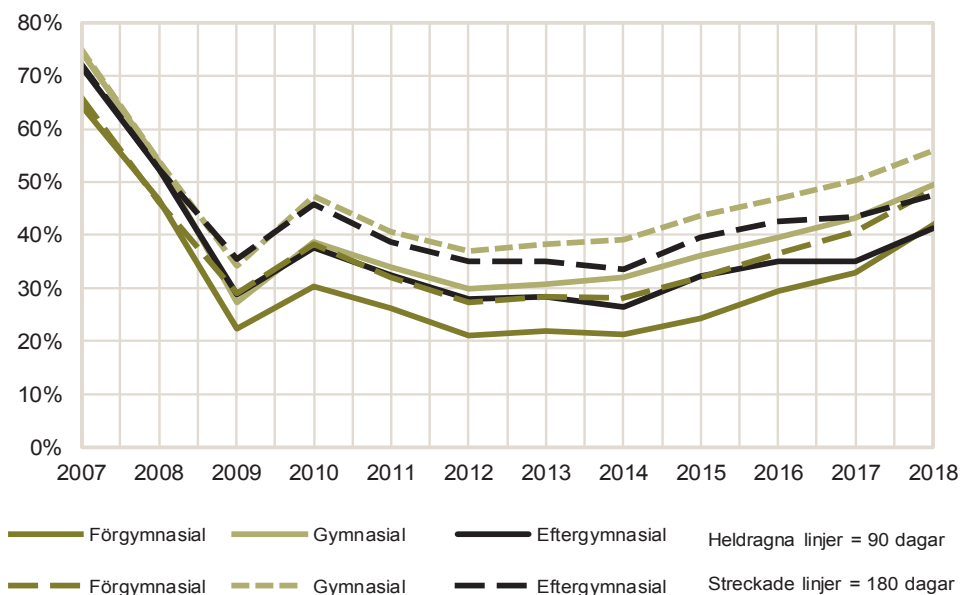
* Utfall 90 dagar avser perioden januari 2008 – juli 2018, utfall 180 dagar avser perioden januari 2007 – april 2018

Andelen utbildningsdeltagare som går vidare till arbete 90 respektive 180 dagar efter avslutad utbildning ser olika ut beroende på utbildningsnivå, vilket visas i diagram 3.7. Diagrammet visar att det endast var en liten skillnad mellan olika utbildningsgrupper under åren 2007–2009. Därefter börjar skillnader att framträda, vilket visas genom att kurvorna går isär. Andelen är högst för personer med gymnasial utbildning, där ungefär hälften av deltagarna i slutet av mätperioden har fått någon form av arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning. Utfallet för personer med högst en förgymnasial utbildning är lägst, även om de senaste årens utveckling har varit särskilt gynnsam för gruppen och utfallssiffrorna återhämtat sig till 2008 års nivåer med en andel på över 40 procent.

En annan intressant observation är att utfallet sedan år 2009 är markant högre 180 dagar (streckade kurvor) än 90 dagar (heldragna kurvor) efter avslutad utbildning. Det gäller för personer oavsett utbildningsnivå. Detta är inte särskilt förvånande, men är en tydlig indikation på att korta uppföljningshorisonter inte alltid ger en fullständig bild utan kan behöva kompletteras med längre tidsintervall.

Diagram 3.7

Andel deltagare i arbete 90 dagar och 180 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning fördelat på utbildningsnivå, 2007–2018*



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

*Utfall 90 dagar avser perioden januari 2007–juli 2018, utfall 180 dagar avser perioden januari 2007–april 2018

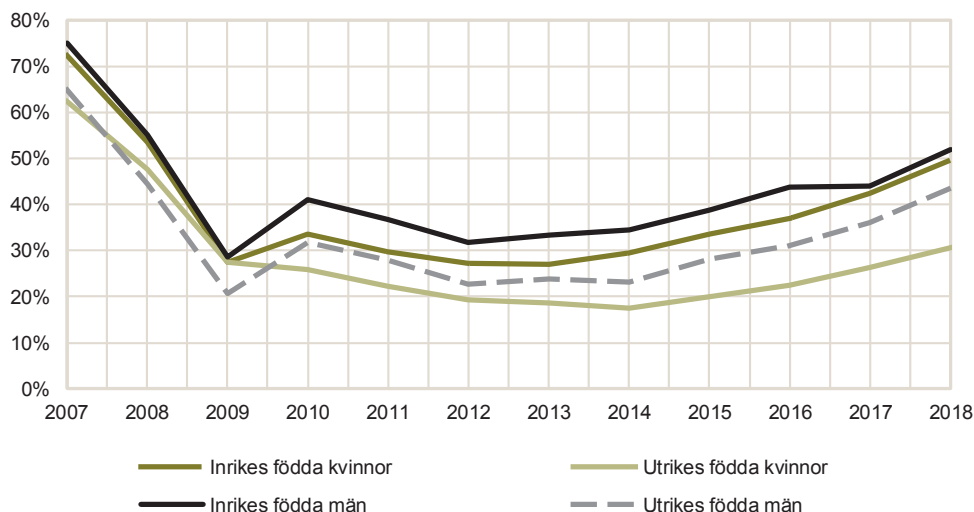
Efter finanskrisen har en skillnad mellan könen uppkommit, från att vara nära noll under år 2008 till att det år 2014 var en differens på 6 procentenheter mellan könen (30 procent av männen och 24 procent av kvinnorna var i arbete 90 dagar efter arbetsmarknadsutbildning). År 2018 var utfallet 47 av männen och 39 procent av kvinnorna, det är den högsta skillnaden mellan könen under jämförelseperioden.

I diagram 3.8 studeras intersektionen mellan kön och ursprung. Diagrammet visar att inrikes födda, oavsett kön, i högre utsträckning än utrikes födda är i någon form av arbete 90 dagar efter avslutad utbildning. Andelen i arbete inom 90 dagar är som högst bland inrikes födda män medan det är lägst bland utrikes födda kvinnor. Detta är inte oväntat utan följer de mönster som återfinns på arbetsmarknaden i stort.⁴⁰ Flera olika förklaringar såsom lägre utbildningsnivå, höga kompetenskrav, diskriminering och skillnader i nätverk mellan inrikes och utrikes födda kan ligga bakom skillnaderna. En annan intressant observation är att skillnaderna i utfall mellan könen bland de inrikes födda har minskat under senare år medan de har förstärkts bland utrikes födda.

⁴⁰ jmf. Vedin (2015)

Diagram 3.8

Andel deltagare i arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning fördelat på kön och ursprung, 2007–juli 2018

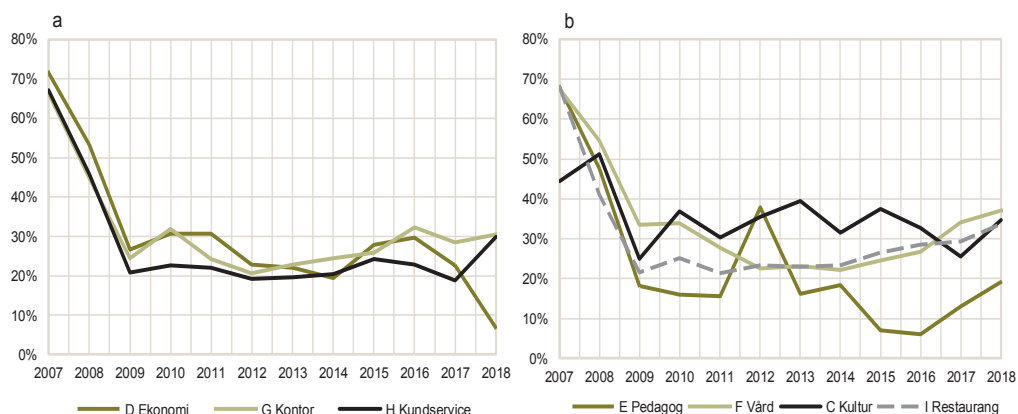


Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

I tidigare studier har det framkommit tydliga skillnader i utfallet för deltagare i olika utbildningar. Sett till utfallet, hur många som har gått vidare till arbete inom 90 dagar, visar Arbetsförmedlingen (2014a) en generell nedgång i andelen för samtliga inriktningar under åren efter finanskrisen. Transportinriktningen tycks ha bättre utfall än övriga inriktningar.⁴¹ Den generella försämringen har brutits och i stället syns en förbättring i utfallet för nästan alla inriktningar. Detta kan jämföras med studien av de Luna m.fl. (2008) som fann att utbildningar inom transport hade en stor och snabb effekt medan utbildningar inom tillverkning och hantverk hade en betydlig svagare.⁴²

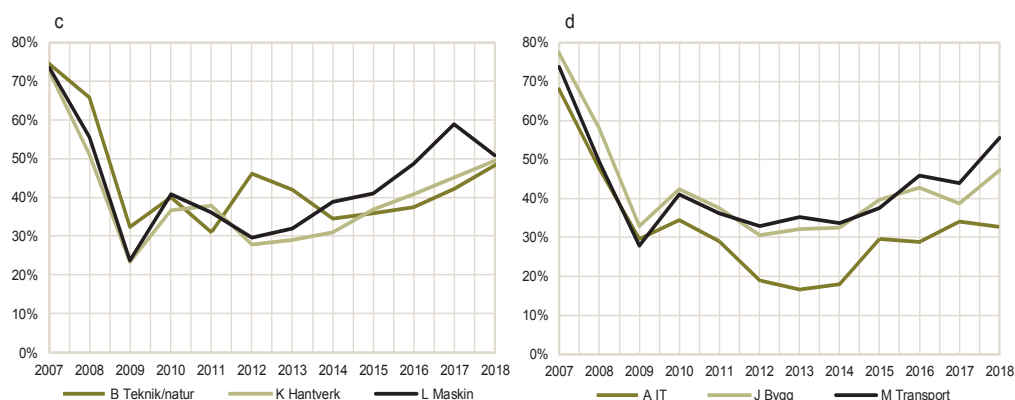
Diagram 3.9

Andel deltagare i arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning i olika utbildningsinriktningar, 2007–juli 2018



⁴¹ Arbetsförmedlingen (2014a)

⁴² de Luna m.fl. (2008)



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

Diagram 3.9 visar att transportutbildningarna fortfarande ligger högst, men inte lika tydligt högre än övriga mansdominerade inriktningar såsom maskin eller bygg. I genomsnitt var 43–44 procent i någon form av arbete 90 dagar efter avslutad utbildning under åren 2007–2018. Svagast utveckling visar de kvinnodominerade utbildningarna inom pedagogik följt av kundservice och ekonomi, där andelen var lägre än 30 procent under jämförelseperioden.

En möjlig förklaring till detta är att arbetskraftsbristen inte har varit lika betydande för dessa yrkesgrupper under perioden.⁴³ Att andelen är låg inom yrkesområdet pedagogik trots stor brist på pedagoger kan antas hänga samman med strukturella förändringar inom utbildningsväsendet där arbetsgivarna idag i stora drag kräver certifiering av yrkeskvalifikationerna (i detta fall lärarlegitimation), vilket inte erbjuds inom arbetsmarknadsutbildningen på samma sätt som inom det reguljära utbildningsväsendet.

3.4 Matchning mot bristyrken?

Huvuduppgiften för arbetsmarknadsutbildningen är att underlätta för den enskilde att få eller behålla ett arbete samt att motverka att brist på arbetskraft uppstår på arbetsmarknaden. Det råder ingen motsättning mellan uppgiftens två delar. Om det råder brist på ett viss slags arbetskraft motverkas den lämpligen med utbildning och det blir lättare att få ett arbete om man kan få sådan kompetens som det är brist på. Vi förväntar oss därför arbetsmarknadsutbildningar riktade mot yrken där det råder eller förväntas uppstå brist på arbetskraft.

I Arbetsförmedlingens årliga rapport "Var finns jobben?" görs en prognos över efterfrågan på arbetskraft på fem års sikt inom närmare två hundra yrken. Prognosen bygger på bedömningar av arbetsmarknadsläget hämtade från privata och offentliga arbetsgivare över hela landet. Enligt prognosen kommer det att saknas 100 000 personer som har den kompetens som arbetsgivarna efterfrågar om fem år.⁴⁴

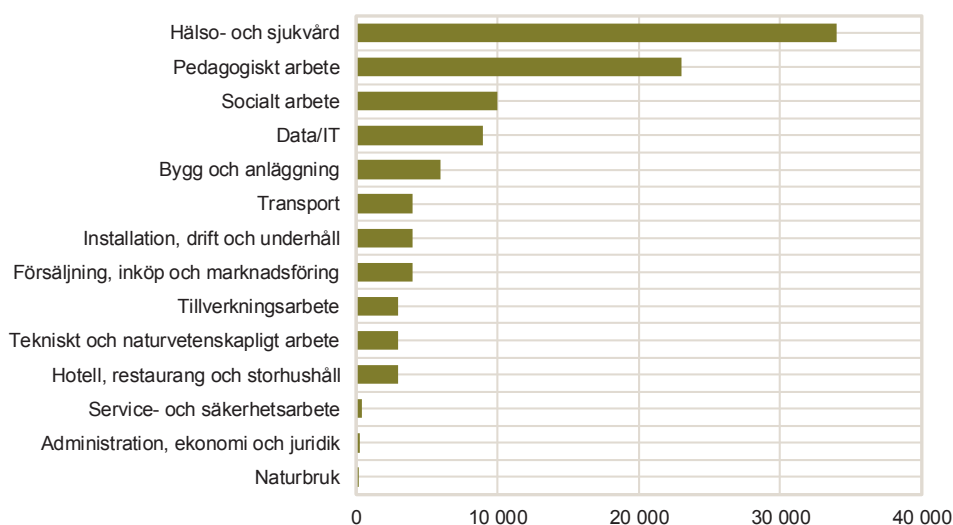
Från diagram 3.10 går att utläsa att kompetensbristen inom de närmaste fem åren bedöms vara särskilt hög inom hälso- och sjukvård. En tredjedel av det totala underskottet beräknas saknas i detta yrkesområde, vilket motsvarar 34 000 personer utbildade på antingen gymnasial eller eftergymnasial nivå. Det handlar exempelvis om undersköterskor, sjuksköterskor, barnmorskor, psykologer, tandläkare och läkare. Inom pedagogiskt arbete beräknas det saknas 23 000 utbildade, vilket utgör 22 procent av underskottet. Mer än halva underskottet, 55 procent, finns således inom hälso- och sjukvård samt pedagogiskt arbete. Underskottet är därefter störst inom socialt arbete där det beräknas saknas 10 000 (10 procent). Dessa tre yrkesområden står för närmare två tredjedelar av det prognosticerade underskottet av utbildade. Myndigheten varnar för att underskottet kan få stora konsekvenser för välfärdstjänsterna, med försämrade arbetsmiljö för de anställda och försämrade kvalitet i servicen till allmänheten.

⁴³ Arbetsförmedlingens årliga rapport "Var finns jobben"

⁴⁴ Arbetsförmedlingen (2019f). Underlaget tas fram genom att de lokala förmedlingskontoren intervjuar omkring 14 000 privata och offentliga arbetsgivare. Det kompletteras med arbetsförmedlarnas uppskattning av den lokala arbetsmarknaden samt makroekonomiska konjunkturprognoser.

Diagram 3.10

Uppskattat antal utbildade som saknas på fem års sikt per yrkesområde



Källa: Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen tar utifrån sina prognosbedömningar fram ett viktat medelvärde för respektive yrkes framtidsutsikter, ett år framåt i tiden. Indexet har fem olika nivåer där index 1 innebär mycket hård konkurrens om jobben (överskott på arbetskraft) och 5 innebär mycket liten konkurrens om jobben (stort underskott på arbetskraft).⁴⁵

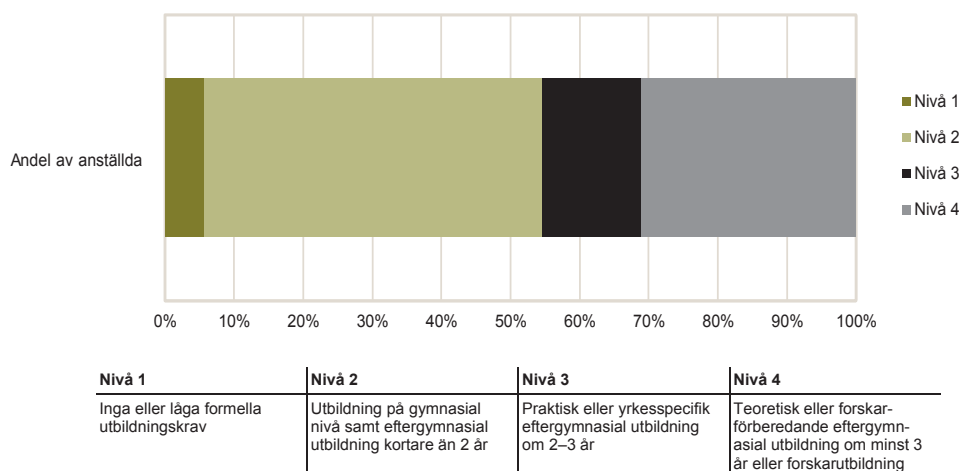
Är deltagarvolymerna större i bristyrkesutbildningar?

Om Arbetsförmedlingen använder bristyrkesstatistiken som grund för vilka arbetsmarknadsutbildningar som ska prioriteras så bör det finnas ett positivt samband mellan bristindex och deltagarantal inom respektive utbildningsinriktning. Med andra ord, desto större brist på arbetskraft i ett yrke, desto fler förväntas delta i utbildning riktad mot yrket. Detta samband är svårt att studera med hjälp av den statistik vi har att tillgå, men genom ett par olika steg kan vi dock komma närmare ett svar. För att analysera om utbildningarna riktas mot bristyrken utgår vi ifrån respektive bristyrkes kvalifikationsnivåer samt kvalifikationsnivåerna för yrkena i respektive utbildningsinriktning.

⁴⁵ Mycket hård konkurrens: 1,00–1,99. Hård konkurrens: 2,00–2,89. Balans: 2,90–3,29. Liten konkurrens: 3,30–4,00. Mycket liten konkurrens: 4,01–5,00.

Diagram 3.11

Anställda 16–64 år fördelade på jobbets kvalifikationsnivå, 2017



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

Diagram 3.11 beskriver kvalifikationsnivåerna på svensk arbetsmarknad, utifrån Statistiska Centralbyråns definitioner i standardiseringen av svensk yrkeskvalifikation (SSYK). Med hjälp av diagrammet kan det konstateras att år 2017 arbetade 46 procent av de anställda i åldern 16–64 år i ett yrke som kräver en eftergymnasial utbildning om minst två år.

Enligt Arbetsförmedlingens bristindex kommer behovet av arbetskraft under de närmaste åren i första hand att uppstå i yrken med krav på eftergymnasial utbildning. I de 119 yrken, av totalt 189 yrken, där det rådde en viss eller stor brist på arbetskraft krävdes i 35 fall en längre eftergymnasial utbildning från högskola eller universitet, det vill säga det är yrken på kvalifikationsnivå 4. I 23 yrken behövdes en yrkeshögskoleutbildning eller minst tvåårig högskoleutbildning (kvalifikationsnivå 3) och i 61 yrken minst en gymnasieutbildning (kvalifikationsnivå 2). Bland de yrken med brist på arbetskraft finns inga yrken på kvalifikationsnivå 1, det vill säga yrken som saknar eller har låga formella utbildningskrav.⁴⁶

I de 32 yrken där det ansågs råda hård eller mycket hård konkurrens om jobben (visst eller stort överskott på arbetskraft) krävs i 9 fall högskoleutbildning och i 17 färdiga gymnasiestudier. 5 yrken hade inga eller låga formella utbildningskrav.⁴⁷

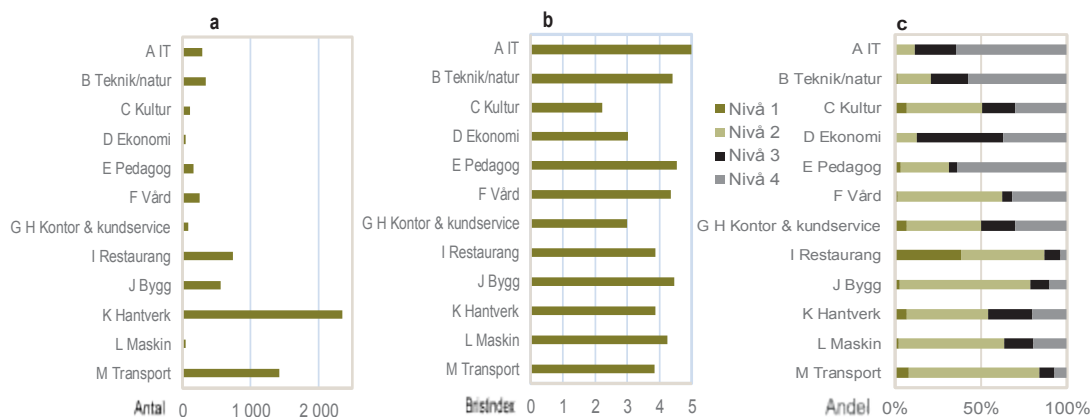
Detta betyder att sysselsättningsökningen förväntas ske i yrken där en allt högre utbildning behövs. Om arbetsmarknadsutbildningen ska bidra till att matcha ledigt arbetsutbud mot arbetsgivarnas efterfrågan bör en betydande del av utbildningen riktas mot yrken som kräver längre utbildningar, det vill säga yrken i kvalifikationsnivå 3 och 4.

⁴⁶ Arbetsförmedlingen (2019f). Bristyrkeslista våren 2019

⁴⁷ Ibid.

Diagram 3.12

Antal deltagare per utbildningsinriktning 2018 (jan–okt), inriktningarnas genomsnittliga bristindex (våren 2019) och andel anställda (16–64 år) inom samma utbildningsinriktning efter kvalifikationsnivå 2017



Källa: SCB AKU (SSYK 2012), Arbetsförmedlingen och egna bearbetningar

Diagram 3.12a visar hur många, i genomsnitt, som gick en arbetsmarknadsutbildning år 2018 inom tolv olika utbildningsinriktningar. Diagram 3.12b visar ett genomsnittligt bristindex för samma tolv utbildningsinriktningar. Diagram 3.12c visar kvalifikationsnivåernas andel av de yrken som ligger inom respektive utbildningsinriktning. Diagrammen visar att det i första hand är utbildningsinriktningar riktade mot områden med många anställda i yrken med lägre kvalifikationsnivå som har många deltagare i arbetsmarknadsutbildning. Inom de tre största inriktningarna, hantverk, transport och restaurang, tillhör en majoritet av de anställda SSYK:s kvalifikationsnivå 1 och 2. Utbildningsinriktningar med få utbildningsdeltagare, och med mycket höga bristvärden, såsom IT, pedagogiskt arbete, och teknik/natur domineras av yrken på den högsta kvalifikationsnivån (nivå 4).

Eftersom Arbetsförmedlingen har begränsade möjligheter att anvisa deltagare till utbildning inom det reguljära utbildningssystemet är utbildningar gentemot yrken som kräver eftergymnasial utbildning ovanliga inom arbetsmarknadsutbildningen. Det innebär att de som läser en arbetsmarknadsutbildning inom till exempel yrkeskategorin pedagogiskt arbete eller vård och omsorg troligen inte studerar till yrken där det råder brist (detta antyds också av diagram 3.9 som visar låga andelar i arbete 90 dagar efter avslutad pedagogisk eller vårdinriktad arbetsmarknadsutbildning).

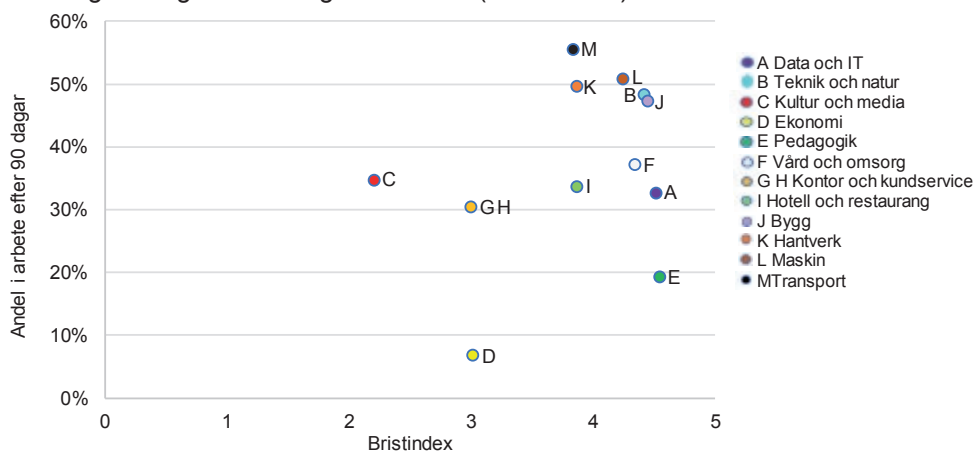
Är övergången till jobb högre inom bristyrkesutbildningar?

Om arbetsmarknadsutbildningen fungerar i enlighet med sitt syfte så bidrar den till att arbetslösa kan få jobb och arbetsgivarna arbetskraft i yrken där det råder brist på arbetskraft. Det betyder att om ett yrke har ett högt bristvärde kan vi förvänta oss en större andel av deltagarna i utbildningar inom dessa yrken som går vidare till arbete efter avslutad utbildning.

Denna tes kan enklast prövas genom att andelen i arbete efter genomförd utbildning i varje yrke plottas mot yrkets bristindex. Vi har tyvärr inte tillgång till yrkesuppdelad statistik vilket minskar möjligheten att utvärdera om sambandet stämmer. I diagram 3.19 plottas i stället ett genomsnittligt bristindex för de yrken som respektive utbildningsinriktning riktas mot samt andelen i arbete 90 dagar efter genomförd utbildning i samma inriktning.

Diagram 3.13

Andel i arbete efter olika utbildningsinriktningar 2018 (jan–juli) relaterat till inriktningarnas genomsnittliga bristindex (våren 2019)



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

Diagrammet visar inte på något tydligt positivt samband (den låga andelen i jobb efter avslutad ekonomiutbildning bidrar till ett visst positivt samband). En intressant observation är att den yrkesgrupp där bristindex är lägst, kultur och media, har högre andel övergång till arbete inom 90 dagar efter genomförd utbildning än i yrkesområden där bristindex är högst, data och IT samt pedagogik.

Detta samband studerades också i SOU (2007:18). I detta betänkande kunde man inte finna något samband mellan bristindex och övergång till arbete. Vid tiden för studien upphandlades arbetsmarknadsutbildning på regional nivå genom de dåvarande länsarbetsnämnderna. För att kontrollera om sambanden såg annorlunda ut på regional nivå gjordes liknande analyser för respektive län. Dessa analyser skilde sig emellertid inte från resultaten på nationell nivå. I två län var sambandet till och med negativt.⁴⁸

Det är vanskligt att utifrån dessa analyser fastslå huruvida matchningsarbetet fungerar. De reser dock frågor om hur välanpassat verktyget – arbetsmarknadsutbildningen – är till uppgiften att motverka att det uppstår brist på arbetskraft. Vi kan bara spekulera om varför vi inte ser många fler övergångar till arbete efter utbildningar inom yrkesområden där det råder brist på arbetskraft. Saknar Arbetsförmedlingen möjligheter att anvisa till utbildningar just inom bristyrkena? Saknas det arbetslösa som kan tillgodogöra sig utbildningar riktade till dessa yrken inom angiven tidsram?

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

Vi kan därmed dra slutsatsen att arbetsmarknadsutbildningen inte ser ut att bidra till en bättre matchning på arbetsmarknaden i så stor utsträckning som man kan förvänta med tanke på verksamhetens syfte. Till viss del prioriteras utbildningsinriktningar med ett särskilt behov av arbetskraft. Men i huvudsak är det inte mot yrken med störst brist på arbetskraft som de stora utbildningsinriktningarna inom arbetsmarknadsutbildningen riktas.

⁴⁸ SOU (2007:18), delbetänkande till SOU (2007:112)

3.5 Annan arbetsmarknadspolitisk utbildning

Under mandatperioden 2014–2018 har reguljär utbildning som en väg mot stärkt och varaktig ställning på arbetsmarknaden satts i fokus. I Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2017 stod utbildning angiven i målen för verksamhetsåret. Arbetslösa utan fullständig gymnasieutbildning, särskilt inskrivna i etableringsuppdraget, skulle i högre grad påbörja reguljära studier.⁴⁹ I regleringsbrevet för 2018 återkom samma mål, men andelen utan fullständig gymnasieutbildning som påbörjar reguljära studier skulle *öka väsentligt*. Dessutom skulle andelen som studerar inom etableringsuppdraget *öka väsentligt*, och andelen personer som lämnar etableringsuppdraget för arbete eller studier *öka väsentligt* jämfört med föregående år.⁵⁰

Arbetsförmedlingen har i huvudsak tre sätt att bidra till att arbetslösa tar del av utbildningsinsatser:⁵¹

1. genom anvisning till myndighetens upphandlade eller bidragsfinansierade utbildningstjänster inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program,
2. genom anvisning till utbildningar i det reguljära utbildningssystemet inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program samt
3. genom motivering och vägledning till utbildningar i det reguljära utbildningssystemet utanför arbetsmarknadspolitikens ram.

Utbildningsinsatser inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program listas i tabell 3.2 och tabell 3.3. Tabellen 3.2 listar utbildningsinsatser som handhas av Arbetsförmedlingen och tabell 3.3 listar reguljära studier som kan erbjudas inom ramen för arbetsmarknadspolitiken. En beskrivning av de utbildningsinsatser som handhas av Arbetsförmedlingen, utöver den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen, ges senare i avsnittet. En beskrivning av reguljära studier inom arbetsmarknadspolitikens ram ges också senare i avsnittet. För reguljära studier inom arbetsmarknadspolitiken gäller att Arbetsförmedlingen anvisar en inskriven arbetslös att *söka* reguljära studier. Myndigheten förfogar således inte över utbildningsplatserna. Som stöd för kategori tre, att vägleda personer till utbildning i det reguljära utbildningssystemet, finns sedan sommaren 2017 det så kallade studiestartsstödet (mer om detta i kapitel 8). I kapitel 7 görs en jämförelse mellan utbildningar inom och utbildningar utanför arbetsmarknadspolitikens ram.

⁴⁹ Regeringen (2016)

⁵⁰ Regeringen (2017a)

⁵¹ Utöver insatser inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program kan Arbetsförmedlingen även bevilja stöd för yrkesintroduktionsanställningar till arbetsgivare för att stimulera sådan anställning av vissa ungdomar, långtidsarbetslösa personer och nyanlända invandrare. Yrkesintroduktionsanställningar är anställningar som omfattas av ett centralt kollektivavtal om yrkesintroduktion, eller av ett hängavtal till ett sådant kollektivavtal, och som innehåller en andel utbildning eller handledning.

Tabell 3.2

Sammanfattande tabell över utbildningsinsatser som handhas av Arbetsförmedlingen, 2018

Typ av insats	Syfte	Målgrupp
Yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning	Underlätta för arbetssökande att få eller behålla ett arbete och motverka att brist på arbetskraft uppstår på arbetsmarknaden.	Ingen utpekad målgrupp.
Förberedande och orienterande utbildning	Kortare insatser för att förbereda arbetssökande för kommande arbetsmarknadspolitiska insatser, studier eller arbete.	Ingen utpekad målgrupp.
Studiemotiverande kurs på folkhögskola	Insats för att motivera arbetssökande att fullfölja påbörjade studier på grundläggande och/eller gymnasial nivå.	Inskrivna som fyllt 16 år och som varken har en gymnasieexamen eller grundläggande behörighet till högskoleutbildning.
Bristyrkesutbildning på folkhögskola	Underlätta för arbetssökande att få eller behålla ett arbete och motverka brist på arbetskraft inom ett visst yrke på arbetsmarknaden.	Deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin samt etableringsprogrammet.
Etableringskurs på folkhögskola	Stärka arbetssökandes möjligheter att till vidare studier eller arbete.	Deltagare i etableringsprogrammet eller inskrivna med pågående etableringsplan.
Yrkessvenska	Stärka de arbetslösas yrkes-specifika svensk-kunskaper.	Inskrivna med svaga kunskaper i svenska och som vet vilket yrke som är aktuellt för dem.
Snabbspår för nyanlända	Uppdragsutbildning eller upphandlad utbildning, främst i kompletterande syfte.	Inskrivna med ingen eller liten erfarenhet av svensk arbetsmarknad.

Källa: SOU (2019:3) och egna bearbetningar

Tabell 3.3

Sammanfattande bild över reguljär utbildning inom arbetsmarknadspolitiken, 2018

Typ av insats	Syfte	Målgrupp
Svenska för invandrare eller motsvarande på folkhögskola	Att den arbetssökande ska genomföra, och fullfölja, sina svenskastudier.	Inskrivna utanför etableringen som inte har fullföljt sfi.
Kortare reguljär utbildning för långtidsarbetslös invandrare eller arbetssökande med funktionsnedsättning	Att möjliggöra för vissa arbetssökande att studera på grundskole- eller gymnasienivå.	För den som är långtidsinskriven invandrare eller har ett funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.
Komvux eller motsvarande på folkhögskola för deltagare inom jobb- och utvecklingsgarantin	Att ge personer som varit utan arbete en längre tid med högst förgymnasial utbildning, möjlighet att studera reguljär utbildning under ett år.	Deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin.
Eftergymnasiala studier med bibehållet aktivitetsstöd för deltagare inom jobb- och utvecklingsgarantin	Att ge personer som varit utan arbete under längre tid möjlighet att studera på eftergymnasial nivå i längst ett år.	Inskrivna som deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin i mer än 450 dagar.
Deltidsanvisning inom jobb- och utvecklingsgarantin	Studier på deltid parallellt med fortsatt deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin på deltid i längst 6 månader.	Deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin.
Sfi och komvux eller motsvarande på folkhögskola inom etableringsplan	Att genom tillgång till utbildning snabbare etablera vissa nyanlända i samhälls- och arbetslivet.	Inskrivna med etableringsplan.
Svenska för invandrare (sfi) inom etableringsprogrammet	Att den arbetssökande ska genomföra och fullfölja sina svenskastudier.	Deltagare i etableringsprogrammet som ej är färdiga med sfi.
Reguljär utbildning inom etableringsprogrammet	Att genom tillgång till utbildning snabbare etablera vissa nyanlända i samhälls- och arbetslivet.	Deltagare i etableringsprogrammet.
*Utbildningskontrakt	Att unga ska fullfölja sin gymnasieutbildning.	Inskrivna i åldern 20–24 år som saknar gymnasieexamen eller ej är godkända i de gymnasiegemensamma ämnena eller saknar grundläggande behörighet till högre studier.
Kortare yrkesinriktad eller teoretisk utbildning inom jobbgarantin för unga	Underlätta för den enskilde att få ett arbete eller påbörja eller återgå till utbildning.	Inskrivna i åldern 16–24 år som har varit arbetslösa och anmälda hos Arbetsförmedlingen i sammanlagt 90 kalenderdagar under en ramtid om fyra månader.

Källa: SOU (2019:3)

*Vid utbildningskontrakt uppbär deltagare inte finansiering genom arbetsmarknadspolitiken under utbildningen. Deltagare som studerar minst 50 procent kan ansöka om studiemedel från Centrala Studiestödsnämnden, CSN.

Utbildningsplikt

I samband med att regelverket för det nya etableringsprogrammet trädde i kraft år 2018 infördes en utbildningsplikt.⁵² Utbildningsplikten innebär att nyanlända som tar del av Arbetsförmedlingens etableringsinsatser, och som bedöms vara i behov av utbildning för att kunna komma i arbete, kan anvisas att söka och ta del av utbildning. Den som inte söker en anvisad utbildning, avvisar eller inte deltar i sådan utbildning kommer att kunna varnas eller stängas av från etableringsersättning. Syftet är att fler nyanlända med kort utbildning ska delta i utbildning. Inom ramen för utbildningsplikten kan man delta i: 1. svenska för invandrare (sfi) eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800), samhällsorientering enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering, samt 2. utbildning inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå, särskild utbildning för vuxna eller motsvarande utbildning inom folkhögskolan.

Arbetsförmedlingens systemstöd för utbildningsplikten är under utveckling, vilket gör att den tillgängliga statistiken inte är heltäckande, men myndigheten har ändå redovisat viss statistik i åiterrapporteringar till regeringen i maj 2018 och i februari 2019.^{53 54} Antalet personer som omfattas av utbildningsplikt har ökat sedan införandet. I slutet av 2018 hade cirka 11 700 personer fått bedömningen att de omfattas av utbildningsplikt, vilket kan jämföras med drygt 3 500 personer i april 2018. Kvinnor har i högre grad än män bedömts omfattas av utbildningsplikt. Av gruppen nyanlända med kort utbildning hade tre fjärdedelar bedömts omfattas av utbildningsplikt. Av de som hade bedömts omfattas av utbildningsplikt i april 2018 var det enbart 1 procent (50 personer) som var registrerade med aktiviteten ”vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå eller motsvarande”. Detta kan enligt Arbetsförmedlingen förklaras med att de arbetslösa som bedömts omfattas av utbildningsplikten under de första månaderna av 2018 i mycket få fall hade hunnit med att ansöka, bli antagna till och haft möjlighet att påbörja studier vid tidpunkten för åiterrapporteringen. Under hösten 2018 hade andelen ökat till 7 procent. I januari 2019 var över 1 100 arbetslösa registrerade i aktiviteten.⁵⁵

I maj 2019 lämnade Arbetsförmedlingen en tredje åiterrapport till regeringen som visar att antalet personer som fått bedömningen att de omfattas av utbildningsplikt har ökat till 12 900 i april 2019.⁵⁶ Ökningen har varit särskilt tydlig bland kvinnor, vilket Arbetsförmedlingen förklarar med lägre utbildning bland kvinnor jämfört med män och med att män i högre utsträckning har erfarenheter från arbetsmarknaden eller yrkeskompetenser som gör att de oftare bedöms vara matchningsbara inom tiden i etableringsprogrammet. Andelen personer registrerade i reguljära studier i mars 2019 hade ökat till 12 procent.

Utbildningsinsatser som handhas av Arbetsförmedlingen

Förberedande och orienterande utbildning

I Arbetsförmedlingens regi bedrivs förberedande insatser som kan omfatta utbildningsinslag. Begreppet förberedande utbildning (FUB) är ett samlingsnamn som omfattar olika insatser som riktar sig till arbetslösa som behöver förbereda sig inför andra aktiviteter, såsom yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning eller reguljära studier. Arbetsförmedlingen hade under 2017 avtal som omfattade fem typer av förberedande utbildningar: Meritportfölj, Grundläggande moduler, Min väg till arbete, Korta vägen och Starta eget-utbildning. Målgruppen varierar i hög utsträckning mellan de olika förberedande utbildningarna. Dessa insatser kan när de består av utbildning betraktas som arbetsmarknadsutbildning – de ges i Arbetsförmedlingens regi och berättigar till aktivitetsstöd – även om de inte är yrkesinriktade.

Som vi visade i diagram 3.1 har antalet deltagare i förberedande utbildning ökat kraftigt under det senaste decenniet. Grape (2015) har visat att stora delar av vad som kategoriseras som förberedande insatser snarare liknar förmedlingsinsatser än utbildning. I slutet av 2014

⁵² Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

⁵³ Arbetsförmedlingen (2018b) åiterrapportering Af-2018/0006 5978

⁵⁴ Arbetsförmedlingen (2019d) åiterrapportering Af-2019/0004 9652

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Arbetsförmedlingen (2019e) åiterrapportering Af-2019/0022 4627

utgjorde yrkesorientering, nivåtest och motivationshöjande insatser 51 procent av innehållet i den förberedande utbildningen. Den kan därför endast delvis likställas med annan utbildning.⁵⁷

Folkhögskolekurser

År 2010 inleddes den så kallade folkhögskolesatsningen. Satsningen innebär att Arbetsförmedlingen och Folkbildningsrådet, till följd av ett regeringsuppdrag, samarbetar kring utbildningar för arbetslösa. Anvisning till utbildningarna görs av de lokala arbetsförmedlingarna i kontakt med respektive folkhögskola. För 2018 hade nationella avtal slutits om totalt 15 000 utbildningsplatser, varav 7 000 platser gäller studiemotiverande folkhögskolekurs, 1 000 platser gäller bristyrkesutbildning och 7 000 platser gäller etableringskurs.

Studiemotiverande kurser, SMF-kurser, är en förberedande insats som bedrivs på heltid under tre månader och syftar till att underlätta för arbetslösa att påbörja eller återgå till reguljär utbildning. Arbetsförmedlingen och Folkbildningsrådet sluter årliga avtal om hur många platser som studiemotiverande folkhögskolekurs ska omfatta. Folkbildningsrådet fördelar platserna utifrån folkhögskolornas ansökningar och Arbetsförmedlingen anvisar deltagare till kursen som genomförs av folkhögskolorna. Från att bara omfatta ungdomar inom ungdomsgarantin har målgruppen utökats till att även omfatta äldre och nyinskrivna. Insatsen är nu till för personer som har fyllt 16 år och som varken har en gymnasieexamen eller grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå.⁵⁸ Enligt Arbetsförmedlingen finns en positiv effekt av SMF-kurser vad gäller övergång till vidare studie. Arbetslösa som tar del av insatsen övergår till ordinarie studier i större utsträckning (cirka 20 procentenhets högre sannolikhet) än en jämförelsegrupp.⁵⁹ Folkbildningsrådet uppger att målet att minst 25 procent av deltagarna ska motiveras att gå vidare till fortsatta studier har uppnåtts. Från insatsens start till och med år 2017 har närmare 29 000 personer gått en studiemotiverande kurs.⁶⁰

Sedan år 2016 tillhandahåller folkhögskolor även bristyrkesutbildningar. Det är en insats som riktar sig till arbetslösa inom jobb- och utvecklingsgarantin och i etableringsprogrammet (från januari år 2018). Insatsen är tidsbegränsad fram till år 2019. Deltagarna får möjlighet att ta del av utbildningar inom bristyrken i max 24 månader, vilket är betydligt längre än de sex månader som är huvudprincipen för arbetsmarknadsutbildningar. År 2016 omfattade insatsen endast 74 kursplatser vid tre folkhögskolor. År 2017 fanns 464 kursplatser vid 15 folkhögskolor inom följande utbildningsinriktningar: behandlingsassistent, boendeassistent, integrationsassistent samt lärar- och elevassistent. Utbildningarna kan innehålla upp till 50 procent praktik.⁶¹

Etableringskurs på folkhögskola finns sedan år 2014 för personer som deltar i etableringsprogrammet. Syftet är att stärka deltagarnas möjligheter att få ett arbete eller påbörja reguljära studier. Kursen pågår i sex månader och innehåller studier i svenska, orienterande insatser samt studieförberedande och arbetsförberedande insatser. Som för folkhögskolornas utbildningar generellt gäller att studierna anpassas efter individens förutsättningar och behov. Under 2016 deltog 3 476 personer i etableringskurs på 106 folkhögskolor. År 2017 deltog 5 352 personer på 112 folkhögskolor. Det finns ännu inga publicerade effektutvärderingar av insatsen, men Folkbildningsrådets uppföljningar visar att 25 procent av kvinnorna och 54 procent av männen har ett arbete två år efter att de har gått en etableringskurs.⁶²

Yrkessvenska

Sedan år 2008 upphandlar Arbetsförmedlingen tjänsten Yrkessvenska.⁶³ Yrkessvenska syftar till att stärka de arbetslösas yrkesspecifika svenskkunskaper och har två delar: Yrkessvenska A

⁵⁷ Grape (2015)

⁵⁸ Förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program

⁵⁹ Arbetsförmedlingen (2015c) återrapportering A2014/2021/A

⁶⁰ SOU (2019:3)

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

⁶³ Yrkessvenska har upphandlats sedan 2008, men särredovisas redovisas i Arbetsförmedlingens årsredovisningar först 2015. Innan dess redovisas tjänsten som en del av de förberedande utbildningarna.

består av utbildning i klassrum (räknas som en förberedande utbildning) och Yrkessvenska B syftar till att stödja den arbetslösa vid deltagande i arbetsmarknadsutbildning, praktik eller anställning. Deltagarna har olika bakgrund och förkunskaper i form av språkfärdigheter, utbildningsbakgrund och yrkeserfarenhet. Under år 2017 deltog 2 278 arbetslösa i Yrkessvenska B hos 9 externa utförare (både folkhögskolor och studieförbund, statliga bolag eller privata företag).⁶⁴

Snabbspår för nyanlända

Under våren år 2015 inleddes trepartssamtal mellan regeringen, fackförbund och arbetsgivarorganisationer om snabbspår. Syftet var att tillsammans hitta former och insatser för att på bästa sätt ta till vara värdefull kompetens hos nyanlända invandrare med utbildning eller erfarenhet i yrken där det råder brist på arbetskraft, så att de nyanlända snabbare kan matchas mot arbete och samtidigt underlätta kompetensförsörjningen. Samtalen har lett till att det finns 14 snabbspårsöverenskommelser som omfattar ett 30-tal yrken.

Tabellen 3.4 visar att drygt 8 000 nyanlända har deltagit i något snabbspår under åren 2016–2018. Flest nya deltagare under 2018 finns i snabbspåret för samhällsvetare (529 personer), följt av snabbspår för lärare och förskollärare (365 personer) och för arbetaryrken inom träindustrin (327 personer). Hälften av deltagarna under perioden har fått ett arbete 19–21 månader efter att de påbörjade ett snabbspår (bland legitimationsyrken var andelen 40 procent). Andelen var 37 procent för kvinnor och 55 procent för män. En fördjupad uppföljning av sju snabbspår visar att många av deltagarna får ett jobb i rätt bransch men i jobb med lägre kvalifikationskrav än vad utbildningen är tänkt att leda till. En stor andel av deltagarna som inte gått vidare till arbete är kvar i någon insats inom snabbspåren, till exempel utbildning.⁶⁵

Tabell 3.4

Antal nya deltagare i snabbspår fördelat på snabbspår och kön, 2016–2018

SPÅR	2016	2017	2018	Totalt	Andel kvinnor
Djursjukskötare	16	34	11	61	15%
Elteknikbranschen			105	105	0%
Energi- och elteknikbranschen (slutmånad dec 17)	100	248		348	5%
Energibranschen			94	94	19%
Fastighetsbranschen - tekniker och ingenjörer	201	191	147	539	3%
Kockar	124	110	78	312	14%
Legitimationsyrken inom hälso- och sjukvård	509	289	210	1 008	41%
Livsmedelsbranschen - slaktare, styckare och bagare	141	134	91	366	9%
Lärare och förskollärare	682	489	365	1 536	64%
Målare	101	107	60	268	0%
Samhällsvetare inklusive ekonomer och jurister	573	658	529	1 760	37%
Socialt arbete	19	27	33	79	63%
Tjänstemän inom byggsektorn	241	171	117	529	27%
Transport - lastbilsförare	116	64	69	249	1%
Träindustrin - arbetare		441	327	768	14%
Totalsumma	2 823	2 963	2 236	8 022	31%

Källa: Arbetsförmedlingens nulägesbedömning av arbetet med snabbspår

Snabbspåren är konstruerade på olika sätt i de olika branscherna och varierar i innehåll och längd, men gemensamt för alla snabbspår är att de bygger på en kedja av insatser i en sammanhållen process som beror på individens bakgrund och yrke. De allra flesta snabbspåren innehåller tre steg: kartläggning, bedömning/test och komplettering. Komplettering kan bestå av

⁶⁴ SOU (2019:3)

⁶⁵ Arbetsförmedlingen (2019c)

exempelvis yrkesspecifik utbildning i svenska (yrkessvenska), praktik eller arbetsmarknadsutbildning. Arbetsförmedlingen erbjuder de kompletterade utbildningsinsatserna genom upphandlade snabbspårsspecifika arbetsmarknadsutbildningar eller överenskomna uppdragsutbildningar vid lärosäten.⁶⁶ De eftergymnasiala uppdragsutbildningarna inkluderar bland annat pedagogik och samhällsvetenskaplig utbildning för nyanlända lärare och samhällsvetare, samt introduktionsutbildning inför Socialstyrelsens kunskapsprov för nyanlända läkare och sjuksköterskor. Utbildningarna får som längst motsvara sex månaders heltidsstudier och ska ges till personer utan erfarenhet av svenskt arbetsliv eller med begränsad sådan erfarenhet. I huvudsak ska utbildningen riktas till personer med motsvarande utländsk utbildning som motsvarar svensk högskoleutbildning. Arbetsförmedlingen har till följd av bland annat neddragningar i myndighetens budget för verksamhetsåret 2019 beslutat att stoppa utbildningarna inom snabbspåren för lärare, samhällsvetare (inkl. ekonomer och jurister) och socionomer.⁶⁷

Statistiken över deltagare i yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar i tidigare avsnitt inkluderar enbart personer som deltagit i de upphandlade utbildningarna, det vill säga inte nyanlända som deltagit i uppdragsutbildningar vid lärosäten. Tabell 3.5 däremot, som visar fördelningen av deltagare mellan olika insatser i december 2018, innefattar deltagare i uppdragsutbildningarna. Tabellen visar att arbetsmarknadsutbildning är den vanligaste insatsen bland snabbspårddeltagarna. Även i detta fall är det tydligt att könsfördelningen är ojämn

Tabell 3.5

Antal deltagare fördelat på snabbspårsinsatser och kön, december 2018*

Snabbspårsinsats	Kvinnor	Män	Totalt	Andel kvinnor
Arbetsmarknadsutbildning inkl. uppdragsutbildningar	105	353	458	23%
Arbetspraktik	30	43	73	41%
Branschvalidering	0	6	6	0%
Korta vägen	169	120	289	58%
Yrkeskompetensbedömning	4	4	8	50%
Yrkessvenska	36	138	174	21%
Antal individer	336	643	979	34%

Källa: Arbetsförmedlingens nulägesbeskrivning av arbetet med snabbspår

*En person kan ha haft flera insatser under månaden. Summan av insatser kan vara högre än antal individer.

Reguljär utbildning inom arbetsmarknadspolitiken

Hur många som går en reguljär utbildning inom arbetsmarknadspolitiken låter sig inte lätt utredas. Med reguljär utbildning avses här utbildningar som, i samma skola, även ges till deltagare som inte deltar inom arbetsmarknadspolitiken ram.

Vilken utbildning som kan ges inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program regleras i 11 §, 12 § och 30 §, i förordning 2000:634 om arbetsmarknadspolitiska program där 11 § anger syftet med arbetsmarknadsutbildningen. Av 12 § framgår att uppdragsutbildning på eftergymnasial nivå får utnyttjas som arbetsmarknadsutbildning för personer utan eller med begränsad erfarenhet av svenskt arbetsliv. De som går dessa utbildningar redovisas vanligen som deltagare i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning.

30 § reglerar de förberedande insatserna och punkterna 2–7 rör utbildning. Punkten 2 rör arbetsmarknadspolitiskt upphandlad utbildning av förberedande eller orienterande karaktär och punkterna rör 3–7 utbildning i skolor som även har deltagare som inte deltar inom arbetsmarknadspolitiken ram. De anger att insatserna kan bestå av:

- folkhögskoleutbildning i studiemotiverande syfte för personer som har fyllt 16 år och som varken har en gymnasieexamen eller grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå,
- kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola,

⁶⁶ Arbetsförmedlingen (2019c)

⁶⁷ Akademikern, ”Snabbspår för akademiker stoppas”.

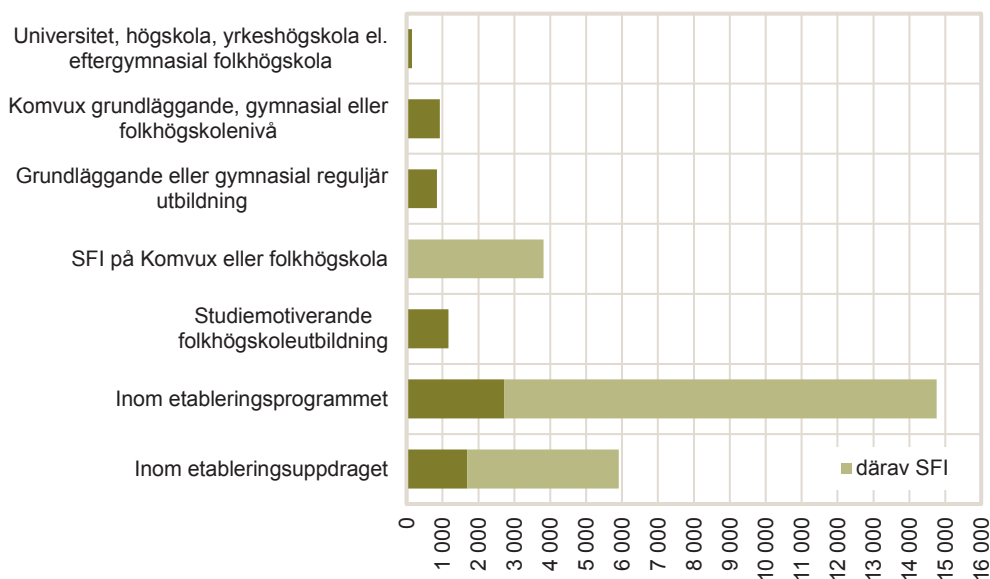
5. utbildning inom skolväsendet på grundläggande eller gymnasial nivå för den som är långtidsinskriven invandrare eller har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga,
6. utbildning på heltid inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå eller motsvarande utbildning inom folkhögskolan, för den som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin, och
7. utbildning på heltid vid universitet eller högskola, inom yrkeshögskolan eller på eftergymnasial nivå inom folkhögskolan för den som har deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin i 450 dagar som det kan lämnas ersättning för.

De som går dessa utbildningar redovisas vanligen som deltagare i förberedande utbildning. Utbildning ges härutöver som aktiviteter inom etableringsprogrammet och etableringsuppdraget som föregick etableringsprogrammet. Då går deltagarna ibland utbildningar som även ges till deltagare som inte deltar inom arbetsmarknadspolitikens ram.

Diagram 3.14 visar dels antalet personer i pågående beslut om utbildning som en förberedande insats enligt 30 § punkt 3–7 och dels antalet pågående beslut om reguljära utbildningsaktiviteter inom etableringsprogrammet⁶⁸/uppdraget⁶⁹, i det första kvartalet 2019. Deltagarna kan vid samma tidpunkt ha flera pågående utbildningsbeslut eller utbildningsaktiviteter. I genomsnitt hade deltagarna i etableringsprogrammet 1,4 pågående aktiviteter under det första kvartalet 2019. De reguljära utbildningsaktiviteterna inom etableringsprogrammet bestod till 87 procent av olika SFI-utbildningar. 71 procent av de reguljära utbildningsaktiviteter som fortfarande pågick inom etableringsuppdragets ram var olika SFI-utbildningar. SFI läses vanligen inte på heltid.

Diagram 3.14

Genomsnittligt antal personer i pågående beslut om reguljär utbildning samt utbildningsaktiviteter i reguljär form i etableringsuppdraget/programmet, första kvartalet 2019



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

⁶⁸ Allmän kurs på folkhögskola, kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå, SFI 1A, SFI 1B, SFI 2B, SFI 2C, SFI 3C, SFI 3D, okänd SFI, yrkesinriktad SFI, universitet eller högskola, yrkeshögskola, yrkesutbildning på folkhögskola, okänd eftergymnasial utbildning och okänd utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå har inkluderats.

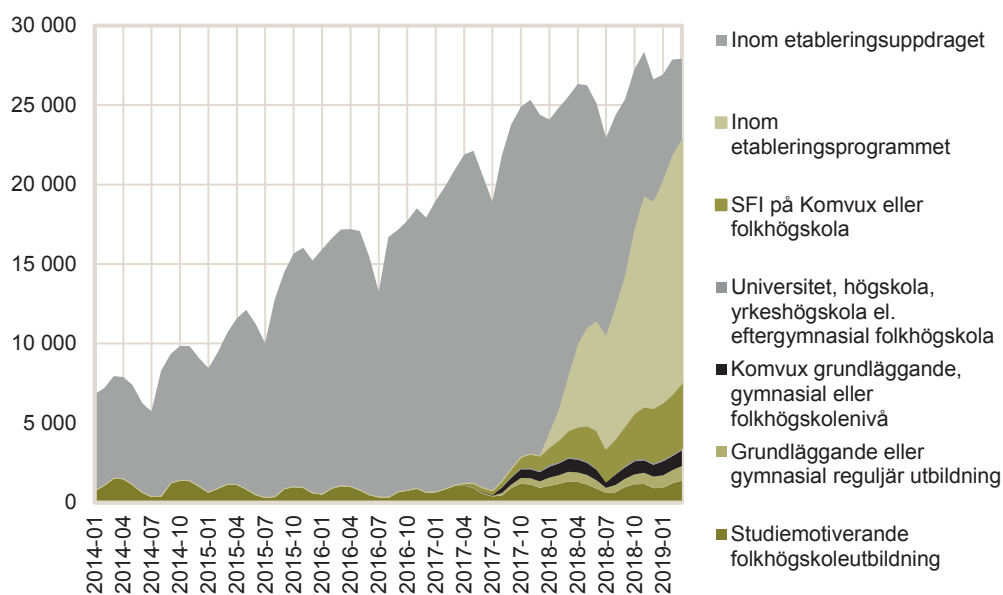
⁶⁹ SFI A, SFI B, SFI C, SFI D, yrkesintegrerad SFI, vuxenutbildning och folkhögskolesatsning har inkluderats.

Totalt sett pågick i genomsnitt 14 761 reguljära utbildningsaktiviteter inom etableringsprogrammet och 5 913 inom etableringsuppdraget det första kvartalet 2019. Samtidigt pågick i genomsnitt 6 891 beslut om reguljär utbildning som en förberedande insats. SFI-utbildningarna utgjorde en betydande andel även av dessa beslut, nämligen 55 procent.

Både antalet beslut om reguljär utbildning som en förberedande insats och de reguljära utbildningsaktiviteterna inom etableringsprogrammet har ökat betydligt sedan år 2017. Inom etableringsuppdraget, som nu håller på att avvecklas, ökade de reguljära utbildningsinsatserna (som mestadels består av SFI) fram till slutet av år 2017 och har därefter minskat.

Diagram 3.15

Antal personer i pågående beslut om reguljär utbildning, januari 2014–mars 2019



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

4. Hur värdera arbetsmarknadsutbildningens resultat?

Hur arbetsmarknadsutbildningens resultat ska tolkas är en komplex fråga. I avsnitt 3.3 presenterades utfallet av den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen i form av övergångar till arbete. Att utfallet blir en övergång till arbete betyder dock inte att övergången är en effekt av arbetsmarknadsutbildningen. En effekt anger på vilket sätt utfallet skiljer sig ifrån hur det skulle ha sett ut utan utbildningen. Detta kapitel beskriver, med hjälp av ett antal studier, vilka slags effekter av arbetsmarknadsutbildningen som har gått att påvisa samt hur effekterna har varierat över tid och mellan olika grupper av deltagare. Effekterna de senaste åren överensstämmer med vad vi tidigare har sett i utfallet, nämligen att utvecklingen först har inneburit kraftiga försämringar åren 2007 och 2008 följt av vissa förbättringar efter år 2014.

4.1 Angivna syften i närtid

Genom tiderna har det parallellt funnits både långsiktiga och kortsiktiga motiv för arbetsmarknadsutbildningen. De långsiktiga har handlat om att underlätta strukturomvandling, ekonomisk tillväxt och främja likvärdiga förutsättningar medan de kortsiktiga motiven har varit att undanröja flaskhalsar på arbetsmarknaden.⁷⁰

Att motivet har ansetts vara att bidra till att arbetslösa kommer i arbete så fort som möjligt uttrycktes som klarast åren 1999–2003 då ett mål för Arbetsmarknadsverket var att minst 70 procent av dem som avslutade en arbetsmarknadsutbildning skulle ha arbete 90 dagar efteråt och åren därefter när den uppnådda nivån inte skulle minska.⁷¹ Men utbildning kan också ses som en långsiktig investering i humankapital vilket motiverar att effekterna mäts i ett längre perspektiv.⁷²

Syftet med arbetsmarknadsutbildningen, såsom det är uttryckt i förordning,⁷³ lämnar utrymme för både ett långsiktigt och ett kortsiktigt perspektiv. Arbetsmarknadsutbildning är yrkesinriktad utbildning som syftar till att underlätta för den enskilde att få eller behålla ett arbete och som motverkar att brist på arbetskraft uppstår på arbetsmarknaden. Tidsperspektivet vidgas när utbildning ges som en förberedande insats eftersom den då inte bara behövs förbereda deltagaren för arbete utan också kan ges som en förberedelse för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program eller annan utbildning.

I tilläggsdirektiven till den arbetsmarknadsutredning som tillsattes sommaren 2016 framhåller regeringen dock det kortsiktiga perspektivet.⁷⁴ Arbetsmarknadsutbildningen bör komplettera utbildning inom skolväsendet, i folkbildningen och vid universitet och högskolor, till exempel genom att vara en mer flexibel utbildningsform som snabbt kan svara mot kompetensbehov på lokala och regionala arbetsmarknader. Utredningens uppdrag handlade bl.a. om att säkerställa att arbetsmarknadsutbildningen blir en flexibel insats som snabbt kan svara mot arbetsmarknadens behov och som förbättrar förutsättningarna för de arbetssökande att få arbete och för de arbetsgivare som behöver anställa inom ett bristyrkesområde att snabbt få tag på arbetskraft.

Vi kommer att se att resultaten av arbetsmarknadsutbildningen kan te sig olika beroende på om det är den korta eller långa sikten som är i fokus.

4.2 Skiftande resultat över tid

Av föregående avsnitt framgår att arbetsmarknadsutbildningen syftar till att svara mot kompetensbehov på arbetsmarknaden och på så sätt göra det lättare för deltagarna att få (eller behålla) ett arbete. Den nyförvärvade kompetensen ska alltså öka deltagarnas möjligheter att få arbete

⁷⁰ SOU (2007:112), avsnitt 4.1.

⁷¹ SOU (2007:112), Bilaga 7.

⁷² Strandh och Nordlund, (2008)

⁷³ Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁷⁴ Regeringen (2017b)

och förkorta tiden i arbetslöshet. En sådan – önskvärd – individeffekt brukar kallas en behandlingseffekt.⁷⁵

Men arbetsmarknadspolitiska program, såsom arbetsmarknadsutbildning, kan också ge upphov till så kallade inläsningseffekter, om programdeltagandet innebär att deltagarna söker arbete mindre intensivt och därför förblir arbetslösa längre än vad de annars skulle ha varit.

Ett program kan påverka arbetslöshetstiden redan innan det startar. Den som anvisas till ett program, eller förväntar sig att bli anvisad till ett program, som hen inte vill gå kan söka arbete mer intensivt och därigenom förkorta arbetslöshetstiden. På samma sätt kan den som ser fram emot att börja ett program förlänga tiden i arbetslöshet. Sådana effekter kallas annonserings-effekter.

Teoretiskt sett finns det alltså både positiva och negativa effekter på övergångarna till arbete av arbetsmarknadsutbildningen. Det är dock inte självklart att den viktigaste effekten av en arbetsmarknadsutbildning är att deltagarna snabbast möjligt kommer i arbete.

Att snabbt få ett arbete kan vara en annan sak än att få en stabil förankring på arbetsmarknaden. Den som saknar en specifik yrkeskompetens som är efterfrågad på arbetsmarknaden kan i högre grad än andra bli hänvisade till tillfälliga arbeten, där arbetsgivaren inte ser något större värde i att knyta kompetensen till sig i någon fastare form. Personen kan fastna i ett mönster av återkommande korta perioder av arbetslöshet.

Om den som går en utbildning strävar efter att slutföra den så kan det medföra att tiden i arbetslöshet blir längre än för någon, med i övrigt liknande förutsättningar, som försöker få jobb omedelbart. Samtidigt är det möjligt att utbildningen leder till en bättre förankring på arbetsmarknaden på sikt.

Arbetsmarknadsutbildningen utvärderas ofta i förhållande till det kortsiktiga syftet men det finns också ett antal utvärderingar med ett bredare perspektiv vilket vi kommer att se i detta avsnitt.

Sämre resultat under 1990-talet än under 1980-talet

IFAU har vid två tillfällen publicerat litteraturstudier över vad forskningen säger om arbetsmarknadsutbildningens effekter. Calmfors m.fl. (2002) går igenom tolv utvärderingar av arbetsmarknadsutbildningen under 1980- och 1990-talen. Genomgången bekräftar att effekten på sysselsättning eller inkomst har varierat över tid. Studierna av arbetsmarknadsutbildning som genomfördes under 1980-talets första hälft har nästan alltid funnit stora positiva effekter på deltagarnas sysselsättning eller inkomster, åtminstone på några års sikt. De flesta studierna av arbetsmarknadsutbildning som genomfördes under perioden 1989–2000 har däremot antingen inte funnit några signifikanta effekter eller funnit negativa effekter. Resultaten varierar dock också beroende tidsperspektivet. De kortsiktiga effekterna är generellt sett icke signifikanta eller till och med negativa. Men två–tre år efter utbildningens slut är effekten mer positiv (1980-talet) eller åtminstone inte längre negativ (1990-talet). Calmfors m.fl. (2002) finner vidare ett visst stöd för att längre utbildningar har mer positiva inkomst- och sysselsättningseffekter än kortare utbildningar, men betonar att underlaget här är för litet för att några säkra slutsatser ska kunna dras.

Calmfors m.fl. (2002) tar upp flera tänkbara förklaringar till att effekterna av arbetsmarknadsutbildningen försämrades under 1990-talet. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan få mindre positiva effekter om den aggregerade efterfrågan är låg och den genomsnittliga arbetslöshetstiden av den orsaken är lång, vilket gällde under större delen av 1990-talet. Att arbetsmarknadsutbildningens omfattning sannolikt har stor betydelse för effektiviteten lyfts fram. Effekten på timlönen har visats vara mindre ju större utbildningsvolymen är.⁷⁶ Kvaliteten kan därtill påverkas negativt vid så snabba och oplanerade volymökningar som skedde under 1990-talet. Slutligen påpekas att incitamenten att delta i arbetsmarknadsutbildning kan ha förändrats i och med att man genom att delta i arbetsmarknadsutbildningen, under 1990-talet, kunde kvalificera för a-kasseersättning. Motivet för att delta i utbildningen kan då i högre utsträckning än tidigare ha varit att återkvalificera till ersättning än att skaffa kunskaper.

⁷⁵ Se Liljeberg (2016) s.16 f. eller Ackum (2018). s.79 f.

⁷⁶ Att arbetsmarknadsutbildningens omfattning skulle ha något märkbart samband med hur bra den fungerar efter 1990-talet ifrågasätts av Vikström och van den Berg (2017), vilket vi återkommer till i avsnittet "Resultaten på senare tid".

Det är inte självklart att en utvärderingshorisont på några få år är tillräcklig för att avgöra om arbetsmarknadsutbildningens resultat är tillfredsställande. Vikström och van den Berg (2017) visar att yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar som påbörjades under åren 1996–2002, långsiktigt, hade positiva effekter på arbetsinkomsterna.⁷⁷ Under själva programåret, då deltagarna är ”inlåsta” i utbildningen, är effekten negativ. Året därefter har deltagarna lika stora inkomster som jämförelsegruppen. Därefter är deltagarnas inkomster i genomsnitt högre och den positiva effekten kvarstår under lång tid. Fyra år efter påbörjad utbildning har deltagarna 12,9 procent, eller omkring 14 100 kronor högre arbetsinkomst (i 2000 års penningvärde). Efter sex år är effekten ungefär 12 300 kronor, eller 9,7 procent och efter nio år är effekten ungefär 11 000 kronor, eller 7,8 procent. Effekterna är statistiskt signifikanta. Ackumulerade blir effekterna positiva två år efter avslutad utbildning. Effekterna skattas fram till det tionde året efter utbildningen. Arbetsmarknadsutbildningen tycks alltså leda till en permanent förbättrad ställning på arbetsmarknaden för deltagarna och totalt sett leda till ökad arbetsinkomst även med hänsyn tagen till ”inlåsnings” under själva programmet.

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

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

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

Bättre resultat under det tidiga 2000-talet

Enligt Forslund och Vikström (2011)⁷⁸ ger tre utvärderingar av arbetsmarknadsutbildningen under 2000-talet skäl att revidera den ganska dystra bild av arbetsmarknadsutbildningens effekter som målades upp i Calmfors m.fl. (2002).

De Luna m.fl. (2008) finner mycket goda resultat av arbetsmarknadsutbildningen. De positiva effekterna härrör från åren 2002–2004 och gällde i stort sett oberoende av grupp av deltagare eller av utbildningsinriktning. Att effekterna skiljer sig så mycket från tidigare studier sägs kunna bero på att man i denna studie har separerat förberedande och yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning från varandra. Det var i den sistnämnda typen som betydande positiva effekter framkom. Den förväntade tiden till arbete förkortades med drygt 20 procent.

⁷⁷ Endast utbildningar som påbörjades under de första 20 månaderna i en arbetslöshetsperiod är inkluderade i undersökningen och den första utbildningsperioden är i fokus. Arbetsmarknadsutbildningen kan dock både vara det första programmet och följa efter ett annat program.

⁷⁸ Forslund och Vikström (2011), s. 54.

Okeke (2005) finner positiva effekter på sannolikheten att vara i arbete 180 dagar efter arbetsmarknadsutbildning som avslutades under det andra kvartalet 2003. Effekten på sannolikheten att få arbete uppgick till 18,3 procentenheter. Det var framför allt arbeten utan arbetsmarknadspolitiska stöd exklusive deltidsarbeten och timanställningar som förklarade den positiva effekten. Men även för de två sistnämnda anställningsformerna samt för arbeten med stöd fanns positiva effekter. Analysen visar också att de som genomgick arbetsmarknadsutbildning hade längre tid i arbete, trots att de under en del av mätperioden deltog i arbetsmarknadsutbildning. Det tog dock ungefär ett år efter avslutad utbildning för deltagarna att komma ikapp jämförelsegruppen.

Arbetsförmedlingen (2009)⁷⁹ visar att arbetsmarknadsutbildning hade små eller inga effekter under 1990-talet, men under 2000-talet uppvisar förhållandevis stora sysselsättningseffekter. För deltagare som började en utbildning under år 2006, då effekterna var som störst, pekar resultaten på att effekten var över femton procentenheter. Åren därefter avtog dock den positiva effekten markant. Effekten utvärderas 365 dagar efter att programmet har påbörjats och beräknas genom att jämföra andelen programdeltagare som har fått ett osubventionerat arbete med motsvarande andel i en jämförelsegrupp som inte har deltagit i något program.

Forslund och Vikströms (2011)⁸⁰ tar upp några tänkbara förklaringar till skillnaden i effekt mellan 1990-talet och 2000-talet. En sådan är att 70-procentsmålet troligtvis gjorde att Arbetsförmedlingen i större utsträckning försökte identifiera dem som verkligen gynnades av utbildningen och blev mer selektiv i vilka utbildningar som gavs. Den andra förklaringen är förändrade incitamentsstrukturer efter att den tidigare möjligheten att genom deltagande i arbetsmarknadsutbildning återkvalificera sig till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen togs bort år 2001. Slutligen har arbetsmarknadsläget inte senare varit lika dåligt som det var under 1990-talets första hälft. Det bör ha bidragit till att det har blivit lättare att veta vad man ska utbilda för och därmed till bättre effekter.

Statskontoret fick år 2007 i uppdrag av den statliga utredningen om en flexiblar arbetsmarknadsutbildning⁸¹ att analysera arbetsmarknadsutbildningens effekter just i ljuset av 70-procentsmålet. I studien jämfördes sannolikheten att ha ett arbete två år efter deltagande i arbetsmarknadsutbildning för deltagare under åren 1998 och 2005. För deltagare år 1998 kunde studien inte uppvisa någon effekt av att ha genomgått en arbetsmarknadsutbildning jämfört med arbetssökande som inte hade gjort det. För deltagare år 2005 var effekten däremot tydligt positiv. Sannolikheten att vara i jobb ökade med 10 till 20 procentenheter beroende på hur nära personen stod arbetsmarknaden. De positiva resultaten gällde alla grupper men Statskontoret poängterade att Arbetsförmedlingen under år 2005 anvisade personer som stod närmare arbetsmarknaden jämfört med dem som anvisades år 1998.⁸²

Statskontorets slutsatser är att 70-procentsmålet har bidragit till att effektivisera arbetet med arbetsmarknadsutbildningen. Målet sägs ha lett till ett medvetet urval av deltagare bland annat genom ett större inflytande från arbetsgivarna och utbildningsanordnarna i urvalet av arbetssökande. Stor vikt lades då vid de arbetssökandes sociala egenskaper och deras motivation. Detta tillsammans med arbetsmarknadsmyndigheternas strävan att tillgodose arbetsmarknadens behov, förklarar enligt Statskontoret sannolikt de förbättrade resultaten av arbetsmarknadsutbildningen. Det kan dock inte uteslutas att en oproportionerlig anpassning av sammansättningen av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning har ägt rum. Arbetsförmedlare kan ha avstått från att anvisa individer med svag ställning på arbetsmarknaden till arbetsmarknadsutbildning trots att de bedömde att det skulle ha haft positiva effekter för individen, för att det skulle försämra möjligheterna att nå 70-procentsmålet.⁸³

När 70-procentsmålet hade avskaffats, åren 2007 och 2008, kom arbetssökande med förhållandevis svag konkurrensförmåga på arbetsmarknaden att delta i arbetsmarknadsutbildning större utsträckning än under tidigare år. Arbetsförmedlarna hade då friare händer att ge arbets-

⁷⁹ Arbetsförmedlingen (2009), s. 51.

⁸⁰ Forslund och Vikström (2011), s. 20

⁸¹ SOU (2007:112)

⁸² SOU (2007:112), s. 225f.; Statskontoret (2007), s. 49f.

⁸³ Statskontoret (2007), s. 59ff.

marknadsutbildning till arbetssökande med svag förankring på arbetsmarknaden. Detta överensstämde också med Arbetsförmedlingens strävan att prioritera insatser till arbetssökande som riskerade att bli långtidsarbetslösa.⁸⁴

Utöver striktare selektion av deltagare så ledde 70-procentsmålet också till att deltagare i arbetsmarknadsutbildning fick ta del av mer förmedlingsinsatser i anslutning till utbildningen. Det gav troligen ytterligare positiva effekter för deltagarnas utsikter att gå vidare till arbete efter avslutad utbildning.⁸⁵ Vid sidan om aktivare förmedlingsinsatser så har det också påpekats att inslaget av praktik i arbetsmarknadsutbildningen är viktigt för att ge deltagarna viktiga kontakter med arbetsmarknaden.⁸⁶

Även Liljeberg (2016)⁸⁷ tar upp att arbetsförmedlare var mer noggranna med att välja ut deltagare som kunde förväntas dra nytta av programmet och mer omsorgsfulla med att välja ut de kurser de anvisade till, när 70-procentsmålet användes. Med hänvisning till Arbetsförmedlingen (2014a) påpekar han också att arbetsmarknadsutbildningen under 2000-talets mitt, i praktiken, ofta bestod av utbildning i kombination med intensifierade förmedlingsinsatser, eftersom 70-procentsmålet innebar att Arbetsförmedlingen arbetade mer aktivt med matchningsinsatser efter programmets slut. När 70-procentsmålet togs bort tycks det ha blivit mindre vanligt att utbildningen efterföljdes av intensifierade förmedlingsinsatser.

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

Den individuella utflödes hastigheten till arbete den sjunde veckan efter utbildning är bara 40 procent av vad den är de första två veckorna efter genomförd utbildning. Minskningen av effekten kan bara delvis förklaras av att de med sämre förutsättningar att få arbete återstår när de med bäst förutsättningar har lämnat arbetslösheten. Om tiden i utbildning inkluderas i analysen blir nettoeffekten på de individuella arbetslöshetstiderna nära noll. Van den Berg och Richardson konstaterar därför att arbetsmarknadsutbildningen inte förefaller vara kostnads-effektiv. De påpekar dock att den sammantagna effekten skulle kunna förbättras om utbildningarna förkortades och resurser i stället lades på en förlängd period med stort stöd i arbetssökandet efter kursen. Studien rör individer som registrerades på Arbetsförmedlingen som arbetslösa någon gång mellan 1 januari 1993 och 22 juni 2000.⁸⁸

Forslund m.fl. (2011)⁸⁹ undersöker om arbetspraktik eller arbetsmarknadsutbildning är mest effektivt i olika konjunkturlägen och kastar samtidigt lite ljus över frågan om utbildningens effektivitet sett över olika tidshorisonter. De visar att arbetsmarknadsutbildning är bättre än arbetspraktik på lång sikt därför att behandlingseffekten efter programslut så småningom överväger inläsningseffekten som är större i arbetsmarknadsutbildning än i arbetspraktik. I analysens första steg visas att arbetsmarknadsutbildning minskar arbetslöshetstiden för utvärderingshorisonter som är längre än 15 månader. Det visar sig samtidigt att sannolikheten att fortfarande vara arbetslös är lägre för deltagare i arbetsmarknadsutbildning än i arbetspraktik om utvärderingshorisonten är längre än 7 månader efter programstart.⁹⁰

För dem som påbörjade en arbetsmarknadsutbildning åren 2000–2015 gick det bättre på arbetsmarknaden jämfört med jämförbara arbetslösa som påbörjat komvuxutbildning med samma inriktning. Fem år efter utbildningsstarten hade deltagarna i arbetsmarknadsutbildning i genomsnitt 6,9 procent högre inkomster än komvuxeleverna. Effekterna är likartade för olika

⁸⁴ Arbetsförmedlingen (2009), s. 51.

⁸⁵ Forslund och Vikström (2011), s. 20; Arbetsförmedlingen (2014a), s. 29.

⁸⁶ Abdi och Tydén (2008); Okeke (2005)

⁸⁷ Liljeberg, Linus (2016), s.67.

⁸⁸ van den Berg och Richardson (2008)

⁸⁹ Forslund, Fredriksson och Vikström (2011), s. 26 ff.

⁹⁰ De som undersöks är i åldrarna 25–55 år och har varit arbetslösa högst ett år då programmet startar. Data täcker åren 1999–2005.

deltagargrupper och för olika utbildningsinriktningar. Skillnaderna var som störst, 14 procent, åren 2004–2007, då effekterna av arbetsmarknadsutbildningen var som mest positiv. Från år 2011 och framåt är skillnaderna betydligt mindre än övriga perioder.⁹¹

Utbildningarna på komvux är längre (i genomsnitt 3 terminer att jämföra med 3–6 månader för arbetsmarknadsutbildningarna) och består till större del av teoretiska kurser, varför man skulle kunna vänta sig större positiva effekter på längre sikt. Men även när deltagarna kan följas i 15 år efter utbildningen utvecklas inkomsterna bättre för deltagarna i arbetsmarknadsutbildning.⁹²

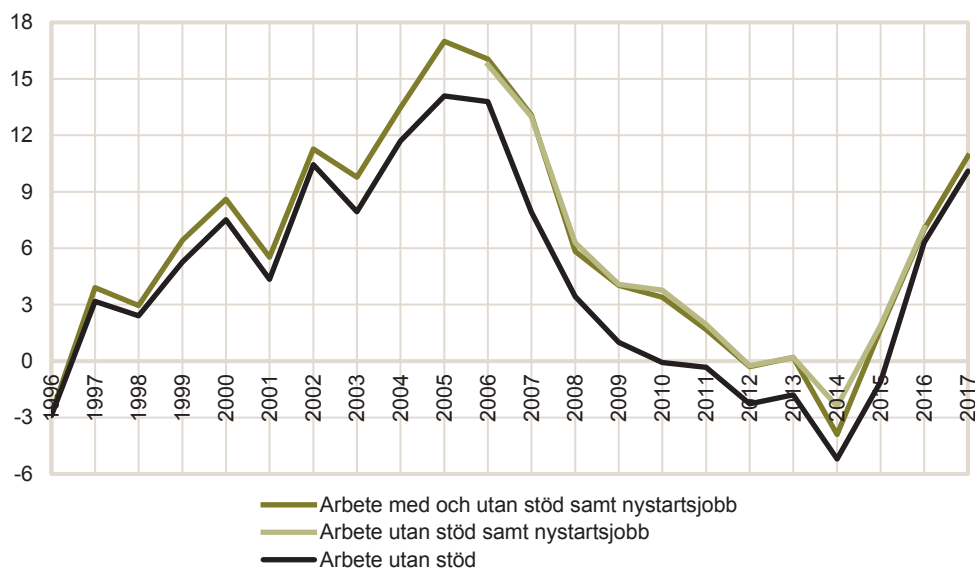
Resultaten på senare tid

De goda effekter av arbetsmarknadsutbildningen som har påvisats för 2000-talets början ser ut att minskat drastiskt från och med år 2008. Vändningen skedde redan år 2007. Effekterna har dock ökat under åren 2015 och 2016 jämfört med bottenivån år 2014, då effekten var negativ oavsett om den avsåg övergångar till arbete med eller utan arbetsmarknadspolitiska stöd. Bland dem som påbörjade en arbetsmarknadsutbildning år 2016 var övergångarna till arbete ett år efter programstart 7,0 procentenheter högre än i en jämförelsegrupp. Om endast arbete utan stöd inkluderas var effekten i stället 6,3 procentenheter.⁹³

Diagram 4.1

Effekter av arbetsmarknadsutbildning.

Skillnad mellan programdeltagare och jämförelsegrupp i andel som har arbete (procentenheter).



Källor: Perioden 1996–2016; Underlag till Arbetsförmedlingen (2018a). Perioden 2011–2017; Arbetsförmedlingen (2019b). Anm.: Effekterna mäts ett år efter programstart.

Effekten gäller endast personer som inte tidigare har deltagit i något program. Detta för att effekterna av olika program inte ska sammanblandas. Det innebär att resultaten inte är representativa för samtliga deltagare i arbetsmarknadsutbildning. Det finns indikationer på att de effekter av de arbetsmarknadspolitiska programmen som Arbetsförmedlingen redovisar skulle vara lägre om även andragångsdeltagare i program inkluderades, dock med det undantaget att deltagande i arbetspraktik relativt snart efter en arbetsmarknadsutbildning kan leda till kortare tid i arbetslöshet. Arbetsmarknadsutbildning följt av praktik gör nämligen att den arbets-

⁹¹Liljeberg m.fl. (2019)

⁹²Ibid.

⁹³ Arbetsförmedlingen (2018a)

sökande skaffar sig erfarenhet inom yrket direkt efter utbildningen vilket kan leda till en snabbare etablering på arbetsmarknaden.⁹⁴

Arbetsförmedlingen (2018a) tar upp flera tänkbara orsaker till den positiva effekten av arbetsmarknadsutbildningen år 2016. Sedan hösten finns det 2014 möjlighet att anvisa personer med bättre anknytning till arbetsmarknaden till arbetsmarknadsutbildning, vilket kan ha bidragit till en förändrad deltagarsammansättning. Tidigare fanns en strikt begränsning i meningen att endast personer som bedömdes stå långt från arbetsmarknaden skulle få anvisas till Arbetsförmedlingens olika program. Vidare innebar det att Arbetsförmedlingen tidigare hade ett uppdrag att särskilt bereda personer i etableringsuppdraget plats inom arbetsmarknadsutbildningen, att personer som inte var tillräckligt förberedda för att tillgodogöra sig utbildningen deltog. Något färre personer med högst förgymnasial utbildning har anvisats till arbetsmarknadsutbildning år 2015 än år 2014. Detta gäller även personer som har icke-nordisk bakgrund samt personer med funktionsnedsättning.

En förändrad deltagarsammansättning ska inte, i sig, påverka effekten eftersom den bygger på att deltagare i arbetsmarknadsutbildning jämförs med individer med liknande egenskaper som inte deltar. Däremot påverkas effekten om en grupp där effekten avviker från genomsnittet ökar eller minskar relativt andra grupper.

Effekterna blir annorlunda med en längre uppföljningshorisont. Bland dem som deltog i arbetsmarknadsutbildning år 2012 hade sju procentenheter fler fått ett arbete utan stöd, fem år efter utbildningen, jämfört med en jämförelsegrupp som inte hade deltagit i utbildning. Ett år efter utbildningen var effekten negativ vilket vi såg i diagram 4.1.⁹⁵

Liljeberg (2016) har gjort den mest omfattande studien av arbetsmarknadsutbildningens effekter som sträcker sig så långt fram i tiden som till år 2013. Han visar att de som deltog i den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen under slutet av 1990-talet och de första åren under 2000-talet i genomsnitt tycks ha haft ganska liten nytta av insatsen, medan utbildningarna under ett flertal år under 2000-talets mitt var förknippade med en högre och snabbare övergång i arbete samt bidrog till en bättre och stabilare ställning på arbetsmarknaden för dem som deltog. Även under senare år finns det positiva effekter i form av högre sysselsättning och högre genomsnittlig inkomst på längre sikt. Men skillnaden mellan att delta i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning och att få annan förmedlingservice har minskat över tid.

Som framgår ovan omfattar Liljebergs studie ett flertal effektmått som belyser olika aspekter av resultaten av arbetsmarknadsutbildningen. I alla dessa skattningar av effekterna av arbetsmarknadsutbildningen jämförs utfallet för programdeltagarna med utfallet för en grupp av arbetsökande som vid tidpunkten för utbildningens start kan antas ha samma förutsättningar att få delta i en arbetsmarknadsutbildning och samma initiala förutsättningar att få jobb, men som trots dessa likartade förutsättningar inte anvisades till en utbildningsplats. Utfallet för denna jämförelsegrupp kan då antas motsvara vad utfallet skulle ha blivit för programdeltagarna om de inte hade deltagit i utbildningen. Skillnaden i utfall mellan deltagarna och jämförelsegruppen blir då en skattning av den genomsnittliga programeffekten.⁹⁶ Liljeberg (2016) studerar enbart effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning.

En tidigt skönjbar effekt av arbetsmarknadsutbildningen är övergång till arbete.⁹⁷ Effekten på övergång till arbete var tydligt positiv åren 2001–2006. Särskilt positiv var effekten år 2006

⁹⁴ Arbetsförmedlingen (2018a)

⁹⁵ Arbetsförmedlingen (2019b)

⁹⁶ I urvalet ingår öppet arbetslösa mellan 20 och 60 år som i pågående arbetslöshetsperiod inte har deltagit i något program (garantiprogrammen undantagna). I jämförelsen tas hänsyn till längden på den pågående arbetslöshetsperioden (som ska ha föregåtts av minst tre månader utan inskrivning på Arbetsförmedlingen), ålder, kön, utbildning, tidigare arbetslöshetshistoria, funktionsnedsättning, region, hemmavarande barn, tidigare inkomster, försörjningsstöd, a-kassa, sysselsättningsstatus upp till tre år före mätillfället samt tidpunkt för programstart. Avgränsningar har gjorts för att isolera effekten av arbetsmarknadsutbildningen från andra effekter. Att deltagare i garantiprogrammen har deltagit i andra program före en eventuell arbetsmarknadsutbildning bedöms inte vara något väsentligt problem eftersom aktivitetsnivån var låg, eller till och med mycket låg, under garantins första månader och den kartläggning och vägledning som erbjöds också kan ha erbjudits andra inskrivna. Urvalsvillkoren tycks ha relativt liten betydelse för mönstret på effekterna.

⁹⁷ Det betyder att lämna Arbetsförmedlingen för en tillsvidareanställning eller tillfällig anställning eller att ha varit registrerad som tillfälligt anställd, timanställd eller deltidsanställd i minst en sammanhängande månad. Eftersom

samt när subventionerade anställningar räknas som arbete. År 2006 innebar programmet en marginell inlåsning under de första tre månaderna efter programstart, men efter ungefär 4–5 månader hade deltagarna en högre sannolikhet att övergå i arbete. Behandlingseffekten är tydligt större än inlåsningseffekten. Under de efterföljande åren sjunker effekterna betydligt. Skattningar för åren 2007–2013 visar att deltagande i arbetsmarknadsutbildning under dessa år snarare ledde till en långsammare övergång i arbete jämfört med att inte delta i utbildningen. Mätt två år efter programstart var effekten positiv åren 2001–2006, omkring noll år 2007 och negativ åren 2008–2013. Åren 2005 och 2006 var effekten på övergångarna till arbete (osubventionerat och subventionerat) drygt 20 procent, två år efter programstart.

Arbetets omfattning och varaktighet behöver också vägas in i bedömningen av effekter. Ett effektmått som mäter övergången till arbete tar ingen hänsyn till hur ofta och hur länge deltagarna återkommer som arbetslösa. Liljeberg (2016) skapar ett effektmått som tar hänsyn till detta genom att mäta andelen som är inskrivna på Arbetsförmedlingen vid olika tidpunkter upp till tre år efter programstart.⁹⁸ Resultaten är samstämmiga med dem som avser övergångarna till arbete. Deltagande i arbetsmarknadsutbildning var förknippat med lägre arbetslöshet från omkring 7–9 månader efter programstart åren 2002–2006. Både dessförinnan och därefter bidrog utbildningen till viss inlåsning i arbetslöshet under året efter programstarten.

Svagheten i detta mått är dock att det inte återspeglar vad de som inte är inskrivna på Arbetsförmedlingen faktiskt gör. Därför används också både sysselsättning och arbetsinkomster som effektmått.

Den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen har, under perioden 1999–2013, generellt, på två års sikt, positiv effekt på deltagarnas sysselsättningsstatus och inkomster av arbete. Effekten var som störst åren 2002–2007 och har därefter minskat. Den perioden var effekterna positiva och statistiskt signifikanta redan ett år efter programstart. Åren 2008–2013 var effekten signifikant positiv först efter två år.

Under perioden 2002–2007 var effekten av att ha påbörjat en arbetsmarknadsutbildning 12–14 procentenheters högre sysselsättning två år efter programmet. Åren 2009–2013 varierade effekten mellan 3 och 6 procent högre sysselsättning två år efter programmet.

Sysselsättningsstatusen berättar inte hur mycket den sysselsatta arbetar eller hur kvalificerat/välavlönat arbetet är. Detta fångas bättre upp när arbetsinkomster används som effektmått.⁹⁹ Mönstret som framträder liknar det för effekten på sysselsättning. De som deltog i utbildningen år 2006 hade under två år efter utbildningen cirka 24 procent högre arbetsinkomst än icke-deltagarna. Även år 2010 hade deltagarna en högre genomsnittlig inkomst än jämförelsegruppen åren efter programstart. Skillnaden i arbetsinkomst var positiv och statistiskt signifikant två år efter programstart, men skillnaden var inte statistiskt signifikant ett år efter programstart.

Ett kompletterande mått som fångar upp försörjningsförmåga är andelen i försörjningsstöd. Det ger i huvudsak samma bild som övriga utfallsmått. Liljeberg (2016) kommer också fram till att det inte huvudsakligen tycks vara förändringar i deltagarsammansättningen som har bidragit till att effekterna har minskat.

De genomsnittliga effekterna av arbetsmarknadsutbildningen kan påverkas av förändringen av sammansättningen av kurser, ifall effekterna av olika kurser med olika inriktningar är olika. Skattningar av effekter för de olika kursinriktningarna tyder dock inte på att det är systematiska förändringar i kursutbudet, eller särskilt försämrade resultat från enskilda utbildningar som har drivit det generella resultatet. Men vissa inriktningar ser ut att ha varit mer framgångsrika än andra. Resultaten av utbildningar med inriktningarna transport och kontor har över lag varit goda. Det gäller även utbildningar med inriktning mot vård och omsorg. Men effekterna av dessa utbildningar har sjunkit och det tar i regel längre tid innan positiva effekter uppnås jämfört med till exempel transportutbildningar. Maskinutbildningar har tidigare uppvisat goda

omkring en femtedel av de arbetssökande lämnar Arbetsförmedlingen utan att ange varför och tidigare studier har visat att omkring hälften av de som gör det har fått jobb antas i denna studie att hälften av dem som har avregistrerats utan känd orsak har fått jobb.

⁹⁸ Anställningsstöd och nystartsjobb räknas då som arbete.

⁹⁹ Åren före programstart hade de grupper som jämförs lika hög arbetsinkomst

resultat. Men skattningarna tyder på att effekterna har sjunkit kraftigt för dessa utbildningar. Det samma gäller utbildningar med inriktning mot kundservice och hantverk.¹⁰⁰

Vikström och van den Berg (2017) som undersöker de yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningarnas långsiktiga effekter på arbetsinkomsterna kommer fram till att effekterna har varierat över tid.¹⁰¹ Arbetsmarknadsutbildningar påbörjade åren 1996–2010 har samtliga år haft en positiv effekt tre, respektive fem, år efter programstart. För utbildningar påbörjade under slutet av 1990-talet var effekten fem år efter programstart omkring 10 000 kronor (i 2000 års penningvärde). Från år 2000 och framåt ökade denna positiva effekt för att åren 2002–2006 ligga omkring 24 000 kronor och sedan minska fram till år 2008. År 2010 var effekten tre år efter programstart, ungefär lika hög som tio år tidigare då den var 10 000 kronor. Däremellan låg effekten högre.

Vikström och van den Berg (2017) kommer fram till att effekterna av tidigare genomförda arbetsmarknadsutbildningar faller i samband med att finanskrisen ökade arbetslösheten åren 2008–2009. Det betyder att finanskrisen tycks vara en delförklaring till att effekterna av arbetsmarknadsutbildning ser ut att ha minskat under åren 2006 och 2007. De positiva effekterna har dock minskat från och med år 2007 även efter justeringar för finanskrisen.

Vikström och van den Berg (2017) ifrågasätter också en tidigare framförd slutsats – att arbetsmarknadsutbildningens omfattning sannolikt har stor betydelse för effektiviteten. Det gör de för det första mot bakgrund av att effekterna av arbetsmarknadsutbildningen under slutet av 1990-talet, då utbildningsvolymerna var mycket större än under senare tid, har visat sig ha haft positiva, långsiktiga, effekter. För det andra påpekar de att det efter år 1998 inte finns något tydligt negativt samband mellan effektens storlek och utbildningsvolymerna. Enligt Vikström och van den Berg (2017) finns det därför inget som tydligt talar för att effekterna av arbetsmarknadsutbildning skulle försämrats om antalet deltagare ökades under kontrollerade former.

Arbetsförmedlingens förberedande utbildning ägnas inte lika stor uppmärksamhet som den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen. En utvärdering av deltagare i förberedande eller orienterande utbildning under perioden 2006–2011 visar dock att arbets sökande som deltar i insatsen får lägre framtida arbetsinkomster jämfört med andra arbets sökande. För dem med högst en förgymnasial utbildning eller dem som är utomeuropeiskt födda är effekten dock positiv. Utvärderingen omfattar individer där den förberedande utbildningen är det första programmet i inskrivningsperioden och resultaten följs upp efter två och fyra år. Resultaten jämförs med dem som under samma period var öppett arbetslösa eller deltog i programmet arbetspraktik. Riksrevisionen drar slutsatsen att den förberedande utbildningen inte är en effektiv insats och rekommenderar Arbetsförmedlingen att vara mer restriktiv i anvisningarna. En svårighet med utvärderingen är, enligt Arbetsförmedlingen, att både innehåll och myndighetens mål med insatsen har ändrats över tid. Tidigare har ett av målen med insatsen varit att aktivera arbets sökande medan målet idag mer är inriktat på förberedelser inför deltagande i andra arbetsmarknadspolitiska program.¹⁰²

Olika grupper

Effekterna av arbetsmarknadsutbildning har i olika studier funnits variera mellan olika grupper av deltagare.

Enligt Liljeberg (2016) som särskilt studerar kort- och långtidsarbetslösa, deltagare med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga och med försörjningsstöd, grundskoleutbildade, yngre och äldre, invandrare och infödda svenskar, kvinnor och män, tycks det generella mönstret för effekterna av den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen, åren

¹⁰⁰ Liljeberg (2016)

¹⁰¹ Endast utbildningar som påbörjades under de första 20 månaderna i en arbetslöshetsperiod är inkluderade i undersökningen och den första utbildningsperioden är i fokus. Arbetsmarknadsutbildningen kan dock både vara det första programmet och följa efter ett annat program. Arbetsmarknadsutbildningar inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar är inkluderade.

¹⁰² Riksrevisionen (2017) refererar i Arbetsförmedlingen (2018a)

1999–2013, också gälla när olika grupper av deltagare studeras. Nivåerna på effekterna skiljer sig dock något åt mellan grupperna.

Effekten på sysselsättning och inkomst har generellt varit större för män. Det har sannolikt att göra med att kvinnor och män i hög grad har deltagit i utbildningar med olika inriktning. Under åren 2003–2011 deltog exempelvis 85–92 procent män i den förhållandevis framgångsrika transportutbildningen och omkring 70–80 procent i maskinutbildningar. Andelen kvinnor i vårdutbildningar var omkring 80 procent och inom kundservice 70–80 procent.¹⁰³ Även 2017 var effekterna av arbetsmarknadsutbildning större för män än för kvinnor. Det gäller både på ett års sikt (11,8 procentenheters större övergång till arbete med eller utan stöd för män att jämföra med 8,5 procentenheter för kvinnor) och på fem års sikt.¹⁰⁴

Enligt Vikström och van den Berg (2017) hade yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar som påbörjades under åren 1996–2002, i genomsnitt, större positiva effekter på arbetsinkomsterna för män än för kvinnor, på både längre och kortare sikt.

Van den Berg och Richardson (2008) finner att effekten av en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning var lägre för äldre, för inrikes födda, för dem med lång utbildning och för långtidsarbetslösa.¹⁰⁵ De anser att det är angeläget att rikta utbildningen till dem som gagnas mest av den baserat på individuell karaktäristika. Den låga effekten för dem som redan hade en lång utbildning kan ha berott på att det inte fanns många kurser på akademisk nivå varför individer med lång utbildning inte hade lika mycket att vinna på arbetsmarknadsutbildningen som andra.

Grundskoleutbildade hade, enligt Liljeberg (2016), särskilt stor nytta av utbildningen under de år då effekterna generellt var goda. Efter år 2006 är det däremot färre som arbetar, fler som har försörjningsstöd och betydligt fler som kvarstår eller återinskrivs vid Arbetsförmedlingen över tid.

De Luna m.fl. (2008) finner även de att effekten av att delta i arbetsmarknadsutbildning under åren 2002–2004 skiljde sig mellan olika grupper. Störst effekt fick deltagande bland arbetslösa med högst grundskoleutbildning där det var 34 procent vanligare att man var i arbete efter tre år. Bland personer med eftergymnasial utbildning var samma effekt 12 procent. Även personer födda utanför Norden hade, jämfört med inrikes födda, en god effekt av att delta i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning.

Dessa skattningar följs upp i en intern undersökning av Arbetsförmedlingen år 2014. Undersökningen visar att effekterna av arbetsmarknadsutbildning mellan år 2000 och år 2007 var ungefär lika goda för utomnordiskt och inomnordiskt födda. Utgångspunkten för effekten är densamma som i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsrapporter, det vill säga övergångar till arbete ett år efter programstart. Från år 2008 och framåt försämrades effekten för båda grupperna men försämringarna var större bland utomnordiskt födda deltagare. Arbetsförmedlingen pekar på att arbetsmarknadsutbildningen under den perioden öppnades upp för nya grupper av deltagare. Främst rör det sig om personer som har invandrat till Sverige under senare år. Bland dem finns personer som har svårt att tillgodogöra sig utbildningen, framför allt på grund av bristande kunskaper i svenska. Att deltagare med kort utbildning i större utsträckning är personer som nyligen har invandrat till Sverige, med bristande kunskaper i svenska och med ingen eller liten arbetslivserfarenhet i Sverige tas också upp som en tänkbar förklaring till att effekten försämrades bland deltagare som högst hade genomgått en grundskoleutbildning mellan åren 2006 och 2011.¹⁰⁶

Arbetsförmedlingen (2015b)¹⁰⁷ finner att effekten av att delta i arbetsmarknadsutbildning har varit starkare bland personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga under perioden 2006–2013 då resultaten generellt sett försämrades. Effekten av att delta i arbetsmarknadsutbildning minskade förvisso även för denna grupp men var fortsatt tydligt positiv.

¹⁰³ Liljeberg (2016)

¹⁰⁴ Arbetsförmedlingen (2019b)

¹⁰⁵ Studien rör individer som registrerades på Arbetsförmedlingen som arbetslösa någon gång mellan 1 januari 1993 och 22 juni 2000

¹⁰⁶ Arbetsförmedlingen (2014a)

¹⁰⁷ S. 4 ff.

Även Liljeberg (2016) finner att resultaten för deltagare med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga över lag är positiva. Storleken på effekterna har dock gått ner, med en tydlig minskning från och med år 2008, på samma sätt som för samtliga deltagare. Gruppen deltagare med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är heterogen och har förändrats över tid. Andelen med en funktionsnedsättning kopplad till en psykisk diagnos har ökat i förhållande till andelen med en funktionsnedsättning kopplad till rörelsehinder. Därför kan förändringar i de skattade effekterna av arbetsmarknadsutbildning för gruppen till viss del ha att göra med sammansättningen av funktionsnedsättningar.

Regnér (2014) visar att arbetslösa med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga fick jobb snabbare, fick en i genomsnitt högre årsarbetsinkomst samt i lägre grad mottog försörjningsstöd som en följd av att ha deltagit i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning i början av 2000-talet. Effekterna var särskilt stora för dem som deltog under åren 2003–2006. Effekterna var generellt positiva för olika grupper av deltagare med funktionsnedsättning, men varierade något i storlek. Även inom denna grupp var effekterna särskilt goda för dem med som högst grundskoleutbildning. Äldre arbetssökande med funktionsnedsättning stärkte också sin position på arbetsmarknaden tydligt genom arbetsmarknadsutbildningen.

Effekterna av arbetsmarknadsutbildningen är något bättre för deltagare med försörjningsstöd än för deltagare utan försörjningsstöd. Fler är sysselsatta och de har högre inkomst efter programmet alla år under perioden 1999–2013. Andelen sysselsatta minskar dock över tid och betydligt fler är kvar på Arbetsförmedlingen från och med år 2007. Dessa senare år leder programmet till viss inlåsning i upp till omkring nio månader efter programstart. Därefter finns ingen statistiskt signifikant skillnad mellan deltagare och jämförelsepersoner avseende andelen inskrivna.¹⁰⁸

Särskilda resultat för unga

För åldersgruppen 20–24 år har det visat sig att arbetsmarknadsutbildning ger bättre resultat än arbetspraktik när det gäller sysselsättning och inkomst två år efter programstart. På kortare sikt – det första året – är däremot arbetspraktik bättre när det gäller utflöde till arbete och inskrivning på Arbetsförmedlingen. Det ser också ut som om arbetsmarknadsutbildning ersätter annan utbildning snarare än stimulerar unga till reguljär utbildning. Deltagarna i arbetsmarknadsutbildning flödar nämligen i mycket mindre utsträckning än deltagarna i arbetspraktik till reguljär utbildning. Samma studie av unga som började i olika arbetsmarknadspolitiska program mellan 1999 och 2003 indikerar att Ungdomsgarantin för åldersgruppen 20–24 ledde till arbete i mindre utsträckning än arbetspraktik och arbetsmarknadsutbildning. Det finns dock en starkt positiv effekt på övergångarna till utbildning som nästan fullt ut tycks kompensera för det lägre utflödet till arbete.¹⁰⁹

Larsson (2000) studerar programmets effekter ungefär tio år tidigare, för 20–24-åringar som registrerades som öppet arbetslösa på Arbetsförmedlingen år 1992 eller 1993. Det framkommer att arbetsmarknadsutbildning hade negativ effekt på inkomsterna ett år efter programstarten. Den relativa effekten av arbetsmarknadsutbildning jämfört med att inte delta i något program låg mellan -59 och -35 procent. Två år efter utbildningen var effekten på inkomsten fortfarande negativ, men hade minskat till omkring -20 procent. Effekten på sannolikheten att avaktualiseras (skrivas ut från Arbetsförmedlingen) till arbete, på -41 till -30 procent, var på kort sikt, något lägre än inkomsteffekten. Effekten på sannolikheten att avaktualiseras till studier var negativ. På lång sikt minskade effekten men försvann inte helt. Både inkomst- och sysselsättningseffekterna var sämst för dem som påbörjade en arbetsmarknadsutbildning år 1992 och blev successivt bättre för dem som började åren 1993 och 1994.

Också en analys där förberedande och yrkesinriktade utbildningar betraktas som två separata program visade tydliga negativa effekter av båda utbildningstyperna för åldersgruppen 20–24 år. Inkomsteffekterna verkar vara något mindre negativa för yrkesinriktad utbildning och effekterna på avaktualisering till arbete och studier är i genomsnitt lika stora för båda utbildningstyperna.¹¹⁰

¹⁰⁸ Liljeberg (2016)

¹⁰⁹ Forslund och Nordström Skans (2006)

¹¹⁰ Larsson (2000)

Konjunkturläget kan påverka resultaten

Synen på dimensioneringen av arbetsmarknadsutbildningen har förändrats. Historiskt har synen varit att omfattningen av aktiv arbetsmarknadspolitik ska utvecklas motsatt mot konjunkturen. Detta frångicks under andra halvan av 1990-talet. Att omfånget av arbetsmarknadsutbildningen blev allt mer procykliskt förklarades med att det är svårt att identifiera var och när arbetskraftsbristen kommer att uppstå under svaga konjunkturlägen. Detta kritiseras dock av utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning. Utredningen pekar, för det första, på att rekryteringsbehoven uppstår med en tidsfördröjning efter en begynnande högkonjunktur. För det andra pekar den på att alternativkostnaden för att utbilda arbetslösa i högkonjunktur är hög jämfört med i lågkonjunktur då möjligheterna till sysselsättning är sämre.¹¹¹

Forslund och Vikström (2011)¹¹² påpekar att även om effektstudierna som täcker 1990- och 2000-talet skulle kunna tas som intäkt för att arbetsmarknadsutbildningen är mer effektiv under högkonjunkturer så finns flera faktorer som skiljer mellan dessa två decennier. Lågkonjunkturen på 1990-talet var dessutom exceptionellt djup vilket kan ha gjort det extra svårt att veta vad som är bäst att utbilda sig till.

I Forslund, Fredriksson och Vikström (2011) pekar resultaten mot att arbetsmarknadsutbildning relativt sett är bättre i en lågkonjunktur än i en högkonjunktur. Inlåsnings-effekten är mindre allvarlig i en lågkonjunktur även om effekten på utflödet ur arbetslöshet blir mindre fördelaktig i en konjunkturedgång.

Internationella studier har bekräftat Forslunds och Vikströms problematiserande inställning till att förklara utfallet av arbetsmarknadsutbildning med hjälp av konjunkturläge. Kluve (2006) går igenom nittiosex europeiska skattningar av effekten av arbetsmarknadspolitiska program i olika konjunkturlägen och kommer fram till att några långtgående slutsatser är svåra att dra även om studier som studerar program under tider av högre arbetslöshet och lägre tillväxt tenderar att visa mer positiva resultat. Denna slutsats grundas i att det inte helt har gått att kontrollera för faktorer såsom programmets dimensionering och deltagarsammansättning.¹¹³ I Lechner och Wunsch (2009) konstateras att när man kontrollerar för deltagarsammansättningen över tid så tycks arbetsmarknadspolitiska program vara mer effektiva i perioder av hög arbetslöshet. Studien omfattar alla programdeltagare i Västtyskland åren 1986–1995 och resultatet gäller i första hand arbetslösa med egenskaper som gör det troligt att de skulle delta i program oavsett konjunkturläge.¹¹⁴

Av ovanstående framgår att det finns ett visst stöd för att expandera arbetsmarknadsutbildningen i lågkonjunkturer och använda den mer försiktigt i högkonjunkturer.

Kortfattat om de skiftande resultaten

Mycket övergripande kan sägas att effekterna av arbetsmarknadsutbildningen på deltagarnas sysselsättning eller inkomster har skiftat från att vara positiva under 1980-talet, negativa eller inte gå att påvisa under 1990-talet till att bli positiva igen under 2000-talet men börja försämrats omkring år 2007. Om effekterna därefter ska uppfattas som negativa eller positiva beror på vilket effektmått som används. Effekterna på övergångarna till arbete har förbättrats efter år 2014.

Arbetsmarknadsutbildningen framstår ofta som mer effektiv med en längre tidshorisont än med en kort. Utvärderingshorisonten kan behöva vara flera år för att en positiv effekt ska uppenbaras.

Effektmått som bygger på inkomster i stället för sysselsättning eller arbetslöshet har den fördelen att det fångar upp hur fast förankringen på arbetsmarknaden är – deltidsarbete liksom återgång i arbetslöshet sänker inkomsterna – och i någon mån, genom lönen, hur kvalificerat arbetet är. Därför är det särskilt intressant att yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar både som påbörjades under åren 1996–2002 (långsiktigt) och under åren 1999–2013 (på två års sikt) har visats ha positiva effekter på deltagarnas arbetsinkomster. Den förberedande utbildningen

¹¹¹ SOU (2007:112), s 280 ff.

¹¹² Forslund och Vikström (2011), s. 51 f.

¹¹³ Kluve, (2006) refererad i Forslund och Vikström (2011).

¹¹⁴ Lechner och Wunsch (2009) refererad i Forslund och Vikström (2011).

har visat sig ha positiva effekter på framtida inkomster bara för dem med högst en för-gymnasial utbildning eller som är utomeuropeiskt födda.

En återkommande förklaring till de försämrade resultaten år 2007 och åren därefter är att Arbetsförmedlingen då började prioritera arbetslösa med svagare förankring på arbetsmarknaden och att arbetsförmedlarna dessförinnan, på grund av 70-procentsmålet, var mer nog-granna med att välja ut deltagare som kunde förväntas dra nytta av programmet mer och selektiva i vilka utbildningar som gavs.

Ytterligare en tänkbar förklaring till resultaten, som har med 70-procentsmålet att göra, är att målet innebar att Arbetsförmedlingen arbetade mer aktivt med matchningsinsatser efter programmets slut. Arbetsmarknadsutbildningen, bestod därför, under 2000-talets mitt, ofta av utbildning i kombination med intensifierade förmedlingsinsatser.

Det finns ett visst stöd för att expandera arbetsmarknadsutbildningen i lågkonjunkturer och använda den mer försiktigt i högkonjunkturer.

Effekten på sysselsättning och inkomst har generellt varit större för män. Det har sannolikt att göra med att kvinnor och män i hög grad har deltagit i utbildningar med olika inriktning.

Effekterna av arbetsmarknadsutbildningen har varit goda för deltagare med som högst grundskoleutbildning. Den låga effekten för dem som redan hade en lång utbildning kan ha berott på att det inte fanns många kurser på akademisk nivå varför individer med lång utbildning inte hade lika mycket att vinna på arbetsmarknadsutbildningen som andra.

Med arbetsmarknadsutbildningens effekt avses vanligen hur mycket tidigare den kan anses ha åstadkommit att deltagarna, över lag, kommer i arbete eller hur mycket den kan anses ha ökat deras arbetsinkomster. Att sådana effekter är positiva innebär inte med automatik att arbetsmarknadsutbildningen är kostnadseffektiv, det vill säga att de samlade effekterna väger upp de samlade kostnaderna för utbildningen. Detaljerade analyser av detta är svåra att finna. Ackum (2018) redogör för några grova analyser av kostnadseffektiviteten som har gjorts i tre olika studier. Bedömningen i dessa är att utbildningarna inte var kostnadseffektiva under åren 1993–2000, att de sannolikt var det åren 2002–2004 och att de kan ha varit det åren 1999–2013.

Liljeberg m.fl. (2019) kommer fram till att fordonsutbildningar tycks vara något mer kostnadseffektiva inom arbetsmarknadsutbildningen än inom komvux och att skillnaden är liten för vårdutbildningar. Beräkningarna indikerar att skillnaderna i kostnadseffektivitet snarare beror på vilka effekter utbildningarna har än på skillnader i utbildningskostnader. Endast inkomster upp till fem år efter utbildningen är inkluderade i dessa beräkningar.

4.3 Generell eller yrkesinriktad utbildning?

Det finns en utbredd uppfattning om att arbetsmarknadspolitisk utbildning bör vara yrkesinriktad snarare än generell trots att det finns empiriska studier av vuxna i generell utbildning som rapporterar tilltagande avkastning i 8–10 år efter påbörjade studier. Teoretisk utbildning antas vanligen främja förmågan till inläring och skapa kunskap som är användbar på ett mer generellt sätt. Det kan medföra att individen får mer utbildning av sin arbetsgivare, blir mer flexibel inför teknologiska och/eller organisatoriska förändringar på arbetsmarknaden och att framtida karriärbyten upplevs som mindre kostsamma. Förändringar som är svåra att förutse kan därför göra att teoretisk utbildning fungerar som en försäkring mot långvariga perioder av arbetslöshet. Yrkesutbildningar har å andra sidan en naturlig koppling till arbetsmarknaden och påverkar därigenom hur matchningsbara arbetslösa är på ett konkret sätt. Samtidigt kan det innebära en risk att inrikta sin utbildning mot ett visst yrke eftersom efterfrågan på dessa yrkeskunskaper plötsligt kan minska.¹¹⁵

I vissa fall har generell utbildning varit effektivt

En positiv bild av vad generell utbildning kan betyda ges i en studie som följer upp vad som händer med uppsagda vid omstruktureringen av varvs- och gruvindustrin under 1980-talet.¹¹⁶ Studien följer utvecklingen för dem som berördes av omfattande uppsägningar från LKAB:s

¹¹⁵ Stenberg och Westerlund (2014)

¹¹⁶ Ohlsson och Storrie (2007)

gruvor i Norrbotten år 1982 samt anställda vid varvet i Uddevalla efter nedläggningen år 1985. Många av dessa uppsagda hade som högst grundskoleutbildning.

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

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

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

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

För både män och kvinnor är det från början fördelaktigt att ha gått en yrkesutbildning men inkomstförändringarna tenderar att konvergera efter 5–7 år. För män tycks arbetsmarknadsutbildningen vara ett mer effektivt program. Men för kvinnor ser de relativt sett lägre arbetsinkomsterna de första åren för dem i Kunskapslyftet ut att kompenseras av senare återhämtning. När resultatet för kvinnor år 2010 extrapoleras visar det sig att det initiala inkomstbortfallet fullständigt har kompensats år 2025 då den yngsta kohorten är 53 år och ungefär hälften av urvalet fortfarande är under 65 år.¹¹⁷ En lång uppföljning är alltså viktig för slutsatserna av denna typ av utvärdering.

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

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

Mikro- och makroperspektiv

Albrecht m.fl. (2008) pekar på att så stora satsningar som Kunskapslyftet, där mer än tio procent av arbetskraften deltog under åren 1997–2002, kan ge upphov till makroekonomiska

¹¹⁷ I rapporten jämförs arbetsinkomster åren 1990–2010 för individer som 1997 deltog i program med yrkesinriktad respektive teoretisk utbildning. Det kontrolleras för ett stort antal variabler för att göra olika grupper i olika program jämförbara. Kvinnorna som deltog i Kunskapslyftet hade år 2010 i genomsnitt en 5 811 kronor högre inkomst än kvinnorna som deltog i arbetsmarknadsutbildning.

effekter. Utöver eventuella direkta individeffekter så kan andra arbetstagare påverkas genom förändringar i lönerna och/eller arbetslöshet och sysselsättningschanser. De undersöker därför jämviktseffekten av Kunskapslyftet genom att en jämvikts-matchningsmodell med arbetsmarknadsfriktioner och heterogena kunskaper kalibreras. I modellen möter arbetsgivarna den ökande andelen medelkvalificerad arbetskraft med fler vakanser och lågkvalificerad arbetskraft blir kontaktad i lägre takt. När det blir fler vakanser per arbetslös ökar utflödet från arbetslöshet till arbete på varje kunskapsnivå och lönenivåerna på olika kvalifikationsnivåer förändras.

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

Kortfattat om generell utbildning

Att arbetsmarknadsutbildning företrädesvis bör vara yrkesinriktad är inte självklart. Sysselsättningen blev på sikt högre i grupper som i större utsträckning genomgick gymnasial utbildning efter stora nedläggningar på 1980-talet än i andra grupper friställda.

Även om den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen har visat sig ha ett större genomslag på kort sikt så är det också visat att generell utbildning, inom ramen för Kunskapslyftet, kunde göra individer mindre känsliga för förändringar på arbetsmarknaden på lång sikt.

Programeffekterna var olika i olika grupper av arbetslösa vilket talar för att ett bredare utbud av program ökar möjligheterna för individer att dra nytta av sina komparativa fördelar. Det finns resultat som tyder på att icke-kognitiva förmågor kan vara ett viktigt komplement för att kunna dra ekonomisk nytta av teoretisk utbildning. Omvänt kan specifika yrkesinriktade kunskaper kan vara ett sätt att kompensera för liten icke-kognitiv förmåga.

5. Upphandling av arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsutbildningen har studerats, granskats och analyserats otaliga gånger. Dessa granskningar har ofta fokuserat på utfall, effektivitet och kostnadsläge. Frågor om styrning, organisering och innehåll har däremot hamnat i skymundan. För att de arbetslösa ska rustas för en varaktig förankring på arbetsmarknaden måste utbildningen möta dagens – och morgondagens – behov. En central del i styrningen är huruvida Arbetsförmedlingen i sina kravspecifikationer inför en upphandling formulerar ett utbildningsinnehåll som möter behoven på arbetsmarknaden. I detta kapitel analyseras hur upphandlingen av den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen sker. Bland annat beskrivs och diskuteras beställnings- och upphandlingssystemens struktur och hur väl dessa fungerar i relation till arbetsmarknadsutbildningens syfte.

5.1 Regeringens styrning av arbetsmarknadsutbildning

LO:s rapport från 2015 visade att regeringens styrning av arbetsmarknadsutbildningen har varierat kraftigt under 2000-talet, både vad gäller prioritet och detaljnivå.¹¹⁸ Genomgången väcker frågor om huruvida regeringens styrning har varit tillräckligt tydlig och långsiktig för att Arbetsförmedlingen ska ha haft möjlighet att etablera en organisation som möjliggör att syftet med verksamheten uppnås. Styrningen har inte ändrats i någon påtaglig utsträckning under mandatperioden 2014–2018.¹¹⁹

Regeringens styrning av arbetsmarknadsutbildningen kan dock komma att ändras under innevarande mandatperiod. Enligt Januariavtalet kommer Arbetsförmedlingens uppdrag förändras.¹²⁰ Ett kundvalssystem baserat på lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV)¹²¹ ska utvecklas där fristående aktörer matchar och rustar arbetssökande för de lediga jobben. Den 9 maj 2019 fick Arbetsförmedlingen i uppdrag att skyndsamt utreda alla de frågor som omställningen väcker. Till dem hör bland annat hur upphandling av matchande och rustande tjänster enligt LOV kan utformas och om det vid vissa särskilda omständigheter kan vara mer ändamålsenligt att upphandla vissa tjänster enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Det är därför fortfarande oklart om arbetsmarknadsutbildningar i framtiden kommer att köpas enligt LOV eller LOU. Eftersom kundvalssystem är system där individen själv kan välja en leverantör som tillhandahåller tjänsten är de inte lämpade för tillhandahållande av arbetsmarknadsutbildning så länge arbetslösa inte fritt kan välja att gå en arbetsmarknadsutbildning utan anvisas dit av Arbetsförmedlingen. Detta kapitel fokuserar på upphandlingssystemet som det ser ut idag, det vill säga på köp av arbetsmarknadsutbildningar genom LOU.

¹¹⁸ Johansson och Löfgren (2015)

¹¹⁹ Några åtgärder som regeringen vidtog var dock att ange i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2018 att övergången till arbete efter avslutad arbetsmarknadsutbildning tydligt ska förbättras för kvinnor och män, att i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2019 ge myndighetens i uppdrag att ”redovisa vilka åtgärder som vidtas för att använda arbetsmarknadsutbildning och förberedande och orienterande utbildning på ett effektivare sätt i syfte att öka andelen kvinnor och män som går vidare till arbete eller studier”, samt att i tilläggsdirektiv till Arbetsmarknadsutredningen (A 2016:03) ge utredaren i uppdrag att analysera och lämna förslag om hur ”arbetsmarknadsutbildningen kan svara mot arbetsmarknadens behov samt i vilken form och av vilka aktörer arbetsmarknadsutbildningar ska tillhandahållas”.

¹²⁰ Sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna.

¹²¹ LOV, som är den lag som reglerar kundvalssystem, trädde i kraft den 1 januari 2009. Kundvalssystemets särdrag är att leverantörer kan ansöka om att bli godkända av den upphandlade myndigheten, och få delta i systemet under hela giltighetstiden, det vill säga utan ett sista datum för att komma in med sin ansökan. Den upphandlade myndigheten måste godkänna alla leverantörer som uppfyller de krav som har angivits i annonsen och förfrågningsunderlaget, utan möjlighet att sätta en övre gräns för hur många leverantörer som systemet kan omfatta. Den upphandlade myndigheten ansvarar för att individen får fullödlig information om leverantörerna så att denne kan göra ett informerat val. Ersättningen till leverantörerna är fast, vilket innebär att de aldrig konkurrerar om pris sinsemellan.

5.2 Privatisering av arbetsmarknadsutbildningen

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

Sverige införde, i likhet med många andra OECD-länder, i slutet av 1980-talet möjligheter för privata företag att utföra verksamhet på uppdrag av den offentliga arbetsförmedlingen. Till skillnad från konkurrensutsättningen av många andra välfärdstjänster har arbetsmarknadsutbildningens marknadsisering utvecklats stegvis under en längre period. Det första steget togs år 1986 när arbetsmarknadsutbildningen flyttades över från AMS och Skolöverstyrelsen till den nybildade fristående statliga organisationen, AMU-gruppen som så småningom skulle bli det statliga aktiebolaget Lernia.¹²² I slutet av 1980-talet förändrades regelverket så att länsarbetsnämnderna förbands att använda den leverantör som var bäst lämpad, oavsett om det var en offentlig eller privat aktör.¹²³ Därigenom inleddes de första upphandlingarna av arbetsmarknadsutbildning. Dessförinnan hade alla arbetsmarknadstjänster, även utbildningar, utförts i offentlig regi. Regeringen ansåg att en uppdelning i beställare och utförare av utbildningen, tillsammans med konkurrensutsättning, skulle leda till ökad flexibilitet, bättre kvalitet och en bättre resurshushållning inom arbetsmarknadsutbildningen.¹²⁴ Beslutet att införa privata utförare av arbetsmarknadsutbildningar föregicks av flera utredningar och remissrundor.¹²⁵

Länsarbetsnämnderna behövde inledningsvis inte upphandla arbetsmarknadsutbildning, då de var undantagna reglerna i den då gällande upphandlingsförordningen (1986:366), något som motiverades med att arbetsmarknadsutbildning för arbetslösa ställde höga krav på flexibilitet i termer av innehåll, inriktning och omfattning.¹²⁶ I Ds (2000:38) beskrivs den administrativa strukturen kring upphandling av arbetsmarknadsutbildning som svag under 1990-talet. Länsarbetsnämnderna använde sig utav åtminstone tre olika upphandlingsmodeller där den gemensamma nämndaren var avsaknad av en central upphandlingsstrategi. I Ds (2000:38) ansågs en starkt decentraliserad upphandling riskera likvärdigheten i utbildningen och få som följd att innehållet gjordes allt för specificerat för den lokala arbetsmarknaden.¹²⁷ Trots att länsarbetsnämnderna upphandlade utbildning på regional nivå och att det rörde ett mindre ekonomiskt värde framfördes kritik om för långa processer.¹²⁸ Sedan år 2000 har Arbetsförmedlingen en enhetlig process från hur behovsbedömning av utbildning görs till hur en upphandling ska genomföras.¹²⁹

Under 1990-talet hade andelen utbildningar i offentlig regi minskat från 86 procent till 45 procent av utbildningsdeltagarna.¹³⁰ Under 2000-talet fortsatte andelen sjunka till ungefär en fjärdedel (exklusive det statliga vinstdrivande bolaget Lernias andel). Lernia tillhandahöll drygt hälften och kategorin privata företag ett fåtal procent av utbildningsplatserna.¹³¹

En markant förändring skedde i samband med 2007 års ändringar i Arbetsförmedlingens regelverk, då Arbetsförmedlingens upphandlingsförfarande började styras av Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Lagen reglerar myndigheters och offentliga enheters tillvägagångssätt vid köp av varor, tjänster och byggtreprenader. Upphandling är, tillsammans med kundvalssystem, det förvaltningspolitiska verktyg som används för att genomföra konkurrensutsättning av välfärdstjänster och avsikten är att skapa högre effektivitet,

¹²² Under år 1993 omvandlades AMU-gruppen till ett statligt aktiebolag och år 2000 bytte det namn till Lernia.

¹²³ Lundin (2011)

¹²⁴ prop. 1984/85:59

¹²⁵ SOU (1983:22). Utredningens förslag vidareutvecklades, utifrån ett regeringsuppdrag, av AMS i samråd med Statskontoret, Riksrevisionsverket och Skolöverstyrelsen, i AMS (1984) Ny organisation för den särskilt anordnade arbetsmarknadsutbildningen.

¹²⁶ Näringsdepartementet (2000)

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Statskontoret (2007)

¹²⁹ SOU (2007:112)

¹³⁰ Lundin (2011)

¹³¹ Johansson och Löfgren (2015)

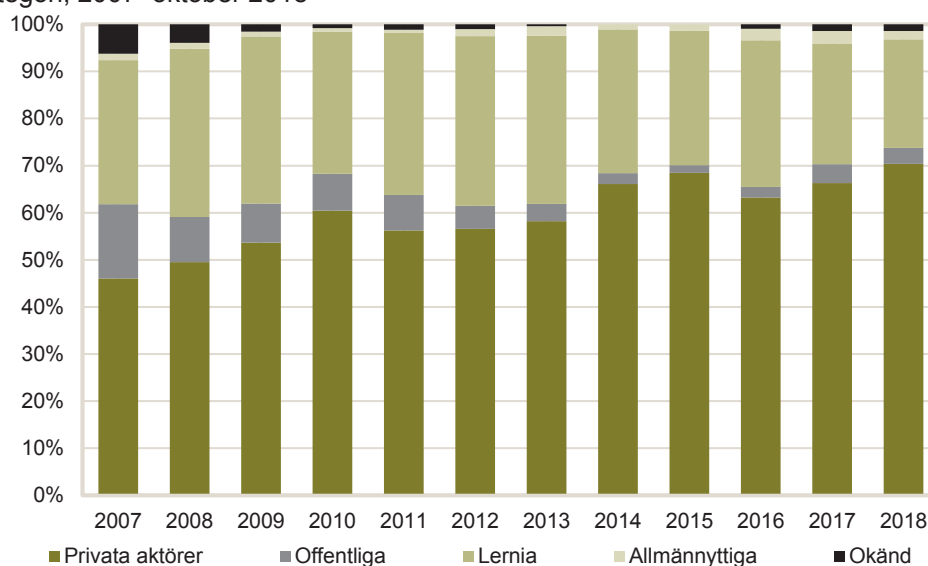
bättre kvalitet och mindre byråkrati. Ett krav om att all arbetsmarknadsutbildning skulle köpas infördes i myndighetens regleringsbrev för 2007. Regeringen bestämde då även att Arbetsförmedlingens möjlighet att finansiera studier inom det reguljära utbildningssystemet skulle begränsas. Dessutom uttryckte regeringen att det inte är lämpligt att upphandla platser på högskolor och universitet till arbetssökande som arbetsmarknadsutbildning eftersom dessa utbildningar sällan är kortare än sex månader och inte tillräckligt tydligt är kopplade till specifika yrken.¹³² Detta är en tydlig förändring av arbetsmarknadsutbildningens innehåll, vilken går i motsatt riktning mot tidigare politiska prioriteringar.

I samtliga efterföljande regleringsbrev har regeringen ställt krav på att Arbetsförmedlingen ska köpa arbetsmarknadsutbildning och sedan 2012 ställs krav på att detta köp ska genomföras genom upphandling. Under 2007 fick Arbetsförmedlingen i uppdrag att använda privata utförare för övriga arbetsmarknadstjänster än utbildningstjänster, vilket tidigare endast hade utförts av myndighetens egna handläggare. Beslutet om att utkontraktera myndighetens arbete med andra arbetsmarknadstjänster än utbildning till så kallade kompletterande aktörer föregicks inte av någon utredning eller remissrunda.¹³³

2007 års ändringar har förstärkt utvecklingen med allt fler utbildningsplatser anordnade av privata aktörer, som diagram 5.1 visar. År 2018 tillhandahöll den offentliga sektorn 3 procent av det totala antalet utbildningsplatser (exklusive Lernia). Även Lernias marknadsandel är krympande. Samtidigt står privata utbildningsleverantörer för cirka två tredjedelar av platserna i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning.¹³⁴

Diagram 5.1

Andel deltagare i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning fördelat på leverantörskategori, 2007–oktober 2018



Källa: Arbetsförmedlingen och egna beräkningar

Som vi har visat i kapitel 3 genomgår allt färre arbetslösa yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar. Under år 2018 deltog i genomsnitt cirka 8 000 personer i en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning anordnad av 100 leverantörer. Tabell 5.1 visar att det sjunkande antalet deltagare dock inte lett till lägre leverantörskostnader. Arbetsmarknadsutbildningen kostade år 2018 närmare 1,5 miljarder kronor, exklusive Arbetsförmedlingens transaktionskostnader.¹³⁵

¹³² Prop. 2006/07:1; SOU (2007:112)

¹³³ SOU (2019:3)

¹³⁴ Statistiken är inte direkt jämförbar med vad som beskrevs i Johansson och Löfgren (2015) på grund av olika redovisningssystem.

¹³⁵ Transaktionskostnader avser de kostnader, utöver priset på en vara eller tjänst, som uppkommer i samband med köp och försäljning. Kostnaderna drivs av den tid och det arbete som både köpare och säljare måste lägga ned på att få till stånd och följa upp en affär.

Tabell 5.1

Genomsnittligt antal deltagare, antal upphandlade leverantörer av arbetsmarknadsutbildningar och leverantörskostnader, 2016–2018

	2016	2017	2018
Antal deltagare	10 540	8 813	8 044
Antal upphandlade leverantörer	115	119	100
Leverantörskostnader (mnkr)	1 676	1 464	1 470

Källa: Arbetsförmedlingens årsredovisning 2018 och egna beräkningar

Trots att arbetsmarknadsutbildningen varit konkurrensutsatt sedan mitten av 1980-talet så har få studier gjorts av privatiseringens effekter.¹³⁶ Ett undantag är Johansson och Martinsson (2001) som har jämfört den traditionella arbetsmarknadsutbildningen inom IT-inriktningen med den liknande, privata, Swit-utbildningen. Studien visar att deltagarna inom Swit i högre grad var i arbete 180 dagar efter avslutad utbildning jämfört med deltagarna inom ordinarie arbetsmarknadsutbildning. Swit-utbildningen skiljde sig från de traditionella utbildningarna genom att den utformades i nära samarbete med arbetsgivare.¹³⁷

5.3 Upphandlingssystemet

Flexibilitet före pris

Det första – och kanske viktigaste – steget i en upphandling av arbetsmarknadsutbildning handlar därför om att definiera utbildningsinnehållet och vad som ska anses som god kvalitet i tjänsten. Avsaknaden av nationella kursplaner innebär att det är upp till Arbetsförmedlingen att tillsammans med leverantören bestämma vad som ska ingå i en utbildning. Arbetsförmedlingen skriver i sin årsredovisning för år 2014 att branschorganisationerna har fått en allt större roll i de första bedömningarna av behov och dimensionering av utbildningsplatser.¹³⁸ I Statskontorets jämförelse av yrkesutbildningar inom fyra områden i arbetsmarknadsutbildningen och yrkesvux är slutsatsen att innehållet inte varierar särskilt mycket mellan de olika utbildningsformerna.¹³⁹

När Arbetsförmedlingen har definierat det efterfrågade innehållet för den specifika utbildningen utformas ett förfrågningsunderlag med utvärderingskriterier. Detta för att avgöra vilket anbud som ska tilldelas kontraktet. Ett tydligt och välutvecklat förfrågningsunderlag är en förutsättning för en framgångsrik upphandling och myndigheten är skyldig att presentera ett förfrågningsunderlag som gör det möjligt för eventuella leverantörer att göra en fullständig bedömning av vilka förväntningar myndigheten har på den vara eller tjänst som upphandlas.¹⁴⁰

I huvudsak finns två övergripande tilldelningsgrunder som enligt LOU får användas vid bedömning av anbud.¹⁴¹ Antingen ställs fasta kvalitetskrav upp av myndigheten vilket leder till att den huvudsakliga tävlingen mellan anbuderna sker genom prissättning. Med andra ord vinner *lägsta pris*. Det kan också ske genom att anbudsgivarna konkurrerar med hur stor kvantitet de kan erbjuda för ett givet pris.¹⁴² Det andra alternativet, där *det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet vinner*, gör det möjligt att ställa tydligare och mer djupgående kvalitetskrav och är därför mer användbart i arbetsmarknadspolitiken.¹⁴³ Med denna tilldelningsgrund används ofta ett poängsystem där anbuderna poängsätts utifrån respektive utvärderingskriterium och därefter väljs det mest fördelaktiga anbudet.¹⁴⁴

Enligt Statskontorets undersökning av kostnaderna för arbetsmarknadsutbildningen utgjorde prisnivån 30–35 procent av utvärderingskriterierna under år 2011. Det är lägre än prisets betydelse vid upphandlingar av yrkesvux, vilket betyder att priset inte var det viktigaste

¹³⁶ Lundin, (2011)

¹³⁷ Johansson och Martinsson (2000)

¹³⁸ Arbetsförmedlingen (2015a)

¹³⁹ Statskontoret (2012:28)

¹⁴⁰ Pedersen (2013)

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Arbetsmarknadsdepartementet (2015)

¹⁴³ Pedersen (2013); Arbetsmarknadsdepartementet (2015)

¹⁴⁴ Pedersen (2013)

kriteriet. I stället konkurrerade anbudsgivarna med kvalitetsaspekter, bland annat flexibilitet. Arbetsmarknadsutbildningen ska vara snabbfotad vilket innebär att utbildningar ska kunna starta med så kort väntetid som möjligt. I de större utbildningsmodulerna sker kursstart flera gånger i månaden, ibland varje måndag.¹⁴⁵

Svårt att mäta kvalitet

En välfungerande upphandling kan innebära en högre kvalitet till ett bättre pris på den vara eller tjänst som upphandlats. Det innebär dock inte att alla verksamheter är lämpade för att upphandlas. LOU definierar inte vad, eller om, något måste upphandlas utan endast hur det ska gå till när det offentliga bestämmer sig för att köpa en tjänst eller vara i stället för att ta fram den i egen regi.¹⁴⁶

En förutsättning för att få ut en bra kvalitet på tjänster är möjligheten att sätta upp mätbara och transparenta utvärderingskriterier.¹⁴⁷ Detta kan vara en utmaning när det gäller välfärdstjänster som arbetsmarknadsutbildning där kraven är relativt komplexa och svåra att mäta.¹⁴⁸ För att möjliggöra en ändamålsenlig anbudsvärdering har olika metoder utvecklats. Dessa bygger ofta på en incitamentslogik. Leverantören ska öka kvaliteten eftersom ökad kvalitet, även på svåråtgörbara områden såsom utbildning, leder till ökad försäljning av tjänsten då köparens (myndighetens) benägenhet att konsumera leverantörens tjänst beror på den kvalitet som levereras.

En mätbar kvalitetsindikator för arbetsmarknadsutbildning kan dels vara utbildningens effekt såsom hur många som gick vidare till arbete jämfört med en kontrollgrupp som inte har deltagit i utbildningen. Arbetsmarknadsutbildningen innehåller inga avtalskrav som gäller övergång till arbete och Arbetsförmedlingens resultat styr inte heller leverantörerna genom ersättning eller på annat sätt.¹⁴⁹ Mätbar kvalitet kan också vara antal lektionstimmar per deltagare, antal behöriga lärare och tillgång till ändamålsenliga lokaler (vilket i många fall är centralt men dyrt). Detta är kvalitetsmått som är mätbara. En leverantör kommer att prestera den mängd utbildningstimmar som ger mest värde för det givna priset.¹⁵⁰

Både Bergman (2013) och Jönsson och Ljungkvist (2013) anser att svårigheten att mäta kvalitet innebär att det krävs varsamhet med vilka verksamheter som ska läggas ut på en marknad. De menar att kvalitet inom välfärdstjänster inte enbart handlar om formell kompetens eller bemanning utan också om svåråtgörbara egenskaper som kännedom om verksamheten (i detta fall det specifika yrkets särarter) och pedagogik.¹⁵¹ En lyckad arbetsmarknadsutbildning förutsätter att utbildningsleverantören har god kompetens inom yrkesområdet vilket kan säkerställas av de mätbara kvalitetskraven såsom tillgången till utbildade och erfarna lärare. Samtidigt kan det antas att en hög kvalitet, särskilt i fråga om vidaregång till arbete, också hänger samman med mindre mätbara kvalifikationer såsom kännedom av arbetsmarknadens struktur och normer. Vinge (2013) påpekar att just detta innebär en utmaning i styrningen av välfärdstjänster inom utbildning och omsorg. Han menar att även om vi känner och ser att utbildningens kvalitet är undermålig, så kan det vara svårt att sätta siffror på vad i leverantörens produktion som inte fungerar. Det blir problematiskt då LOU förbinder det offentliga att just styra genom objektiva och mätbara kriterier.¹⁵²

Lundin (2011) menar att det är problematiskt att så få studier har gjorts över hur väl lämpad arbetsmarknadspolitiken är för konkurrensutsättning. Han finner inte heller en entydig bild inom den internationella forskningen av huruvida kompletterande aktörer ökar kvaliteten eller inte. Lundin argumenterar vidare för att forskning om de privata inslagen inte enbart bör fokusera på effekt och utfall för deltagarna utan också på hur det allt större omfånget av

¹⁴⁵ Statskontoret (2012:28)

¹⁴⁶ Vinge (2013)

¹⁴⁷ Pedersen (2013)

¹⁴⁸ Bergman (2013)

¹⁴⁹ Se till exempel förfrågningsunderlag Bygg och anläggning Af-2016/182233 och Yrkesutbildning Lastbil Af-2017/00056827

¹⁵⁰ Bergman (2013)

¹⁵¹ Bergman (2013); Jönsson och Ljungkvist (2013)

¹⁵² Vinge (2013)

externa leverantörer av arbetsmarknadspolitik påverkar – och passas in i – den statliga arbetsmarknadspolitikerna som helhet.¹⁵³ Det är särskilt viktigt att utforma krav som å ena sidan är resultatbaserade men som å andra sidan inte leder till negativ selektion av deltagare från leverantörens sida, där utbildningsanordnarens energi läggs på de deltagare som upplevs stå nära arbetsmarknaden medan ”svagare” deltagare inte får det stöd som behövs för att de ska tillgodogöra sig utbildningen.¹⁵⁴

För att hantera de icke mätbara kvalitetskraven har olika utvärderingsmetoder utvecklats för att säkerställa ändamålsenliga, transparenta och förutsägbara utvärderingskriterier. Bergman pekar ut fem olika modeller, däribland kundundersökningar eller expertledda kvalitetsgranskningar, och menar att dessa kan bidra till att allt fler välfärdstjänster kan upphandlas.¹⁵⁵ Detta förutsätter dock att en allt större och specialiserad kontrollapparat byggs upp inom myndigheterna, vilket i sig är en dyr åtgärd. Flera utredningar har också pekat på att Arbetsförmedlingens uppföljning av de externa leverantörerna delvis varit eftersatt, vilket har bidragit till att myndigheten har sett över sin leverantörsuppföljning.¹⁵⁶ Idag har Arbetsförmedlingen en nationell uppföljningsmodell som skärpt myndighetens förmåga att följa upp och agera mot avvikelser.¹⁵⁷

Arbetsförmedlingen lyfter fram att det kan finnas kvalitets- och effektivitetsrisker med upphandlingssystemet och de administrativa beslutsstrukturer som hänger samman med upphandlad verksamhet. Genom att utbildningarna anordnas av olika leverantörer är det svårt att kombinera dem med varandra. Därtill byggs tidshinder in i den administrativa strukturen i och med att förberedande och yrkesinriktade utbildningar anvisas genom olika beslut som i vissa fall förutsätter att den förberedande insatsen slutförs innan den yrkesinriktade blir aktuell.¹⁵⁸ Det kan dock finnas skäl för en sådan beslutsprocess om den förberedande utbildningen också ska visa huruvida man har förutsättningar för att delta i den yrkesinriktade utbildningen.

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

Många överklaganden fördröjer processen

Samtliga anbudsgivare som tycker att den upphandlande myndigheten har brutit mot en bestämmelse i LOU, och anser sig ha lidit skada av överträdelsen, har rätt att ansöka om överprövning av myndighetens tilldelningsbeslut i domstol. Leverantören kan begära överprövning en pågående upphandling, vilket är vanligast, men även ett ingånget avtal på vissa grunder. En leverantör kan även väcka talan om skadestånd. Den upphandlande myndigheten har skyldighet att informera samtliga anbudsgivare om vilket anbud som förordas innan kontraktet skrivs så att förlorande anbudsgivare får möjlighet att bedöma tilldelningen samt eventuellt överklaga.¹⁵⁹ Slutligen kan Konkurrensverket ansöka om att en upphandlande myndighet ska betala en upphandlingsskadeavgift.

Överprövningar är kostsamma och riskerar att försena en planerad avtalsstart. Enligt Upphandlingsmyndighetens och Konkurrensverkets rapport om statistik på upphandlingsområdet (2017) överprövas cirka 7,4 procent av alla annonserade upphandlingar i Sverige.¹⁶⁰

¹⁵³ Lundin (2011)

¹⁵⁴ Lundin (2011); Bergman (2013)

¹⁵⁵ Bergman (2013); Arbetsmarknadsdepartementet (2015)

¹⁵⁶ Riksrevisionen (2015a); SOU (2014:16)

¹⁵⁷ Uppgift från Arbetsförmedlingens upphandlingsavdelning

¹⁵⁸ Arbetsförmedlingen (2014a)

¹⁵⁹ Pedersen (2013)

¹⁶⁰ Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten (2017). Den 1 september 2017 hade 7,4 procent av alla upphandlingar som annonserades 2016 registrerats som överprövade.

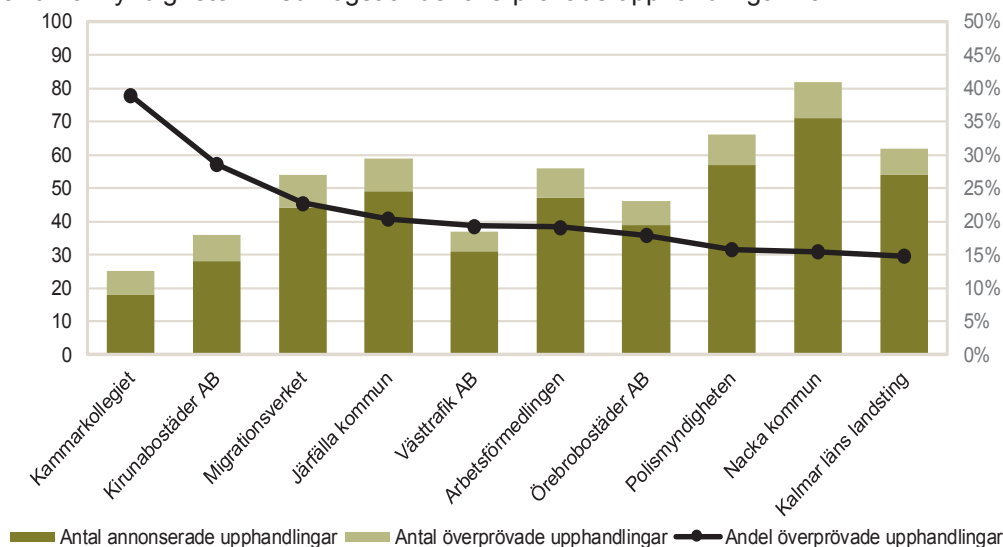
En upphandling kan dock ge upphov till flera överprövningar. Fler än en leverantör kan ansöka om överprövning av en och samma upphandling, och samma leverantör kan även ansöka om överprövning av olika beslut i samma upphandling. Det kan därför finnas flera domstolsavgöranden kopplade till samma upphandling.¹⁶¹

Konkurrensverket presenterade år 2013 en studie av överprövningar i svenska myndigheter som visade att av Arbetsförmedlingens 91 annonserade upphandlingar under 2011 överprövades hela 31 stycken, eller en tredjedel. Arbetsförmedlingen var den myndighet med högst andel överprövningsärenden bland tio studerade myndigheter.¹⁶²

Diagram 5.2 visar antalet annonserade upphandlingar samt antalet och andelen överprövade upphandlingar bland 10 myndigheter med högst andel överprövade upphandlingar under år 2017. I statistiken ingår alla områden (CPV-koder) och inte enbart arbetsmarknadstjänster (uppgifter om överprövningar av specifikt arbetsmarknadstjänster¹⁶³ ges i tabell 5.2 och yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning i tabell 5.3). Arbetsförmedlingens andel överprövade upphandlingar låg på 19 procent. Det är en lägre andel jämfört med tidigare år, men jämfört med andra myndigheter är siffran mycket hög. Under år 2017 var genomsnittet för statliga myndigheter 6,8 procent.¹⁶⁴ Enbart Kammarkollegiet, Kirunabostäder AB, Migrationsverket, Järfälla kommun och Västrafik AB hade en högre andel överprövade upphandlingar än Arbetsförmedlingen.

Diagram 5.2

Antal annonserade upphandlingar samt antal och andel överprövade upphandlingar bland 10 myndigheter* med högst andel överprövade upphandlingar 2017**



Källa: Upphandlingsmyndigheten och egna beräkningar

*Myndigheter som annonserat färre än 5 upphandlingar har exkluderats.

**Statistiken avser annonserade upphandlingar enligt upphandlingslagarna, det vill säga inte direktupphandlingar eller LOV. Förnyade konkurrensutsättningar ingår inte. Statistiken avser alla områden, det vill säga alla CPV-koder, inte enbart arbetsmarknadstjänster. Bygger på datum för annonsering, inte datum för tilldelning.

Tabellen 5.2 visar att andelen överprövningar blir högre om man enbart studerar arbetsmarknadstjänster. Under 2017 fattade Arbetsförmedlingen tilldelningsbeslut i 26 upphandlingar av arbetsmarknadstjänster 8 av dessa överprövades, vilket motsvarar 31 procent. Detta

¹⁶¹ Antal målnummer är dessutom ännu fler än antal avgöranden. Det har sin grund i att det skapas ett målnummer varje gång en ansökan om överprövning inkommer till en domstol. I vissa fall lämnas ansökan över till en annan domstol, då det skapas ett nytt målnummer.

¹⁶² Konkurrensverket (2013)

¹⁶³ Med arbetsmarknadstjänster avses praktiskt arbetsmarknadsstöd; såsom arbetsförmedlingstjänster, utbildningstjänster, förberedande tjänster och rehabiliterande tjänster.

¹⁶⁴ Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten (2018)

kan jämföras med de 74 övriga upphandlingar¹⁶⁵ som Arbetsförmedlingen genomförde samma år, såsom inköp av kontorsmateriel, varav endast 4 överprövades. Av tabellen framgår att mellan 26 och 37 procent av de arbetsmarknadstjänster som Arbetsförmedlingen köpte genom LOU överprövades mellan 2014 och 2017.

Tabell 5.1

Överprövningar av upphandlingar av arbetsmarknadstjänster, 2014–2017*

	2014	2015	2016	2017
Antal upphandlingar som överprövats och antal upphandlingar totalt (i parentes)	15** (41)	6 (19)	5 (19)	8 (26)
Antal domstolsavgöranden och andel av dessa som bifallits (i %)	22 (0%)	11 (9%)	16 (12,5%)	15 (0%)

Källa: SOU (2019:3) sid. 663

NOT. I tabellen har underlagstjänster¹⁶⁶ inte kunnat exkluderas.

*Ansökningar om överprövningar som avskrivits av domstolen, det vill säga som inte prövats i sak, har exkluderats från sammanställningen. 2014–2017 uppgick detta antal sammanlagt till 14 stycken.

**Tre av dessa utgjorde separata delar i en upphandling med samma diarienummer.

Sannolikheten att en upphandling överprövas är högre desto fler anbudsgivare som deltar. Vid upphandlingar med över 30 anbudsgivare överprövas nästan en tredjedel av alla upphandlingar. I de av Arbetsförmedlingens upphandlingar som har ett högt monetärt värde, såsom förberedande eller rehabiliterande insatser, är 50 anbudslämnare eller fler inte ovanligt. Antalet anbudslämnare i arbetsmarknadsutbildningar understiger i normalfallet 10. En överprövning tar enligt uppgift från Arbetsförmedlingen i regel mellan 4 och 6 månader.¹⁶⁷

Eftersom utbildningsmarknadens konstruktion har inneburit förhållandevis säkra inkomster för företagen när de väl har vunnit ett anbud är det också en marknad med tuff konkurrens och risk för överetablering. Som en konsekvens av detta försöker Arbetsförmedlingen att ta höjd för en överprövningsprocess i upphandlingarna, vilket förlänger upphandlingsprocessens tidsplan.¹⁶⁸ På så vis finns det en inbyggd förseningsrisk i systemet. Detta gör att framtagandet av nya arbetsmarknadsutbildningar fördröjs. Mot denna bakgrund rekommenderade Riksrevisionen i en granskningsrapport att Arbetsförmedlingen bör se över möjligheterna att i större utsträckning genomföra mindre omfattande, regionalt initierade upphandlingar av arbetsmarknadsutbildning.¹⁶⁹

Tabell 5.3 visar samtliga upphandlingsprojekt och delupphandlingar av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning som har överprövats under de senaste fem åren. Under dessa år förlorade myndigheten endast tre överprövningsärenden. Mängden ansökningar om överprövning kan därför inte tas som en intäkt för att upphandlingen är bristfällig.

¹⁶⁵ Denna summa inkluderar upphandlingar i eget namn enligt LOU (även direktupphandlingar) samt förnyade konkurrensutsättningar från såväl Arbetsförmedlingens egna ramavtal som Statens inköpscentrals ramavtal.

¹⁶⁶ Med underlagstjänster avses tjänster vars huvudsakliga syfte är att klargöra arbetssökandes förutsättningar och behov i förhållande till kompetenskrav i relevanta yrken. Resultatet av tjänsten utgör ett underlag till Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsbedömning. Bedömning av arbetsförmåga och validering av yrkeserfarenhet är exempel på underlagstjänster.

¹⁶⁷ SOU (2019:3)

¹⁶⁸ Uppgift från Arbetsförmedlingens upphandlingsavdelning

¹⁶⁹ Riksrevisionen (2015b)

Tabell 5.2

Överprövat mål om yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning, 2014–2018*

2014	2015	2016	2017	2018
Fastighetsskötare, fastighetsvärd, fastighetstekniker	Byggnads-målare	Yrkesförar-utbildning Buss	Lokalvård, hemservice, sanering och servicevärd	Gestaltungsprocesser
Fastighetsskötare, fastighetsvärd, fastighetstekniker	Industriteknik	Yrkesförar-utbildning Buss	Yrkesförare Buss	GIS-tekniker
IT påbyggnad		Yrkesförar-utbildning Lastbil	Väktarutbildning	Vårdbiträdes-utbildning
Gröna näringar		Bygg och anläggning	Väktarutbildning	Vårdbiträdes-utbildning
Kultur – presentations-teknik, grund och påbyggnad		Bygg och anläggning	Skogsmaskinförar-utbildning	Naturbruk, inriktning trädgård
Verkstadsteknik		Bygg och anläggning	Teletekniker - inriktning koppar och fiber	Naturbruk, inriktning trädgård*
Svets och skärande bearbetning på anstalt Karlskoga			Teletekniker - inriktning koppar och fiber (2a tilldelningen)	Bildproduktion Adobe
Svets och skärande bearbetning på anstalt Kumla			Teletekniker - inriktning koppar och fiber (2a tilldelningen)	Svets och skärande bearbetning KVA
Svets och skärande bearbetning på anstalt Rödjan				VVS-montör Beateberg
VVS KVA Beateberg				VVS- och Sprinklermontör samt Kylmontör
Byggnads-plåtslagare KVA Salberga och Mariefred				
Kontaktfolk				
Bygg KVA Tillberga				
Videojournalist				

Källa: Arbetsförmedlingens upphandlingsavdelning

*Gröntextade fält avser avslagna domar av Förvaltningsrätten, rötttextade fält avser bifallna domar, gråtextade fält avser avskrivna domar och svarttextade fält avser pågående domstolsavgöranden.

**Målet avslogs 22 maj, men det råder avtalsspärr och leverantören kan välja att gå till nästa instans.

Möjligheten att överklaga är, trots detta, viktig för att säkerställa att beslut om tilldelning sker på objektiva grunder. Det är en förutsättning för att rättssäkerheten ska upprätthållas och konkurrensneutraliteten värnas.¹⁷⁰ Samtidigt visar både Konkurrensverkets rapport och uppgifterna från Arbetsförmedlingen att mängden överklaganden riskerar att påverka samhälls-ekonomi och medborgarna negativt.¹⁷¹ Arbetsförmedlingen påtalar också att antalet överprövningar av vissa kompletterande tjänster var så pass stor år 2013 att det råkade bli brist på platser inom vissa tjänster under början av 2014.¹⁷²

Både Konkurrensverket och SOU (2015:12) har därför påtalat att det behövs nya regler som skapar en balans mellan överklaganderätten och överprövningarnas skada på effektiviteten. I

¹⁷⁰ Pedersen (2013)¹⁷¹ SOU (2015:12)¹⁷² Arbetsförmedlingen (2015a)

SOU (2015:12) diskuteras olika tillvägagångssätt för att minska de negativa konsekvenserna av att en upphandling blir överprövad och utredningen föreslår att en tidsfrist för förvaltningsrättens handläggningstid på max 90 dagar ska införas samt att överprövningen endast ska kunna ske i en instans.¹⁷³ Enligt Arbetsförmedlingen kommer sällan en dom i första instans inom 90 dagar från överklagande utan det dröjer i normalfallet mellan 4 och 6 månader.¹⁷⁴ Förslagen skulle därför kunna få påverkan på överprövningarna av upphandling av arbetsmarknadsutbildning.

SOU (2018:44) föreslår att en ansökningsavgift om 7 500 kronor ska införas och ett processkostnadsansvar för den förlorande parten, det vill säga att den som förlorar överprövningen måste betala den vinnande partens kostnader för överprövningsprocessen. Utredningen föreslår även att om en upphandling har överprövats och avtal inte får tecknas, vilket är det allra vanligaste, så ska den upphandlande myndigheten kunna få göra ett så kallat täckningsköp. Det innebär att det är tillåtet att direktupphandla till dess att det korrekt upphandlade kontraktet kan träda i kraft. Detta gäller endast om anskaffningen är nödvändig, om behovet är angeläget och om värdet av täckningsköpet inte överstiger tillämpligt tröskelvärde. Kontraktet får inte ha längre löptid än nödvändigt och det får inte vara mer omfattande än nödvändigt. Möjligheten till täckningsköp gäller även om domstolen har beslutat att den överprövade upphandlingen ska rättas eller göras om samt om domstolen i en överprövning av ett avtals giltighet interimistiskt har beslutat att avtalet inte får fullgöras. Det är rimligt att tro att förslagen – om de genomförs – skulle få konsekvenser för överprövningsbenägenheten.¹⁷⁵

En bättre dialog mellan upphandlande enhet och leverantör, både före, under och efter upphandlingen, kan bidra till minskad risk för överprövning. Arbetsförmedlingen arbetar kategorystyrt med strategiskt inköp och det arbetssättet främjar ökad dialog och marknads-kännedom. Myndigheten har nationella leverantörsdialoger med strategiskt viktiga leverantörer av arbetsmarknadspolitiska tjänster samt leverantörsråd på flera håll i landet. Ett så kallat leverantörsforum har initierats där företrädare för de branschorganisationer som organiserar leverantörerna ingår. Leverantörsforumets uppgift är att genom dialog skapa förståelse för, och fortsätta utveckla, processerna för upphandling, genomförande och uppföljning av externt upphandlade arbetsförmedlingstjänster.¹⁷⁶ Risken för överprövning kan fortsatt vara hög även om man har goda relationer med leverantörer eftersom andra mekanismer kan ligga bakom ett beslut att överpröva, till exempel att man anser sig ha blivit orättvist behandlad, att man gör en annorlunda tolkning av ett krav, en vilja att driva fram praxis.

Sammantaget ska de förbättrade relationerna leda till ett högre förtroende för Arbetsförmedlingens hanteringar av upphandlingsärenden hos de aktörer som finns på marknaden och därmed minska deras incitament att begära överprövning av tilldelningsbeslut.¹⁷⁷ Huruvida dessa åtgärder kommer förkorta upphandlingsprocessen är inte möjligt att besvara här. Det är emellertid tydligt att dagens situation med överprövningar utsätter organiseringen av arbetsmarknadsutbildningen för markanta påfrestningar.

En möjlig målkonflikt?

Flera studier har pekat på problem, eller eventuella problem, med hur upphandlingen av arbetsmarknadsutbildningen fungerar. Både Arbetsförmedlingen och Riksrevisionen pekar på en intern kritik av att centraliseringen av upphandlingen har inneburit att förankringen i den lokala arbetsmarknaden har försvagats.¹⁷⁸ De påtalar även att upphandlingssystemet försämrar möjligheten att kombinera olika former av insatser, såsom yrkessvenska och arbetsmarknadsutbildning, även om hanteringen har förbättrats på senare år.¹⁷⁹

¹⁷³ SOU (2015:12)

¹⁷⁴ Uppgift från Arbetsförmedlingens upphandlingsavdelning

¹⁷⁵ SOU (2018:44)

¹⁷⁶ Uppgift från Arbetsförmedlingens upphandlingsavdelning

¹⁷⁷ Riksrevisionen (2015a)

¹⁷⁸ Arbetsförmedlingen (2014a); Riksrevisionen (2015a)

¹⁷⁹ Arbetsförmedlingen (2014a); Uppgift från Arbetsförmedlingens upphandlingsavdelning

Statskontoret beskriver å andra sidan att förfrågningsunderlaget till upphandlingar av arbetsmarknadsutbildningar i högre grad, jämfört med yrkesvux, betonar flexibilitet samt ger volymgarantier.¹⁸⁰ Det innebär att det teoretiskt finns en tyngdpunkt på kvalitetsinriktade kravställningar i anbudsförloppet, något som bör främja möjligheten att uppnå regeringens uppsatta syften och mål. Samtidigt visar vår genomgång att just kvalitetskraven är svåra att använda för att styra upphandlingens resultat. När så görs blir också upphandlingen mer omfattande och risken för ansökan om överprövning större. På senare år har dock volymgarantier i upphandlingar av arbetsmarknadsutbildning blivit mer ovanliga. Det som vanligtvis presenteras i förfrågningsunderlagen är uppskattade volymer. Men i slutändan kan volymerna bli både högre och lägre, till exempel beroende på marknads behov och förändringar i budget.¹⁸¹

Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen tar genomförandet av en större upphandling som ska upphandlas över hela landet mellan 8 och 12 månader från att behovsbeställningen lämnas till dess att utbildningen kan vara igång hos en leverantör. Den långa upphandlingstiden beror dels på själva syftet med upphandling där LOU kräver en formaliserad modell som ska säkerställa konkurrensneutralitet och likabehandling av potentiella anbudsgivare.¹⁸² Dels beror längden på det höga antal ansökningar om överprövning som görs på utbildningsmarknaden. Det antyder att upphandlingsförloppet i sig kräver förutsägbarhet när det gäller arbetsmarknadens efterfrågan för att systemet inte ska bli kontraproduktivt.

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

Med andra ord organiseras en tjänst som ska vara snabbfotad med hjälp av ett system som ska vara trögrörigt och förutsägbart. Det behöver inte innebära problem, men samtidigt bör denna målkonflikt vägas in när arbetsmarknadsutbildningens framtida organisering bestäms. Bilden av en möjlig målkonflikt bekräftas av Riksrevisionens slutsatser rörande upphandling av arbetsmarknadspolitiska insatser. De framför, med stöd i Arbetsförmedlingens egna resonemang, att det finns skäl att ifrågasätta om LOU alltid är det mest ändamålsenliga verktyget för att tillhandahålla arbetsmarknadstjänster, såsom arbetsmarknadsutbildning. Med stöd i budgetlagens krav på att statlig verksamhet ska bedrivas effektivt och med god hushållning med statens resurser anser Riksrevisionen därför att Arbetsförmedlingen under särskilda omständigheter bör kunna "bedriva en viss verksamhet i egen regi". En del verksamhet bör också kunna genomföras i samordning med kommunala aktörer.¹⁸³

Kortfattat om upphandlingssystemet

Upphandling av arbetsmarknadsutbildning, med hela kedjan från behovsinventering via upphandling till användning av avtalen och slutligen uppföljning, är förknippat med flera komplikationer. Forskningen om konkurrensutsättning av arbetsmarknadspolitik är begränsad men studier över andra välfärdstjänster påvisar svårigheter med att formulera mätbara kvalitetskriterier som samtidigt styr utifrån de svårämbärliga målen som är centrala för arbetsmarknadsutbildningen. Därtill är Arbetsförmedlingens upphandlingar förknippade med många överklaganden av tilldelningsbeslut vilket skapar långa ledtider och försämrar möjligheten att snabbt få nya utbildningar på plats. Riksrevisionen, Statskontoret och Arbetsförmedlingen själva har pekat på att upphandlingen såsom den fungerar idag tycks försämma förutsättningarna för myndigheten att uppnå sina primära mål. Genomgången visar att upphandlingssystemet behöver ses över och göras mer flexibelt för att inte försämma arbetsmarknadsutbildningens funktion.

¹⁸⁰ Statskontoret (2012:28)

¹⁸¹ Uppgift från Arbetsförmedlingens upphandlingsavdelning

¹⁸² Pedersen (2013)

¹⁸³ Riksrevisionen (2015a)

6. Vilka behov ska arbetsmarknadsutbildningen möta?

Arbetsmarknadsutbildningen tillskrevs en viktig roll i att omskola arbetslösa, motverka arbetskraftsbrist i specifika yrken och därigenom underlätta strukturomvandlingen när den byggdes ut på 1960-talet. På det övergripande planet har detta syfte kvarstått in på 2000-talet, vilket beskrevs i avsnitt 4.1. Men arbetsmarknaden har förändrats vilket ställer nya krav på arbetsmarknadsutbildningen om den ska kunna fylla sitt syfte.

6.1 Ökade krav och fler utbildade

Kvalifikationskrav

Idag kräver en allt större del av jobben på arbetsmarknaden en lång utbildning. År 2017, som är det senaste året det finns data för, hade 30 procent av alla anställda 16–64-åringar ett arbete som det normalt behövs teoretiska eftergymnasiala utbildningar om minst 3 år för att utföra. 14 procent hade arbeten som normalt kräver praktiska eller yrkesspecifika eftergymnasiala utbildningar om 2–3 år. Dit räknas exempelvis så skilda yrken som tandhygienister, poliser och redovisningsekonomer. 47 procent hade arbeten som normalt kräver gymnasiala eller eftergymnasiala utbildningar kortare än 2 år. På denna stora del av arbetsmarknaden finns både undersköterskor och vårdbiträden liksom murare, butikspersonal och många andra yrken. Endast 5 procent hade arbeten utan, eller med låga formella utbildningskrav. Dit räknas till exempel städare, restaurangbiträden och hamnarbetare.¹⁸⁴

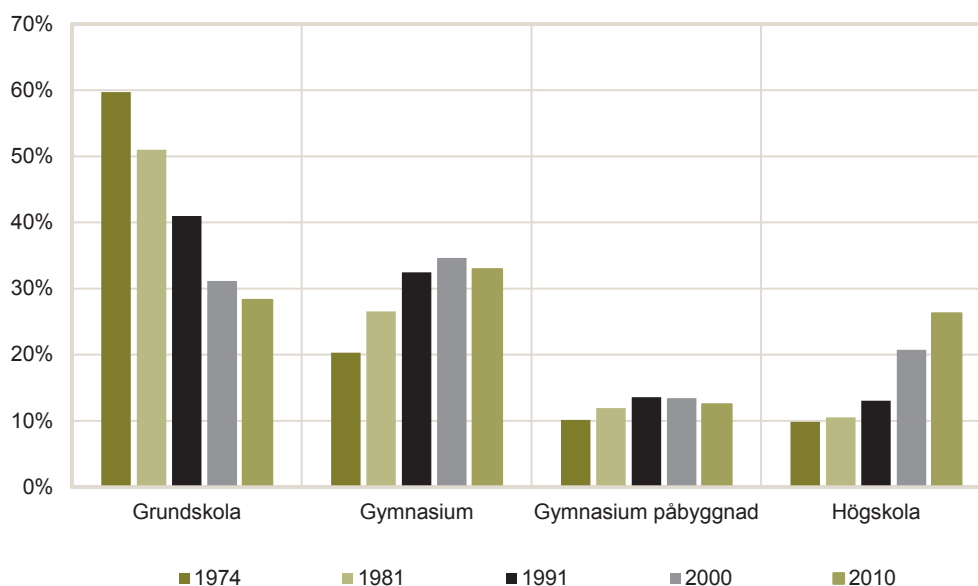
Diagram 6.1 visar ett utbildningskrav mätt på ett annat sätt, nämligen hur lång utbildning anställda i åldrarna 20–64 år har uppger att det behövs i deras befattning, vid olika tidpunkter perioden 1974–2010.¹⁸⁵ I mitten av 1970-talet krävdes det, enligt de anställda själva, högst 1 års utbildning utöver den obligatoriska skolan i 60 procent av jobben. Den nivån sjönk hastigt fram till år 2000 och planade under 2000-talets första decennium ut på omkring 30 procent. Andelen jobb som kräver gymnasieutbildning ökade under 1970- och 80-talen för att sedan ligga något över 30 procent. Andelen jobb som kräver en kortare påbyggnad efter gymnasiet har inte förändrats mycket utan ligger på drygt 10 procent. Däremot har andelen jobb som kräver minst tre års eftergymnasial utbildning fördubblats mellan åren 1991 och 2010, då den var 26 procent.

¹⁸⁴ SCB, Yrkesregistret.

¹⁸⁵ Detta bygger på uppgifter i SCB:s Levnadsnivåundersökning som har återgivits i le Grand m.fl. (2013). De anställda i urvalet arbetar minst 10 timmar i veckan.

Diagram 6.1

Jobbens utbildningskrav, 1974–2010, andelar av anställda 20–64 år.



Källa: le Grand m.fl. (2013)

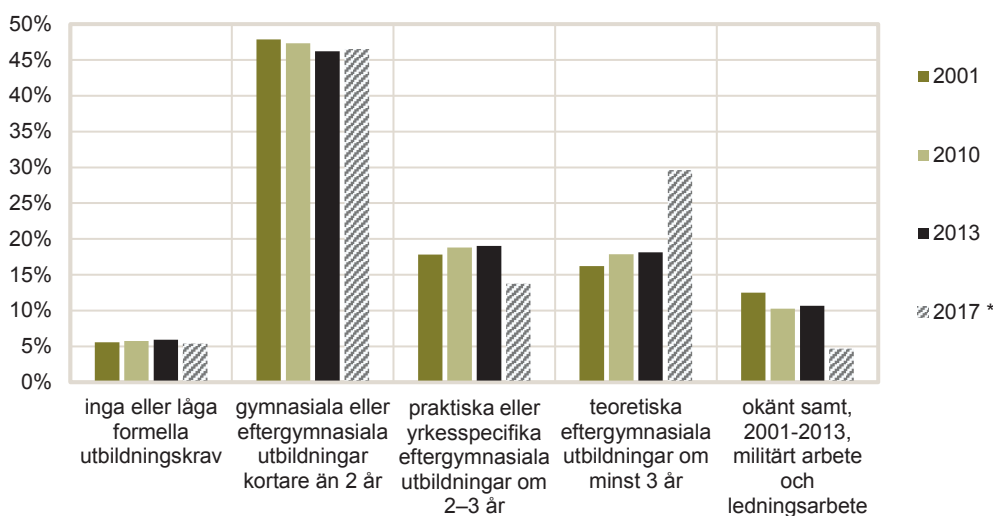
Kvalifikationskraven kan, som sagt, också mätas som de kunskaper och färdigheter som behövs för att utföra de arbetsuppgifter som hör till yrket. Då har en gymnasieutbildning varit överflödigt i bara i 5–6 procent av alla anställningar under 2000-talet. I många mindre kvalificerade yrken har alltså arbetsgivarna normalt högre kvalifikationskrav än vad de anställda själva anser behövas i deras specifika jobb. En tänkbar förklaring till detta är att de anställda, i sina svar, inte väger in den kunskap de har förvärvat under sina arbetsliv.¹⁸⁶ Sådan kunskap kan i så fall motsvara flera års utbildning. Det omvända, att de kvalifikationer som anses behövas för att utföra arbetet har överskattats i vissa yrken, kan inte heller helt uteslutas. Slutligen bör man ha i åtanke att arbetsuppgifterna i specifika jobb inte alltid, helt och hållet, överensstämmer med dem som hör till yrket.

Diagram 6.2 visar att det inte har skett några dramatiska förändringar i kvalifikationskraven under perioden 2001–2013, men att andelen anställningar där det normalt krävs en gymnasial eller en eftergymnasial utbildning kortare än två år har minskat något och att andelen anställningar där det normalt krävs längre eftergymnasiala utbildningar har ökat något. Uppgifterna för år 2017 bygger på en ny yrkesklassificering, där även militärt arbete och ledningsarbete är inkluderat, vilket har bidragit till att andelen anställningar som normalt kräver teoretiska, eftergymnasiala utbildningar om minst tre år, är högre än tidigare år.

¹⁸⁶ Frågorna lyder: (a) ”Behöver man någon skol- eller yrkesutbildning över folk- eller grundskolan i din befattning?” (b) Om ja på (a): ”Ungefär hur många års utbildning över folk- eller grundskolan behöver man?”. Se le Grand m.fl. (2013).

Diagram 6.2

Jobbens kvalifikationskrav, 2001–2017, andelar av anställda 16–64 år.



* SSYK2012 i stället för SSYK96, kvalifikationsnivå även för militärt arbete och ledningsarbete

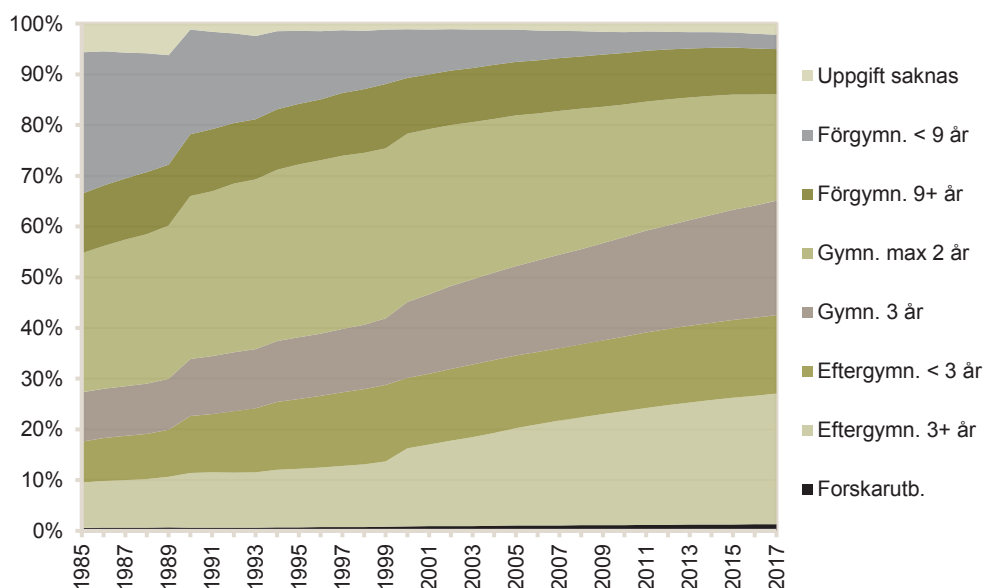
Källa: SCB (Yrkesregistret)

Befolkningens utbildning

Jobbstrukturens förändring och hård konkurrens om jobben har ökat behoven av utbildning. Diagram 6.3 visar också att allt större andelar av befolkningen i arbetsför ålder har utbildning utöver den obligatoriska skolan. Utvecklingen har understötts av politiska beslut såsom expansionen av högskolan 1994 och att de tvååriga gymnasieprogrammen utökades och blev treåriga, vilket slutfördes läsåret 1995/96.¹⁸⁷ Även Kunskapslyftet bidrog åren 1997–2002 till att fler fick en gymnasieutbildning.

Diagram 6.3

Utbildningsnivåer i befolkningen 25–64 år



Källa: SCB (Utbildningsregistret)

¹⁸⁷ Carlén (2014)

Andelen i befolkningen, 25–64 år, med endast förgymnasial utbildning ser ut att ha minskat snabbare än andelen jobb som, enligt de anställda själva, inte kräver någon längre utbildning (med reservation för att jobben rör ett större åldersspann – 20–64 år).¹⁸⁸ År 1985 hade 40 procent av 25–64-åringarna endast förgymnasial utbildning, medan andelen jobb som inte krävde längre utbildning bör ha legat mellan 41 och 51 procent. År 2010 gällde detta 14 procent av 25–64-åringarna och 28 procent av jobben.

Andelen 25–64-åringar med minst tre års eftergymnasial utbildning har ökat sedan år 1985, men framför allt under 2000-talet. Från 17 procent år 2001 ökade den med 8 procentenheter till 25 procent år 2013 och till 27 procent år 2017. Som en jämförelse kan nämnas att mellan år 2001 och år 2013 ökade andelen anställningar i yrken som normalt kräver teoretiska eftergymnasiala utbildningar om minst 3 år bara med 2 procentenheter från 16 till 18 procent.¹⁸⁹ Andelen högutbildade i befolkningen har alltså ökat snabbare än vad andelen högt kvalificerade tjänster har gjort. Antalsmässigt rör det sig om nästan 1 395 000 personer med minst tre års eftergymnasial utbildning och 1 328 000 högt kvalificerade tjänster år 2017.¹⁹⁰ När det gäller gymnasial och kortare eftergymnasial utbildning ökade befolkningsandelarna framför allt före 2000-talet.¹⁹¹

Över- och underutbildning

Längden på de anställdas utbildning stämmer inte alltid överens med kvalifikationskraven i yrket. Till exempel hade nästan hälften, drygt 114 000 personer, av de drygt 241 000 personer som var anställda i yrken utan, eller med låga, formella kompetenskrav, år 2017, minst tre års gymnasial utbildning. Samtidigt saknade drygt 293 000 personer av de drygt 617 000 personer, i yrken där det normalt krävs praktiska eller yrkesspecifika eftergymnasiala utbildningar om två till tre år, en eftergymnasial utbildning. Det understryker att kvalifikationskraven, även om de beskrivs i termer av utbildning, inte rakt av ska ses som utbildningskrav.¹⁹² Arbetslivserfarenhet eller annan informell kompetens kan kompensera för brist på utbildning.

¹⁸⁸ Här jämförs jobbets utbildningskrav med utbildningsnivåerna i hela befolkningen 25–64 år vilken alltså inte har avgränsats till dem som deltar i arbetskraften. Med en sådan avgränsning skulle större andelar ha längre utbildning, eftersom arbetskraftsdeltagandet är högre bland dem med längre utbildning. Jobben är avgränsade till anställningar varför jobb som innehas av företagare saknas. Dessutom överensstämmer grupperna inte åldersmässigt, även om båda bör täcka merparten av arbetsmarknaden. Jobben i fråga innehas av 20–64-åringar. Befolkningen är snävare avgränsad åldersmässigt, till 25–64 år, bl.a. för att utesluta så många som möjligt av dem som ännu inte har avslutat sin utbildning.

¹⁸⁹ Här jämförs kvalifikationskraven i anställningar som innehas av 16–64-åringar med utbildningsnivåerna i befolkningen 25–64 år.

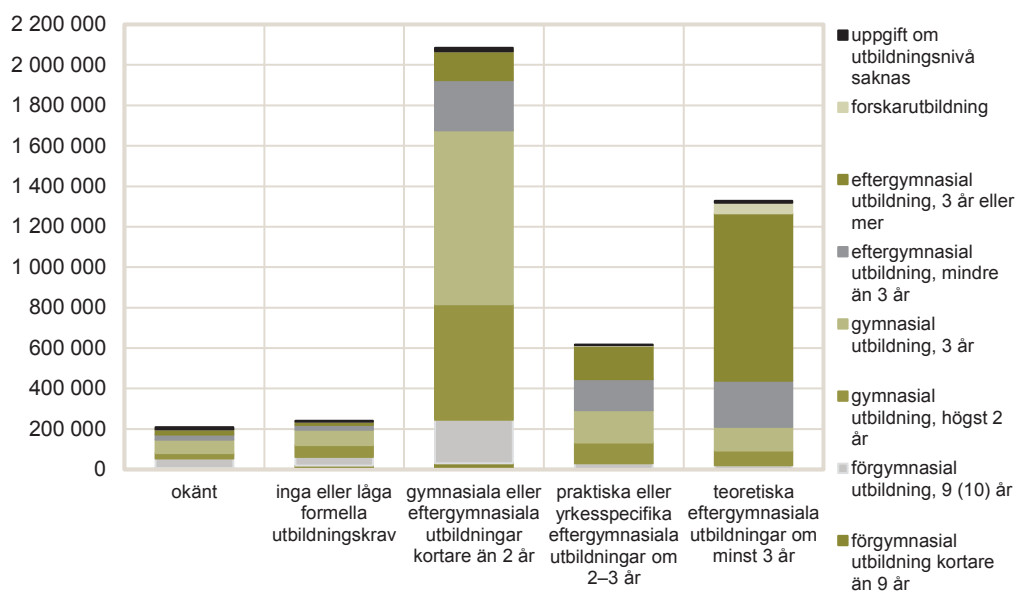
¹⁹⁰ Anställda i militärt arbete och ledningsarbete är klassificerade utifrån kvalifikationsnivå 2016, men inte 2013 och dessförinnan.

¹⁹¹ Uppgifterna om utbildningsnivåerna i befolkningen kommer från SCB:s utbildningsregister. Detta har till året 2000 genomgått ett par större kvalitetshöjande förändringar vilket gör att jämförelser med tidigare årgångar av registret måste göras med stor försiktighet.

¹⁹² Kvalifikationsnivån ska spegla typ av arbetsuppgifter och deras komplexitet. Vid inplaceringen av ett yrke beaktas främst arbetsuppgifterna i yrket jämfört med dem som beskrivs under olika yrkesområden med tillhörande kvalifikationsnivå men också längden på den formella utbildning som är normal för yrket och de arbetslivserfarenheter och mängden informell träning som krävs i yrket. Formell utbildning ska alltså endast ses som en av flera komponenter som indikerar en kvalifikationsnivå. Se SCB (2012).

Diagram 6.4

Anställda 16–64 år, efter egen utbildningsnivå och yrkets kvalifikationsnivå 2017



Källa: SCB (Yrkesregistret)

I le Grand m.fl. (2013) uppges cirka fyra av tio löntagare vara rätt matchade avseende utbildningens längd år 2010.¹⁹³ Mer än hälften uppges samtidigt vara överutbildade och ungefär en tiondel var underutbildade. Underlaget till denna studie skiljer sig från Statistiska centralbyråns yrkesregister genom mer exakta uppgifter om utbildningslängd och att det är de anställda själva som har uppskattat utbildningskraven. Andelen överutbildade har ökat.

Framför allt i jobb som, enligt de anställda själva, inte kräver någon längre utbildning än grundskola (eller folkskola) har de anställda med tiden blivit allt mer överutbildade. År 2010 innehades dessa jobb av anställda som i genomsnitt hade 3,3 års utbildning efter grundskolan. År 1974 var den genomsnittliga utbildningslängden i sådana jobb 1,4 år efter grundskolan. I andra typer av jobb syns inte motsvarande tydliga uppgång i utbildningslängden.¹⁹⁴

Le Grand m.fl. (2013) visar att den ekonomiska betydelsen av en god matchning mellan den egna utbildningen och jobbets utbildningskrav¹⁹⁵ har ökat under senare decennier. Senare decenniers utveckling av arbetsorganisation och teknologi kan ha gjort jobben mer individanpassade men det har alltså inte, åtminstone till och med år 2010, inneburit att utbildningskraven har blivit svårare att definiera och mindre viktiga.

Utbildningar ska inte bara matchas mot jobb med rätt kravnivå avseende utbildningens längd, utan också avseende utbildningens inriktning. Ju fler som har en specialiserad utbildning desto svårare blir det att nå en hög grad av matchning på arbetsmarknaden. När arbetslivet dominerades av kort utbildade i lågkvalificerade jobb¹⁹⁶ var andelen anställda som var rätt matchade¹⁹⁷ avseende utbildningsnivå större än vad den var år 2010.¹⁹⁸

Utbildningar som matchas väl på arbetsmarknaden har ofta tydliga målyrken såsom legitimeringsyrken inom utbildningsområdet eller hälso- och sjukvården. Även ett antal yrkesförberedande gymnasieutbildningar med förhållandevis hög matchning har utpräglade målyrken,

¹⁹³ Anställda vars utbildning avviker med högst ett år (uppåt eller neråt) från de utbildningskrav som ställs i arbetet räknas som rätt matchade.

¹⁹⁴ Se le Grand m.fl. (2013) avsnitt 1.3.

¹⁹⁵ Lönepremien för matchad utbildning jämförs med premien för överskjutande utbildning och underutbildning.

¹⁹⁶ Jobb som kräver högst ett års utbildning utöver den obligatoriska skolan räknas här som lågkvalificerade.

¹⁹⁷ Anställda vars utbildning avviker med högst ett år (uppåt eller neråt) från de utbildningskrav som ställs i arbetet räknas som rätt matchade.

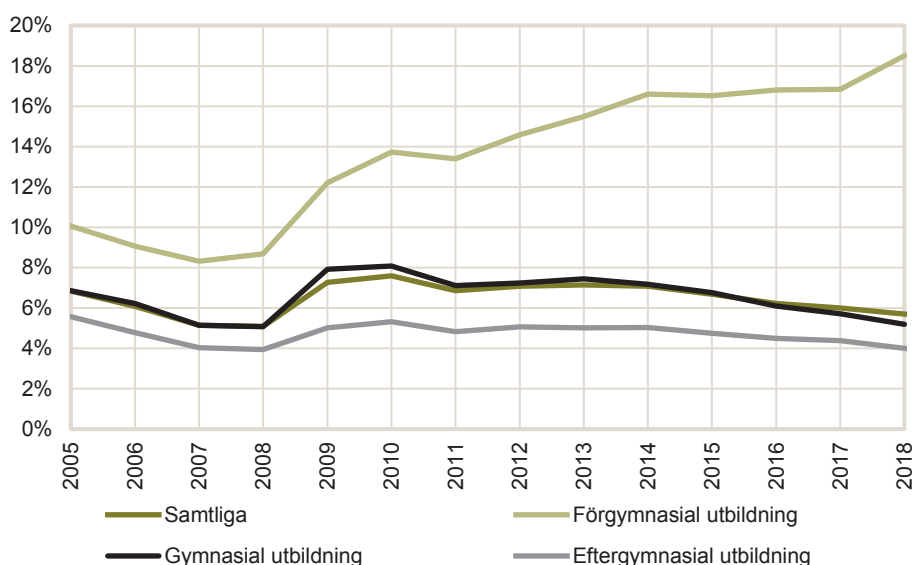
¹⁹⁸ le Grand m.fl. (2013)

exempelvis bygg- och fordonsutbildning samt vård- och omsorgsutbildning. För flera utbildningar med hög matchning råder det dessutom brist på arbetsmarknaden.¹⁹⁹

Byggutbildade samt vård- och omsorgsutbildade är alltså de gymnasieutbildade som är bäst matchade i sina yrken. Åtta av tio med sådana utbildningar arbetar i ett helt matchande yrke. Matchningen är nästan lika hög för anställda med fordonsutbildning, VVS-, drift- och underhålls- eller energiteknisk utbildning samt el-, automations- och datorteknisk utbildning. Matchningen är generellt sett bättre bland eftergymnasialt utbildade än bland dem som har en gymnasial yrkesutbildning. Bland de eftergymnasialt utbildade är så gott som samtliga läkarutbildade helt matchade i sitt yrke. Men även flertalet andra utbildningsgrupper inom hälso- och sjukvården har hög matchning liksom de flesta lärargrupper samt polisutbildade.²⁰⁰

Diagram 6.5

Arbetslöshet i befolkningen 20–64 år uppdelad på utbildningsnivåer 2005–2018



Källa: SCB (AKU)

Arbetslösheten är högre bland dem med kortare utbildning, än bland dem med längre, utbildning. År 2018 var till exempel arbetslösheten, i åldersspannet 20–64 år, 18,5 procent bland dem med enbart förgymnasial utbildning, 5,2 procent bland dem med gymnasial utbildning och 4,0 procent bland dem med eftergymnasial utbildning. Men eftersom de med endast förgymnasial utbildning är den minsta gruppen i arbetskraften utgjorde de arbetslösa i den gruppen bara 27 procent av alla arbetslösa i åldrarna 20–64 år medan de med gymnasial utbildning utgjorde 38 procent och de med eftergymnasial utbildning 35 procent.²⁰¹

6.2 Hur påverkas behovet av arbetsmarknadsutbildning?

Att utbildningsnivåerna i befolkningen har ökat snabbare än andelen kvalificerade tjänster talar för att det har blivit svårare för individer med kort utbildning att konkurrera om jobben. Om det finns fler utbildade än jobb på en viss kravnivå så kan de som inte matchas mot rätt utbildningsnivå söka jobb med lägre krav på utbildning och konkurrera ut individer med tillräcklig utbildning för dessa jobb. När många, med både tillräckligt och mer än tillräckligt lång utbildning, söker jobb som egentligen inte kräver särskilt lång utbildning, blir det svårare att använda en lite bättre utbildning än vad jobbet kräver som ett medel i konkurrensen. Det talar för att arbetsmarknadsutbildningarna måste vara mycket välriktade om det ska användas i det syftet.

¹⁹⁹ SCB (2018)

²⁰⁰ Ibid.

²⁰¹ SCB:s arbetskraftsundersökning (AKU).

I den nyligen avslutade statliga arbetsmarknadsutredningen påpekas att det kan finnas arbetsmarknadspolitiska motiv för att inte helt begränsa arbetsmarknadsutbildningen till personer med kort utbildning. När det försvinner arbetstillfällena i mitten av lönefördelningen kan det annars, om de som då förlorar jobbet inte kan erbjudas arbetsmarknadsutbildning så att de kan konkurrera om mer kvalificerade jobb, bli större konkurrens om arbeten med lägre kvalifikationskrav.²⁰² Om arbetsmarknadsutbildningen bidrar till att arbetslösa får minst lika kvalificerade jobb som de tidigare har haft underlättar den strukturomvandling och ekonomisk tillväxt såsom det är tänkt.²⁰³

De flesta arbetslösa saknar eftergymnasial utbildning och steget till den knappa tredjedel av arbetsmarknaden där det krävs en längre eftergymnasial utbildning skulle därför vara långt för många. Samtidigt finns det en stor mellankvalificerad arbetsmarknad vilket visas av att nästan hälften av alla anställda har arbeten där det normalt krävs gymnasial eller eftergymnasial utbildning kortare än 2 år. Det talar för att arbetsmarknadsutbildningen huvudsakligen ska inriktas mot yrken där det krävs gymnasieutbildning men, som högst, kort eftergymnasial utbildning. Men arbetsmarknadsutbildningen behöver i större utsträckning än idag riktas mot yrken som kräver något slags eftergymnasial utbildning för att vara relevant. Idag är de allra flesta platserna inom arbetsmarknadsutbildningen riktade mot yrken på en lägre kvalifikationsnivå, vilket belystes i avsnitten 3.4 och 3.5, samtidigt som en allt större del av arbetsmarknaden består av jobb som kräver eftergymnasial utbildning.

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

I jobb som förutsätter en längre utbildning är det vanligt med kontinuerligt lärande i jobbet. Högre tjänstemän har till exempel betydligt större möjligheter att lära nytt i jobbet än lägre tjänstemän och minst möjligheter att lära nytt i jobbet har arbetare.²⁰⁴ En förhållandevis lång inskolningsperiod behöver därför inte ses som ett problem, utan som ett naturligt avstamp inför kommande produktion, i många specialiserade jobb. Det innebär i så fall att en kort, om än välriktad utbildning, inte behöver vidga arbetsmarknaden särskilt mycket för dem som redan har en längre utbildning. Detta skulle kunna vara en förklaring till att de med eftergymnasial utbildning är överrepresenterade i arbetsmarknadsutbildningar som pågår längre än sex månader vilket vi såg i diagram 3.5.

Samtidigt är det, enligt Arbetsförmedlingen, tveksamt om det finns tillräckligt många arbeten inom bristyrken som de som är inskrivna på Arbetsförmedlingen skulle kunna söka efter den kortare utbildningsinsats som arbetsmarknadsutbildningen är tänkt att utgöra. Många har snarare behov av en mer grundläggande utbildning.²⁰⁵

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

6.3 Tillgång och efterfrågan på utbildad arbetskraft

Vi har alltså sett att, jämfört med 1900-talets sista decennier, är den mest påfallande förändringen, när det gäller utbildningskrav, att det, relativt sett, har blivit allt mer ovanligt med jobb där det inte behövs gymnasieutbildning. I allt fler jobb behövs det idag gymnasieutbildning eller minst tre års eftergymnasial utbildning. Sett till yrkesstrukturens förändring har kvalifikationskraven förändrats måttligt under 2000-talet, men i riktning mot att minst två års eftergymnasiala studier krävs i allt större utsträckning.

Samtidigt saknar allt färre gymnasieutbildning och allt fler har kortare eller längre eftergymnasial utbildning. Det har resulterat i att en betydande andel, framför allt i de jobb som

²⁰² SOU (2019:3), s.303.

²⁰³ Se avsnitten 2.1 och 4.1.

²⁰⁴ Gellerstedt (2011)

²⁰⁵ SOU (2019:3), s.293.

bara kräver grundskoleutbildning, har längre utbildning än vad som normalt krävs i yrket. Arbetslösheten är högre bland dem med kortare, än bland dem med längre, utbildning.

För att inte allt för många av dem som går ut i arbetslöshet med yrkeskunskaper som inte längre efterfrågas ska konkurrera om jobb med lägre kvalifikationskrav behöver arbetsmarknadsutbildningen kunna komplettera yrkeskunskaper på alla kvalifikationsnivåer.

Arbetsmarknadsutbildningen bör huvudsakligen inriktas mot yrken där det krävs gymnasieutbildning men, som högst, kort eftergymnasial utbildning, vilka utgör nästan halva arbetsmarknaden. Men den bör också kunna användas som uppgradering eller komplement till längre eftergymnasiala utbildningar. Arbetsmarknadsutbildningen behöver därför, i större utsträckning än i dag, riktas mot yrken som kräver eftergymnasial utbildning. Den rekommenderade tidsgränsen om sex månader för arbetsmarknadsutbildningar kan vara för snävt satt för att utbildningarna ska vara verkningsfulla på dagens arbetsmarknad.

7. Reguljär omställningsutbildning

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

Vi har tidigare beskrivit hur arbetsmarknadsutbildningen genom sitt syfte skiljer sig från annan utbildning. Det innebär att man endast får tillgång till den efter att Arbetsförmedlingen har bedömt behovet och att den huvudsakligen har varit tillgänglig bara för arbetslösa. Utbildningen har vanligen varit anordnad eller upphandlad av Arbetsförmedlingen. En annan möjlig utgångspunkt är att det som är utmärkande för arbetsmarknadsutbildningen är hur den finansieras och att det är av underordnad betydelse var den ges, så länge den underlättar för den enskilde att få eller behålla ett arbete eller motverkar att brist på arbetskraft uppkommer. Med utgångspunkt i ett sådant synsätt beskriver vi i detta avsnitt kortfattat olika former av yrkesförberedande utbildning. De som följer på grund- och gymnasieskola skulle i större utsträckning än i dag kunna användas som arbetsmarknadsutbildning.

7.1 Grund- och gymnasieskolan lägger grunden

Grund- och gymnasieskolan lägger grunden för att framtida arbetskraft ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden och för att arbetskraften ska klara av det allt högre trycket på kontinuerlig omställning.

De högskoleförberedande programmen är den vanligaste programtypen i gymnasieskolan. Läsåret 2017/18 började 57 procent av nybörjareleverna ett högskoleförberedande program, 24 procent började ett yrkesförberedande program och 18 procent började ett introduktionsprogram.²⁰⁶ Andelen nybörjarelever i yrkesprogrammen har minskat med 5 procentenheter (4 procentenheter frånräknat introduktionsprogrammen) från läsåret 2011/12 till läsåret 2017/18.²⁰⁷ Hur fria och välgrundade besluten om gymnasieutbildning är kan diskuteras. Ungdomars gymnasieval påverkas i hög grad av bakgrundsfaktorer såsom klass, kön och etnicitet.²⁰⁸

De yrkesförberedande programmen leder i högre grad än de högskoleförberedande direkt till en arbetsmarknadsinträdesetablering. 44 procent av de elever som slutförde en gymnasieutbildning på ett yrkesprogram läsåret 2014/2015 hade en etablerad ställning på arbetsmarknaden år 2016, 15 procent hade en osäker och 26 procent en svag ställning på arbetsmarknaden. 11 procent var i någon typ av studier medan 3 procent varken arbetade eller studerade.

Samtidigt hade 22 procent av dem som hade slutfört en gymnasieutbildning på ett högskoleförberedande program en etablerad, 8 procent en osäker och 21 procent en svag ställning på arbetsmarknaden. 46 procent var i någon typ av studier medan 2 procent varken arbetade eller studerade.²⁰⁹

Inom yrkesutbildningen är interaktionen mellan skola och arbetsliv svag i ett internationellt perspektiv och kontaktytorna mellan utbildning och arbetsmarknad är små på många områden. Det har betydelse, inte bara för vilka kunskaper unga får med sig från utbildningen, utan också för om de får kontakter som är viktiga för arbetsmarknadsinträdet.²¹⁰

7.2 Yrkesvux och yrkeshögskolan blir allt viktigare

Det utbildningsval man gör i ungdomen är inte alltid det enda rätta för ett långt och föränderligt arbetsliv. En del märker redan inför etableringen på arbetsmarknaden att de behöver kom-

²⁰⁶ Introduktionsprogrammen är främst för elever som inte har behörighet till ett nationellt program. De ska leda till etablering på arbetsmarknaden eller en så god grund som möjligt för fortsatt utbildning på de nationella programmen. Antalet elever har ökat beroende på att ett större antal flyktingar kom till Sverige och ungdomarna i gymnasieålder blev registrerade på introduktionsprogrammet språkinträdning. Språkinträdning är det största introduktionsprogrammet.

²⁰⁷ Skolverket (2018), Elever i gymnasieskolan läsåret 2017/18, PM Dnr: 2017:00812.

²⁰⁸ Skolverket (2012)

²⁰⁹ Skolverket (2018), Etablering på arbetsmarknaden eller fortsatta studier år 2016 efter avslutad gymnasieskola, PM Dnr: 2018:00260.

²¹⁰ Olofsson, Jonas. (2014), s. 140, s. 152 och s. 156.

plettera sin första utbildning och andra upptäcker senare i arbetslivet att de behöver bygga på sin utbildning eller byta bana. Därför finns komvux/yrkesvux och därför kan man gå högre utbildningar senare i livet.

Yrkesvux

Den yrkesinriktade vuxenutbildningen, yrkesvux, har sedan införandet år 2009 spelat en viktig roll för att rusta arbetssökande så att de matchar arbetsmarknadens efterfrågan. Att allt färre ungdomar väljer ett yrkesförberedande gymnasieprogram ökar betydelsen av en välfungerande yrkesutbildning inom den kommunala vuxenutbildningen.

Yrkesvux syftar till att motverka brist på arbetskraft med yrkesutbildning samt att nå de grupper i arbetskraften som saknar gymnasial yrkesutbildning eller har behov av att komplettera sin utbildning. Den ska också göra det möjligt för den som läst en studieförberedande utbildning att växla om och skaffa sig en gymnasial yrkesutbildning.²¹¹ Ett statsbidrag infördes år 2009 som en tillfällig satsning med anledning av den pågående finanskrisen, men statsbidraget ses numera som en permanent och stadigvarande del i utbildningsväsendet.²¹²

Sedan år 2017 finns en ny regionaliserad modell för yrkesvux. I fördelningen av statsbidragen ska hänsyn tas till behoven av kompetens på den regionala arbetsmarknaden och arbetslösheten i de samverkande kommunerna.²¹³ Skolverket har utvecklat nationella yrkespaket, vilket är kombinationer av yrkesinriktade kurser på gymnasial nivå som ska leda till anställningsbarhet direkt efter avslutad utbildning. De kan dock behöva kompletteras med gymnasiegemensamma ämnen eller en lärlingsperiod på en arbetsplats i yrken där detta krävs.²¹⁴

LO och Svenskt Näringsliv (2015)²¹⁵ har tidigare framfört kritik mot att det är svårt att byta till ett icke-akademiskt yrke under såväl etablerings- som omställningsperioder. Utbildningssystemet är i dag konstruerat så att det går att byta till ett yrke som kräver högskolestudier. Däremot är det inte lika lätt för personer som har ett slutbetyg från ett högskoleförberedande gymnasieprogram att byta till ett yrke som kräver specifik yrkesutbildning på gymnasienivå. När yrkesvux i första hand riktas till personer med svag förankring på arbetsmarknaden riskerar unga som har läst något av de högskoleförberedande gymnasieprogrammen att prioriteras bort. De får därmed svårare att genomgå en förstautbildning som bättre skulle matcha dem mot arbetsmarknadens behov eller möjliggöra en övergång till yrkeshögskolestudier.

År 2017 fanns över 38 000 deltagare i yrkesvux finansierat med statsbidrag. En majoritet fanns i utbildningsinriktningarna vård och omsorg, socialt och pedagogiskt arbete. Av inriktningen mot kvinnodominerade yrkesområden följer att 65 procent av deltagarna år 2017 var kvinnor.²¹⁶

²¹¹ Prop. 2008/09:1, uo16:8.2.2.

²¹² SOU (2019:3), s. 335.

²¹³ SOU (2019:3), s.392.

²¹⁴ SOU (2019:3), s.336.

²¹⁵ LO och Svenskt Näringsliv (2015)

²¹⁶ SOU (2019:3), s. 351.

Tabell 7.1

Antalet deltagare i olika utbildningsinriktningar inom yrkesvux (inkl. lärling och fordon) finansierad med statsbidrag år 2017 jämfört med fördelningen på olika utbildningsinriktningar inom arbetsmarknadsutbildningen

	Antal deltagare	Andel av total (procent)	Andel av deltagare i arbetsmarknadsutbildning
Vård, omsorg, socialt och pedagogiskt arbete	21 873	57	5
Service, restaurang, lokalvård, administration och säkerhet	6 224	16	15
Industriell utveckling, hantverk, installation, teknik och IT	4 131	11	48
Bygg och anläggning	3 055	8	12
Transport och logistik	2 377	6	12
Naturbruk	533	1	5
Kultur, media, design			4

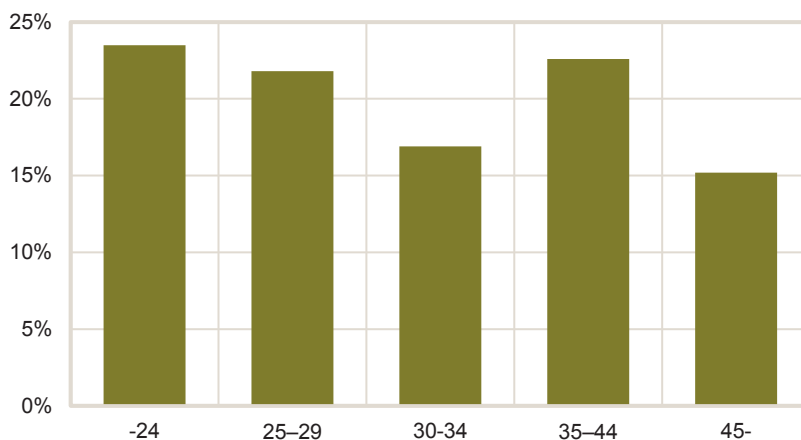
Källa: SOU (2019:3) s. 347

Anm: Statistiken avser antalet deltagare och inte unika individer

Yrkesvux har en helt annan inriktningsprofil än arbetsmarknadsutbildningen där inriktningarna industriell utveckling, hantverk, installation, teknik och IT sammantagna är den största inriktningen. Utbildningsutbudet inom yrkesvux har kritiserats för att det inte är jämnt fördelat efter arbetsmarknadens kompetensbehov.²¹⁷

Diagram 7.1

Åldersfördelningen bland deltagarna inom yrkesvux finansierad med statsbidrag år 2017



Källa: Skolverket (2018), Regionalt yrkesvux uppföljning 2017, Rapport Dnr: 2017:294.

Att nästan en fjärdedel av, de statligt finansierade, deltagarna i yrkesvux år 2017 var yngre än 25 år och en dryg fjärdedel mellan 25 och 29 år talar för att utbildningarna i stor utsträckning används inför en första etablering på arbetsmarknaden.²¹⁸ Att 55 procent (20 600 individer) hade fyllt 30 år måste samtidigt betyda att utbildningsformen spelar en betydande roll som omställningsutbildning.

Mer än hälften, 56 procent, av deltagarna hade, som högst, någon gymnasial utbildning när de påbörjade, den statligt finansierade, yrkesvuxutbildningen. Det var ungefär lika vanligt att som högst ha förgymnasial utbildning som att ha eftergymnasial utbildning (22 procent respektive 20 procent).²¹⁹

45 procent av deltagarna, 17 000 individer, var födda utomlands. Genomsnittsåldern för kvinnor födda utomlands var 36 år och för män födda utomlands 33 år. Det var vanligare att

²¹⁷ SOU (2019:3), s.348.

²¹⁸ Skolverket (2018), Regionalt yrkesvux uppföljning 2017, Rapport Dnr: 2017:294.

²¹⁹ Skolverket (2018), Regionalt yrkesvux uppföljning 2017, Rapport Dnr: 2017:294.

utlandsfödda deltagare hade eftergymnasial utbildning än att infödda svenskar hade det. Bland invandrarna var det vanligare att de som hade bött kortare tid i Sverige hade eftergymnasial utbildning.²²⁰ Yrkesvux fyller alltså en viktig funktion för dem som behöver ställa om till arbetsmarknaden i ett nytt land.

Yrkeseleverna²²¹ är i genomsnitt registrerade under tre terminer på komvux och tar 900 poäng (där en termins heltidsstudier innebär 400 poäng), varav drygt hälften utgörs av yrkeskurser. För dem som påbörjade yrkesutbildningar på komvux åren 1995–2015 blev inkomsterna högre än i en jämförelsegrupp tre år efter utbildningens start. Efter fem år var inkomsterna i genomsnitt 2,8 procent högre. Effekterna är större i början än i slutet av perioden. För utbildningar påbörjade åren 1995–1999 har det inte gått att påvisa några effekter och perioden 2010–2015 var effekten i genomsnitt 6,3 procent.²²²

De positiva effekterna drivs av utbildningar inom vård och fordon. För vårdutbildningar var effekten på inkomsterna fem år efter utbildningsstarten 8,6 procent i genomsnitt perioden 1995–2015 och för fordonsutbildningar var den 9,1 procent. För vårdutbildningarna, som är tillräckligt stora för att undersöka i kortare perioder, har effekterna varit relativt konstanta över tid.²²³

Yrkeshögskolan

Yrkeshögskolan ska erbjuda utbildningar som svarar mot arbetslivets behov av kvalificerad yrkeskompetens och drivs i nära samverkan med företag och andra arbetsgivare. Teoretiska studier kombineras med arbetsplatsförlagda kurser. Utbildningarna är eftergymnasiala och oftast mellan ett och tre år långa. Utbildningsanordnarna kan vara privata utbildningsföretag, kommuner, landsting eller högskolor. Från och med 2017 kan också statliga myndigheter driva utbildning inom yrkeshögskolan. De allra flesta är avgiftsfria, men det finns några som tar ut en studerandeavgift. Utbildningarna kan beroende på kvalifikationsnivå leda till en yrkeshögskoleexamen eller en kvalificerad yrkeshögskoleexamen.²²⁴

Verksamheten har växt från att omfatta omkring 33 7000 studerande år 2007 till omkring 50 300 år 2017. De största utbildningsområdena var ”Ekonomi, administration och försäljning” och ”Teknik och tillverkning”. Deltagarna i yrkeshögskoleutbildningar har goda chanser att få jobb och matchning mot rätt jobb efter genomförd utbildning. År 2017 hade 93 procent av dem som året innan avslutat sin utbildning arbete och 69 procent hade ett arbete som helt eller till största delen överensstämde med inriktningen på deras utbildning.²²⁵

Den vanligaste utbildningsbakgrunden bland de antagna som påbörjar en utbildning är gymnasial utbildning men andelen som har minst en termins eftergymnasial utbildning har ökat påtagligt och var 34 procent år 2016. Deltagarnas ålderssammansättning tillsammans med deras utbildningsbakgrund indikerar att yrkeshögskoleutbildningar oftare används som omskolning eller vidareutbildning än som förstautbildning och att så sker i allt högre grad. Andelen av de antagna som var 25 år eller äldre när de påbörjade utbildningen har ökat från 55 till 74 procent mellan år 2007 och år 2017.²²⁶ Även TCO (2015)²²⁷ drar slutsatsen att många av de studerande i yrkeshögskolan vill kompetensutveckla eller vidareutbilda sig men är ändå kritisk till att yrkeshögskolan är svår att använda för vidareutbildning. Bland annat pekar TCO på att utbildningarna endast ges endast i programform och inte kursbaserat, vilket innebär att man inte kan tillgodoräkna sig delar av en utbildning som man redan behärskar och läsa utbildningen på kortare tid.

²²⁰ Skolverket (2018), Regionalt yrkesvux uppföljning 2017, Rapport Dnr: 2017:294.

²²¹ Komvuxelever med godkänt betyg på minst en kurs som endast förekommer på yrkesinriktade gymnasieprogram.

²²² Liljeberg m.fl. (2019)

²²³ Ibid.

²²⁴ <https://www.myh.se/Verksamhetsomraden/Yrkeshogskolan/>, 2018-01-22.

²²⁵ Statistik från Myndigheten för yrkeshögskolan.

²²⁶ Egen bearbetning av statistik från Myndigheten för yrkeshögskolan.

²²⁷ TCO (2015)

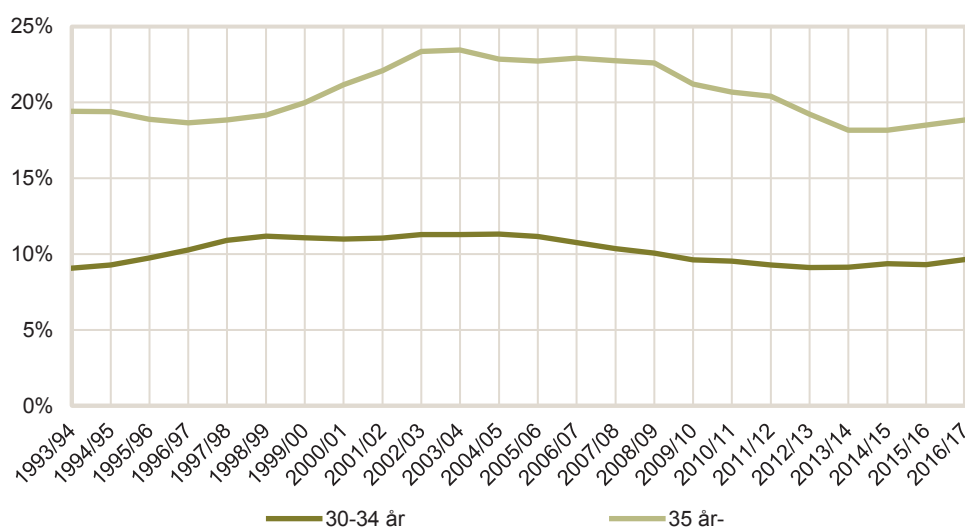
7.3 Mindre vidareutbildning vid universitet och högskola

Universitet och högskolor har en viktig uppgift att utbilda både för dagens och för morgondagens arbetsmarknad. Högre utbildning av hög kvalitet anses vara avgörande för att säkra framtidens arbeten liksom för att ge människor ökad trygghet på arbetsmarknaden och ökad makt att forma sina egna liv.²²⁸

Trots de allt högre utbildningskraven på arbetsmarknaden har andelen äldre studenter i högskoleutbildning, på grundnivå och avancerad nivå, minskat under 2000-talet. Läsåret 2003/2004, då andelen var som högst, var 23 procent av studenterna 35 år eller äldre. Läsåret 2016/2017 hade den andelen minskat till 19 procent. Även tidigare, under 1990-talet, låg den andelen under 20 procent. Universitet och högskolor tycks alltså användas som omställningsutbildning i mindre utsträckning än tidigt under 2000-talet.

Diagram 7.2

Andel studenter i högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå äldre än 30 år



Källa: SCB/Universitetskanslersämbetet och egna beräkningar.

Enligt Universitetskanslersämbetet (2015)²²⁹ finns det flera förklaringar till att studentpopulationen har blivit yngre. Till en del avspeglar det förändringar i åldersgruppernas storlek i befolkningen. Därutöver har förändrade antagningsregler gynnat yngre studenter samtidigt som effekterna av Kunskapslyftet, vilket gjorde det lättare för äldre att komplettera sin utbildning åren 1997–2002, har klingat av. Dessutom har utbudet av fristående kurser, som traditionellt lockar äldre studenter och lämpar sig väl för kompletterande utbildning, minskat. Läsåret 2016/17 utgjorde dessa 23 procent av utbildningsvolymen. Tio år tidigare, läsåret 2006/07, var andelen 33 procent.²³⁰

Jämfört med högskolesystem i andra länder är inslaget av fristående kurser i utbildningsutbudet ändå stort. Det är vanligt att återkomma till högskolan för vidareutbildning efter tidigare studier eftersom det svenska systemet är förhållandevis flexibelt och avgiftsfritt^{231, 232}.

Distansutbildning är en utbildningsform som underlättar en breddad rekrytering till högskolan och ett livslångt lärande för människor som bor utanför universitets- och högskoleorter, i enlighet med sitt syfte. Det är utbildning där lärare och studenter i huvudsak är åtskilda i tid och/eller rum. Att studera på distans är alltså, jämfört med att studera på campus, mer flexibelt

²²⁸ Prop. 2017/18:204

²²⁹ Universitetskanslersämbetet (2015), s. 35.

²³⁰ Universitetskanslersämbetet (2018), s. 45.

²³¹ Det är avgiftsfritt för alla utom för studenter som kommer från ett land utanför EU/ EES-området eller Schweiz och som inte studerar inom utbytesprogram.

²³² Universitetskanslersämbetet (2018), s. 21.

avseende både rum och tid. Hälften av de lärosäten som bedriver distansutbildning gör det i samarbete med kommuner, landsting och regioner via kommunala lärcentra eller motsvarande.²³³

En mycket lägre andel av distansstudenterna har studiemedel, jämfört med campusstudenterna, vilket skulle kunna tyda på att de studerar vid sidan av ett jobb. Distansstudenterna är också äldre än campusstudenterna och har ofta hemmavarande barn, vilket tyder på att de inte studerar inför sin första etablering på arbetsmarknaden. Höstterminen 2017 fanns det 58 300 studenter som enbart läste på distans. Det är betydligt färre än höstterminen 2011 då antalet var 65 200, även om det har ökat de senaste tre åren. Den möjlighet att omskola eller vidareutbilda sig som distansutbildning utgör har alltså tidigare varit större.²³⁴

7.4 Bredda möjligheterna till omställning

Det arbetsmarknadspolitiska regelverket medger att arbetslösa och även människor som riskerar att bli arbetslösa, när de så behöver, får ta del av olika slags utbildningsinsatser. Yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning får ges när den kan underlätta för den enskilde att få eller behålla ett arbete eller när den kan motverka att det uppstår att brist på arbetskraft. Normalt ska den pågå i högst sex månader, men tiden kan, vid behov, förlängas. Olika slags förberedande utbildning ges i orienterande och studiemotiverande syfte samt som förberedelse inför andra arbetsmarknadspolitiska program. Sådan utbildning är i vissa fall begränsad till personer med bristfällig utbildning, som har otillräckliga kunskaper i svenska, har varit arbetslösa länge eller har ett funktionshinder. Generellt finns en 25-årsgräns för programdeltagande, men undantag från denna kan göras på liknande grunder som dem som gäller för att få delta i förberedande utbildning.²³⁵

Vad som begränsar möjligheterna att få den arbetsmarknadsutbildning man behöver är alltså inte regelverket utan Arbetsförmedlingens bedömning av behovet och/eller för ändamålet avsatta medel. Diagram 3.1 visade att omfånget av arbetsmarknadsutbildningen har minskat markant sedan år 2012 samt att den yrkesinriktade utbildningen under 2000-talet har varit betydligt mindre omfattande än under 1970-, 80- och 90-talen. Att yrkesinriktade utbildningar, som beräknas behöva pågå längre än sex månader, inte kan anordnas, är även det en begränsning.

När det gäller komvux och kommunal yrkesvux tas det i urvalet hänsyn till om den sökande behöver utbildningen i sitt yrkesliv. Men detta är underordnat olika behov som har med fortsatt utbildning att göra. En vuxen som är behörig att studera på gymnasial nivå har rätt att delta i kommunal vuxenutbildning i syfte att uppnå grundläggande eller särskild behörighet/särskilda kunskaper till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå eller utbildning inom yrkeshögskolan.²³⁶ Om alla andra sökande inte kan antas ges företräde till 1) den som vill fullfölja studier enligt en upprättad individuell studieplan, 2) behöver utbildningen för att komplettera ett reducerat program eller för annan behörighetskomplettering, 3) behöver utbildningen för pågående yrkesverksamhet eller planerat yrkesval.²³⁷ Det gäller dock inte regional yrkesvux. Där ska i stället företräde ges till den som har kort tidigare utbildning och en svag ställning på arbetsmarknaden om alla behöriga sökande inte kan tas emot till utbildningen.²³⁸ Komvuxutredningen föreslår dock att en ändring av detta så att urvalet till regional yrkesvux görs på samma sätt som till komvux.²³⁹ Vem som får gå utbildningen om alla sökande inte kan antas avgörs av kommunen.

Det finns alltså risk för att platsbrist hindrar arbetslösa med flera att skaffa sig den utbildning de behöver som arbetsmarknadsutbildning eller inom den kommunala vuxenutbildningen. Detta riskerar att försämra matchningen på arbetsmarknaden.

²³³ Universitetskanslersämbetet (2018), s. 41 f.

²³⁴ Universitetskanslersämbetet (2018), s. 41 f.

²³⁵ SFS (2000:634)

²³⁶ 20 kap. 19, 19 a och 19 b § Skollagen (2010:800)

²³⁷ 3 kap. 7 § Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning

²³⁸ SFS (2016:937)

²³⁹ SOU (2018:71)

Den långsiktiga effekten av arbetsmarknadsutbildningen skulle ibland kunna stärkas om den gavs inom ramen för yrkesvux, då det ger deltagaren formella betyg och meritintyg.²⁴⁰ Certifikat av olika slag ges ibland, men inte som regel, i arbetsmarknadsutbildningen.²⁴¹

Samtidigt är det värdefullt att det i arbetsmarknadsutbildningen också finns en utbildningsform som, om den fungerar som det är tänkt, snabbt kan rusta arbetslösa (och andra om stor brist råder) så att de motsvarar arbetsmarknadens omedelbara efterfrågan. Då behöver utbildningarna vara korta och innehållet flexibelt så att det kan anpassas efter befintliga arbetslösa och befintliga jobb.

Yrkeshögskoleutbildningar ser ut att användas som omskolning eller vidareutbildning i allt högre grad. Att de endast ges i programform och inte kursbaserat är dock en försvårande omständighet i detta sammanhang.

Universitets- och högskoleutbildning ser ut att användas för omskolning och vidareutbildning, senare i arbetslivet, i mindre utsträckning än tidigt under 2000-talet. Att utbildningar i mindre utsträckning ges i former som passar för sådan utbildning har förmodligen bidragit till detta.

Om arbetsmarknadsutbildningen ska ge arbetslösa den utbildning som krävs för att de ska få de jobb där arbetskraft efterfrågas bör innehållet följa arbetsmarknadens ökade krav. Allt fler jobb kräver eftergymnasial utbildning. Samtidigt har Arbetsförmedlingen idag ytterst små möjligheter att köpa in platser eller finansiera studier på yrkeshögskola, universitet eller högskola. Det kan endast göras för dem som har deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin i 450 dagar som det kan lämnas ersättning samt för dem utan erfarenhet av svenskt arbetsliv eller med begränsad sådan erfarenhet om utbildningen motsvarar längst 6 månaders heltidsstudier. Jämfört med vad som tidigare har varit möjligt är detta en snäv avgränsning. Vi såg i avsnitt 3.5 att reguljär utbildning på eftergymnasial nivå, inom ramen för arbetsmarknadspolitik, endast förekommer i ytterst begränsad omfattning.

Vår slutsats är att förutsättningen att uppnå arbetsmarknadsutbildningens syfte skulle förbättras om de reguljära utbildningssystemen i större utsträckning gjordes tillgängliga som arbetsmarknadsutbildning. Det innebär att arbetsmarknadsutbildning i hög grad skulle definieras av studiefinansieringsformen

²⁴⁰ LO och Svenskt Näringsliv (2015).

²⁴¹ Kullander och Wadensjö (2015), s. 34f.

8. Studiefinansiering

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

8.1 Arbetsmarknadspolitiska stöd

Den som anvisas till en traditionell arbetsmarknadsutbildning eller deltar i utbildning inom ramen för något annat arbetsmarknadspolitiskt program får utbildningen finansierad med aktivitetsstöd. Detta är lika högt som arbetslöshetsersättningen för den som är berättigad till sådan.²⁴² Andra deltagare får 223 kronor om dagen, brutto, de dagar utbildningen pågår (det vill säga fem dagar i veckan).²⁴³ De som både har varit medlemmar i en a-kassa i ett år och arbetat tillräckligt mycket för att bli berättigade till arbetslöshetsersättning har därmed i princip ett visst skydd av sin tidigare inkomst under utbildningen. Skyddet har dock urholkats så att endast en mindre del av löntagarna kan få 80 eller ens 65 procent av den tidigare lönen i ersättning. Både taket för ersättningen och ersättningsnivån varierar med arbetslöshetstiden. Som ett exempel på hur stort det inkomstrelaterade aktivitetsstödet kan vara, kan nämnas att den som har varit arbetslös i 200–299 dagar och haft en lön på minst 23 889 kronor i månaden får ett aktivitetsstöd på 16 720 kronor, brutto, i månaden. De som inte har varit medlemmar i en a-kassa får 365 kronor om dagen, brutto.²⁴⁴

För dem som har fyllt 18 men inte 25 år, inte är berättigade till arbetslöshetsersättning men deltar i utbildning inom arbetsmarknadspolitikens ram utgår en utvecklingsersättning i stället för aktivitetsstöd. För dem som har gymnasieexamen, gymnasieintyg efter minst tre års studier på ett introduktionsprogram eller har fullföljt motsvarande svensk eller utländsk utbildning lämnas utvecklingsersättning med ett belopp som motsvarar studiebidraget inom studiemedlen. Det gäller även dem som har fyllt 20 år, som varken har en gymnasieexamen eller grundläggande behörighet till högskoleutbildning på grundnivå och läser en folkhögskoleutbildning i studiemotiverande syfte liksom dem som har fyllt 20 år och har ett utbildningskontrakt med Arbetsförmedlingen och kommunen. För andra motsvarar utvecklingsersättningen studiebidraget inom studiehjälpen.²⁴⁵

Kostnader för resor, logi, dubbelt boende och vissa andra kostnader kan ersättas om de är nödvändiga för att någon ska kunna ta del av ett arbetsmarknadspolitiskt program. Kostnader för dagliga resor får ersättas till den del de överstiger 600 kronor per månad eller kostnaden för normal dagpendling på orten. Kostnader för resa med eget fordon får ersättas om det är motiverat att en resa görs med eget fordon. Kostnader för logi och merkostnader för dubbelt boende får ersättas med 110 kronor per dag, dock högst 2 400 kronor per månad, eller med den faktiska kostnaden, om tiden på annan ort än hemorten är kortare än 30 dagar och kostnaden är skälig.²⁴⁶

Nyanlända invandrare som deltar i etableringsinsatser på heltid får 308 kronor om dagen, netto, (fem dagar i veckan) i etableringsersättning. Den som deltar i kartläggning och medverkar till upprättandet av en individuell handlingsplan får dock endast 231 kronor per dag.²⁴⁷

Den som har rätt till etableringsersättning har även rätt till etableringstillägg om han eller hon har hemmavarande barn. Etableringstillägg lämnas med 800 kronor per månad och barn som inte har fyllt 11 år och med 1 500 kronor per månad och barn som har fyllt 11 men inte 20 år. Etableringstillägg lämnas för högst tre barn – de äldsta. Etableringstillägg lämnas per hushåll. Etableringstillägget reduceras om en förälder får underhållsstöd för barnen. Den som är

²⁴² Dock med snabbare nedtrappning av ersättningsnivån för den som inte har fyllt 25 år. 4§ Förordning (2017:819).

²⁴³ SFS (2017:819)

²⁴⁴ SFS (1997:835)

²⁴⁵ SFS (2017:819)

²⁴⁶ Ibid.

²⁴⁷ Ibid.

ensamstående och inte har hemmavarande barn kan få bostadsersättning för den del av bostadskostnaden per månad som överstiger 1 800 men inte 5 700 kronor.²⁴⁸

8.2 Studiemedel

Vuxna som själva väljer att studera, antingen inför den första etableringen på arbetsmarknaden eller för att omskola sig eller vidareutveckla sin kompetens, har, upp till 56 års ålder, tillgång till studiemedel i upp till 100 veckor under studier på grundskolenivå, upp till 120 veckor på gymnasienivå och i högst 240 veckor under eftergymnasiala studier.²⁴⁹

Studiemedlen består av en bidragsdel och en lånedel. I vissa fall kan den studerande också få tilläggsbidrag, tillägglån och merkostnadslån. Merkostnadslån kan lämnas för vissa merkostnader som den studerande har i samband med utbildningen såsom för resor och undervisningsavgifter. År 2017 utgick studielånet och studiebidraget sammantaget med 2 504 kronor, netto, per vecka. Till skillnad från aktivitetsstödet följer studiemedlen kostnadsutvecklingen i samhället genom att de är kopplade till prisbasbeloppet.²⁵⁰

För studerande som är 25 år eller äldre är det därtill möjligt att ansöka om ett högre bidrag. En begränsad summa är avsatt till detta och bidraget lämnas i den turordning ansökningarna kommer in till CSN. Det högre bidraget fördelades under år 2017 i olika grupper:

- studerande på grundskole- eller gymnasienivå som saknar sådan utbildning,
- studerande som repeterar studier på grundskolenivå samt
- studerande på kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen inom matematik, naturorienterande ämnen eller teknik.

Det högre bidraget kan även ges till arbetslösa som är yngre än 25 år som inte har bedrivit andra studier med studiestöd under de senaste sex månaderna om de saknar fullständig grundskole- eller gymnasieutbildning och är inskrivna i jobbgarantin för ungdomar, i jobb- och utvecklingsgarantin eller har ett utbildningskontrakt med Arbetsförmedlingen och hemkommunen.²⁵¹

Det totala beloppet, för dem som studerar i Sverige, är lika stort oavsett om de får det generella eller det högre bidraget. Det innebär att det finns två olika grundlånebelopp beroende på om den studerande har det generella eller det högre bidraget. Studerande med generellt bidrag kunde under år 2017 få grundlån med 1 792 kronor i veckan och bidrag med 712 kronor i veckan. Studerande med högre bidrag kunde få lån med 847 kronor i veckan och bidrag med 1 657 kronor i veckan.²⁵²

Det finns även ett tilläggsbidrag för studerande som har vårdnaden om barn. Tilläggsbidragets storlek bestäms av antalet barn. Under år 2017 lämnades tilläggsbidrag med 147 kronor i veckan för ett barn, 241 kronor i veckan för två barn och 290 kronor i veckan för tre barn. För den som har mer än tre barn beviljades ytterligare 49 kronor per vecka och barn. När båda vårdnadshavarna studerar utgår tilläggsbidraget till den ena av dem.²⁵³

Utöver grundlånet finns ett tillägglån som syftar till att förstärka studiestödet för vuxna som har förvärvsarbetat före studierna. Den som får lånet måste ha haft en inkomst på minst 185 920 kronor under 2016 om studierna påbörjades under 2017. År 2017 var tillägglånet 887 kronor i veckan. Tillägglån ges under högst 120 veckor till studerande som är 25 år eller äldre och som har studiemedel (bidrag och lån).

Studiemedlen reduceras om den studerandes inkomst överstiger en så kallad fribeloppsgräns. Syftet med detta är dels att hålla nere kostnaderna för studiemedelssystemet, dels att vara en drivkraft för effektiva studier. Under år 2017 var fribeloppet 87 000 kronor vid 20 veckors heltidsstudier vilket innebär att den som hade studiemedel under ett normalt läsår om

²⁴⁸ Ibid.

²⁴⁹ CSN (2018)

²⁵⁰ Ibid.

²⁵¹ Ibid.

²⁵² Ibid.

²⁵³ Ibid.

40 veckor kunde tjäna 174 000 kronor utan att studiemedlen reducerades. Den som har en inkomst som överstiger fribeloppsgränsen får sina studiemedel reducerade med ett belopp som motsvarar 61 procent av den inkomst som överstiger fribeloppet. Reduceringen sker proportionellt på bidrags- och lånedelen.²⁵⁴

8.3 Studiestartsstöd

Sommaren 2017 infördes ett nytt studiestöd, studiestartsstödet, som är avsett att rekrytera personer i behov av utbildning som inte skulle ha valt att studera om studiemedel hade varit den enda möjligheten att finansiera studierna. Studiestartsstödet får därför inte lämnas till personer som har fått studiestöd inom de tre senaste åren före studierna. Studiestartsstöd kan lämnas till personer i åldern 25–56 år, med kort tidigare utbildning och ett stort behov av utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Den som får stödet måste ha varit arbetslös på heltid och anmäld som arbets-sökande hos Arbetsförmedlingen i sammanlagt minst sex månader under en period om tolv månader före ansökningstillfället eller studiernas början.²⁵⁵

Studiestartsstöd ges, vid studier på heltid, i högst 50 veckor och består enbart av bidrag. Vid heltidsstudier är stödet 2 208 kronor i veckan, netto, år 2019. Den som har barn kan även få tilläggsbidrag. Stöden följer kostnadsutvecklingen i samhället genom att de är kopplade till prisbasbeloppet²⁵⁶

Studiestartsstödet ska vara ett redskap för kommunerna i deras uppdrag att verka för att vuxna deltar i utbildning och det är frivilligt kommunerna att ansluta sig till stödet. De kommuner som använder stödet ska, i nära samarbete med Arbetsförmedlingen, ta fram riktlinjer för hur stödet ska användas. Kommunen fattar beslut om vilka personer som uppfyller vissa av villkoren för stödet och CSN fattar beslut om övriga förutsättningar och betalar ut stödet.²⁵⁷ Kommunerna får en årlig resursram för studiestartsstödet och stödet lämnas i mån av tillgängliga medel.²⁵⁸ Under 2018 hade 280 av Sveriges 290 kommuner anslutit sig till studiestartsstödet. Av de 909 miljoner kronor som avsatts för studiestartsstöd användes bara 28 procent eller 251 miljoner kronor.²⁵⁹

Under 2018 fick 4 919 personer studiestartsstöd. Av dem var 58 procent kvinnor och 42 procent män. De studerande fick i genomsnitt studiestartsstöd som motsvarar 22 veckors heltidsstudier. 66 procent av de studerande hade som högst grundskoleutbildning. Nästan hälften, 47 procent, var mellan 25 och 34 år. Det var vanligare att män studerade med studiestartsstöd i yngre åldrar än att kvinnor gjorde det.²⁶⁰

50 procent av de som studerade med studiestartsstöd under år 2018 läste en yrkesutbildning. Det var lika vanligt att kvinnor och män gick en yrkesinriktad utbildning. De vanligaste områdena för yrkesutbildningarna var vård och omsorg (38 procent av de studerande på en yrkesutbildning), barn och fritid (20 procent) och fordon och transport (9 procent).²⁶¹

Regeringens ambition är att studiestartsstödet, fullt utbyggt, ska kunna rekrytera 15 000–20 000 personer till studier på grundskole- och gymnasienivå varje år.²⁶² Det är långt över det antal personer som fick studiestartsstöd under år 2018. Under året fick hela 1 695 personer (26 procent) avslag, vilket tyder på att villkoren är för strikta för många som vill ta del av stödet. Det absolut vanligaste skälet (61 procent av avslagen) till avslag var att den sökande inte uppfyllde arbetslöshetsvillkoret²⁶³ som senare har blivit mindre strikt.²⁶⁴

²⁵⁴ Ibid.

²⁵⁵ CSN (2018) och SOU (2019:3) s.315.

²⁵⁶ <https://www.csn.se/bidrag-och-lan/studiestod/studiestartsstod.html>, 2019-01-30. och CSN (2018).

²⁵⁷ SFS (2017:527)

²⁵⁸ CSN (2018)

²⁵⁹ CSN (2019)

²⁶⁰ Ibid.

²⁶¹ Ibid.

²⁶² <https://www.regeringen.se/artiklar/2017/03/ett-nytt-rekryterande-studiestartsstod/>, 2019-04-18

²⁶³ Under 2018 krävdes att den sökande hade varit inskriven på Arbetsförmedlingen under en sammanhängande tid om minst sex månader i anslutning till studiestarten och sedan den 1 mars 2019 är det tillräckligt att den sökande har varit arbetslös eller deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program i sammanlagt sex månader under en period på tolv månader före ansökningstillfället eller studiernas början.

²⁶⁴ CSN (2019)

8.4 Jämförelser

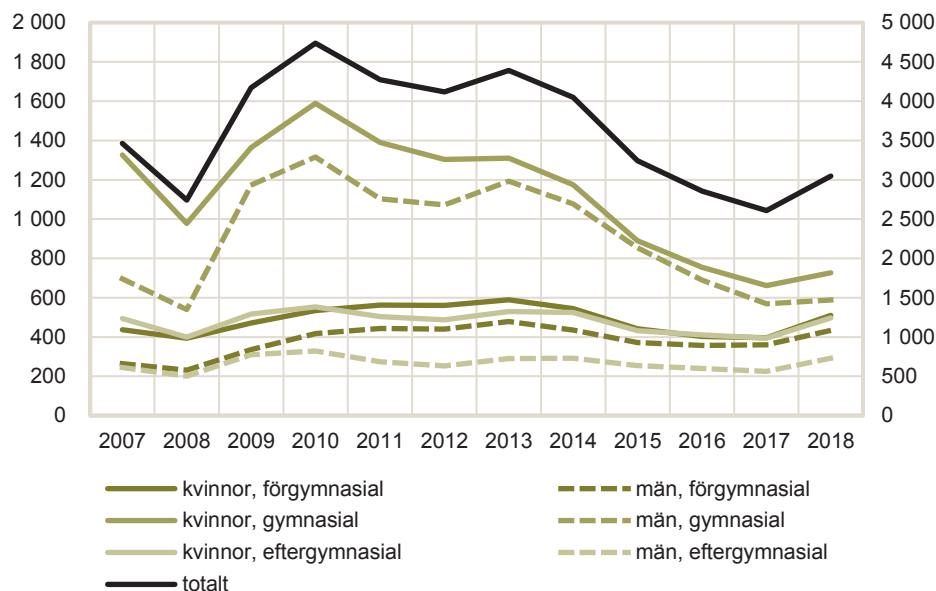
Skiljelinjen mellan det reguljära utbildningsväsendet och arbetsmarknadsutbildningen har förändrats. Införandet av yrkesvux år 2009 markerar att det reguljära utbildningsväsendet har en tydlig roll att spela för dem som behöver omställningsutbildning och på yrkeshögskolan ges allt fler utbildningar till personer i omställning eller i behov av kompetensutveckling. Detta behandlades i kapitel 7.

För dem som behöver utbilda sig därför att de har blivit arbetslösa spelar det stor roll om utbildningen finansieras med arbetsmarknadspolitiska stöd eller om de blir hänvisade till studiemedel och därmed till lånefinansiering.

Antalet arbetslösa som har skrivits ut, det vill säga avaktualiserats, från Arbetsförmedlingen för att delta i studier minskade, när arbetslösheten minskade, mellan år 2010 och år 2017 men har därefter ökat något. Dessa personer får alltså inte studierna finansierade med arbetsmarknadspolitiska stöd. Tydligast är ökningen år 2018 bland kvinnor och särskilt bland kvinnor med förgymnasial eller eftergymnasial utbildning. Under åren 2009 och 2010 var det däremot gymnasieutbildade som började studera i ökad omfattning.

Diagram 8.1

Antal inskrivna arbetslösa som har avaktualiserats till studier, kvinnor och män på olika utbildningsnivåer (vänster axel) och totalt (höger axel)



Källa: Arbetsförmedlingen och egna bearbetningar

Genomgången ovan visar att de arbetslösa som har arbetat heltid eller längre deltid, till löner i normala lönelägen och har rätt till inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning inte, i studiemedelsystemet, får någon bättre studiefinansiering än det arbetsmarknadspolitiska aktivitetsstödet.²⁶⁵ Det gäller de arbetslösa som har haft en fast förankring på arbetsmarknaden och varit medlemmar i en a-kassa.

Genom att aktivitetsstödet är lika stort som arbetslöshetsersättningen innebär arbetslöshetsförsäkringen inte bara att man har rätt till kontantstöd. När Arbetsförmedlingen bedömer att man har behov av arbetsmarknadsutbildning eller något annat arbetsmarknadspolitiskt program har man också rätt till samma ekonomiska stöd under perioder av aktiv omställning. Utan detta stöd skulle arbetslöshetsförsäkringen vara ofullständig och arbetslösa utan betydande ekonomiska marginaler skulle kunna bli tvungna att avstå från utbildning.

²⁶⁵ Lånedelen i studiemedlen är inte inberäknad. Med tilläggsbidraget finns det dock situationer då studiestartsstödet skulle vara mer fördelaktigt för den som har många barn och hög kommunalskatt.

Studiestartsstödet kan, beroende på familjekonstellationen, vara mer fördelaktigt än etableringsersättning.

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

9. Slutdiskussion och policyslutsatser

9.1 Lärdomar

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken var en av hörnstenarna i den modell för full sysselsättning, inkomstjämnning och tillväxt som utvecklades av LO-ekonomerna Gösta Rehn och Rudolf Meidner på 1950-talet och arbetsmarknadsutbildningen sågs länge som arbetsmarknadspolitikkens flaggskepp.

Allt mindre arbetsmarknadsutbildning – särskilt för kvinnor

Arbetsmarknadsutbildningen utgör i dag en alltför liten del av arbetsmarknadspolitiken. Under år 2018 deltog i genomsnitt cirka 21 000 personer i någon form av arbetsmarknadsutbildning, varav 8 000 i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. Jämfört med bottenåret 2008 har deltagarantalet återgått till mer normala nivåer, men sedan år 2013 är trenden nedåtgående. Deltagarantalet är betydligt lägre än under arbetsmarknadskrisen på 1990-talet, då, å andra sidan, arbetsmarknadsutbildningen till en början troligen var kraftigt överdimensionerad. Under senare år har en majoritet av deltagarna deltagit i förberedande och inte i yrkesinriktad utbildning, vilket är en avvikelse från tidigare mönster.

Under senare år saknar en större andel av deltagarna i den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen gymnasieutbildning jämfört med hur det såg ut tio år tidigare. År 2018 saknade 42 procent av deltagarna gymnasieutbildning. Det kan vara en förklaring till att den förberedande utbildningen, relativt sett, har fått en större betydelse. Det är framför allt de utrikes födda deltagarna som i högre grad än tidigare saknar gymnasieutbildning.

Män är kraftigt överrepresenterade i arbetsmarknadsutbildningen vilket bara till viss del återspeglar att de också är överrepresenterade bland de arbetslösa på Arbetsförmedlingen. Hela 8 av 10 deltagare i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning är män. Inom flera stora utbildningsinriktningar följer könsfördelningen ett traditionellt mönster. Mäns överrepresentation i mansdominerade utbildningsinriktningar ökar och tidigare undersökningar har därtill visat att dessa utbildningar är dyrare och längre än de kvinnodominerade inriktningarna. Utbildningar riktade till traditionella kvinnoyrken inom vård och omsorg ges i dag i högre grad än tidigare på yrkesvux, yrkeshögskolan eller universitet och högskolor där deltagarna får sina yrkeskvalifikationer certifierade. I dessa utbildningsformer står deltagarna för en betydligt större del av studiefinansieringen själva. Med andra ord bekostar samhället i högre grad mäns omställningsutbildning medan kvinnor i större utsträckning själva får stå för finansieringen.

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

Att allt fler jobb kräver eftergymnasial utbildning bör avspeglas i utbudet av arbetsmarknadsutbildningar. Så har inte skett. I stället har yrkesvux och yrkeshögskolan kommit att spela en allt viktigare roll för att rusta arbetssökande så att de matchar arbetsmarknadens krav. Det är inte fel men dessa utbildningar behöver göras tillgängliga för fler.

Resultaten är komplexa

Vi har kunnat konstatera att resultaten av arbetsmarknadsutbildningen har varierat över tid. Effekterna på deltagarnas sysselsättning eller inkomster har skiftat från att vara positiva under 1980-talet, negativa eller inte gå att påvisa under 1990-talet till att bli positiva igen under 2000-talet men börja försämrats omkring år 2007. Om effekterna därefter ska uppfattas som negativa eller positiva beror på vilket effektmått som används. Effekterna på övergångarna till arbete har förbättrats efter år 2014.²⁶⁶

²⁶⁶ Effekterna avser här, i de senare studierna, endast yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning, medan den förberedande utbildningen vanligen är inkluderad i de tidigare studierna.

Effektmått som bygger på inkomster i stället för sysselsättning eller arbetslöshet har den fördelen att det fångar upp hur fast förankringen på arbetsmarknaden är och i någon mån, genom lönen, hur kvalificerat arbetet är. Därför är det särskilt intressant att yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar sedan mitten av 1990-talet har visats ha positiva effekter på deltagarnas arbetsinkomster, på lite längre sikt. Yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar har också visats vara mer effektiva än yrkesutbildningar med samma inriktning inom komvux.

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

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

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

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

Det är viktigt att lära sig av de enskilda studierna, men också att ha i tankarna att det inte är samma utbildning som har givits eller studerats hela tiden. Otillfredsställande effekter kan bero på att den utbildning som gavs var dålig eller på att utbildningen var fel för de specifika deltagarna, men skulle ha varit bra för någon annan deltagargrupp.

Den förberedande utbildningen har visat sig ha positiva effekter på framtida inkomster bara för dem med högst en förgymnasial utbildning eller som är utomeuropeiskt födda.

Effekterna av den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen har varit goda för deltagare med som högst grundskoleutbildning. Den låga effekten för dem som redan hade en lång utbildning kan ha berott på att det inte fanns många kurser på akademisk nivå varför individer med lång utbildning inte hade lika mycket att vinna på arbetsmarknadsutbildningen som andra. Effekten på sysselsättning och inkomst har generellt varit större för män, vilket sannolikt har att göra med att kvinnor och män i hög grad har deltagit i utbildningar med olika inriktning.

Skulle inte konkurrensutsättningen effektivisera?

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

En välfungerande upphandling kan innebära en högre kvalitet till ett bättre pris på den vara eller tjänst som upphandlats. Det innebär emellertid inte att alla verksamheter är lämpade för att upphandlas. Konkurrensutsättningen av arbetsmarknadspolitiken och arbetsmarknadsutbildningen vilar på uppseendeväckande liten kunskapsbas om hur väl lämpat området är för konkurrensutsättning. En förutsättning för att få en bra kvalitet i tjänster är att det går att sätta upp mätbara och transparenta utvärderingskriterier. Det är dock inte helt enkelt när det gäller tjänster som arbetsmarknadsutbildning där kraven är relativt komplexa och svåra att mäta.

Kvalitet handlar här inte enbart om formell kompetens eller bemanning utan också om svår-mätbara egenskaper som kännedom om yrkets arbetsmarknad eller pedagogisk kvalitet. Vidare kan en hög kvalitet, särskilt i fråga om vidaregång till arbete, också antas hänga samman med mindre mätbara kvalifikationer såsom kännedom om arbetsmarknadens struktur och normer. Att lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, förbinder det offentliga att just styra genom mätbara kriterier är därför en utmaning.

En förutsättning för att uppfyllandet av mer svår-mätbara kvalitetskrav ska kunna säkerställas är att det finns en specialiserad kontrollapparat inom Arbetsförmedlingen. Det är kostsamt.

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

Enligt Riksrevisionen finns det därför bland annat skäl att ifrågasätta om LOU alltid är det mest ändamålsenliga verktyget för att anskaffa arbetsmarknadspolitiska tjänster, såsom arbetsmarknadsutbildning.²⁶⁷ LOU, definierar inte *vad* eller *om* något måste upphandlas utan endast hur det ska gå till när det offentliga bestämmer sig för att köpa en tjänst eller vara istället för att ta fram den i egen regi.

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

Riksrevisionen kommer fram till att en del verksamhet bör kunna genomföras i samordning med kommunala aktörer samt att Arbetsförmedlingen under särskilda omständigheter bör kunna bedriva en viss verksamhet i egen regi och har då tagit utgångspunkt i budgetlagens krav på att statlig verksamhet ska bedrivas effektivt och med god hushållning med statens resurser.²⁶⁸

Det är även vår slutsats att Arbetsförmedlingen bör kunna bedriva verksamhet i egen regi eller genomföra den tillsammans med kommunala aktörer och därtill bör kunna välja att använda utbildningar i det reguljära utbildningssystemet. För närvarande går utvecklingen tvärtom i riktning mot att mindre av arbetsmarknadspolitiken ska bedrivas i statlig regi. Arbetsförmedlingen har våren 2019 fått i uppdrag att förbereda ett nytt system, baserat på LOV, där fristående aktörer matchar och rustar arbetssökande för de lediga jobben.²⁶⁹

9.2 Policyslutsatser

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

Behoven av arbetsmarknadsutbildning skiftar mellan arbetslösa med olika förutsättningar, erfarenhet och kompetens. Det är därför naturligt att utbildningen inte är tillgänglig för alla utan att det sker en behovsbedömning. Arbetsmarknadsutbildningen kan också användas för att motverka arbetskraftsbrist i specifika yrken samt för att anställda ska kunna behålla sina arbeten.

I behovsbedömningen bör inte bara svårigheterna att, över huvud taget, få ett jobb vägas in utan också möjligheterna att få ett varaktigt jobb som motsvarar ens kvalifikationer och arbetsutbud.

²⁶⁷ Riksrevisionen (2015a)

²⁶⁸ Ibid.

²⁶⁹ Regeringen (2019)

Arbetsmarknadsutbildningens uppgift att underlätta strukturomvandling och ekonomisk tillväxt bör betonas tydligare. Tanken om att de som tjänar på arbetskraftens anpassning, nämligen näringslivet och samhället i stort, bör betala dem som anpassar sig för detta, är inte mindre relevant nu än när den formulerades på 1950-talet. Omstrukturering och arbetslöshet ska inte behöva leda till mindre kvalificerade, osäkra jobb utan bör innebära en väg till nya kvalificerade framtidsjobb.

De brister i arbetsmarknadsutbildningen som vi har uppmärksammat i denna rapport leder oss inte till slutsatsen att verksamheten bör avvecklas eller minska, däremot till att den måste förbättras. Fortsättningen av detta kapitel ägnas åt åtgärder som vi tror skulle kunna bidra till att göra arbetsmarknadsutbildningen bättre.

Resultatförbättring

Även om de kortsiktiga effekterna på övergångarna till arbete av den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen har börjat förbättras igen är de fortfarande sämre än tio år tidigare. Sammantaget reser effektutvärderingarna frågor om arbetsmarknadsutbildningarnas kvalitet. Vår analys av utbildningsinriktningar och bristyrken visar att arbetsmarknadsutbildningen inte ser ut att bidra till en bättre matchning på arbetsmarknaden i så stor utsträckning som man kan förvänta. Arbetsförmedlingens bristyrkesanalys används inte i tillräcklig utsträckning för att styra dimensioneringen av olika utbildningsinriktningar. Det tycks inte heller vara så att de som går en utbildning inom inriktningar med många bristyrken i högre grad är i arbete 90 dagar efter avslutad utbildning jämfört med utbildningsdeltagare i yrken utan brist.

Effektutvärderingarna ger vissa insikter i vilka deltagargrupper som gynnas bäst av olika slags arbetsmarknadsutbildning. Den kunskap som finns om efterfrågeläget, vilka grupper som har mest nytta av olika slags arbetsmarknadsutbildning liksom om hur olika insatser bäst kombineras behöver användas i Arbetsförmedlingens bedömningar. Även långsiktiga effekter bör då beaktas.

Förbättra effekterna genom att:

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

Resultaten har förbättrats under perioder då Arbetsförmedlingen arbetade mer aktivt med matchningsinsatser efter en avslutad arbetsmarknadsutbildning. Det har också visats att deltagande i arbetspraktik relativt snart efter en arbetsmarknadsutbildning kan leda till kortare tid i arbetslöshet.

Om den utbildning som en arbetslös bedöms behöva för att komma i arbete ges inom det reguljära utbildningsväsendet så bör hen kunna läsa den som en arbetsmarknadsutbildning. De utbildningar som fungerar bra och efterfrågas på arbetsmarknaden bör göras tillgängliga för så breda grupper som möjligt. I synnerhet yrkesvux bör i större utsträckning kunna användas som arbetsmarknadsutbildning.

Om arbetsmarknadsutbildningen ska underlätta för arbetslösa att få ett arbete måste nivån på utbildningen följa arbetsmarknadens krav. Arbetsmarknadsutbildningen bör huvudsakligen inriktas mot yrken där det krävs gymnasieutbildning men, som högst, kort eftergymnasial utbildning. Men den bör också, för att vara relevant, kunna användas som uppgradering eller komplement till längre eftergymnasiala utbildningar. Den behöver därför, i större utsträckning än i dag, riktas mot yrken som kräver eftergymnasial utbildning. Arbetsförmedlingen har idag begränsade möjligheter att köpa in platser eller finansiera studier på yrkeshögskolan, universitet eller högskola. Jämfört med vad som tidigare har varit möjligt är detta en snäv avgränsning.

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

Kärnan i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är att bedöma om arbetssökande behöver något särskilt stöd för att komma i arbete och ge det stöd som bedöms behövas. Om Arbetsförmedlingens bedömning visar att någon behöver en arbetsmarknadsutbildning så måste Arbetsförmedlingen också kunna erbjuda denna person en utbildning och inte vara begränsad till att ge personen rådet att söka en reguljär utbildning.

För att arbetsmarknadspolitiken ska vara tillräckligt kraftfull behöver Arbetsförmedlingen förfoga över utbildningsresurser.

Om arbetsmarknadsutbildning i större utsträckning ska ges som reguljär utbildning behöver det finnas platser i de reguljära utbildningssystemen som Arbetsförmedlingen kan anvisa behöriga sökande till. I annat fall kan Arbetsförmedlingen komma att behöva upphandla eller anordna utbildningar som är snarlika dem som ges inom det reguljära utbildningsväsendet för arbetslösa som inte kom in på en reguljär utbildning.

En fördel med att använda kurser i det reguljära utbildningsväsendet som arbetsmarknadsutbildning är att deltagarna då får merit- och kvalifikationsintyg som är nationellt jämförbara. Den validering av kunskapen som deltagarna i reguljär utbildning får ökar arbetsgivarnas möjlighet att göra objektiva bedömningar av individens kvalifikationer.

Efter all arbetsmarknadsutbildning bör deltagarna få ordentlig skriftlig dokumentation av vad de har lärt sig. Möjligheten att få merit- och kvalifikationsintyg bör inte begränsas till utbildningar i det reguljära utbildningssystemet.

Kosta på mer

Den rådande föreställningen om att arbetsmarknadsutbildningarna kan vara korta bygger på att befintlig kompetens inte ligger särskilt långt ifrån den som efterfrågas. Relativt sett betyder en kort utbildning mer för en person med kortare utbildning än för en person med en längre utbildning. Korta utbildningar kan därför tänkas betyda mer när kompetenskraven i grunden är låga. Att eftergymnasialt utbildade, särskilt under perioden 2003–2008, har fått längre arbetsmarknadsutbildningar än andra grupper talar för att det är så. Föreställningen bygger också på att kompetenskraven inte är upptrissade på grund av ett stort utbud av välutbildad arbetskraft, i förhållande till efterfrågan. När det krävs en lång utbildning i allt fler jobb på arbetsmarknaden kan arbetsmarknadsutbildningen i vissa fall behöva vara betydligt längre än de sex månader som anges som borte riktmärke i dag.

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

- utbildningens längd,
- utbildningsnivå och
- studiefinansiering.

Det innebär att omfattningen av arbetsmarknadsutbildningen behöver öka väsentligt i jämförelse med hur det har sett ut de senaste åren.

För närvarande, när konjunkturen mattas av och mer än en tredjedel av de arbetslösa som är inskrivna på Arbetsförmedlingen saknar gymnasieutbildning, anser vi att ungefär 30 000 personer borde befinna sig i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. För att alla som behöver en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning, någon annan arbetsmarknadspolitisk insats eller någon annan utbildning ska kunna tillgodogöra sig den måste det därtill finnas god tillgång till förberedande utbildning av god kvalitet.

Det är dock inte vår åsikt att man ska gå längre högskoleprogram inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen.

Att studiefinansieringen har blivit för dålig är framför allt en följd av att värdet av arbetslöshetsförsäkringen, som bestämmer nivån på aktivitetsstödet, har urholkats och att inkomstskyddet omfattar för få. Det är angeläget att arbetsmarknadsutbildningen gör det möjligt för arbetslösa som behöver utbilda sig mitt i arbetslivet att göra det, utan allt för stora inkomstbortfall. Arbetslöshetsförsäkringen behöver därför renoveras så att den ger ett verkligt skydd mot inkomstbortfall och blir attraktiv att ansluta sig till för fler.

Det kan dock finnas situationer då även arbetslösa som inte är berättigade till arbetslöshetsersättning bör få tillgång till arbetsmarknadsutbildning. Det mest uppenbara exemplet är personer som har invandrat till Sverige mitt i arbetslivet och ännu inte har fått någon förankring på den svenska arbetsmarknaden. Men det kan också gälla personer som har lämnat arbetslivet, av skäl som inte är överhoppningsbara i arbetslöshetsförsäkringen och behöver uppgradera sina kunskaper för att kunna återfå fotfästet på arbetsmarknaden. Studiestartsstödet skulle i sådana situationer kunna utvecklas till ett bra komplement till aktivitetsstödet.

En generös arbetsmarknadsutbildning kan ge oönskade incitament att avstå från reguljär utbildning som finansieras med studiemedel. Stenberg och Westerlund (2015) skriver till exempel att om komvux erbjuds som ett alternativ till arbetsmarknadsutbildning skulle det kunna skapa incitament för individer som vill studera vid komvux att först bli registrerade som arbetslösa. Deras förslag på lösning på det problemet är att låta komvux med ersättning motsvarande individens a-kassa vara "ett stående erbjudande" från statens sida. Alla utan avslutat gymnasium skulle då få rätten att utnyttja detta under någon gång under sitt arbetsliv. De påpekar dock att fördelarna med detta förslag bör vägas mot eventuella negativa effekter på studiemotivation inom ungdomsutbildningen och de direkta kostnader det skulle innebära.²⁷⁰

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

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

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

²⁷⁰ Stenberg och Westerlund (2015)

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

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

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

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

Upphandla mindre och mer effektivt

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

Det finns skäl att ifrågasätta om arbetsmarknadsutbildning lämpar sig för upphandling med tanke på att verksamheten behöver vara flexibel. Upphandlingens lämplighet kan dessutom ifrågasättas eftersom vissa av de kvaliteter man vill åt kan vara svårsmätbara.

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

Offentlig upphandling framstår inte som det mest ändamålsenliga sättet att anordna arbetsmarknadsutbildning. Vi har argumenterat för att de reguljära utbildningssystemen i större utsträckning bör användas som arbetsmarknadsutbildning. Men behovet av arbetsmarknadsutbildning kan snabbt förändras, till exempel med arbetslöshetsnivån som varierar med konjunkturen. Dimensioneringen av utbildningen behöver därför snabbt kunna förändras. Det är osannolikt att det reguljära utbildningssystemet ensamt kan svara upp mot sådana behov.

När det gäller verksamhet som snabbt behöver kunna anpassas till förändrade förutsättningar är det angeläget att ha så många verktyg som möjligt i verktyglådan. Det är därför svårt att se

att det skulle tjäna något syfte att helt utesluta möjligheten att upphandla arbetsmarknadsutbildningar av privata anordnare.

Ett skäl att inte helt utesluta upphandling av sådana utbildningar, utöver behovet av att snabbt kunna förändra dimensioneringen, skulle finnas om upphandlad utbildning snabbare går att anpassa efter deltagarnas behov. Det skulle till exempel kunna gälla när det finns en grupp arbetslösa med lång erfarenhet från näraliggande yrkesområden vars utbildningsbehov ser annorlunda ut än de hos dem som ska träda in på ett yrkesområde för första gången. Samma skäl kan anföras som argument för att Arbetsförmedlingen ska kunna bedriva utbildning i egen regi.

Upphandlingen av arbetsmarknadsutbildning måste göras mer effektiv. Som grund för besluten bör det finnas en analys av för vilka grupper och hur mycket arbetsmarknadsutbildning det är motiverat att upphandla.

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

Referenser

- Abdi, Farhad och Hans Tydén (2008), Arbetsmarknadsutbildning 2005 och 2006 – uppföljning av deltagare som slutat arbetsmarknadsutbildning andra kvartalen 2005 och 2006, Ura 2008:1. Arbetsförmedlingen.
- Ackum, Susanne (2018), Utmaningar för vuxenutbildningen i Bergström, Anders och Lars Calmfors red. (2018), Framtidens arbetsförmedling. Fores.
- Akademikern, 2019-06-19, ”Snabbspår för akademiker stoppas”. Publicerad 17 april 2019. <https://akademikern.se/reportage/snabbspår-akademiker-stoppas>
- Albrecht, James, Gerard J van den Berg och Susan Vroman (2004), The knowledge lift: The Swedish adult education program that aimed to eliminate low worker skill levels. IFAU Working Paper 2004:17.
- Albrecht, James, Gerard J. van den Berg och Susan Vroman (2008), The aggregate labor market effects of the Swedish knowledge lift program. IFAU Working Paper 2008:1
- Arbetsförmedlingen (2009), Arbetsmarknadsrapport 2009:2. Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2014a), Fördjupad analys av de minskade effekterna av arbetsmarknadsutbildningen. 2014-08-04. Opublicerad.
- Arbetsförmedlingen (2014b), Jämställdhetsanalys på två arbetsmarknadspolitiska program – Arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik, Bilaga till Arbetsmarknadsrapport 2014.
- Arbetsförmedlingen (2015a), Arbetsförmedlingens årsredovisning 2014, Arbetsförmedlingens återslagrapportering 2015. Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2015b), Effektskattningar av arbetsmarknadspolitiska program – med fokus på personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, Ura 2015:5. Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2015c), Effektvärdering av studiemotiverande kurser för arbetslösa. A2014/2021/A. Arbetsförmedlingens återslagrapportering 2015. Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2016), Förfrågningsunderlag Bygg och anläggning Af-2016/182233.
- Arbetsförmedlingen (2017), Förfrågningsunderlag Yrkesutbildning Lastbil Af-2017/00056827.
- Arbetsförmedlingen (2018a), Arbetsmarknadsrapport 2018. Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2018b), Utbildningsplikt för deltagare med kort utbildning i etableringsprogrammet. Af-2018/0006 5978. Arbetsförmedlingens återslagrapportering 2018. Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2019a) Arbetsförmedlingens årsredovisning 2018, Arbetsförmedlingens återslagrapportering 2019. Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2019b), Arbetsmarknadsrapport 2019. Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2019c), Nulägesbedömning av arbetet med snabbspår. Februari 2019. Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2019d), Utbildningsplikt för deltagare med kort utbildning i etableringsprogrammet. Af-2019/0004 9652. Arbetsförmedlingens återslagrapportering 2019. Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2019e), Utbildningsplikt för deltagare med kort utbildning i etableringsprogrammet. Af-2019/0022 4627. Arbetsförmedlingens återslagrapportering 2019. Arbetsförmedlingen.
- Arbetsförmedlingen (2019f), Var finns jobben?: Bedömning för 2019 och en långsiktig utblick. Arbetsförmedlingen.

Arbetsmarknadsdepartementet (2015), Matchningsanställningen – nya vägar till jobb. Diarienummer A2015/881/A.

Arbetsmarknadsdepartementet, 2019-06-19, ”Arbetsförmedlingen ska främja jämställdhet på arbetsmarknaden”, Pressmeddelande. Publicerat 5 mars 2015, uppdaterat 2 april 2015. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/03/arbetsformedlingen-ska-framja-jamstallldhet-pa-arbetsmarknaden/>

Axelsson, Roger (1989), Svensk arbetsmarknadsutbildning En kvantitativ analys av dess effekter. Umeå Economic Studies No. 197. Umeå Universitet.

Bengtsson, Mattias och Thomas Berglund (2012), Den stora omvandlingen – Svensk arbetsmarknadspolitik under tre decennier. Arbetsmarknad och arbetsliv, 18:3, hösten 2012.

Bergman, Mats (2013), Upphandling och kundval av välfärdstjänster – en teoribakgrund. Uppdrag välfärd, Fores.

Calmfors, Lars, Anders Forslund och Maria Hemström (2002), Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?, IFAU rapport 2002:8.

Carlén, Thomas (2014), Den ”nya” strukturomvandlingen? Jobbpolariseringen och konkurrensen om jobben. Underlagsrapport 4 till Full Sysselsättning och Solidarisk Lönepolitik. Landsorganisationen i Sverige.

CSN (2018), Studiestödet 2017, Rapport 2018:2, Centrala studiestödsnämnden.

CSN (2019), Studiestartsstöd slutrapport, Rapport 2019:1. Centrala studiestödsnämnden.

CSN, 2019-01-30, ”Studiestartsstöd”, <https://www.csn.se/bidrag-och-lan/studiestod/studiestartsstod.html>, 2019-01-30.

de Luna, Xavier, Anders Forslund och Linus Liljeberg (2008), Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002–04. IFAU rapport 2008:1.

Forslund, Anders, Peter Fredriksson och Johan Vikström (2011), What active labor market policy works in a recession?, IFAU Working paper 2011:2.

Forslund, Anders och Oskar Nordström Skans (2006), (Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga?. IFAU Rapport 2006:5.

Forslund, Anders och Johan Vikström (2011), Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt. IFAU rapport 2011:7.

Gartell, Marie, Christer Gerdes och Petra Nilsson (2013), Programeffekter 1996–2010. Arbetsförmedlingens Working Paper 2013:1.

Gellerstedt, Sten (2011), Fler arbetare måste få utvecklande jobb – inte digital Taylorism, Arbetslivsenheten. Landsorganisationen i Sverige.

Grape, Linda (2015), Vart är vi på väg? – Svensk arbetsmarknadspolitik 2014. Enheten för ekonomisk politik och Arbetsmarknad. Landsorganisationen i Sverige.

Johansson, Emil och Anna-Kirsti Löfgren (2015), Arbetsmarknadsutbildningen – vid vägs ände eller vägen framåt? Landsorganisationen i Sverige.

Johansson Per och Sara Martinsson (2000), Varför lyckades det nationella IT-programmet, Swit? – en jämförelse mellan två arbetssätt. Ekonomisk Debatt, 29 (4): 293–302.

Jönsson, Stefan och Magnus Ljungkvist (2013), Upphandlingsregler och valfrihetssystem. Järliden-Bergström och Hort (red.). Från konkurrens till kvalitet – Vägen till ökad jämlikhet i välfärden. Tiden debatt.

Kluge, Jochen (2006), ”The effectiveness of European Active Labour Market Policy” IZA Discussion Paper No. 2018.

Kommunalarbetaren 2019-06-19, ”Ny utbildning för vårdbiträden”. Publicerad 11 oktober 2017. <https://ka.se/2017/10/11/ny-utbildning-for-vardbitraden/>

- Konkurrensverket (2013), Överprövningar av offentliga upphandlingar. Konkurrensverket 2013:5.
- Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten (2017), Statistik om offentlig upphandling. Konkurrensverket 2017:11 och Upphandlingsmyndigheten 2017:5.
- Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten (2018), Statistik om offentlig upphandling. Konkurrensverket 2018:9 och Upphandlingsmyndigheten 2018:2.
- Kullander, Mats och Eskil Wadensjö (2015), Arbetsmarknadsutbildning i Norden: studie om de nordiska systemen för arbetsmarknadsutbildning för arbetslösa. Oxford Research/Nordiska Ministerrådet.
- le Grand, Carl, Ryszard Szulkin, Andrey Tibajev och Michael Tåhlin (2013), Vid arbetslivets gränser Sysselsättning, matchning, barriärer 1974–2010, Underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04).
- Lechner, Michael och Conny Wunch (2009), Are training programs more effective when unemployment is high?, *Journal of Labor Economics* 27, s. 653–692.
- Larsson, Laura (2000), Utvärdering av ungdomsåtgärder. IFAU Forskningsrapport 2000:3
- Liljeberg, Linus (2016), Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen. IFAU rapport 2016:20.
- Liljeberg, Linus, Sara Roman och Martin Söderström (2019), Gymnasial yrkesutbildning på komvux, 1995–2015 Kartläggning, utvärdering och jämförelse med arbetsmarknadsutbildningen. IFAU Rapport 2019:17.
- Lundin, Martin (2011), Arbetsmarknadspolitik – om privata komplement till Arbetsförmedlingen. i Hartman, Laura (red.) Konkurrensens konsekvenser. SNS förlag.
- LO och Svenskt Näringsliv (2015), Yrkesutbildning för bättre matchning på svensk arbetsmarknad.
- Myndigheten för yrkeshögskolan, 2018-01-22, ”Yrkeshögskolan”, <https://www.myh.se/Verksamhetsomraden/Yrkeshogskolan/>.
- Näringsdepartementet (2000), En effektivare arbetsmarknadsutbildning. Ds. (2000:38). Fritzes.
- Ohlsson, Henry och Donald Storrie (2007), Long term effects of public policy for displaced workers in Sweden – shipyard workers in the West and miners in the North, Working paper 2007:19, Department of Economics. Uppsala universitet.
- Okeke, Susanna (2005), Arbetsmarknadsutbildningens effekter för individen. Arbetsmarknadsstyrelsen.
- Olofsson, Jonas. (2014), Den långa vägen till arbetsmarknaden – Om unga utanför. Studentlitteratur.
- Pedersen, Kristian (2013), Upphandlingens grunder – en introduktion till offentlig upphandling och upphandling i försörjningssektorerna. Tredje uppl. Jure förlag.
- Prop. 1984/85:59, om ny organisation för den särskilt anordnade arbetsmarknadsutbildningen m. m.
- Prop. 2006/07:1 Budgetpropositionen för 2007.
- Prop. 2008/09:1, Budgetpropositionen för 2009.
- Prop. 2017/18:204, Fler vägar till kunskap – en högskola för livslångt lärande.
- Regeringen (2016), Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Arbetsförmedlingen. Regeringsbeslut 15, 2016-12-20. Dnr. A2016/02467/A, A2016/02403/SV (delvis), A2016/02422/SV (delvis) m.fl.

Regeringen (2017a), Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen. Regeringsbeslut 23, 2017-12-18. Dnr. A2017/02442/A, A2017/02368/SV, A2017/02382/SV (delvis) m.fl.

Regeringen (2017b), Tilläggsdirektiv till Arbetsmarknadsutredningen (A 2016:03), Dir 2017:71.

Regeringen (2019), Regeringsbeslut A2019/00923/A, Uppdrag att förbereda för och att bistå med att analysera vissa förutsättningar inför reformeringen av Arbetsförmedlingen.

Regeringen 2019-04-18, ”Ett nytt rekryterande studiestartsstöd”
<https://www.regeringen.se/artiklar/2017/03/ett-nytt-rekryterande-studiestartsstod/>.

Regné, Johan (2014), Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare med funktionsnedsättning, 1999–2006. IFAU rapport 2014:13

Rehn, Gösta (1959), Den nya arbetsmarknadspolitiken. Svensk sparbankstidskrift Årgång 43, nr 4, s. 215–222.

Riksrevisionen (2015a), Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?, RiR 2015:17. Riksrevisionen.

Riksrevisionen (2015b), Regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning – vilka hänsyn tas till arbetsmarknadens behov?, RiR 2015:22. Riksrevisionen.

Riksrevisionen (2017), Effekter av Arbetsförmedlingens Förberedande och orienterande utbildning, RiR 2017:20. Riksrevisionen.

SCB (2012), Meddelanden i samordningsfrågor för Sveriges officiella statistik, mis 2012.1, SSK 2012 Standard för svensk yrkesklassificering 2012. Statistiska centralbyrån.

SCB (2018), Matchningen på arbetsmarknaden – sambandet mellan utbildning och yrke Analyser om utbildning och arbetsmarknad: A40 – Temarapporter. Statistiska centralbyrån.

SFS (1987:406), Förordning om arbetsmarknadsutbildning.

SFS (1997:835), Förordning om arbetslöshetsförsäkring.

SFS (2000:634), Förordning om arbetsmarknadspolitiska program

SFS (2006:1557), Förordning om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

SFS (2007:1091), Lagen om offentlig upphandling

SFS (2008:962), Lag om valfrihetssystem

SFS (2010:800), Skollag

SFS (2011:1108), Förordning om vuxenutbildning

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

SFS (2017:527), Lag om studiestartsstöd.

SFS (2017:532), Förordning om studiestartsstöd.

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

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

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

Skolverket (2017), Regionalt yrkesvux. Uppföljning 2017. Skolverket 2017:294.

Skolverket (2018), Elever i gymnasieskolan läsåret 2017/18, PM Dnr: 2017:00812.

Skolverket (2018), Etablering på arbetsmarknaden eller fortsatta studier år 2016 efter avslutad gymnasieskola, PM Dnr: 2018:00260.

Skolverket (2018), Regionalt yrkesvux uppföljning 2017, Rapport Dnr: 2017:294.

Socialdemokraterna, 2019-06-18, ”Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna”, <https://www.socialdemokraterna.se/globalassets/aktuellt/utkast-till-sakpolitisk-overenskommelse.pdf>.

SOU (1983:22), Utbildning för arbetslivet; Betänkande av kommittén för arbetsmarknadsutbildning och företagsutbildning. Minab/Gotab.

SOU (2004:43), Den könsuppdelade arbetsmarknaden, Statens Offentliga Utredningar. Fritzes.

SOU (2007:18), Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar: delbetänkande av Utredningen om en flexiblere arbetsmarknadsutbildning, Statens Offentliga Utredningar. Fritzes.

SOU (2007:112), Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning. Slutbetänkande av Utredningen om en flexiblere arbetsmarknadsutbildning, Statens Offentliga Utredningar. Fritzes.

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

SOU (2015:12), Överprövning av upphandlingsmål m.m. Betänkande av överprövningsutredningen, Statens Offentliga Utredningar. Fritzes.

SOU (2018:44), Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexiblere upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål, Statens Offentliga Utredningar. Nordstedts Juridik.

SOU (2018:71), En andra och en annan chans – ett komvux i tiden. Norstedts Juridik.

SOU (2019:3), Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen, Statens Offentliga Utredningar. Nordstedts juridik.

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

Statskontoret (2012), Kostnader för arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux – en jämförelse. Statskontoret 2012:28.

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

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

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

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

Utbildningsdepartementet, 2019-06-19, ”Ett nytt rekryterande studiestartsstöd”. Publicerad 21 mars 2017, uppdaterad 27 juni 2017 <https://www.regeringen.se/artiklar/2017/03/ett-nytt-rekryterande-studiestartsstod/>

Utbildningsdepartementet, 2019-06-19, ”Utbildningsdepartementets samlade budgetsatsningar 2018”, Pressmeddelande. Publicerat. 20 september 2017. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/09/utbildningsdepartementets-samlade-budgetsatsningar-2018/>

Utbildningsdepartementet, 2019-06-19, ”Förenklade villkor för studiestartsstöd ska ge bättre effekt”, Pressmeddelande. Publicerat 11 juli 2018. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/07/forenklade-villkor-for-studiestartsstod-ska-ge-battre-effekt/>

Universitetskanslersämbetet (2015), Universitet och högskolor Årsrapport 2015, Rapport 2015:8. Universitetskanslersämbetet.

Universitetskanslersämbetet (2018), Universitet och högskolor Årsrapport 2018, Rapport 2018:5. Universitetskanslersämbetet.

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

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

Vikström, Johan och Gerard van den Berg (2017), Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning. IFAU rapport 2017:17.

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



Rapporten kan hämtas som pdf-dokument på LOs hemsida.

Juni 2019

ISBN 978-91-566-3416-1

www.lo.se

OMSLAGSFOTO: Lars Forsstedt