

8 Avgränsning och samverkan mellan arbetsmarknadsutbildning och andra former för offentlig yrkesutbildning

Utredningen ska enligt direktiven bland annat kartlägga och analysera hur arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen fungerar och samspelar med det offentliga utbildningsväsendet och föreslå förändringar som gör att gränsen mellan dessa och övriga yrkesutbildningar blir tydligare. Utredningen ska också undersöka hur samverkan mellan de olika utbildningsformerna kan förbättra kompetensförsörjningen i arbetslivet.

I det här kapitlet tar vi inledningsvis upp några förhållanden som leder till gränsdragnings- och samverkansproblem som vi sedan diskuterar mer ingående i avsnitt 8.2 och 8.3.

8.1 Inledning

I tidigare kapitel (4, 5 och 6) har vi beskrivit arbetsmarknadsutbildning, förberedande utbildning samt utbildningar inom det offentliga utbildningsväsendet och andra utbildningar som är statligt reglerade eller som stöds av statsbidrag. Vi har i det sammanhanget konstaterat att det finns många aktörer som erbjuder yrkesutbildningar med skiftande innehåll mot skilda målgrupper och yrkesområden. För samtliga utbildningar gäller att de genomförs utifrån ett offentligt uppdrag och med ett eget regelsystem.

Trots de skilda uppdragen förekommer viss överlappning genom att utbildningar med liknande innehåll ges både inom det offentliga utbildningsväsendet och som arbetsmarknadsutbildning. Det leder till att två problem kan uppstå:

- Ineffektivitet när det gäller planering av arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning. Brister i informationsutbytet mellan olika aktörer som är berörda på grund av att det ofta saknas upparbetade informationskanaler. För stort eller för litet inflytande för vissa aktörer i planeringsprocessen kring utbildning.
- Svårighet för individen att överblicka olika utbildningsalternativ och vilka jobb dessa kan leda till samt vilka valmöjligheter som står till buds. Individen riskerar att hänvisas runt till olika instanser på grund av bristande samordning mellan olika aktörer.

Kommittén för arbetsmarknadsutbildning och företagsutbildning, KAFU, konstaterade redan i sitt betänkande (SOU 1983:22) att arbetsmarknadsutbildning ska vara ett komplement till det offentliga utbildningsväsendet och anordnas inom områden där företagen inte får sina behov av utbildad arbetskraft tillgodosedda. Denna princip har i stora drag behållits. Den långsiktiga arbetskraftsförsörjningen är ett ansvar för gymnasieskolan och andra utbildningar inom det offentliga utbildningsväsendet.

Samverkan mellan aktörer sker på olika nivåer och kan vara föreskriven genom myndigheters instruktion eller regleringsbrev, men kan också uppstå utifrån verksamhetens behov. Något ålagt samarbete mellan AMS och skolmyndigheterna finns inte i regleringsbrev till myndigheterna. Däremot finns vikten av samverkan tydligt uttryckt i regeringens proposition om *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen* (prop. 2000/01:72). Där har regering och riksdag formulerat mål och strategier för vuxnas lärande, av vilken en punkt rör samsyn och samverkan:

En grundläggande samsyn över politikområden och samverkan mellan myndigheter, arbetsmarknadens parter och folkrörelser eftersträvas för att förverkliga individernas lärande och kompetensutveckling.

I propositionen framhålls också vikten av att samverkan sker kring informationsinsatser, vägledning och olika utbildningsmöjligheter och att kommunerna etablerar en infrastruktur som inte enbart består av kommunala aktiviteter. Samverkan mellan kommunala och privata utbildningsanordnare, arbetsmarknadsmyndigheter, fackliga organisationer och arbetsliv framställs ofta som grund för att möjliggöra livslångt lärande och god kompetens hos arbetskraften.

De reformer som nu pågår inom utbildningspolitikens område kan komma att påverka inte bara det framtida utbudet av yrkesutbildning och därmed individernas tillgång till yrkesutbildning utan även medverkan av arbetsmarknadens parter, branscher och arbetsgivare i planeringen av yrkesutbildning.

8.2 Gränsdragning för utbildning inom arbetsmarknadspolitiken

Utredningens förslag: Arbetsmarknadsutbildning ska uteslutande erbjudas arbetssökande som inte bedöms få arbete utan utbildning. Denna princip ska även gälla vid rekrytering av deltagare till så kallade bristyrkesutbildningar.

Den nya myndigheten Arbetsförmedlingen ges ett uppdrag av regeringen att vidta åtgärder för att åstadkomma kortare utbildningstider för personer i arbetsmarknadsutbildning. Anvisning av deltagare till arbetsmarknadsutbildning ska avse högst sex månader, med möjlighet till tre månaders förlängning om individen behöver ytterligare utbildningstid för att nå utbildningsmålet.

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

Sådana insatser som i allmän bemärkelse förbereder individen för arbetsmarknaden, t.ex. motivationshöjning ska tillhandahållas inom ramen för programmet förberedande insatser. Arbetssökande som är i behov av omfattande studier i kärnämnen ska hänvisas till det reguljära utbildningsväsendet och finansiera dessa studier med statligt studiestöd.

Alla former av yrkesbedömning och allmändeförberedande insatser ska upphandlas av arbetsförmedlingen, alternativt av annan intressent där arbetsförmedlingen medfinansierar utbildningen. I de fall arbetssökande behöver uppgradera sina teoretiska kunskaper för att kunna tillgodogöra sig en planerad yrkesutbildning, kan sådan begränsad utbildning upphandlas.

Ungdomar som har fyllt 20 år ska tillsvidare kunna erbjudas yrkesutbildning eller yrkesbedömning inom ramen för jobbgarantin. Skälet är att ungdomar som har fyllt 20 år enligt gällande regler saknar möjlighet att påbörja en yrkesutbildning i gymnasieskolan. I övrigt anser utredningen principiellt att utbildningsinsatser inom arbetsmarknadspolitiken ska bedrivas för arbetssökande som har fyllt 25 år.

Utredningens bedömning: Validering bör utnyttjas som ett arbetsmarknadspolitiskt verktyg i högre grad än vad som görs i dag. Inledande steg i en valideringsprocess som kartläggning av en arbetssökandes reella kompetens bör kunna utföras av arbetsförmedlingens egen personal utan att anvisning till ett program ska behöva ske. Yrkesprövning av arbetssökandes kompetens bör kunna upphandlas av arbetsförmedlingen och utföras av exempelvis yrkesnämnder eller utbildningsföretag och ingå i den arbetsmarknadspolitiska insatsen yrkesbedömning.

8.2.1 Arbetsmarknadsutbildning

Det finns varierande uppfattningar om vilken målgrupp av arbetssökande arbetsmarknadsutbildningen främst bör vända sig till. Vissa anser att den bör fokusera på att stärka utsatta grupper av arbetssökande medan andra framhåller vikten av att deltagarna utbildas till yrken där de kan fylla flaskhalsarna på arbetsmarknaden, vilket indirekt innebär en fokusering på arbetssökande med goda förutsättningar. Dessa uppfattningar beror ofta på vilken roll olika aktörer har i samhället. Kommunernas socialtjänst och försäkringskassan å ena sidan respektive enskilda arbetsgivare å andra sidan, är ofta företrädare för dessa skilda uppfattningar.

Utredningen anser att målgruppen för arbetsmarknadsutbildning bör utgöras av arbetssökande som har störst nytta av en yrkesutbildning och som samtidigt har förutsättningar att uppfylla utbildningsmålet. En sådan selektering ger små dödviktseffekter och samtidigt goda förutsättningar för att många deltagare ska få arbete efter utbildningen. Statskontoret (2007a) konstaterade att flertalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning under år 2005 hade varit inskrivna på arbetsförmedlingen i mer än ett år och många så länge som fyra år. Trots att deltagargruppen inte innehöll de mest "lättplacerade" grupperna, var resultaten framgångsrika. Sysselsätt-

ningsgraden i deltagargruppen var närmare 20 procentenheter högre än för jämförelsegruppen. (Se vidare kapitel 9.)

Utbudet av arbetsmarknadsutbildningar ska styras av var det finns behov av arbetskraft, men de bör samtidigt vara så korta att de utgör ett komplement till det reguljära utbildningsväsendet. Det bör inte finnas några tveksamheter var det långsiktiga ansvaret för kompetensförsörjningen ligger. Med dessa förutsättningar bör arbetsmarknadsutbildningen koncentreras till yrkesområden där det är möjligt för individen att efter sex månader uppnå någon form av intyg/yrkesbevis som underlättar möjligheterna att erhålla arbete (se vidare kapitel 10).

Enligt AMS statistik för år 2007 är den genomsnittliga tiden för en deltagare i arbetsmarknadsutbildning ungefär 180 dagar, dvs. på gränsen till hur långa utbildningarna bör vara. Den arbetsmarknadspolitiska förordningen medger visserligen undantag i bemärkelsen ”till dess målet med utbildningen uppnåtts”, men i praktiken överskred drygt 40 procent av deltagarna sexmånadersgränsen. Då kan det knappast längre betraktas som undantag. Mellan januari och oktober 2007 hade 1 100 personer avslutat utbildningar som varat mer än ett år. Utbildningslängderna har redovisats mer utförligt i kapitel 3.

8.2.2 Yrkesbedömning

Ett problem som har uppmärksammats under senare år är att relativt få deltagare har gått från förberedande utbildning till arbetsmarknadsutbildning. De förberedande utbildningarna har i själva verket sällan innehållit renodlade utbildningsinsatser, utan snarare olika former av kompetensbedömning, tester eller arbetslivsstärkande insatser i generell bemärkelse. Det utvidgade användningsområdet av den insats som rubriceras som förberedande utbildning har medfört att arbetsmarknadsutbildning inte har varit något självklart mål efter genomgången ”förberedande utbildning”. Utredningen vill förtydliga syftet med de förberedande utbildningarna genom att avgränsa insatserna till sådana som förbereder individen för en arbetsmarknadsutbildning, alternativt sysselsättning i form av anställning eller som egen företagare.

Validering, nivåtest och yrkesorientering

Utredningens uppfattning är att bedömning av de arbetssökandes kunskaper i många fall är en lämplig insats före inträdet i en arbetsmarknadsutbildning. Nyttan består dels i att ge individen goda förutsättningar så att denne ska kunna tillgodogöra sig yrkesutbildningen, dels stämma av individens förkunskaper så att utbildningen kan anpassas till dennes kompetensnivå. Dessa inriktningar benämns i dag *yrkesorientering* respektive *nivåtest* inom den förberedande utbildningen. I praktiken innebär det att en arbetssökande får en yrkesbedömning, vilket för övrigt är en betydligt mer lämplig rubricering på insatsen jämfört med dagens benämning ”förberedande utbildning”.

För att främja och samordna utvecklingsarbetet med *validering* inrättade regeringen en tidsbegränsad myndighet, Valideringsdelegationen. Myndigheten hade under åren 2004 till och med 2007 till uppgift att stödja utvecklingen av nya metoder och verksamhetsformer för validering samt främja ett regionalt samarbete. Valideringsdelegationen utvecklade under sin verksamhet en beskrivning av hur validering kan ses som en process som innefattar fyra olika steg. En enskild individ behöver inte nödvändigtvis genomgå alla steg. Den inledande fasen med kartläggning innehåller moment som handläggarna på arbetsförmedlingen bör kunna utföra på egen hand. Den fördjupade kartläggningen kan arbetsförmedlingen också ansvara för med hjälp av externt specialutbildade vägledare. Resultaten av kartläggningen kan innebära att individen har fått tillräckligt med klarhet för att på egen hand ta sig vidare, exempelvis genom att matchas mot lediga jobb eller söka sig vidare till studier i det reguljära utbildningsväsendet. Den efterföljande kompetensbedömningen syftar till att bekräfta kompetenser mot relevanta yrkes- eller utbildningskrav. Här bör behöriga bedömare inom arbetsmarknadssektorn anlitas, exempelvis yrkesnämnder eller branschföreträdare. Avstämning ska då ske mot teoretiska och praktiska färdigheter, vilket ska resultera i intyg eller någon form av yrkesbevis. De individer som inte motsvarar de kompetenskrav en bransch föreskriver bör, om budget och utbildningsprioriteringar tillåter, kunna ges tillfälle till en arbetsmarknadsutbildning. Det är en grannliga uppgift att i situationer med resursbrist välja mellan att inte anvisa en person till kompetensbedömning som skulle ha kunnat leda till arbete, eller att anvisa en person till

kompetensbedömning och inte kunna följa upp med en arbetsmarknadsutbildning vid konstaterat behov.

Validering har hittills spelat en undanskymd roll inom arbetsmarknadspolitiken, men förekommer i dag inom ramen för förberedande utbildning under benämningen *kunskapsvalidering*. Utredningens enkätundersökning indikerar att det fortfarande under hösten 2006 fanns en osäkerhet på arbetsförmedlingen beträffande innebörden av validering och vad den skulle leda till. Under år 2007 har intresset och engagemanget kring validering inom Arbetsmarknadsverket ökat, varför det finns goda förhoppningar om att personalen allt mer betraktar validering som ett naturligt inslag i arbetsmarknadspolitiken. När arbetsförmedlingar, yrkesnämnder och andra parter får rutin på hur valideringsprojekt ska anordnas och marknadsföras, blir det mera sannolikt att de arbetssökande får större tilltro till verktyget.¹

En ökad tillämpning av validering bör generera stora tidsvinster eftersom den med fördel utförs under en kort och intensiv period. Dessutom kan kompetenser hos en individ identifieras som gör flerårig vuxenutbildning på grundskolenivå överflödigt. Effektiv validering bör inte ta mer tid än en månad i anspråk och kan i många fall genomföras på några dagar. Verktyget syftar till att påskynda individens inträde på arbetsmarknaden och bör därför kunna användas när som helst under en arbetslöshetsperiod. Validering kan påvisa att individen har tillräckliga kunskaper för att göra sig gällande inom ett yrke, men den kan också leda till att individen behöver fortbilda sig inom ett specifikt yrke.

Starta eget kurser

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

¹ I samverkan med Valideringsdelegationen genomför Arbetsförmedlingen en pilotverksamhet i två län för att pröva Valideringsdelegationens modell för validering. Syftet med pilotverksamheten är att enas om ett enhetligt arbetssätt för validering inom Arbetsförmedlingen. En slutrapport ska lämnas i mars 2008.

försörja sig som företagare. I denna bemärkelse harmoniserar syftet med starta eget kurserna med ovannämnda insatser under rubriken yrkesbedömning.

Ett alternativ är att starta eget kurserna sorteras som arbetsmarknadsutbildning, som de gjorde under 1990-talet. En utbildning i att bli egen företagare är visserligen ingen yrkesutbildning, men syftar till att individen efter kursen ska sysselsättas på arbetsmarknaden. Dessa synpunkter kan dock upplevas vara på relativt detaljerad nivå. Den nya myndigheten Arbetsförmedlingen bör själv avgöra om starta eget utbildningarna ska betraktas som arbetsmarknadsutbildning eller yrkesbedömning.

Yrkessvenska

Utrikes födda med yrkesutbildning eller yrkeserfarenhet från sitt födelseland och som har godkänd C-nivå från sfi (svenskundervisning för invandrare) behöver sällan mer yrkesutbildning. Däremot kan de behöva språkkunskaper som är kopplade direkt till deras yrke. Förutsatt att denna utbildning är praktiskt utformad och koncentrerad till det tilltänkta yrket kan en sådan insats vara värdefull ur såväl arbetsmarknads- som integrationspolitisk synvinkel. Enligt utredningens enkätundersökning har deltagarna haft stor nytta av kurserna och deras tro på framtiden har stärkts. Samtidigt visar undersökningen att endast en tredjedel av deltagarna hade arbete sex månader efter genomgången yrkessvenska. Det var dessutom relativt få som efter yrkessvenskan påbörjade en arbetsmarknadsutbildning. De positiva värderingarna som deltagarna har kontrasterar mot de svaga faktiska utfallen.

Utredningen anser att yrkessvenskan är ett nödvändigt förberedande inslag för utrikes födda inom arbetsmarknadspolitiken, men att det samtidigt är viktigt att insatsen utformas på ett stringent och målinriktat sätt, så att den verkligen leder deltagaren närmare arbetsmarknaden. För att yrkessvenskan ska vara effektiv och tillhöra övriga insatser inom yrkesbedömning, måste den vara skild från sfi. Upphandlingsprocesserna för denna del ska liksom för andra delar av yrkesbedömningen stramas upp. (Se vidare kapitel 10.)

8.2.3 Allmänförberedande insatser

Med allmänförberedande insatser avses här det som i dag kallas allmän teori, motivationshöjning och sfi. Utbildning i kärnämnen ska i huvudsak bedrivas inom den kommunala vuxenutbildningen eller folkbildningen utan arbetsförmedlingens inblandning. Utredningen anser att det inte är arbetsmarknadspolitikens uppgift att se till att arbetssökande får betyg i kärnämnen. I de fall kompletterande kunskaper i teoretiska ämnen är absolut nödvändiga för att enstaka arbetssökande ska kunna tillgodogöra sig en arbetsmarknadsutbildning, kan korta teoriutbildningar upphandlas och skraddarsys för den enskildes behov. Skälet till en sådan komplettering ska inte vara att den enskilde får betyg, utan att kunskaperna ska underlätta individens möjligheter att få arbete.

Arbetsförmedlingen kan ha goda skäl att upphandla motivationshöjande insatser för arbetssökande vars främsta hinder för inträde på arbetsmarknaden beror på svag självkänsla. Även om det tillhör arbetsförmedlingens kärntjänster att via vägledning och dylikt tillhandahålla sådana tjänster har en extern leverantör sina fördelar. Denne kan koncentrera sig på servicerollen och har oftast breda kontaktnät. Arbetsförmedlingen har förutom servicerollen även en myndighetsroll, som i vissa fall kan verka hämmande på den service den arbetssökande tar del av. Arbetsförmedlingens myndighetsansvar kan innebära att handläggarna får anledning att ägna sig mer åt sanktioner och mindre åt service gentemot den enskilde.

Vissa arbetssökande har omfattande problem som innebär att grundläggande livsvillkor måste lösas innan denne kan bli aktuell för en anställning. En motivationshöjande kurs hos en leverantör som arbetsförmedlingen har upphandlat kan då vara otillräcklig. Det finns en risk för att tillräckligt förtroende mellan arbetssökande och handledare inte hinner upprättas. I dessa fall bör arbetsförmedlingens egen personal nyttjas, främst vägledare eller psykologer, som efter kontinuerliga samtal kan etablera ett tillräckligt starkt förtroende med den sökande. Problem som ligger utanför arbetsmarknadspolitikens område bör i första hand handläggas av socialtjänsten eller annan berörd myndighet i samarbete med arbetsförmedlingen.

Arbetssökande som nyligen har invandrat till Sverige har av naturliga skäl ofta språkhinder. Möjligheterna att läsa sfi inom ramen för förberedande utbildning utnyttjades endast av cirka 500

personer under år 2006 varav endast en fjärdedel hade arbete eller hade fortsatt till utbildning tre månader efter kursen. Det kan knappast betraktas som en effektiv hantering att denna målgrupp skrivs in på arbetsförmedlingen utan att ha uppnått godtagbara språkkunskaper, för att sedan skickas tillbaka till sfi. Utredningen har uppfattningen att sfi för närvarande inte fungerar tillfredsställande, men har förhoppningar om att någon av de två pågående utredningarna inom politikområdena integration (Dir. 2007:52) respektive utbildning (Dir. 2007:32), kan lägga förslag som effektiviserar sfi. Arbetsförmedlingen ska inte behöva ansvara för att nyanlända får grundläggande svenskundervisning. Detta bör vara kommunernas ansvar. Däremot har arbetsförmedlingen ett viktigt integrationsuppdrag inom ramen för arbetsmarknadspolitiken. Dessa insatser bör dock främst vara i form av arbetsplatsförlagd praktik och instegsjobb.

8.2.4 Upphandlad utbildning

Utredningen anser i princip att tydligare gränsdragningar är till fördel för såväl arbetsmarknadspolitiken som utbildningspolitiken. Sedan den 1 januari 2007 måste all arbetsmarknadsutbildning upphandlas. De insatser som rubriceras som förberedande utbildningar är företrädesvis upphandlade i dag, men utredningen anser att såväl yrkesbedömning som allmänförberedande insatser skulle vara betjänta av att alltid upphandlas. Det finns flera fördelar med en sådan förändring. Genom upphandling kan arbetsförmedlingarna, i samverkan med arbetsmarknadsparterna, själva styra innehållet till mera arbetsrelaterade moment som gynnar individens möjligheter att närma sig en sysselsättning.

Insatserna skräddarsys efter de behov som individerna har och anpassas till de kompetenskrav som gäller inom respektive bransch. Det innebär att insatserna koncentreras till sådant innehåll som individen har direkt och praktisk användning av i ett yrke. Insatserna kan därmed hållas relativt korta och med fördel kombineras med arbetsplatsförlagd praktik. Arbetsförmedlingarnas upphandlingar är oftast utformade som ramavtal där antalet deltagarplatser kan variera efter behov. Därtill kan delar av anslaget användas under den senare delen av verksamhetsåret om nya upphandlingar behöver göras. Utbudet av olika bedömningsinsatser är med andra ord flexibelt och kan förändras med relativt kort

varsel. En annan fördel är att de externa leverantörerna, för att vara konkurrenskraftiga, måste hålla sig med modern utrustning som motsvarar den som används på arbetsmarknaden (t.ex. maskiner och fordon). Med upphandlade tjänster är man inte låst i fasta resurser som maskiner och personal. Om inriktningen förändras kan man byta leverantör.

Möjligheterna att inom ramen för förberedande utbildning anvisa en deltagare till utbildning på grundskole- eller gymnasienivå inom det reguljära utbildningsväsendet avgränsas i dag enligt den arbetsmarknadspolitiska förordningen till långtidsinskrivna invandrare eller personer som har ett funktionshinder. Fram till och med den 30 juni 2007 kunde även personer i aktivitetsgarantin anvisas sådan utbildning. I urvalet till utredningens enkätundersökning visar det sig att endast 69 procent av deltagarna uppfyllde något av dessa villkor. Resterande 31 procent blev således felaktigt anvisade, vilket väcker frågan om bristande regelefterlevnad och tillämpningsproblem. Rättsvisefrågan blir aktuell i och med att anvisade deltagare får sin försörjning betald av arbetsförmedlingen, medan flertalet av de övriga studenterna får finansiera sina studier med studiemedel (lån och bidrag) eller med egna medel.

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

8.2.5 Ungdomar och jobbgarantin

Utredningen anser att ungdomar i princip inte bör anvisas till utbildningsinsatser inom ramen för arbetsmarknadspolitiken. Det vore i stället önskvärt att garantin avseende gymnasieutbildning utvidgas från dagens åldersgräns på 20 år till 25 år. Det ska alltså vara kommunernas ansvar att ungdomar får en gymnasieutbildning. Så länge 20-årsgränsen för att börja en gymnasieutbildning fortfarande gäller finns det en stor risk att ungdomar som har fyllt

20 år, men inte 25, inte kan ta del av någon yrkesutbildning eftersom sådan inte erbjuds i någon större utsträckning inom den kommunala vuxenutbildningen. Om det lokala näringslivet behöver rekrytera arbetskraft kan det vara samhällsekonomiskt lönsamt att utbilda arbetslösa ungdomar inom ramen för arbetsmarknadspolitiken.

Enligt förordningen om jobbgarantin ska arbetslösa ungdomar kunna erbjudas inträde i jobbgarantin efter tre månaders arbetslöshet. Under de första tre månaderna i jobbgarantin ska den unge i första hand prövas mot arbetsmarknaden och matchas mot lediga jobb. Därefter kan det bli aktuellt med utbildning eller praktik. För att dessa utbildningsinsatser ska bli effektiva anser utredningen att ungdomarna på samma urvalspremisser ska kunna delta i yrkesutbildningar eller yrkesbedömningar som äldre arbetssökande. Det är även viktigt att kombinera utbildningarna med praktik hos arbetsgivare. Ungdomarnas problem är i oftast att de saknar arbetsgivarkontakter, och dessa kan skapas genom arbetsplatsförlagd praktik.

8.3 Områden för samverkan

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

Utredningens bedömning: Om reformeringen av yrkesutbildningen inom reguljär utbildning leder till ett formaliserat samarbete med arbetsmarknadens parter och branschföreträdare beträffande utbildningens inriktning, uppläggning och innehåll bör regeringen pröva att anknyta motsvarande samarbete för arbetsmarknadsutbildningen och den föreslagna yrkesbedömningen till denna struktur.

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

Samverkan mellan lokala arbetsförmedlingskontor, kommun, försäkringskassa och socialtjänst bör uppmuntras både ur ett individ- och ett samhällsperspektiv.

Samverkan mellan den nya myndigheten Arbetsförmedlingen och andra aktörer är av avgörande betydelse för att arbetsmarknadsutbildningen ska fungera effektivt och motsvara högt ställda samhällsekonomiska och sociala anspråk. Det kan låta självklart. Men det är långt ifrån självklart.

I dag kan vi konstatera att samverkan inte alls fungerar särskilt väl. Som framgår i det följande resulterar detta i överlappningar i utbildningsutbud och i en sammansättning av arbetsmarknadsutbildningen som inte alltid kan försvaras ur arbetsmarknadssynpunkt. Det finns också oklarheter om vilka som bör ingå en samverkan. Det handlar inte bara om företrädare för reguljär utbildning utan också om representanter för bransch- och partsintressen. Även om det finns exempel på att samverkan kan fungera väl, finns det således mycket kvar att förbättra.

8.3.1 Varför samverkan?

Utredningen anser att den nya myndigheten Arbetsförmedlingen måste samverka i mer utvecklade och systematiserade former med andra aktörer när det gäller planering och organisering av arbetsmarknadsutbildning. Syftet med en sådan samverkansmodell är att få en effektivare informationshantering och ansvarsfördelning mellan arbetsmarknadsutbildning och yrkesutbildning i reguljär utbildning.

I dag saknas en sådan samordning, vilket i vissa fall leder till överlappning i utbildningsutbudet mellan gymnasieskolan och komvux å ena sidan och arbetsmarknadsutbildning å andra sidan. För ett effektivare utnyttjande av samhällets resurser måste utbudet av arbetsmarknadsutbildning anpassas till de möjligheter som erbjuds i andra utbildningsformer.

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

Det kan vara svårt vid planering av arbetsmarknadsutbildning att i ett län/en region med ett stort antal kommuner få en fullständig överblick över vilka yrkesutbildningar som erbjuds inom det offentliga utbildningsväsendet, t.ex. i gymnasieskolan, komvux och KY-utbildning. Samma svårighet har kommunerna när det gäller att få kunskap om utbudet av arbetsmarknadsutbildning. Det förefaller som om det i flertalet län/regioner saknas upparbetade kanaler för dialog och samverkan mellan kommunerna och den regionala nivån när det gäller planering av utbildningsutbud.

Det finns dock exempel på fungerande samarbete kring planering av arbetsmarknadsutbildning både på lokal och på regional nivå, vilket också framgår av ett underlagsmaterial som utredningen tagit del av (VERVA, 2007). I ett län fanns ett avtal mellan länsarbetsnämnden och länets kommuner. Avtalet gällde upphandlade utbildningar och byggde på att länsarbetsnämnden i sitt avtal med utbildningsanordnare gav kommunal vuxenutbildning rätt att nyttja de upphandlade utbildningsplatserna till självkostnadspris och vice versa. Sådana samverkansavtal ökar flexibiliteten och ger samordningsvinster, i stället för att länsarbetsnämnderna och kommunerna var och en anordnar snarlika utbildningar på samma ort.

Ett annat exempel på fungerande samverkan kan vara bildandet av en samverkansgrupp mellan länsarbetsnämnden och länets kommuner för att hålla sig informerade om planerade utbildningsinsatser (VERVA, 2007). I rapporten beskrivs bland annat planeringsprocesserna för arbetsmarknadsutbildning i ett par län. Nedan exemplifieras mycket kort hur det fungerat i ett län.

- Aktuellt branschråd diskuterar kompetensbehov och beslutar om vilka arbetsmarknadsutbildningar som ska undersökas närmare. Regionala kompetensrådet hålls kontinuerligt informerat.
- Branschrådet beslutar om vilka utbildningar som ska förordas.
- Länsarbetsnämnden beslutar om att utbildning kan starta.
- Länsarbetsnämnden bestämmer tillsammans med branschrådet utbildningens innehåll.
- Länsarbetsnämnden upphandlar utbildningen och begär in anbud från utbildningsanordnare.
- Länsarbetsnämnden kvalitetskontrollerar anbudet.
- Länsarbetsnämnden skriver kontrakt med den utbildningsanordnare som ska anlitas.

Kring varje steg i processen förekom kontakter med olika aktörer, t.ex. betonade man branschrådets viktiga roll. Information om vilka utbildningar som planerades inom det offentliga utbildningsväsendet togs fram. Arbetsmarknadsutbildning upphandlades inte om liknande utbildningar fanns eller planerades inom t.ex. gymnasieskolan, komvux eller KY-utbildning.

Vilka bör arbetsförmedlingen samverka med?

Till tidigare konstaterade problem på kommunal nivå som Statskontoret (2003) kartlagt hör att kommunernas samverkan med statliga organ, främst arbetsmarknadsmyndigheter och försäkringskassor, bromsades av gällande sektorsuppdelning. Kommunerna uppgav dock att man samverkade både formellt och informellt med exempelvis arbetsförmedlingar och försäkringskassor. Statskontoret kunde emellertid inte konstatera någon systematiserad samverkan och gemensam strategi som t.ex. rörde utbildningsbehov eller validering. Sådan samverkan fanns enbart i enskilda projekt. Vidare konstaterade Statskontoret att samverkan var svag mellan kommunerna och arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.

Många kommuner ansåg att samarbetet med arbetsförmedlingen försvårades av 70-procentsmålet inom arbetsmarknadsutbildningen, vilket – enligt kommunala företrädare – fått till följd att arbetsmarknadsmyndigheterna blivit mer selektiva i sina åtgärder. De individer som inte omfattades av arbetsförmedlingens åtgärder blev i och med det en angelägenhet för kommunens vuxenutbildning.

I en rapport från Finansdepartementet (2007) framhålls det politiska engagemanget på lokal och regional nivå som en viktig faktor för att få till stånd samarbete mellan olika myndigheter och andra aktörer. Om en sådan strävan finns har man lagt en grund för det praktiska samarbetet. En annan omständighet som diskuteras i rapporten är att enskilda individer kan påverka utvecklingen i både positiv och negativ riktning. Att enskilda individer kan få stort inflytande förklaras med att det i vissa fall finns ett tolkningsutrymme på myndighets- och kommunal nivå. Det är inte tydligt vad man får, bör eller kan samverka kring.

Kontakter som utredningen haft med företrädare för kommunernas vuxenutbildning bekräftar i vissa delar Finansdeparte-

mentets rapport. Omfattningen av den samverkan som sker lokalt mellan kommun och arbetsförmedling varierar och ser mycket olika ut i olika kommuner. På vissa håll fungerar det relativt bra, medan bristen på samverkan påtalas från andra håll. Den samverkan som sker verkade främst handla om att samordna och i vissa fall om att samlokalisera vägledningsinsatser för vuxna. Diskussioner och samråd kring utbildningsutbudet inom komvux och arbetsmarknadsutbildning förekom, ”men där kunde vi bli bättre”, som någon uttryckte det. Som hinder för samverkan framhölls de skilda uppdrag och regelsystem som komvux respektive arbetsförmedlingen har. Behovet av att samla resurserna på ett ställe betonades från flera kommunföreträdare.

Arbetsmarknadsutbildning och den utbildning som anordnas inom komvux kan i vissa fall vara densamma eller mycket snarlik. Lika eller liknande utbildningar bedrivs därför ibland parallellt inom komvux och som arbetsmarknadsutbildning i en kommun. Konkurrens mellan utbildningsanordnare kan vara av godo om den är avsiktlig. I annat fall kan parallella utbildningar medföra att man riskerar att utbilda för många inom vissa yrkeskategorier. Något som också kan uppstå är att presumtiva studerande är aktuella hos flera olika utbildningsanordnare, vilket leder till en onödig konkurrenssituation om målgruppen.

Bransch- och arbetsgivarsamarbete

I kapitel 3 och delbetänkandet SOU 2007:18 har vi beskrivit hur länsarbetsnämnder samverkar med andra aktörer kring arbetsmarknadsutbildning och bland annat tagit upp yrkesnämnders engagemang. Vidare har vi pekat på en intressant utveckling som skett genom de branschråd som framför allt har bildats i Skåne och som bygger på samverkan mellan länsarbetsnämnden och arbetsmarknadens parter.

Vi har konstaterat att aktiviteten hos de regionala kompetensråden varierar och att de inte verkar ha någon större operativ roll i styrningen av arbetsmarknadsutbildningen. De regionala kompetensråden har heller inte någon naturlig plats i den nya myndigheten Arbetsförmedlingens organisation, eftersom länsarbetsnämnderna försvinner. I kapitel 4 beskrevs den nya upphandlingsorganisationen som införs den 1 januari 2008 i samband med att AMS omorganiseras.

Utredningen har identifierat vissa problem, bland annat att det råder obalans mellan vilket inflytande olika yrkesnämnder och branschområden har på utbudet av och innehållet i arbetsmarknadsutbildningar. Vissa branscher får oproportionerligt stort inflytande, medan andra branscher inte alls är involverade i planeringsprocessen. Det är i den nya organisationen där inte länsarbetsnämnderna finns kvar och mot bakgrund av konstaterade problem som den nya myndigheten Arbetsförmedlingen ska klargöra hur samverkan kring planering av arbetsmarknadsutbildning och den av utredningen föreslagna yrkesbedömningen på olika nivåer ska gå till.

8.3.2 Vad ska man samverka kring – ett tydligare individperspektiv?

Förutom samverkan kring planering av utbildning behöver samverkan mellan olika aktörer utvecklas för att kunna möta individers skilda behov och förutsättningar. Det handlar bland annat om att erbjuda information om utbildningsutbud och arbetsmarknad, kartläggning av kompetens, vägledning och i förekommande fall validering. Genom att samordna verksamheter inom olika myndigheter som är berörda undviker man att individer hänvisas runt till olika instanser, samtidigt som det innebär ett bättre utnyttjande av samhällets resurser.

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

För en person som ska delta i utbildning i rehabiliteringssyfte utformar försäkringskassan en rehabiliteringsplan. I kontakten med arbetsförmedlingen utarbetas en handlingsplan och inför vuxenstudier ska individen ha en individuell studieplan. ”Tre politikområden kan leda till att en person får tre olika planer” (Finansdepartementet, 2007). Ett berättigat krav som den enskilde kan ställa är att de olika aktörerna – med hänsyn till sina respektive

ansvarsområden och roller – ska samverka så att individen får en plan.

Vi har tidigare konstaterat att under kunskapslyftsperioden skedde en ökad samverkan mellan olika aktörer i syfte att erbjuda en samlad ingång till information och vägledning. Samarbetet ledde i många kommuner till att statliga och kommunala resurser för vägledning samlades i gemensamma lokaler, lätt tillgängliga för allmänheten. I kapitel 6 finns exempel från några kommuner på samverkan och i vissa fall samlokalisering av arbetsförmedling, socialtjänst och försäkringskassa som förekommer i dag. Det förekommer också att företrädare för kommunens vuxenutbildning (ofta vägledare) finns med i bilden. Vi ser det som en positiv utveckling som borde få genomslag i alla kommuner.

Samlokalisering och samverkan mellan olika myndighetspersoner är särskilt betydelsefullt för att kunna möta personer som på grund av långtidsarbetslöshet, funktionshinder, långtidssjuk-skrivning eller någon annan orsak har betydande svårigheter att komma in på arbetsmarknaden.

Ytterligare ett område för samverkan som utvecklats och som vi vill lyfta fram är de lärcentrum som finns i flertalet kommuner som en ”samlad ingång” mot studier eller arbete. I många fall erbjuder dessa centrum, förutom studier på olika nivåer, även vägledning och validering (se kapitel 6). Vi anser att det är angeläget att man i kommunerna fortsätter att utveckla lärcentrum för att skapa gynnsamma förutsättningar för samarbete och samverkan mellan olika myndigheter samt med det lokala näringslivet och parterna på arbetsmarknaden.

Reformer inom utbildningspolitikens område

Den gymnasiala yrkesutbildningen är på vissa områden väl anpassad till branschernas behov, på andra inte. Den pågående utredningen om en reformerad gymnasieskola (se kapitel 6) kommer att lämna sitt förslag i mars 2008. Enligt direktiven ska nationellt giltiga examina införas på alla utbildningar. Utredaren ska bland annat lägga förslag till en yrkesexamen och en lärlingsexamen för ungdomar och vuxna efter avslutad utbildning. Det innebär enligt vår uppfattning att parterna på arbetsmarknaden måste vara med och påverka innehållet i utbildningar och också godkänna nivån på dessa examina. I förlängningen kan det öka utbildningens värde för

den enskilde liksom för samhället i stort. För att göra detta möjligt krävs ett mer välutvecklat samarbete med parterna inom samtliga bransch- och yrkesområden, vilket i sin tur förutsätter en tydlig ansvarsfördelning mellan olika aktörer.

En särskild utredare ska undersöka och lämna förslag på hur ett system med fristående utbildningsverksamheter som motsvarar skolformerna inom det offentliga skolväsendet för vuxna ska införas. Uppdraget berör kommunal vuxenutbildning (komvux), vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särsvux) och svenskundervisning för invandrare (sfi). Uppdraget redovisas i mars 2008.

För närvarande pågår även en utredning för att föreslå hur eftergymnasiala yrkesutbildningar utanför högskolans område ska sammanföras under ett gemensamt ramverk kallat *Yrkeshögskolan*. Syftet är att förenkla och förtydliga systemet för eftergymnasial yrkesutbildning och underlätta prioritering och resursfördelning på nationell nivå (se kapitel 6). Redovisning av uppdraget sker i februari 2008.

Om reformeringen av yrkesutbildning inom reguljär utbildning leder till ett formaliserat samarbete med berörda aktörer, bör regeringen pröva att knyta an motsvarande samarbete för planering av arbetsmarknadsutbildning och den föreslagna yrkesbedömningen till samarbetet inom reguljär utbildning.

8.3.3 Sammanfattande slutsatser

En strategi bör tas fram av den nya myndigheten Arbetsförmedlingen för samverkan kring planering av utbildningsutbud inom arbetsmarknadsutbildning och yrkesutbildning i reguljär utbildning. Hur denna samverkan ska genomföras måste självklart anpassas till den nya myndigheten Arbetsförmedlingens organisation och till de förutsättningar som gäller i respektive region eller län. I detta sammanhang vill vi lyfta fram den positiva utveckling som skett genom de branschråd som etablerats runt om i landet. En fortsatt utveckling av dessa råd ser vi som en möjlig väg att få till stånd en fungerande samverkan på både regional och lokal nivå.

I en situation då samhällets medel till arbetsmarknadsutbildning minskar och inga specialdestinerade statliga medel ställs till förfogande för kommunernas vuxenutbildning blir det än mer viktigt att det sker någon form av samordning för att undvika onödig överlappning mellan olika utbildningar.

Behovet av samarbete på regional och lokal nivå mellan arbetsförmedling, utbildningsanordnare, näringsliv och olika myndigheter framträder allt tydligare för att kunna tillgodose såväl individers som arbetsmarknadens behov utifrån ett helhetsperspektiv. Det finns därför ett stort behov av att identifiera vilka organisationer och grupperingar som har betydelse för samarbetet.

Trots att myndigheter och kommuner redan i dag kan samverka relativt fritt utifrån lokala förutsättningar, tycks samverkan bromsas av gällande sektorsuppdelning och kommer ofta bara till stånd om berörda aktörer ser några vinster med att samverka. Begränsningen är inte så mycket regelverken för olika myndigheter, utan verkar mer bero på osäkerhet om hur och om vad man kan samverka kring. För att samarbete ska fungera är det viktigt att olika myndigheter och aktörer känner till varandras uppdrag och att ansvarsfördelningen mellan dessa är klar.

En fortsatt utveckling i hela landet för samverkan mellan arbetsförmedling, försäkringskassa, socialtjänst och kommunens utbildningsverksamhet i syfte att skapa en mötesplats för individuell kartläggning och vidare planering, ser vi som en samhälls-ekonomiskt lönsam investering. Samtidigt gagnar det den enskilde individen, oavsett om personen är arbetslös, sjukskriven eller enbart söker information om utbildning och arbete.

Individen måste få tillgång till allsidig information om utbildningsmöjligheter och arbetsmarknad, erbjudas vägledning och när det finns behov få sin kompetens kartlagd genom validering. Validering för att synliggöra en individs kompetens och med detta kunna förkorta vägen till arbete är ett viktigt utvecklings- och samverkansområde.

Pågående reformer inom utbildningspolitikens område kommer att förändra utbudet av yrkesutbildningar inom det offentliga utbildningsväsendet. Det kan på sikt få konsekvenser för arbetsmarknadsutbildningens omfattning och innehåll. Vi återkommer till den frågan i kapitel 12.

9 Arbetsmarknadsutbildningens och den förberedande utbildningens effektivitet

Arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning är två relativt kostsamma arbetsmarknadspolitiska insatser. Den genomsnittliga kostnaden per deltagare och månad var 22 500 kr för arbetsmarknadsutbildning och 21 400 kr för förberedande utbildning inklusive aktivitetsstöd år 2006.¹ Den totala kostnaden inklusive aktivitetsstöd var 2,5 miljarder respektive 2,8 miljarder. Effektiviteten i insatserna är en avgörande förutsättning för att verksamheterna ska kunna motiveras.

Utredningens förslag: Eftersom arbetsmarknadsutbildningen är effektiv ska den fortsättningsvis bedrivas och främst inriktas mot yrken med konstaterad efterfrågan på arbetskraft.

Arbetsmarknadsutbildningen ger större positiva effekter för kvinnorna än för männen, framför allt på lite längre sikt, men på kort sikt uppvisar kvinnorna samtidigt en relativt stor och delvis långvarig inlåsnings effekt. Arbetsförmedlingen ska

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

¹ AMS (2007a).

Medel ska anslås så att arbetsmarknadsutbildning kan anvisas redan innan den arbetssökande omfattas av jobb- och utvecklingsgarantin under förutsättning att arbetsförmedlingens kartläggning ger belägg för att arbetsmarknadsutbildning behövs för att förebygga långtidsarbetslöshet.

Utredningens bedömning: För att effektiviteten i arbetsmarknadsutbildningen ska upprätthållas bör den fortlöpande vidareutvecklas. Förbättringspotentialer finns inom följande områden:

- praktik och förberedande jobbsökaraktiviteter bör som regel ingå i arbetsmarknadsutbildning,
- för att kursinnehåll, praktik och rekrytering ska utformas på bästa sätt ska arbetsförmedlingens arbetsgivarkontakter vidareutvecklas i linje med förslagen i kapitel 8,
- arbetsmarknadsutbildningen ska kontinuerligt effekt- och processutvärderas inklusive dess ramvillkor och förutsättningar.

Effektiviteten i den nuvarande förberedande utbildningens olika delar går inte att bedöma. I ett första steg bör utredningens förslag till omstrukturering av den förberedande utbildningen i kapitel 8 genomföras. Därefter bör det utredningen benämnt yrkesbedömning följas upp och utvärderas avseende effekter på övergång till arbete respektive arbetsmarknadsutbildning. Effektiviteten bör på så sätt successivt utvecklas.

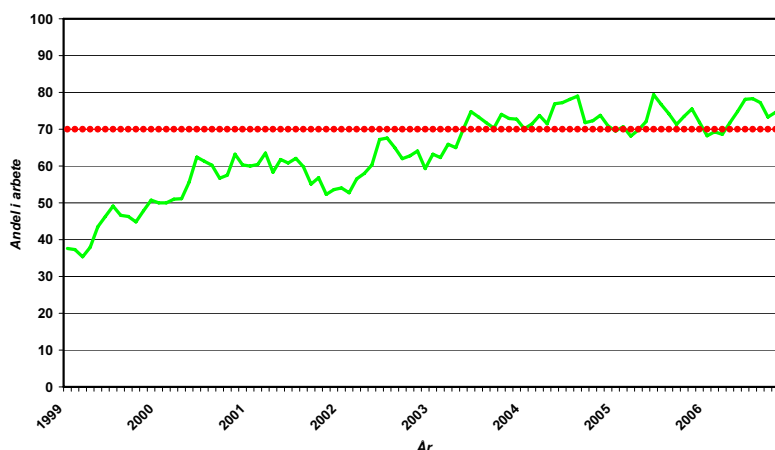
För att få underlag för att bedöma effektiviteten i arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen går vi i det här kapitlet först igenom vad vi vet om effekterna av arbetsmarknadsutbildning och därefter förberedande utbildning utifrån genomförda uppföljningar, utvärderingar samt kostnads- och intäktsanalyser. Uppföljningarna talar om hur det har gått för deltagarna, utvärderingarna om det var utbildningen som gav eventuella positiva effekter och kostnads- och intäktsanalyserna visar om det var samhällsekonomiskt lönsamt att bedriva denna politik dvs. om intäkterna översteg kostnaderna för insatsen. Speciellt fokus läggs på den utvärdering av arbetsmarknadsutbildning som utredningen har beställt från Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Förslag på hur effektiviteten kan förbättras presenteras också avslutningsvis.

Uppföljningar och utvärderingar kan göras på många olika sätt. Skillnader kan avse vilka deltagare som studeras (ålder, inskrivningstid etc.), om utbildningen har fullföljts eller inte, vid vilken tidpunkt efter programstart eller programavslut som uppföljningen sker, vilket utfall som räknas som arbete (arbete utan stöd respektive med stöd, varaktighet etc.) och vilken analysmetod som används. Det är därför svårt att jämföra resultaten mellan olika utvärderingar. För att få en överblick av kunskapsläget är en noggrann genomgång nödvändig vilket görs i det följande.

9.1 AMS uppföljningar av arbetsmarknadsutbildningen

I slutet av 1990-talet var det relativt få deltagare som fick jobb efter avslutad arbetsmarknadsutbildning. Figur 9.1 visar andelen i arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning under perioden 1999–2006. Både personer som har fullföljt och som inte har fullföljt utbildningen ingår. Enligt AMV:s officiella definition på arbete har en arbetssökande fått arbete om hon eller han har avaktualiserats från AMS register på grund av tillsvidareanställning, tidsbegränsad anställning, fortsatt anställning hos samma arbetsgivare eller arbete på Samhall, eller om personen är fortsatt inskriven som deltidsarbetslös, timanställd, har tillfälligt arbete, är ombytessökande, har lönebidrag, offentligt skyddat arbete (OSA) eller arbete med anställningsstöd.

Figur 9.1 Andel i arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning 1999–2006



Källa: AMS, Var finns jobben 2006

Övergångsfrekvensen till arbete efter fullföljd arbetsmarknadsutbildning förbättrades under 2000-talet i linje med AMS verksamhetsmål på 70 procent som infördes år 1999. Målet har gjort att AMS arbetar på ett annat sätt när det gäller bland annat rekrytering av deltagare till utbildningarna. Rekryteringen har sannolikt även påverkats av att regeringen ändrade reglerna år 2001 så att deltagande i arbetsmarknadsutbildning inte längre återkvalificerar till en ny period med arbetslöshetsersättning.

AMS följer årligen upp personer som avslutat (fullföljt eller definitivt avbrutit) en arbetsmarknadsutbildning under årets andra kvartal genom en enkätstudie. Syftet är att kartlägga deltagarnas position på arbetsmarknaden sex månader efter avslutad utbildning. Dessutom vill man följa upp hur stor andel som fullföljer utbildningen och om de får ett arbete inom eller nära det yrkesområde som utbildningen syftade till. Den senaste uppföljningen avser år 2004 då drygt 5 000 personer avslutade sin utbildning under andra kvartalet (Abdi, 2005). Enkäten gick ut till samtliga deltagare och 69 procent svarade.

Omkring 71 procent av dem som fullföljde utbildningen svarade att de hade ett arbete sex månader senare, medan 22 procent var arbetslösa. Med arbete avses alla anställningsformer inklusive

egenföretagande. Det var stor skillnad mellan olika utbildningsinriktningar. Deltagarna i vård- och omsorgsutbildningar fick arbete i högst grad. Lägst andel i arbete uppvisade deltagarna i teknikutbildningar. Andelen i arbete var lika hög för kvinnor som för män. Äldre (över 55 år) hade svårare att hitta ett arbete efter utbildningen än yngre. Den vanligaste anställningsformen var tidsbegränsad anställning eller timanställning (56 procent), särskilt bland kvinnorna.

Fullföljandegraden var 88 procent och hälften av dem som avbröt gjorde det på grund av att de fick arbete. Sammantaget betyder det att 68 procent hade ett arbete efter utbildningen (oavsett om de fullföljt eller inte).² Omkring 89 procent av dem som fullföljde utbildningen, och som fick ett arbete, arbetade inom eller nära det yrke som utbildningen syftade till.

Att övergången till arbete har förbättrats är naturligtvis en positiv utveckling men kan inte automatiskt tolkas som att programmet har blivit mer effektivt. För att dra den slutsatsen måste man jämföra med vad som skulle ha hänt dessa personer om de inte hade deltagit i programmet. Det kan vara så att selektionen av deltagare har lett till att de som har bäst förutsättningar att få ett nytt jobb (oavsett arbetsmarknadsutbildning eller inte) har gått i arbetsmarknadsutbildning i större utsträckning än under tidigare år. En utvärdering med en väldefinierad jämförelsegrupp krävs således. Vi återkommer till utvärderingsresultaten längre fram.

9.2 Statskontorets analys av arbetsmarknadsutbildningens effekter

Statskontoret (2007a) har på utredningens uppdrag undersökt styrningen av arbetsmarknadsutbildning med fokus på 70-procentsmålet. I rapporten jämförs sannolikheten att ha ett arbete två år efter deltagande i arbetsmarknadsutbildning för åren 1998 och 2005, dvs. före respektive efter målets införande. Som arbete räknas avaktualisering på grund av arbete men däremot inte om personen fortfarande är inskriven men har ett tillfälligt arbete, deltidsarbete eller arbete med stöd.

Statskontoret finner att arbetsmarknadsutbildningen inte ökade sannolikheten att få ett arbete efter deltagande år 1998, men där-

² 88 procent fullföljde varav 71 procent hade ett arbete, 12 procent avbröt varav 50 procent på grund av arbete. Tillsammans blir det 68 procent i arbete.

emot år 2005. Då ökade sannolikheten med omkring 10–20 procentenheter beroende på hur nära personen stod arbetsmarknaden. Effekten var alltså positiv även för personer som utifrån ett antal bakgrundsvariabler beräknades ha låg sannolikhet att finna arbete. Samtidigt har rekryteringen av deltagare förändrats. Arbetsförmedlingen anvisar numera arbetssökanden som står närmare arbetsmarknaden än tidigare, men fortfarande från ett brett spann, alltså inte bara de med bäst förutsättningar.³ Av kapitel 4 framgår också att de som deltar i utbildningsinsatser generellt sett har haft en besvärligare etablerings- och försörjningssituation än de som är öppet arbetslösa (se vidare i avsnitt 4.5.2).

Analysen visar att både urvalet av deltagare och andelen som får arbete varierar mellan olika kursinriktningar. Deltagarnas närhet till arbetsmarknaden, mätt som den genomsnittliga sannolikheten att få ett arbete, varierar från 17 till 43 procent. Andelen som fått arbete efter två år varierar mellan knappt 20 till 80 procent. De kursinriktningar där deltagarna utifrån ett antal bakgrundsvariabler har höga beräknade sannolikheter för att få ett arbete, visar också höga genomsnittliga andelar i arbete.

Det finns ett tydligt könsmonster. Andelen kvinnliga deltagare varierar mellan 7 och 88 procent. Till kursinriktningar med en hög andel (> 50 procent) kvinnliga deltagare rekryteras deltagare med låg sannolikhet att få arbete och deltagandet resulterar också i en låg andel i arbete. Kurserna är inriktade mot service- och vårdyrken. Den låga andelen i arbete kan bara till liten del förklaras av att kvinnorna får tillfälligt arbete eller deltidsarbete efter utbildningen (vilket inte räknas som arbete i denna undersökning).

9.3 Utvärderingar av arbetsmarknadsutbildning

9.3.1 IFAU:s översikt avseende 1980-talet och 1990-talet

Det finns gott om utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska program i Sverige, bland annat genom IFAU:s arbete. En central publikation är Calmfors m.fl. (2002) som sammanfattar vad man inom forskningen vet om den svenska arbetsmarknadspolitikens effekter. Där redogörs för resultaten från 12 utvärderingar av arbetsmarknadsutbildning. Författarna drar två slutsatser. Den första är att de skattade effekterna skiljer sig åt mellan 1980- och 1990-talen.

³ Se vidare i kapitel 11.

Arbetsmarknadsutbildning som genomfördes under första halvan av 1980-talet visar nästan alltid positiva effekter på deltagarnas inkomster eller sysselsättning, åtminstone på några års sikt. Utbildningar som genomfördes under 1989 eller senare visar däremot på negativa effekter eller inga signifikanta effekter alls. Den andra slutsatsen är att de kortsiktiga effekterna generellt sett är insignifikanta eller t.o.m. negativa medan de långsiktiga effekterna, 2–3 år efter avslutad utbildning, är mer positiva.

Författarna diskuterar flera alternativa förklaringar till de sämre resultaten under 1990-talet. En är den djupa lågkonjunkturen som innebar en låg efterfrågan på arbetskraft, vilket gjorde effekterna av politiken mindre positiv. En annan förklaring kan vara att deltagande i arbetsmarknadsutbildning då återkvalificerade till en ny ersättningsperiod i a-kassan, vilket kan ha lett till en snedvridning av rekryteringen av deltagare. En tredje förklaring som diskuteras är den kraftiga volymökningen av arbetsmarknadsutbildningen som skedde under 1990-talet (se kapitel 4, figur 4.1). Dels kan kvaliteten på utbildningen försämrats vid kraftig och oplanerad expansion, dels kan löneökningen bli mindre när utbudet av utbildad arbetskraft ökar, vilket gör att effekten på inkomsten blir mindre.

9.3.2 Endast fyra av sexton senare publicerade utvärderingar avser deltagande under 2000-talet

Vi har identifierat 16 utvärderingar med senare publiceringsdatum än tidpunkten för IFAU:s översikt. Resultaten sammanfattas i Bilaga 5. Vi är speciellt intresserade av resultaten för utvärderingar av arbetsmarknadsutbildningar som genomfördes efter 70-procentsmålets införande och efter det att återkvalificeringsmöjligheten till arbetslöshetsersättning via arbetsmarknadsutbildning togs bort, dvs. effekter av utbildningar som ägde rum efter år 2001. Av bilagan framgår att endast fyra sådana utvärderingar har gjorts. Vi presenterar dessa resultat mer i detalj och återkommer till övriga resultat i de sammanfattande slutsatserna.

Effekter av arbetsmarknadsutbildning år 2003

I en utvärderingsrapport från AMS (Okeke, 2005) studeras arbetsmarknadsutbildningens effekter 180 dagar efter avslutad utbildning. Deltagare som avslutade (fullföljde eller definitivt avbröt) en arbetsmarknadsutbildning under det andra kvartalet 2003 jämförs med en likvärdig grupp arbetssökande som valts ut genom en matchningsmetod.

AMS redovisar sysselsättningsstatus för deltagargruppen respektive kontrollgruppen. Det resultatmått som betonas är övergång till arbete enligt AMV:s officiella definition på arbete (se avsnitt 9.1). Andelen i arbete bland deltagarna var 66 procent, medan motsvarande andel för kontrollgruppen var 48 procent. Sannolikheten att få ett arbete ökade därmed med 18 procentenheter genom deltagandet. Sysselsättningseffekten var störst för heltidsarbete utan stöd (42 jämfört med 29 procent dvs. 13 procentenheter), därefter arbete med stöd (10 jämfört med 6 procent dvs. 4 procentenheter) och den minsta effekten avser deltidsarbete utan stöd (15 jämfört med 13 procent dvs. 2 procentenheter).

Andelen arbetslösa var fyra procentenheter lägre bland deltagarna än i kontrollgruppen (19 jämfört med 23 procent).

Ett alternativt utfallsmått i studien är hur lång tid personerna har haft arbete efter det datum de påbörjade arbetsmarknadsutbildningen respektive motsvarande datum för kontrollgruppen. Detta mått tar hänsyn till den så kallade inläsningseffekten under utbildningstiden. Om deltagarna inte söker arbete i samma utsträckning som kontrollgruppen borde de ha kortare tid i arbete till att börja med, men senare komma ifatt om chansen till arbete ökat på grund av utbildningen. AMS finner att 180 dagar efter påbörjad arbetsmarknadsutbildning respektive kontrollgruppsstart hade deltagarna i arbetsmarknadsutbildning 1,1 månad i arbete och kontrollgruppen 2,2 månader. Arbetsmarknadsutbildningen varade i genomsnitt 164 dagar (cirka 5,5 månad). Som förväntat ökade antalet sysselsättningsmånader snabbare för deltagargruppen och omkring 1,5 år efter påbörjad utbildning hade de fler dagar i arbete än kontrollgruppen. En jämförelse av andelen i arbete utan stöd i april 2005 visar att skillnaden är 13 procentenheter (65 procent för deltagarna och 52 procent för kontrollgruppen). Den positiva effekten kvarstår även om den minskat i storlek. Arbetsmarknadsutbildningen har alltså gett en positiv effekt även om man räknar in utbildningstiden.

*Effekter av ungdomsåtgärder inklusive arbetsmarknadsutbildning
år 1999–2003*

Forslund och Nordström Skans (2006) på IFAU fokuserar på ungdomsåtgärder inklusive arbetsmarknadsutbildning. Vad gäller just arbetsmarknadsutbildning, jämförs effekterna för en 20–24-åring av att delta i ungdomsgarantin mot att delta i arbetsmarknadsutbildning eller arbetspraktik. Arbetsmarknadsutbildningen inkluderar även förberedande utbildning. Det är alltså den relativa effekten för respektive program som studeras. Materialet omfattar arbetslöshetsperioder som börjar mellan åren 1999 och 2003.

IFAU använder i denna studie en betydligt snävare ”framgångsdefinition” än Okeke (2005). I rapporten betraktas arbetslöshetsperioder som avbrutna till jobb om en person lämnar registren för tillsvidareanställning, tidsbegränsad anställning eller fortsatt anställning hos samma arbetsgivare, registreras som ombytesökande, är registrerad i tillfälligt arbete eller som timanställd i minst 30 dagar. Det innebär att IFAU inte inkluderar anställning vid Samhall, lönebidrag, offentligt skyddat arbete eller anställningsstöd i begreppet jobb.

I rapporten studeras utflödet till jobb under 600 dagar efter programstarten. När utflödet jämförs mellan ungdomsgarantin och gruppen arbetsmarknadsutbildning/förberedande utbildning eller arbetspraktik visar det sig att deltagarna i arbetsmarknadsutbildning/förberedande utbildning eller arbetspraktik går till arbete snabbare än deltagarna i ungdomsgarantin. Däremot avregistreras ungdomsgarantideltagarna snabbare från förmedlingens register, vilket beror på att de börjar studera i högre grad än deltagarna i de andra två programmen.

Analysen innehåller även effekter på lite längre sikt. Den visar negativa effekter av att delta i ungdomsgarantin jämfört med de andra programmen på sysselsättning ett respektive två år efter programstart, inkomster två år efter programstart och socialbidragstagande två år efter programstart.

I utvärderingen jämförs också effekten av att delta i arbetsmarknadsutbildning/förberedande utbildning mot effekten av att delta i arbetspraktik för personer i åldern 20–24 år. Utflödet från arbetspraktik till arbete är snabbare än från arbetsmarknadsutbildning/förberedande utbildning under det första året efter programstart men därefter är förhållandet det omvända. Analysen visar att deltagarna i arbetsmarknadsutbildning/förberedande utbildning

övergår till reguljär utbildning i betydligt mindre utsträckning än deltagarna i arbetspraktik.

På längre sikt är arbetsmarknadsutbildning/förberedande utbildning bättre än praktik avseende sysselsättning och inkomster två år efter programstart. IFAU tolkar det som att arbetsmarknadsutbildningen/förberedande utbildningen ger ett ökat human kapital vilket leder till högre produktivitet. Samtidigt som det tar lite längre tid att komma i arbete vilket kan bero på en högre reservationslön (den lägsta lön individen kräver för att acceptera ett jobberbjudande).

Effekter av arbetsmarknadsutbildning år 2005

AMS (2007b) beskriver effekterna av att delta i ett antal olika program bland annat arbetsmarknadsutbildning. Effekten mäts som sysselsättning ett år efter att ha deltagit i arbetsmarknadsutbildning under 2005. I jämförelsegruppen hade 36 procent fått arbete utan stöd och i deltagargruppen 53 procent. Det innebär att effekten var 16 procentenheter. I jämförelsegruppen hade 6 procent fått arbete med stöd jämfört med 9 procent i deltagargruppen, vilket innebär en effekt på 2 procentenheter. Rapporten bekräftar de tidigare resultaten avseende deltagande under 2003 i Okeke (2005).

I en senare rapport (AMS, 2007c) redovisas utvecklingen av sysselsättningseffekterna under perioden 1993–2005 för bland annat arbetsmarknadsutbildning. I denna analys har programeffekten justerats nedåt till 14 procentenheter för arbete utan stöd år 2005.

9.3.3 IFAU:s nya utvärdering av arbetsmarknadsutbildning

För att få ett bättre underlag angående arbetsmarknadsutbildningens effekter har utredningen gett IFAU ett utvärderingsuppdrag. De tidigare nämnda förändringarna i regler och styrning gör att det behövs en oberoende utvärdering av deltagande i arbetsmarknadsutbildning från 2002 och framåt. Dessutom har de mycket höga volymerna minskat och arbetsmarknadsläget förbättrats sedan slutet på 1990-talet.

Forslund m.fl. (2007) på IFAU analyserar effekten av att påbörja en arbetsmarknadsutbildning under åren 2002–2004.⁴ Indivi-

⁴ Redovisningen av resultaten nedan baseras på rapporteringen till utredningen i november 2007.

den ska inte ha deltagit i något annat program tidigare under inskrivningsperioden (dvs. inte heller i förberedande utbildning), det ska ha gått minst 90 dagar sedan den senaste arbetsmarknadsutbildningen och individen ska ha deltagit minst 30 dagar i programmet. Kontrollgruppen består av matchade individer som inte påbörjat arbetsmarknadsutbildning någon gång under uppföljningsperioden. De kan däremot ha deltagit i något annat program.

I utvärderingen analyseras effekterna på utflödet till sysselsättning, samt effekter på arbetsinkomst, lön och socialbidrag. Personen bedöms som sysselsatt vid avaktualisering från AMS register på grund av tillsvidareanställning, tidsbegränsad anställning och fortsatt anställning hos samma arbetsgivare, eller om personen finns inskriven som deltidsarbetslös, med tillfällig timanställning, med tillfällig arbete eller som ombytessökande i över 30 dagar.

Resultaten visar signifikant positiva effekter av att ha påbörjat en arbetsmarknadsutbildning för bland annat utfallsmåttet årsinkomst och socialbidrag. Följande tabell visar skillnaden i andelen sysselsatta (inklusive arbete med stöd) respektive andelen mottagare av försörjningsstöd mellan deltagargruppen och jämförelsegruppen.

Tabell 9.1 Andel sysselsatta respektive andel mottagare av försörjningsstöd, ett respektive två år efter påbörjad arbetsmarknadsutbildning, procent

	Deltagare	Jämförelsegrupp	Skillnad i procentenheter
<i>Sysselsatta</i>			
ett år senare	72	56	+16
två år senare	79	60	+19
<i>Mottagare av försörjningsstöd</i>			
ett år senare	9,6	13,0	-3,4
två år senare	7,9	11,4	-3,5

Not: Med mottagare av försörjningsstöd menas att individen vid något tillfälle under året mottagit försörjningsstöd. Skillnaden mellan grupperna är statistiskt säkerställd.

Källa: IFAU (2007).

Andelen sysselsatta var 16 procentenheter högre i deltagargruppen än i jämförelsegruppen ett år efter påbörjad arbetsmarknadsutbildning och 19 procentenheter högre efter ytterligare ett år.

Arbetsmarknadsutbildningen har också haft en positiv effekt på andelen mottagare av försörjningsstöd. Den var omkring 3,5 procentenheter lägre i deltagargruppen än i jämförelsegruppen både ett och två år efter programstart.

Initialt finns indikationer på en inläsningseffekt, dvs. att deltagarnas sökaktivitet minskar under programtiden vilket leder till att personer i kontrollgruppen övergår till arbete i snabbare takt än deltagarna. På längre sikt är resultatet det omvända vilket bekräftar tidigare resultat i Okeke (2005).

9.4 Kostnads- och intäktsanalys för arbetsmarknadsutbildning

För att bedöma om arbetsmarknadsutbildningen är samhälls-ekonomiskt motiverad ur ett effektivitetsperspektiv räcker det inte att titta på effekterna av insatsen. En så kallad kostnads- och intäktsanalys måste göras där man ställer insatsens kostnader mot värdet av den förbättrade sysselsättningen, minskade arbetslösheten eller ökade lönen. I en sådan kalkyl ingår både direkta kostnader som köp av utbildning, administration etc. och indirekta kostnader som värdet av det individerna skulle ha gjort om de inte deltagit i utbildningen (individens värdering av ledigheten, värdet av hushållsproduktion, eller arbetsinkomst om de hade hittat ett arbete). Eftersom kostnads- och intäktsanalyser för arbetsmarknadsutbildning är mycket datakrävande är de också mycket sällsynta.

Stenberg och Westerlund (2004) gör en grov uppskattning av lönsamheten i kunskapslyftet respektive arbetsmarknadsutbildningen för långtidsarbetslösa. På kostnadssidan tar de med utbildningskostnader och förlorad arbetsinkomst. På intäktssidan räknar de med en uppskattad löneökning efter deltagande i utbildning. Denna baseras på statistisk analys av skillnaden i arbetsinkomster mellan de som deltog i utbildning år 1997 och de som var öppet arbetslösa. Arbetsmarknadsutbildningen var samhälls-ekonomiskt lönsam, dvs. intäkterna översteg kostnaden, efter omkring två år.⁵

⁵ Ett mycket positivt resultat eftersom det avser deltagande redan under år 1997, innan de tidigare nämnda förändringarna i regler och styrning.

9.5 Den förberedande utbildningens effektivitet

Den förberedande utbildningen har inte målstyrts på samma sätt som arbetsmarknadsutbildning. Medan 70-procentsmålet i alla avseenden gjort målet med arbetsmarknadsutbildning mycket tydligt, är måttet på en framgångsrik förberedande utbildning desto mer oklart.⁶ På kort sikt kan såväl arbete, arbetsmarknadsutbildning, reguljära studier och aktivt arbetssökande uppfattas som framgångsrika utfall beroende på förutsättningar och innehåll. På längre sikt är dock sysselsättning det enda utfall som egentligen kan betraktas som arbetsmarknadspolitiskt framgångsrikt.

Medan arbetsmarknadsutbildningen har varit föremål för många utvärderingsstudier sedan början av 1980-talet, har inte de olika delarna i den förberedande utbildningen genomlysts tillnärligt lika ingående. De få utvärderingar som har genomförts har oftast varit i samband med studier där en speciell utbildningsinsats (t.ex. kunskapslyftet, SAGA och Språnget) har varit det primära intresset. Trots att de få utvärderingar vi har hittat avser delprojekt, delgrupper samt olika utbildningar inbakade i större program redovisar vi resultaten nedan även om det är svårt att dra några generella slutsatser från dem.

I den tidigare nämnda studien om effekterna av kunskapslyftet för långtidsarbetslösa jämför Stenberg och Westerlund (2004) effekten från deltagande i kunskapslyftet på grundskolenivå respektive gymnasienivå, samt deltagande i programmen förberedande utbildning (oavsett inriktning) och arbetsmarknadsutbildning mot att vara öppet arbetslös. De finner att förberedande utbildning har större positiva effekter på arbetsinkomsten i jämförelse med öppen arbetslöshet än kunskapslyftet på grundskolenivå. Vid en jämförelse med deltagande i kunskapslyftet på gymnasienivå beror resultatet på antalet terminer. Under alla förhållanden ger dock arbetsmarknadsutbildning den största inkomsteffekten. Observationerna avser fyra år efter påbörjad utbildning.

Statskontoret (2007b) har studerat möjligheten att få arbete och benägenheten att studera vidare bland arbetssökande som genomgått SAGA-satsningen och AMS ungdomsplatser (särskilda satsningar inom allmän teori i förberedande utbildning, se även avsnitt 5.3.3). Deltagarna har jämförts med andra jämförbara personer i aktivitetsgarantin respektive jämförbara arbetssökande ungdomar som inte deltagit i insatserna. Resultaten tyder på att SAGA-del-

⁶ För en utförligare diskussion se Kapitel 5.

tagarna har en något lägre andel i arbete än sina jämförelsepersoner ett och två år efter att de påbörjat studierna. Andelen som bedriver studier inom det reguljära utbildningsväsendet uppgår bara till några procent för både SAGA-deltagare och jämförelsepersoner. Deltagarna i AMS ungdomsplatser har ett sämre utfall än andra arbetslösa ungdomar när det gäller arbete. Däremot var det fler som gick vidare till reguljära studier. Enligt en enkät gjord i anslutning till undersökningen var dock studiebenägenheten högre i deltagargruppen från början. Enkätsvaren klargör även att förekomsten av praktik eller yrkesorienterande inslag ökade möjligheten till arbete.

AMS (2007b) redovisar för programmet förberedande insatser i en matchningsstudie sysselsättningseffekter 365 dagar efter programmets start. Resultaten tyder på att deltagare i förberedande insatser har två procentenheters högre utfall i arbete utan stöd, och fyra procentenheters högre utfall i arbete med stöd, jämfört med icke-deltagare. Förberedande utbildning var under år 2005 (vilket undersökningen avser) emellertid bara en av fem olika insatser inom programmet förberedande insatser, vilket gör det osäkert om resultaten är relevanta när det gäller förberedande utbildning. I en senare rapport (AMS, 2007c) finner myndigheten negativa sysselsättningseffekter på arbete utan stöd under hela perioden 1993–2005 för programmet förberedande insatser.

Harkman (2006) har följt upp och studerat sysselsättningseffekterna bland deltagare som genomgått Språnget, en utbildningssatsning för personer med utländsk högskoleutbildning inom olika akademiska yrken, främst inom pedagogik och vård. Utbildningarna genomfördes framför allt som förberedande utbildningar, men även som yrkesinriktade kompletteringsutbildningar.

Tabell 9.2 Skattad skillnad i resultat mellan yrkesinriktade och förberedande utbildningar. Matchade grupper

Resultatmätt	Yrkesinriktad utbildning	Förberedande utbildning	Skillnad
Andel i arbete vid intervju	67,6	46,5	21,1
varav andel i arbete i utbildningsyrket eller närallgigande yrke	56,5	31,8	24,8
Andel i utbildning	1,8	6,5	-4,7

Källa: Harkman, AMS, 2006.

Enkätundersökningen vittnar om att närmare hälften av deltagarna i förberedande utbildning fick arbete, men samtidigt att utfallet var markant sämre än bland deltagarna i yrkesutbildning.⁷ Skillnaderna blev ännu större vid jämförelser av om deltagarna fått arbete inom det yrke de utbildats till. Av tabell 9.2 framgår att det är en större andel i förberedande utbildning som vid uppföljningstillfället inte var klara med sin utbildning.

Deltagarna har även jämförts med arbetssökande utomnordiska medborgare som inte deltagit i Språnget. Sysselsättningseffekten är mycket stor (+19 procentenheter) bland deltagare som gått yrkesutbildningar. Den är mera blygsam för deltagare i förberedande utbildning (+5 procentenheter). Författaren betonar att de som fått legitimation/behörighet genom kursen har en avsevärt högre sysselsättningsandel än övriga deltagare. Bortsett från de personer som nått utbildningsmålet tyder resultaten på en mycket begränsad effekt av förberedande utbildningar.

9.6 Avslutande diskussion och slutsatser

Vi har i detta avsnitt redogjort för uppföljningar, utvärderingar och kostnads- och intäktsanalyser för arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning med avstamp i IFAU:s tidigare översikt (Calmfors m.fl., 2002). Det finns ett omfattande empiriskt material om arbetsmarknadsutbildningen medan kunskapen om den förberedande utbildningen är i det närmaste obefintlig. Mer genom-

⁷ Då utbildningarna kan ha avslutats under perioden 2001 till 2003, varierar tiden mellan avslutad utbildning och uppföljning mellan fyra månader och tre år.

arbetade kostnads- och intäktsanalyser saknas. Vi börjar med slutsatserna kring arbetsmarknadsutbildningen.

Andelen i arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning har förbättrats – 70-procentsmålet nåddes 2003

AMS uppföljningar visar att andelen i arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning har förbättrats markant sedan slutet av 1990-talet. Andelen har ökat från 19 procent år 1993 till 35 procent år 1998 och 74 procent år 2006 (Statskontoret, 2007a). Målet på 70 procent uppnåddes år 2003.

Effekterna av arbetsmarknadsutbildning har förbättrats sedan slutet av 1990-talet

I bilaga 6 finns en genomgång av de 16 utvärderingar vi har identifierat med senare publiceringsdatum än tidpunkten för IFAU:s översikt år 2002. I följande tabell har vi delat in studierna, kompletterade med IFAU:s nya studie, i tre grupper efter resultat. Efter de förkortade författarnamnen står publiceringsdatum inom parentes och därefter deltagandeperioden.

Tabell 9.3 Uppdelning av studier efter resultat

AUB (ibland inkl. FUB) jämfört med ingen åtgärd		
<i>Positiv effekt</i>	<i>Oklar effekt</i>	<i>Negativ effekt</i>
St&W (2004), 1997	An&G (2004), 1987–91	Fr&Jo (2003), 1993–97
Ax&W (2005), 1997	An&An (2004), 1993–94	
Okeke (2005), 2003	Ax&W (2004), 1997	
AMS (2007b), 2005		
AMS (2007c), 1993–2005		
AUB jämfört med KL		
<i>Positiv effekt</i>	<i>Oklar effekt</i>	<i>Negativ effekt</i>
Stenberg (2003b), 1997	Stenberg (2003a), 1997	
Stenberg (2003c), 1997–98		
Stenberg (2005), 1997		
AUB jämfört med SWIT		
		Johansson (2006), 1999
AUB+FUB jämfört med UG och AP		
<i>Positiv effekt</i>	<i>Oklar effekt</i>	<i>Negativ effekt</i>
Fo&N Sk (2006), 1999–2003, AUB+FUB jmf UG	Fo&N Sk (2006), 1999–2003, AUB+FUB jmf AP	

Not: se Tabell 1 i Bilaga 1. Arbetsmarknadsutbildning förkortas här som AUB, förberedande utbildning FUB, kunskapslyftet som KL, ungdomsgarantin som UG, och arbetspraktik förkortas som AP.

Effektiviteten i arbetsmarknadsutbildningen har förbättrats sedan slutet av 1990-talet. De studier som visar på positiva effekter av arbetsmarknadsutbildning jämfört med öppen arbetslöshet avser deltagande under perioderna 1997–1998, 2003, 2005 respektive 2002–2004, medan de oklara och negativa resultaten främst avser tidigare år.⁸

⁸ AMS (2007c) finner dock att arbetsmarknadsutbildningen gav små men positiva sysselsättningseffekter även under mitten av 1990-talet, men det framgår inte om resultaten är statistiskt säkerställda eller inte.

Dagens arbetsmarknadsutbildning ger positiva effekter

De fyra senaste utvärderingarna från AMS (Okeke, 2005 och AMS, 2007b,c) och IFAU (Forslund m.fl., 2007) visar på signifikant positiva effekter av arbetsmarknadsutbildning på chansen att få arbete.⁹ Grovt sett ökar deltagandet sannolikheten för att få ett arbete (inkl arbete med stöd) med omkring 15–20 procentenheter.

Arbetsmarknadsutbildningen ger under studietiden och initialt en viss inlåsnings effekt. Både Okeke (2005) och Forslund m.fl. (2007) finner att personerna i kontrollgruppen finner arbete något snabbare än deltagarna i arbetsmarknadsutbildning till att börja med. På lite längre sikt lämnar dock deltagarna arbetslösheten och får arbete snabbare än de som inte har deltagit i arbetsmarknadsutbildning.

Forslund m.fl. (2007) analyserar även effekterna av deltagande i arbetsmarknadsutbildning på arbetsinkomst, lön och socialbidrag. De finner att deltagarna har högre årsinkomster än jämförelsegruppen ett respektive två år efter påbörjad arbetsmarknadsutbildning. Andelen mottagare av försörjningsstöd är samtidigt lägre i deltagargruppen än i jämförelsegruppen.

Utifrån dessa positiva programeffekter är det utredningens uppfattning att arbetsmarknadsutbildning är effektiv och fortsatt ska bedrivas.

Utbildningsinriktningar

Okeke (2005) finner positiva effekter för alla utbildningsinriktningar utom datateknik, men däremot olika relativa resultat. Programeffekten var störst för utbildningar inom transport, kontor/lager, maskinoperatörsarbete och vård/omsorg.

Skillnaden i andelen sysselsatta mellan deltagargruppen och jämförelsegruppen beror på utvärderingstidpunkten. Forslund m.fl. (2007) finner en stor inlåsnings effekt för arbetsmarknadsutbildningar inom vård och omsorg men också en stor programeffekt omkring tre år efter programstart. För transportutbildningar är inlåsnings effekten minimal men å andra sidan är programeffekten betydligt mindre än för vård/omsorgsutbildningar på sikt. Följande tabell visar skillnaden i andelen sysselsatta (inklusive arbete med

⁹ Även Statskontoret (2007a) finner positiva effekter i sin analys av deltagande under 2005.

stöd) mellan deltagargruppen och jämförelsegruppen för tre utbildningsinriktningar.

Tabell 9.4 Andel sysselsatta, ett respektive två år efter påbörjad arbetsmarknadsutbildning, yrkesinriktningar, procent

	Deltagare	Jämförelsegrupp	Skillnad i procentenheter
<i>Vård/omsorg</i>			
ett år senare	73	52	21
två år senare	85	58	27
<i>Transport</i>			
ett år senare	86	64	22
två år senare	86	69	17
<i>Tillverkning/hantverk</i>			
ett år senare	70	63	7
två år senare	77	67	10

Not: Skillnaden mellan grupperna är statistiskt säkerställd.

Källa: IFAU (2007).

Av resultaten framgår att det tar längre tid för deltagarna i vård/omsorgsutbildningar att få arbete efter utbildningen än det tar för deltagarna i transportutbildningar. Men i jämförelse med personer med liknande egenskaper och erfarenheter har utbildningen en större positiv effekt på lite längre sikt. Skillnaden i andelen sysselsatta två år efter påbörjad arbetsmarknadsutbildning är 27 procentenheter för vård/omsorgsutbildningar vilket kan jämföras med 17 procentenheters skillnad för transportutbildningar. Skillnaden förklaras främst av att jämförelsegruppen för vård/omsorgsutbildningar har lägre sysselsättningsandel än jämförelsegruppen för transportutbildningar två år efter påbörjat program. Det kan tolkas som att en svagare grupp arbetslösa anvisas till vård/omsorgsutbildningar.

Deltagande i arbetsmarknadsutbildning inom tillverkning/hantverk ger också positiva effekter på andelen sysselsatta på ett respektive två års sikt. Effekten är dock betydligt mindre än för utbildningar inom vård/omsorg respektive transport.

Kvinnor och män

Statskontoret (2007a) visar att deltagandet i arbetsmarknadsutbildning speglar den könsuppdelade svenska arbetsmarknaden. Bland de deltagare som påbörjade en arbetsmarknadsutbildning under första kvartalet 2005 var andelen kvinnor 76 procent i vård/omsorgsutbildningar medan den var 7 procent i transport- och maskinförararbete och 14 procent inom hantverksarbete inom byggverksamhet och tillverkning. AMS (2007a) uppger att 28 procent av de kvinnliga deltagarna i arbetsmarknadsutbildning utbildades inom vård/omsorg år 2006. Detta bidrar till att resultaten för kvinnor och män skiljer sig åt på samma sätt som mellan vård/omsorgs- och transportutbildningar.

Tabell 9.5 Andel sysselsatta, ett respektive två år efter påbörjad arbetsmarknadsutbildning, kön, procent

	Deltagare	Jämförelsegrupp
<i>Kvinnor</i>		
ett år senare	70	54
två år senare	79	58
<i>Män</i>		
ett år senare	74	60
två år senare	79	65

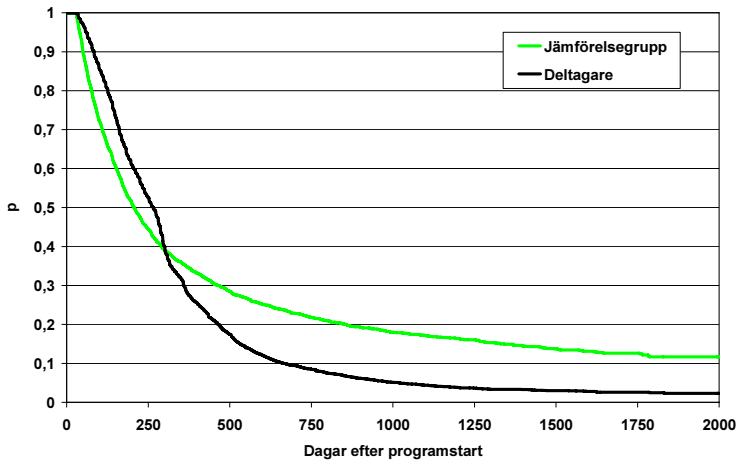
Not: Skillnaden mellan grupperna är statistiskt säkerställd.

Källa: IFAU (2007).

Det tar längre tid för kvinnliga deltagare att få ett arbete än för manliga deltagare, och det är en lägre andel sysselsatta i den kvinnliga jämförelsegruppen två år efter att deltagarna påbörjade arbetsmarknadsutbildning än i den manliga jämförelsegruppen. Mönstret från vård/omsorgsutbildningar upprepas här för kvinnorna.

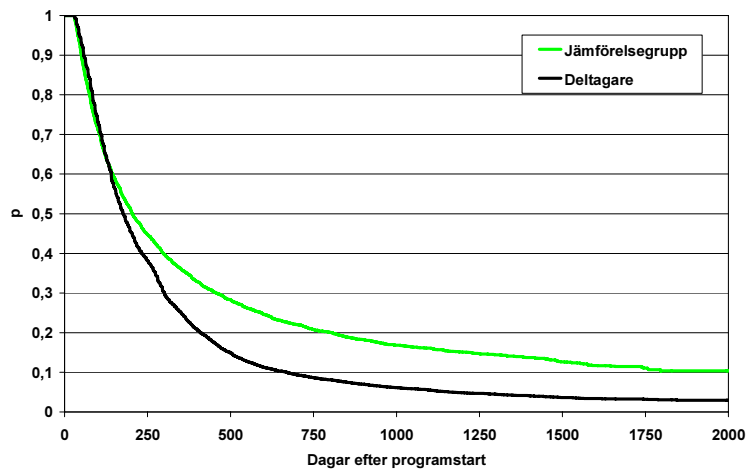
Följande figurer illustrerar utflödet till arbete utan stöd från deltagargruppen och jämförelsegruppen, från programstart och 2 000 dagar framåt för kvinnor och män. Skillnaden i inläsningseffekt framkommer tydligt vid en jämförelse av de första 300 dagarna.

Figur 9.2 Sannolikheten att fortfarande vara inskriven på arbetsförmedlingen, med 95 % konfidensintervall, kvinnor



Källa: IFAU (2007).

Figur 9.3 Sannolikheten att fortfarande vara inskriven på arbetsförmedlingen, med 95 % konfidensintervall, män



Källa: IFAU (2007).

Utvärderingen från Forslund m.fl. (2007) indikerar alltså att programeffekten av deltagande i arbetsmarknadsutbildning är positiv för både kvinnor och män, men att den kommer senare för kvinnorna på grund av inläsningseffekten och förmodligen olika kurslängder. Med tiden ger dock utbildningen större positiva programeffekter för kvinnorna.

Resultatet ett år efter programstart kan i princip jämföras med Okeke (2005). I den analysen var programeffekten 17 procentenheter för kvinnor och 19 procentenheter för män, men skillnaden var inte statistiskt säkerställd.

Rapporten från Statskontoret (2007a) indikerade att kvinnor dominerar inom yrkesinriktningar som har en låg andel i arbete två år senare och män dominerar inom yrkesinriktningar som har en hög andel i arbete två år senare. Detta borde bidra till en lägre andel sysselsatta efter arbetsmarknadsutbildning bland kvinnorna. Resultatet får dock inte stöd i den nya utvärderingen från IFAU. Två år efter påbörjad arbetsmarknadsutbildning är andelen sysselsatta lika stor för båda könen (79 procent).

Sammantaget kan vi dra slutsatsen att arbetsmarknadsutbildningen tycks ge större positiva effekter för kvinnorna än för männen framför allt på lite längre sikt. Men utvärderingen från Forslund m.fl. (2007) visar på kort sikt en relativt stor inläsningseffekt för kvinnorna. Deras utbildningar tar också lång tid (se kapitel 4). Det tycks finnas en förbättringspotential för att göra arbetsmarknadsutbildningen mera effektiv, särskilt inom vård/omsorg t.ex. genom en ökad användning av validering och en effektivare kursuppläggning. Det kan också finnas anledning för den nya myndigheten Arbetsförmedlingen att försöka bredda arbetsmarknadsutbildningen yrkesmässigt, särskilt för kvinnor eftersom den för deras del domineras så kraftigt av utbildningar inom vård/omsorg. Kvinnor är dessutom underrepresenterade i arbetsmarknadsutbildning i förhållande till sin andel av de arbetslösa, 40 procent av deltagarna jämfört med 47 procent av de arbetslösa (AMS, 2007a). Myndigheten bör följa upp varför kvinnor är underrepresenterade inom arbetsmarknadsutbildningen och vid behov vidta åtgärder för att förhindra detta.

Födelseland

Resultaten i Forslund m.fl. (2007) indikerar att arbetsmarknadsutbildningen ger högre programeffekter för deltagare födda utom Norden än för deltagare födda inom Norden, inklusive Sverige. Detta gäller särskilt på lite längre sikt.

Tabell 9.6 Andel sysselsatta, ett respektive två år efter påbörjad arbetsmarknadsutbildning, födelseland, procent

	Deltagare	Jämförelsegrupp	Skillnad i procentenheter
<i>Sverige/övriga Norden</i>			
ett år senare	74	59	15
två år senare	79	63	16
<i>Utom Norden</i>			
ett år senare	63	43	20
två år senare	78	51	27

Källa: IFAU (2007).

Not: Skillnaden mellan grupperna är statistiskt säkerställd.

I den tidigare utvärderingen av Okeke (2005) var programeffekten lika stor för gruppen nordiska medborgare respektive utomnordiska medborgare, omkring 17 procentenheter.

Ålder

Arbetsmarknadsutbildningen ger ungefär lika stor programeffekt för yngre arbetslösa (upp till 24 års ålder) som för vuxna (25 år och äldre) enligt Forslund m.fl. (2007). Detta resultat skiljer sig från Okeke (2005), som fann att programeffekten var störst för åldersgruppen 25 år eller yngre.

Tabell 9.7 Andel sysselsatta, ett respektive två år efter påbörjad arbetsmarknadsutbildning, max 24 år respektive min 25 år, procent

	Deltagare	Jämförelsegrupp	Skillnad i procentenheter
<i>Max 24 år</i>			
ett år senare	76	61	15
två år senare	80	65	15
<i>Min 25 år</i>			
ett år senare	71	57	14
två år senare	79	63	16

Not: Skillnaden mellan grupperna är statistiskt säkerställd.

Källa: IFAU (2007).

Utbildningsbakgrund

Programeffekten från deltagande i arbetsmarknadsutbildning är störst för personer med förgymnasial utbildning och lägst för personer med eftergymnasial utbildning enligt Forslund m.fl. (2007). Detta bekräftar resultaten i Okeke (2005).

Tabell 9.8 Andel sysselsatta, ett respektive två år efter påbörjad arbetsmarknadsutbildning, utbildningsbakgrund, procent

	Deltagare	Jämförelsegrupp	Skillnad i procentenheter
<i>Förgymnasial</i>			
ett år senare	70	51	19
två år senare	75	54	21
<i>Gymnasial</i>			
ett år senare	74	58	16
två år senare	81	64	17
<i>Eftergymnasial</i>			
ett år senare	70	61	9
två år senare	79	67	12

Not: Skillnaden mellan grupperna är statistiskt säkerställd.

Källa: IFAU (2007).

Arbetshandikapp och långtidsarbetslöshet

Okeke (2005) jämför sysselsättningseffekten av deltagande i arbetsmarknadsutbildning för arbetshandikappade respektive personer utan arbetshandikapp. Sysselsättningseffekten var 12 procentenheter för gruppen arbetshandikappade, vilket var mindre än för deltagare utan arbetshandikapp. Deras sysselsättningseffekt var 19 procentenheter.

I samma utvärdering finner man att deltagare i aktivitetsgarantin har lägre programeffekt än andra deltagare, 16 procentenheter jämfört med 21 procentenheter. Skillnaden i effekt är dock inte statistiskt säkerställd. Arbetsmarknadsutbildning ger ingen signifikant effekt på arbete utan stöd för aktivitetsgarantideltagare utan bara på arbete med stöd. Häften av aktivitetsgarantideltagarna som fått arbete efter avslutad arbetsmarknadsutbildning hade fått arbete med stöd.

Forslund m.fl. (2007) studerar inte dessa grupper separat.

Positiva effekter för alla studerade grupper

Vi kan dra slutsatsen att arbetsmarknadsutbildning ger positiva effekter för alla studerade grupper men att effektens storlek varierar. Effekten är lika stor för ungdomar som för vuxna, men är större för deltagare födda utom Norden än för deltagare födda inom Norden inklusive Sverige. Den tycks vara mindre för deltagare med eftergymnasial utbildning än för deltagare med kortare utbildning. Arbetsmarknadsutbildningen ger heller inte lika bra effekt för arbetshandikappade som för icke-arbetshandikappade, och mindre effekt för deltagare från aktivitetsgarantin än för övriga deltagare.

Deltagarna står närmare arbetsmarknaden 2005 jämfört med 1998

Rekryteringen av deltagare till arbetsmarknadsutbildning har förändrats mellan åren 1998 och 2005 (Statskontoret, 2007a). Arbetsförmedlingen anvisar numera arbetssökanden som står närmare arbetsmarknaden än tidigare men fortfarande från ett brett spann, således inte bara de med bäst förutsättningar.¹⁰

¹⁰ Se vidare kapitel 11.

Ändrade ramvillkor och förutsättningar

Effektiviteten i arbetsmarknadsutbildningen har förbättrats. Ett par ramvillkor har förändrats sedan slutet av 1990-talet vilket förmodligen har bidragit till detta:

- 70-procentsmålet infördes,
- ingen återkvalificering till ny period med arbetslöshetsersättning.

Vi vet att rekryteringen till utbildningarna har förändrats (Statskontoret, 2007a) och det är rimligt att tro att även arbetsförmedlingens stödjande arbete kring jobbsökande efter utbildningen har stärkts i syfte att nå 70-procentsmålet.

Nu ändras ramvillkoren igen. Regeringen uttrycker inget specificerat mål för arbetsmarknadsutbildningen i årets regleringsbrev till AMS och den nya myndigheten Arbetsförmedlingen kommer att ersätta målet med andra styrformer. Deltagande i program förlänger inte längre den möjliga tiden med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen utan antalet dagar är 300/450 oberoende om man deltar i program med aktivitetsersättning eller inte. Volymerna har minskats ytterligare sedan hösten 2006 till historiskt sett mycket låga nivåer. Matchningsarbetet betonas nu i politiken och resurserna ska fokuseras på dem som står längst ifrån arbetsmarknaden. Det är i dagsläget oklart vilket genomslag jobb- och utvecklingsgarantin respektive jobbgarantin för ungdomar kommer att få på arbetsmarknadsutbildningen.

Utredningens uppfattning är att medel ska anslås så att arbetsmarknadsutbildning kan anvisas redan innan den arbetssökande omfattas av jobb- och utvecklingsgarantin under förutsättning att arbetsförmedlingens kartläggning ger belägg för att arbetsmarknadsutbildning behövs för att förhindra långtidsarbetslöshet. Om en noggrann kartläggning och bedömning görs, kanske med hjälp av så kallad profiling, vilken visar att behovet finns är det ineffektivt att avvakta 300/450 dagar innan anvisning sker (se vidare avsnitt 10.1). Forslund m.fl. (2007) analyserar inskrivningstidens betydelse för programeffekten. De hittar inget mönster för om det är bättre eller sämre att starta tidigt eller sent under arbetslöshetsperioden. Det finns således inget som talar emot en relativt tidig anvisning till arbetsmarknadsutbildning om förmedlaren kan göra en kvalificerad bedömning.

Det är viktigt att arbetsmarknadsutbildningen fortsatt både process- och effektutvärderas. I detta sammanhang kan även ramvillkoren utvärderas.

Hur kan effektiviteten i arbetsmarknadsutbildningen förbättras?

Med utgångspunkt från internationella översikter (Martin and Grubb, 2001 och European Commission, 2006) kan förbättringsmöjligheter i den svenska arbetsmarknadsutbildningen identifieras. De internationella utvärderingarna pekar på ett antal egenskaper som ökar effektiviteten i ett utbildningsprogram. Det ska

1. vara tydligt målinriktat på deltagarna
2. vara relativt litet i omfattning (antal deltagare)
3. resultera i ett intyg eller betyg som erkänns och värderas på arbetsmarknaden
4. ha ett betydande praktikinnehåll som ger starka nätverk med lokala arbetsgivare
5. under programtiden ska jobbsökaraktiviteten upprätthållas för att minimera inläsningseffekterna
6. programdeltagandet ska inte återkvalificera för en ny ersättningsperiod från arbetslöshetsförsäkringen.

Att arbetsmarknadsutbildningen ska vara tydligt målinriktad på individen diskuteras i avsnitt 10.1 och frågan om intyg eller betyg i avsnitt 10.3. Arbetsmarknadsutbildningens omfattning behandlas i kapitel 12. Eftersom återkvalificering för ny ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen genom program är avskaffat återstår här att diskutera förbättringsmöjligheter avseende praktik och jobbsökaraktiviteter.

Praktikinnehåll som ger starkt nätverk

AMS årliga uppföljning för 2004 visar att deltagare som deltog i praktik uppnådde bäst resultat (Abdi, 2005). Av dem som fullföljde utbildningen med praktik fick 73 procent anställning sex månader efter kursen att jämföra med 65 procent för deltagare som inte deltog i praktik.

Johansson och Martinsson (2000) och Johansson (2006) argumenterar för att det var just praktiken och arbetsgivarkontakterna

inom SwIT som gjorde att programmets resultat var bättre än motsvarande IT-utbildningar inom den vanliga arbetsmarknadsutbildningen. När andelen i arbete efter utbildning jämförs bland dem som har haft praktik i båda programmen finns ingen signifikant skillnad.

Martinsson och Lundin (2003) finner att utbildningar med hög måluppfyllelse är inriktade mot yrken där det finns en konstaterad brist på arbetskraft och utbildningar där arbetsgivare engagerat sig (utarbetning av kursidé, arbetsgivarring för praktik, etableringsutbildning). Man finner vidare att sällningen av deltagare är större till utbildningar med hög måluppfyllelse. Man gör fler intervjuer och tester och arbetsgivare finns oftare med vid intervjuerna. Enligt personalen på arbetsförmedlingen ingår praktik i de flesta utbildningarna, men när deltagarna tillfrågas uppger långt ifrån alla att de har haft praktik. I utbildningar med hög måluppfyllelse sker praktiken hos arbetsgivare med brist på personal medan den i utbildningar med låg måluppfyllelse främst verkar ses som en del av utbildningen.

Enligt AMS senaste uppföljning anger 74 procent av de deltagare som fullföljt utbildningen att de deltagit i praktik på en arbetsplats (Abdi, 2005). Det verkar således finnas en utvecklingspotential, med undantag för situationer där praktik inte är nödvändigt, t.ex. beroende på yrkesinriktning eller deltagarens tidigare erfarenheter.

Jobsökaraktiviteter och inläsningseffekter

Sannolikheten att få ett arbete påverkas av hur aktivt personen söker arbete. Arbetsökande som befinner sig i ett program söker arbete i mindre utsträckning än öppet arbetslösa (Calmfors m.fl., 2002 och Martin och Grubb, 2001). Denna effekt kallas programmets inläsningseffekt.

Inläsningseffekten kan minskas genom att krav ställs på sökaktivitet och att anvisningar till jobb sker under programtiden. Inläsningseffekten kan också minskas genom att förmedlingen inte anvisar arbetsökande till program under den första tiden i arbetslöshet då utflödet till jobb i genomsnitt fortfarande är högt.

De senaste svenska utvärderingarna visar på inläsningseffekter vid deltagande i arbetsmarknadsutbildning men de visar också att den positiva behandlingseffekten dominerar på lite längre sikt

(Okeke, 2005 och Forslund m.fl., 2007). Det är därför inte uppenbart att det alltid är bättre att avbryta utbildningen för ett jobb. Kluve m.fl. (2005) menar att det är oklart om inläsningseffekterna vid arbetsmarknadsutbildning alltid är oönskade, utan kanske en nödvändig del av programmet.

Jobbsökaraktiviteter kan dock vara av mer förberedande karaktär som att deltagarna får lära sig att skriva en meritförteckning och ett personligt brev, provintervjuer, extra vägledning, marknadsföring av deltagarna mot arbetsgivare etc. (Lundin och Martinsson, 2003). Denna typ av förberedande aktiviteter kan underlätta och snabba upp matchningen när utbildningen är klar och kompletteras med mer direkt förmedlingsarbete och anvisningar mot slutet av utbildningstiden. Lundin och Martinsson (2003), som är den enda studien i vår översikt som omfattar sökaktiviteter, finner att jobbsökaraktiviteter är ovanliga i samtliga utbildningar oavsett om de har hög eller låg måluppfyllelse. Här finns alltså förbättringsmöjligheter men utformningen av aktiviteterna måste ta hänsyn till avvägningen mellan effekterna på kort och lång sikt.

Vilka slutsatser kan dras angående förberedande utbildning?

Det finns få utvärderingar gjorda av den förberedande utbildningens effekter. Utvärderingarna av SAGA-satsningen, AMS ungdomsplatser och Språnget gäller projekt och mer generella slutsatser kan inte dras från dessa. AMS utvärderingar av förberedande insatser är mycket svåra att dra några slutsatser alls ifrån eftersom programmet innehåller så många olika insatser (AMS, 2007b,c). Stenberg och Westerlund (2004) avser deltagande i förberedande utbildning år 1997 vilket är otillfredsställande.

För att vi ska kunna dra några lärdomar måste förberedande utbildning administreras och dokumenteras på ett sådant sätt att utvärdering kan göras mot väldefinierade positiva utfall som övergång till arbetsmarknadsutbildning eller arbete (se vidare i kapitel 8).

10 Kvalitet i utbildningsinsatser inom arbetsmarknadspolitiken

I detta kapitel diskuteras förbättringsmöjligheter utifrån ett individperspektiv och ett anordnarperspektiv inom både arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen, särskilt de delar som utredningen föreslagit ska ingå i yrkesbedömning. Dessutom analyseras frågan om betyg/certifikat eller intyg efter avslutad arbetsmarknadsutbildning samt certifiering av utbildningsanordnare.

10.1 Kvalitetssäkring i arbetsprocessernas samtliga steg

Utredningens förslag: För att säkerställa kvalitet i arbetsmarknadsutbildning och den föreslagna yrkesbedömningen måste ett kontinuerligt utvecklingsarbete bedrivas inom arbetsförmedlingen. Ett system för kvalitetssäkring ska utvecklas. Regeringen bör följa arbetet utifrån rapporter från den nya myndigheten Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen ska säkerställa att samtliga inskrivna har en handlingsplan av god kvalitet så att den blir ett bra verktyg för den arbetssökande och förmedlaren.

Arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning ska vara integrerade delar i handlingsplanen. Målen med olika aktiviteter ska vara tydliga så att uppföljning kan ske och handlingsplanen kan revideras och utvecklas.

Arbetsförmedlingen ska säkerställa att förmedlingspersonalen har tillräcklig information och väl utvecklade verktyg som stöd i sitt arbete.

Utredningens bedömning: Kvaliteten i arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning kan inte behandlas separat, utan måste ses i sitt sammanhang. Det gäller dels den process individen går igenom som arbetssökande på arbetsförmedlingen, dels den process som avser anordnandet av utbildningar.

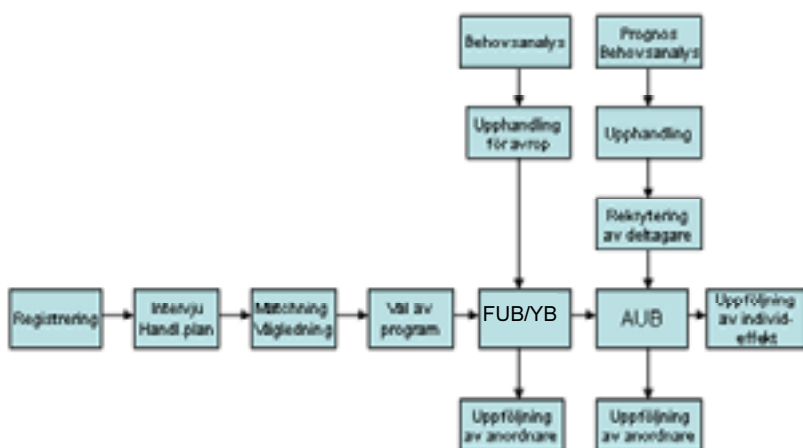
Kontinuiteten i individprocessen är mycket betydelsefull. Detta gäller särskilt vid upphandling av externa tjänster i de olika stegen mot individers sysselsättning.

Det finns potential att förbättra kartläggningen av de arbetssökandes kompetens. Vid jämförelse med andra OECD-länder verkar Sverige inte ligga i framkant när det gäller användningen av instrument som profilering och targeting. Kompetensen hos arbetsförmedlarna är avgörande för kvaliteten i verksamheten.

Kvalitet i arbetsmarknadsutbildning, förberedande utbildning och yrkesbedömning kan beskrivas utifrån olika perspektiv. Ett perspektiv handlar om den arbetssökandes möte med arbetsförmedlingen och vilka verktyg förmedlingen har för att stödja och följa individen fram till, under deltagandet i utbildning och efter slutförd utbildning. Ett annat perspektiv beskriver beslutskedjan/processen inom arbetsförmedlingen från planering av utbildning, upphandling av utbildning och urval av deltagare till genomförande samt uppföljning/utvärdering av utbildningen.

För att öka kvaliteten i arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning bör ett utvecklingsarbete bedrivas inom båda dessa processer. Kvalitetsarbetet utformas och utvecklas bäst av den operativa myndigheten, men med input från oberoende utvärderingar och annan extern kunskap som hämtas från forskning, utredningar, internationella erfarenheter etc.

Frågor om hur dessa processer eller arbetsmetoder ska se ut och hur de ska kvalitetssäkras är viktiga för arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning. Vi vill därför utifrån en principskiss, som innehåller ett antal viktiga steg, diskutera möjliga förbättringsområden som kan identifieras utifrån svenska och internationella erfarenheter. Följande figur visar mycket schematiskt de olika processerna.

Figur 10.1 Arbetsprocesser: individen respektive utbildningen¹

För individen beskrivs processen horisontellt från registrering på arbetsförmedlingen genom olika faser fram till uppföljning efter avslutad utbildning. Individen kan få arbete var som helst under processen och processen kan också upprepa flera steg. Individen kan även anvisas andra program än arbetsmarknadsutbildning och den nuvarande förberedande utbildningen.

De vertikala processerna beskriver arbetsförmedlingens arbete med att anordna förberedande utbildning/yrkesbedömning och arbetsmarknadsutbildning. Processen för arbetsmarknadsutbildning finns utförligt beskriven i utredningens delbetänkande (SOU 2007:18). I dagsläget är inte all förberedande utbildning upphandlad. I kapitel 8 föreslog utredningen att så ska vara fallet i framtiden. En motsvarande process för förberedande utbildning, inklusive den av utredningen föreslagna yrkesbedömningen, är därför illustrerad i figuren. Nedan diskuteras respektive steg mer i detalj.

¹ FUB= Förberedande utbildning

YB= Yrkesbedömning

AUB= Arbetsmarknadsutbildning.

10.1.1 Arbetsförmedlingens arbete för att stödja individen

I det här avsnittet beskrivs översiktligt hur arbetsförmedlingen arbetar med den arbetssökande (den horisontella processen). Beskrivningen tar sin utgångspunkt i AMS metodbeskrivningar.

Vi sätter det svenska arbetssättet i relation till ett antal OECD-länder avseende användningen av aktiveringsstrategier.² Syftet med dessa strategier är att uppmuntra arbetssökanden att bli mer aktiva i sina ansträngningar att finna arbete och/eller att öka deras anställbarhet. Strategierna innehåller tidiga kontakter med arbetsförmedlingen och täta möten mellan den arbetssökande och arbetsförmedlaren. Regelbunden rapportering och övervakning av bland annat arbetsvilja/tillgänglighet och jobbsökande ska ske för att förhindra förlust av motivation, kompetens och anställbarhet.

Registrering

Vägen in i arbetsförmedlingen sker genom att man blir inskriven som arbetssökande. I samband med inskrivningen får den sökande information om villkoren i arbetslöshetsförsäkringen och konsekvenser av att inte söka lämpligt arbete. Grundläggande information ges också om vilka tjänster som erbjuds arbetssökande. Informationen har hittills oftast skett i grupp, men kommer att övergå till enbart skriftlig information eventuellt kompletterad med filmvisning via Internet.

Tio länder, inklusive Sverige, uppger att det är obligatoriskt att delta i minst ett kollektivt informationsmöte under ett år. Mötena kan kombineras med eller leda till gruppvisa kurser i att söka jobb, att gå på intervju etc. I Sverige hålls även icke-obligatoriska informationsmöten om bland annat arbetsmarknadsutbildning.

I Sverige, liksom i de flesta av OECD-länderna, är ett villkor för arbetslöshetsersättning att personen registrerar sig på arbetsförmedlingen och är tillgänglig för arbete. Registreringen är viktig för att arbetsförmedlingen snabbt ska kunna hänvisa den sökande till lediga jobb. Regelbunden rapportering och bekräftelse att personen fortfarande är arbetslös skapar möjligheter för förmedlaren att i dialog med den arbetssökande upprätthålla fokus på arbete och att

² OECD (2007) har genom en enkät till medlemsländerna sammanställt fakta kring vilka typer av aktiveringsåtgärder som tillämpas inom arbetsmarknadspolitiken. Resultaten för 29 länder jämförs med en motsvarande studie från år 1999. OECD poängterar att svaren inte alltid gör skillnad på lagstiftning, arbetsförmedlingens riktlinjer respektive aktuell praktik.

uppmuntra jobbsökande. I omkring hälften av länderna tillämpas en karenperiod innan arbetslöshetsersättning betalas ut. I Sverige är denna fem dagar men regeringen har aviserat en förlängning till sju dagar (Prop. 2007/08:1).

I många av länderna måste den arbetssökande anmäla sig som fortsatt arbetslös, eller anmäla statusförändring, genom ett personligt besök på arbetsförmedlingen. I Sverige räcker det med att man rapporterar genom brev, Internet eller telefon varannan vecka.

Intervju, individuell handlingsplan

Efter inskrivning och introduktion sker en kartläggning av den sökande genom en intervju på arbetsförmedlingen för att fastställa hur denne på bästa sätt ska komma i arbete. Intervjun genomförs som regel inom 30 dagar efter inskrivningen. I samband med intervjun görs en arbetsmarknadspolitisk bedömning för att fastställa vilken av arbetsförmedlingens tjänster och metoder som kan komma ifråga för individen. Bedömningen baseras på den sökandes intressen, behov och förutsättningar samt arbetsmarknadens krav. Arbetsförmedlingen har inte alltid skaffat sig tillräcklig information om de arbetslösas kompetens. AMS har därför påbörjat ett arbete för att förbättra kartläggningen (Prop. 2007/08:1).

I sju länder hålls en djupare intervju med den arbetssökande redan vid registreringen, i fem länder inom en vecka, i fyra länder inom 14 dagar men i övriga länder, inklusive Sverige, dröjer det en tid. OECD anser att det vore bättre med en tidigare intervju så att inte möjligheten till matchning försenas. Detta kräver dock resurser på arbetsförmedlingen.

Drygt tio länder använder *profilinginstrument* vid den första intervjun. Ett profilinginstrument är ett hjälpmedel för förmedlaren att bedöma om den arbetssökande behöver aktiva insatser. Med hjälp av bakgrundsdata för den arbetssökande görs en statistisk uppskattning av risken för långtidsarbetslöshet. Ju större den risken är desto större behov av en insats. Vilken specifik insats som behövs ger metoden ingen information om. Med hjälp av en statistisk analys, som kallas *targeting*, kan man uppskatta det förväntade utfallet av att en arbetssökande deltar i olika insatser.

IFAU (Benmarker m.fl., 2007) har utvecklat en modell som förutsäger vem som riskerar att bli arbetslös i minst sex månader bland dem som registrerar sig som arbetssökande vid arbetsför-

medlingen. Träffsäkerheten i modellen är nästan 70 procent. IFAU anser att ett profilingsystem skulle kunna vara ett stöd för förmedlarna i deras arbete.

Modellen har legat som grund för det instrument som AMS har utvecklat och som sedan augusti 2007 används på försök vid sju kontor i Gävleborgs län. Enligt AMS finns det många fördelar med profilering (AMS, 2007c). Metoden är inte bara ett stöd för förmedlarna i deras beslut utan också ett stöd i arbetet med att ge arbetsökande lika behandling. Dessutom kan metoden användas för resursfördelning till de olika kontoren. Vid mitten av november hade instrumentet använts i omkring 1 900 fall. I 60 procent av dessa gjorde förmedlarna samma bedömning som instrumentet. Förmedlarna har överlag haft positiva erfarenheter av instrumentet, men pekar på behovet av att registerinformationen som ligger till grund för bedömningen måste vara korrekt. Vidare poängterar förmedlarna att metoden inte tar hänsyn till de sökandes motivation att söka arbete, drivkrafter mm. Försöket ska avslutas i slutet av år 2007 och därefter utvärderas.

I samråd med den sökande görs en handlingsplan som alltid ska innehålla jobbsökande men där sökmetoderna kan variera. I princip alla OECD-länder använder någon typ av individuell handlingsplan och i majoriteten av länderna, inklusive Sverige, är den obligatorisk. Handlingsplanen är ett skriftligt dokument som undertecknas av båda parter. Den beskriver den arbetslöses situation, anger vad den arbetslöse ska göra och vad arbetsförmedlingen ska göra.

Sedan tre år tillbaka har 85 procent av de arbetsökande en handlingsplan enligt AMS sökandeundersökning (AMS, 2007c). Utredningens enkät till deltagare i förberedande utbildning visar dock att knappt 30 procent av deltagarna uppgav att de hade en handlingsplan före insatsens början, 44 procent angav att de upprättade en handlingsplan under insatsens gång och 28 procent att de saknade en handlingsplan efter insatsen (se bilaga 3). För att handlingsplanen ska fungera som arbetsverktyg måste den också värderas som betydelsefull för den enskilde. Enligt AMS (2007b) anser 70 procent av dem som har en handlingsplan att den är ett bra eller ganska bra stöd vid jobbsökandet, medan nästan var tredje sökande inte anser det.

Tidpunkten för när en handlingsplan upprättas varierar. I nio länder, inklusive Sverige, sker det i allmänhet redan inom en månad

efter registrering.³ För ungdomar är tidpunkten ofta tidigarelagd. I de flesta länderna följs handlingsplanen upp regelbundet, vanligen fyra gånger per år.

Förmedling av jobb, rapportering, uppföljning, anvisning, djupintervjuer

Redan vid inskrivningen uppmanas den arbetssökande att använda de tre sökvägarna www.arbetsformedlingen.se, *Arbetsförmedlingen Kundtjänst* och vid den *lokala arbetsförmedlingen* för att ta del av tjänsteutbudet.⁴

Arbetsförmedlingen Kundtjänst är öppen alla dagar för att ge service via telefon. Kostnaden för samtalet motsvarar ett lokalsamtal. Den service en sökande kan få via telefon är bland annat:

- Introduktion och hjälp att använda Internettjänsterna.
- Få förslag på lediga arbeten.
- Information om hur man söker arbete, även utomlands, samt var man kan hitta ytterligare information om detta.
- Kortare samtal i anslutning till sitt arbetssökande.
- Information om möjligheter och skyldigheter för den som söker arbete.

Den som är ovan att arbeta på Internet och behöver en introduktion till arbetsförmedlingens webbplats får via Kundtjänst hjälp att orientera sig vidare.

En majoritet av länderna har regleringar för rapportering av jobbsökande och övervakning. Användningen har ökat, vilket enligt OECD inte är överraskande, eftersom flera studier har visat att sådan politik kan ha betydande sysselsättningseffekter. OECD varnar dock för att för högt ställda krav kan ge negativa effekter. Dels kan arbetsgivarna få för många sökanden, dels kan arbetssökanden få för stark press på sig att acceptera ett jobberbjudande för snabbt, vilket kan leda till att matchningen och produktiviteten inte maximeras.

I hälften av länderna krävs rapportering varannan vecka eller minst månatligen. I Sverige följs jobbsökandet upp i samband med intervjuer var 6–8:e vecka (2–3 veckor för ungdomar). Det är van-

³ Regeringen beslutade under hösten 2006 att en handlingsplan ska upprättas inom 30 dagar, mot tidigare 100 dagar.

⁴ Servicekanalerna och tjänsteutbudet finns beskrivna i SOU 2007:2.

ligt att den arbetssökande för en dagbok över sökta jobb men muntlig rapportering förekommer också.

I många länder finns inget fastställt minimum för det antal jobb personen måste söka under rapporteringsperioden utan det beror på den individuella situationen. Så är fallet i Sverige. I Australien måste 8–20 jobb sökas inom 14 dagar, motsvarande siffra för Storbritannien och USA är tio jobb. I en del andra länder finns inga krav på att söka jobb.

Med en *anvisning* menas att arbetsförmedlaren uppmanar den arbetslöse att söka ett arbete eller ett arbetsmarknadspolitiskt program. Även om informationen om lediga platser har förbättrats genom bland annat IT-lösningar kan anvisningar vara motiverade. OECD nämner tre skäl. De kan snabba upp matchningsprocessen, de ger stöd till arbetslösa som inte har effektiva sökstrategier och de fungerar som test av arbetsviljan och som en påminnelse om de ”ömsesidiga skyldigheterna”. I Sverige anvisas den arbetslöse i genomsnitt till tre jobb per år enligt OECD:s enkät. Genomsnittligt antal anvisningar per år var 1–3 i nio länder och 4–8 i sju länder. OECD anser att fler anvisningar kan vara motiverade. I nästan alla länder ska arbetsgivaren och/eller den arbetslöse rapportera resultatet av ansökningen. I Sverige tillfrågas inte arbetsgivaren men den arbetslöse ska återrapportera på uppmaning av förmedlaren.

Omfattande intervjuer under arbetslöshetstiden är viktiga för att upprätthålla den arbetslöses jobbfokus enligt OECD. Vid intervjun följs jobbsökandet upp och den individuella handlingsplanen utvecklas. Hur ofta dessa mer omfattande intervjuer hålls varierar med individens behov och med arbetsförmedlingens resurser. Mer än hälften av länderna har minst fyra omfattande intervjuer per år. Intervjun pågår vanligen i 30 minuter. Som redan nämnts hålls uppföljande samtal var 6–8:e vecka i Sverige, alltså något mer frekvent. För en långtidsarbetslös är intervallet var fjärde vecka. Intervjun tar 30–60 minuter och är fokuserad på den arbetslöses behov, vidareutveckling av handlingsplanen, arbetsmarknadssituationen, rekommendationer om lämpliga jobb, jobbsökaraktiviteter och behov av stöd från arbetsförmedlingen.

Val av program

Som tidigare beskrivits bedömer arbetsförmedlaren vilken typ av stöd den arbetssökande behöver utifrån den sökandes intressen, behov och förutsättningar samt arbetsmarknadens krav. De aktiva insatserna kan grovt sett delas in i matchningsåtgärder (förmedlings- och vägledningsinsatser), utbudspåverkande åtgärder (praktik, arbetsmarknadsutbildning) och efterfrågepåverkande åtgärder (subventionerad anställning, skyddat arbete).

Andelen arbetslösa som går i program i Sverige ökar med tiden i arbetslöshet:

0–3 månader:	5 procent
3–6 månader:	25 procent
6–12 månader:	35 procent
över ett år:	55 procent.

I Sverige finns fyra vägar till programdeltagande enligt OECD:s enkät:

1. obligatoriska regler: vanligt, främst för att aktivera ungdomar,
2. handlingsplaner: den vanligaste vägen,
3. beslut av förmedlaren: ganska vanligt, speciellt avseende arbetsmarknadsutbildning,
4. intresseanmälan från den arbetssökande: ganska vanligt avseende arbetsmarknadsutbildning och stöd till start av näringsverksamhet.

I 16 länder behöver inte deltagarna söka jobb under programtiden medan kraven är oförändrade i sju länder bland annat i Sverige.

OECD föreslår i sin nya jobbstrategi från år 2006 att deltagande i program ska vara obligatoriskt vid längre arbetslöshet. Man grundar det på att studier finner positiva effekter av programdeltagande på den sammanlagda arbetslösheten. Studier har även visat att stöd till jobbsökande och arbetsmarknadsutbildning ger positiva effekter (även om skapandet av offentliga jobb inte ökar individens jobbchanser). Dessutom finns en motiverande effekt i att programdeltagande är obligatoriskt efter en viss tid i arbetslöshet. Fyra länder har obligatoriskt deltagande efter en viss tid i arbetslöshet, däribland Sverige. I 13 andra länder finns det inget allmänt obligatorium att delta, men om en anvisning sker är den tvingande.

Förberedande utbildning och yrkesbedömning

Personer som är yrkesbestämda och står relativt långt från arbetsmarknaden kan anvisas till förberedande utbildning. Utredningen föreslog i kapitel 8 att endast insatser som förbereder för arbetsmarknadsutbildning eller arbete ska ingå bland de förberedande insatserna och benämnas *yrkesbedömning*. I dag finns även allmänförberedande insatser som motivationshöjande insatser, svenskundervisning för invandrare (sfi) samt allmän teori inom den förberedande utbildningen. Utredningen anser att dessa insatser mer hör till den allmänna processen i matchningsarbetet, alternativt det reguljära utbildningsväsendet.

Yrkesorientering och kunskapsvalidering kan på kort sikt leda till sysselsättning men även leda fram till ett beslut om arbetsmarknadsutbildning. Nivåtest syftar till att planera arbetsmarknadsutbildningen på ett effektivt sätt. Yrkessvenska förbereder för arbetsmarknadsutbildning eller arbete. Starta eget är en utbildning som förbereder till arbete som egenföretagare. Dessa insatser bör planeras direkt i anslutning till en arbetsmarknadsutbildning under rubriken yrkesbedömning.

Arbetsmarknadsutbildning

En arbetssökande kan utan att ha deltagit i förberedande utbildning anvisas till arbetsmarknadsutbildning. Arbetsmarknadsutbildning sker oftast som heltidsutbildning på dagtid. Hur den genomförs beror på många faktorer. Deltagarnas kunskaper och erfarenheter, yrkesinriktningen på utbildningen, tillgången till praktik samt lärarnas/handledarnas kompetens är omständigheter som har stor betydelse. I utbildningen bör man sträva efter att bygga på deltagarens tidigare kunskaper och erfarenhet och ge möjlighet till tankeutbyte och diskussion med andra i samma situation. Det är också viktigt att deltagarna själva är aktiva och tar ansvar för sitt lärande i samspel med andra och med läraren/handledaren.

Det kan finnas skäl att utveckla en mer flexibel uppläggningsform, särskilt för deltagare som har någon form av funktionshinder. Det kan bland annat ske genom att utbildning erbjuds under friare former, med individuell studietakt och geografisk obundenhet genom distansutbildning.

Det har blivit allt vanligare att arbetsplatsförlagd praktik ingår i utbildningen och att praktiken i vissa fall omfattar huvuddelen av utbildningen. Arbetsplatsförlagd utbildning är viktig av två skäl. För det första får deltagaren kontakt med en arbetsgivare som kan ha ett rekryteringsbehov, vilket i många fall leder till att personen får jobb. För det andra lär sig individen olika moment inom den aktuella yrkesutbildningen i en verklig produktionsmiljö.

Det är viktigt att den ansvariga handläggaren på förmedlingen upprätthåller kontakten med deltagaren under utbildningstiden och vid behov tillsammans med individen uppdaterar dennes handlingsplan. Mot utbildningens slut bör deltagaren uppmuntras att söka arbeten som är lämpliga mot bakgrund av utbildningens inriktning. Utbildningsanordnarens kontaktperson på arbetsförmedlingen ska genomföra kvalitetsuppföljning av utbildningen och den ansvarige för upphandlingen stämma av att anordnaren uppfyller vad man avtalat.

Utvärdering och uppföljning efter avslutad utbildning

Arbetsförmedlaren följer upp deltagarens erfarenheter efter avslutad utbildning. Dessutom görs uppföljningar med hjälp av statistik. Sedan år 2003 har personalen på arbetsförmedlingarna tillgång till ett lätthanterligt uppföljningssystem, vilket gör det möjligt att bevaka och följa upp deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. Med jämna mellanrum kompletterar AMS denna uppföljning med mer fördjupad information, ibland i form av utvärderingsstudier med en jämförelsegrupp.

Varje år genomför AMS också under andra kvartalet en enkätundersökning till deltagare som slutat en arbetsmarknadsutbildning. En del information som saknas i registerstatistiken får man svar på i enkätundersökningen. Ett problem är dock förekomsten av bortfall, vilket gör det svårt att med statistisk säkerhet bryta ned deltagarnas omdömen på lokal nivå.

Motsvarande enkätundersökningar saknas för deltagare i förberedande utbildning. Utredningen har därför genomfört en egen enkätundersökning till personer som deltagit i förberedande utbildning (se bilaga 3).

10.1.2 Sammanfattande slutsatser

Kvaliteten i arbetsmarknadsutbildningen, den förberedande utbildningen och yrkesbedömningen kan inte behandlas separat utan måste hanteras i sitt sammanhang. Vi har i detta avsnitt beskrivit arbetsförmedlingens arbete med arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning. För att säkerställa kvalitet i arbetet måste ett kontinuerligt utvecklingsarbete bedrivas. Egna erfarenheter och uppföljningar ska tas till vara liksom slutsatser och rekommendationer från externa aktörer. Internationella erfarenheter är viktiga att beakta. Ett system för kvalitetssäkring ska utvecklas. Regeringen bör följa arbetet utifrån rapporter från arbetsförmedlingen.

För att öka kvaliteten i både arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning anser vi att individen ska garanteras det stöd denne behöver i form av individuell handledning, vägledning m.m. under utbildningen. Vi vill också betona att utbildningsinsatserna ska ingå som en integrerad del i individens handlingsplan. Kontinuiteten är mycket betydelsefull, särskilt vid upphandling av externa tjänster i de olika stegen mot sysselsättning. Målen med de olika aktiviteterna ska vara tydliga. Uppföljning ska kontinuerligt ske så att handlingsplanen kan utvecklas och uppdateras.

Även om AMS sökandeundersökning visar att 85 procent har en handlingsplan finns det utrymme för förbättringar. Bland dem som hade en handlingsplan ansåg 30 procent att den inte gav ett bra eller ens ett ganska bra stöd vid jobbsökandet. Kvaliteten i handlingsplanerna bör därmed kunna förbättras. Utredningens enkät visar att enligt deltagarnas egna uppfattningar saknade närmare 30 procent en handlingsplan efter deltagande i förberedande utbildning, vilket kan tyckas anmärkningsvärt (se bilaga 3).

Den nya myndigheten Arbetsförmedlingen bör säkerställa att förmedlingspersonalen har tillräcklig information och väl utvecklade verktyg som stöd i sitt arbete. Det finns potential att förbättra kartläggningen av de arbetssökandes kompetens. Vid jämförelse med andra OECD-länder verkar Sverige inte ligga i framkant när det gäller användningen av instrument som profilering och targeting. Kompetensen hos arbetsförmedlarna är avgörande för att få kvalitet i verksamheten.

Jämförelsen med övriga OECD-länders användning av aktiveringsstrategier visar att Sverige använder sådana i stor utsträckning, men pekar på vissa utvecklingsområden, som användningen av profilering och targeting, där Sverige bör utveckla metoder och öka

användningen av dessa stöd. Ett annat område är arbetsförmedlingens arbete med individens jobbsökande. Som tidigare nämnts ställer man i Sverige inte särskilt stora krav på återrapportering av sökta jobb i jämförelse med andra länder. Det finns heller inget fastställt minimum för hur många jobb som ska sökas och anvisningar används relativt sällan. Enligt AMS sökandeundersökning ägnade de arbetssökande i genomsnitt åtta timmar per vecka åt att söka jobb under det tredje kvartalet år 2007, och i genomsnitt söktes åtta jobb per månad (AMS, 2007c). Som utredningen föreslagit i kapitel 9 bör åtminstone förberedande sökaktiviteter ingå i arbetsmarknadsutbildning.

En flexiblare uppläggning, både när det gäller arbetsmarknadsutbildning och i fråga om yrkesbedömning, är ett viktigt utvecklingsområde för att öka motivation och intresse hos deltagarna och därmed stärka kvaliteten i utbildningen. Vidare betonar utredningen vikten av att dessa båda program följs upp och utvärderas löpande.

10.2 Arbetsförmedlingens process från planering till genomförande av arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning

Utredningens förslag: Processen vid upphandling och genomförande av yrkesbedömning ska stramas upp och följa en bestämd strategi enligt den modell som gäller för arbetsmarknadsutbildning.

Utredningens bedömning: Vid urval till arbetsmarknadsutbildning är det viktigt att det sker en noggrann kartläggning av den presumtive deltagarens intressen, behov och förutsättningar och att arbetsförmedlingen tar hänsyn till och strävar efter att personer som anvisas till utbildningsinsatser ska vara motiverade.

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

I följande beskrivning, som ligger till grund för utredningens förslag och bedömning, pekar vi på möjligheter att förbättra och höja kvaliteten i arbetsförmedlingens process från planering till genomförande av arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning. Beskrivningen bygger på hur den vertikala processen enligt AMS i princip hittills har genomförts (se figur 10.1), även om den varierar i olika delar av landet beroende på skilda regionala och lokala förutsättningar.

10.2.1 Arbetsmarknadsutbildning

Sedan år 2000 har AMS strävat efter att implementera en enhetlig process som innehåller i princip alla inslag från analys av utbildningsbehov till dess att utfallet av utbildningarna är analyserade.

Planering av utbildning

Länsarbetsnämndernas prognoser är en väsentlig grundsten för att prioritera vilka yrkesutbildningar som ska upphandlas. Synpunkter hämtas i sin tur även in från branschorganisationer och fackliga organisationer som kompletteras med synpunkter från lokala arbetsgivare. Kontakter med arbetsmarknadens parter är viktiga för att få information om vad utbildningarna ska innehålla och hur de ska utformas.

Olika utbildningsanordnare har också erfarenhet av och information om vilka kunskaper som efterfrågas av arbetslivet. De kan emellertid finnas intresse hos enskilda utbildningsanordnare att överdriva behovet av utbildning för vissa deltagare i syfte att kunna sälja så mycket utbildning som möjligt. Vid planering av utbildning bör därför de som upphandlar bevaka att utbildningar inte blir mer omfattande än vad som krävs för att deltagarna ska bli attraktiva på arbetsmarknaden. I kapitel 8 har utredningen också föreslagit att tiderna i arbetsmarknadsutbildningen ska ses över i syfte att korta dem.

Rekrytering av deltagare

Utbildningar som upphandlats publiceras på AMS hemsida. Arbetssökande kan själva leta fram vilka utbildningar som erbjuds och vilka förutsättningar som gäller för respektive utbildning. Om en utbildning verkar intressant kan individen lämna en intresseanmälan hos sin handläggare. Genom att uppmana arbetssökande att anmäla intresse för en utbildning främjas motivation och egna val.

Urval av deltagare

Deltagarnas motivation och förkunskaper är av stor betydelse för att utbildningen ska fungera effektivt. Därför är det viktigt att kartlägga individens intressen, förutsättningar och behov inför ett beslut om eventuell anvisning till en arbetsmarknadsutbildning. Som komplement till intervjuer kan det även för många arbetssökande vara aktuellt att genomgå en test för att förmedlingen ska kunna bedöma individens kunskapsnivå.

Intervjuer för att stämma av motivationen hos en arbetssökande är också ett viktigt inslag i urvalsprocessen. Enligt AMS spelar deltagarnas motivation att delta i en utbildning en betydande roll. Personer som utan att vara motiverade anvisats till en utbildning avbryter oftare utbildningen än personer som är motiverade. Dessutom kan en passiv och negativ inställning från vissa deltagare förstöra för andra som ser utbildningen som en möjlighet. Av kapitel 4 framgår att motivationen bland deltagare i arbetsmarknadsutbildning var ganska hög. Även om det är ganska få personer som inte är motiverade och som mer eller mindre "tvingas" till en utbildning, kan dessa ha negativ inverkan på alla deltagares studieresultat och därmed möjligheter till jobb. Att främja frivillighet var något som vi också tog upp i vårt delbetänkande (SOU 2007:18) när det gäller utbildningsinsatser för ungdomar.

Under senare år har det blivit relativt vanligt att utbildningsanordnare och representanter för arbetsgivare närvarar i samband med arbetsförmedlingens urval av deltagare till arbetsmarknadsutbildning. Det är i för sig positivt, eftersom arbetsgivare har kunskap om ett yrke/yrkesområde och kan bidra till att avgöra om en sökande är lämplig för tänkt yrkesutbildning. Vi vill dock i detta sammanhang varna för att enskilda arbetsgivare kan få för stort

inflytande över vad utbildningen ska innehålla och att kostnader för vad som i praktiken skulle kunna betecknas som personalutbildning vältras över på staten.

Antagning till utbildning

Antagning till utbildning kan utformas på olika sätt. Oftast sker det genom *successiv antagning* av arbetssökande, dvs. individen kan börja utbildningen när en ledig plats uppstår. För att utnyttja utbildningsplatserna så effektivt som möjligt är det viktigt att utbildningsanordnaren i god tid meddelar arbetsförmedlingen när en vakans är på väg att uppstå.

Gemensamma *gruppintag* innebär att ett bestämt antal personer börjar och slutar en kurs vid samma tidpunkt. Gruppintag används när det finns ett uttalat utbildningsbehov inom ett visst yrkesområde och en tillräckligt stor grupp potentiella deltagare. I det sammanhanget vill vi lyfta fram vikten av att använda validering under utbildningens gång för att möjliggöra individuell anpassning och en förkortad utbildning för personer som ”går fort fram”.

En tredje form av antagning är att *enstaka utbildningsplatser* upphandlas för enskilda individer om utbildningsbehovet inte går att tillgodose på annat sätt. En skraddarsydd utbildning upphandlas ofta hos ett företag. I sådana fall är det viktigt att förmedlingen är observant på att utbildningen håller en hög kvalitet. Dessutom måste risken för att utbildningen kan betraktas som ett produktionsstöd för det aktuella företaget uppmärksammas och i förekommande fall förhindras.

Genomförande av utbildningen

Genomförandet av utbildningen ska regleras i ett avtal med utbildningsanordnaren. För att uppnå kvalitet i utbildningen bör utbildningen bygga på deltagarnas tidigare kunskaper och erfarenheter så att de tillåts påverka utbildningens innehåll och uppläggning. Möjlighet att utbyta erfarenheter deltagare emellan bör finnas och utbildningen bör medverka till att öka deltagarnas självförtroende och deras personliga och sociala utveckling.

I kapitel 3 har vi gett exempel på arbetsmarknadsutbildningar där partsorganisationer fått ett omotiverat stort inflytande på

utbildningars innehåll och längd. Vi har också i samma kapitel kunnat konstatera att utbildningar i vissa fall väsentligt överstiger sex månader, särskilt inom vissa yrkesområden som har starka yrkesnämnder men att det även förekommer inom området vård och omsorg. Långa utbildningar som i stort motsvarar gymnasieskolans utbildningar ska inte genomföras som arbetsmarknadsutbildning. Därför har utredningen föreslagit att tiderna i arbetsmarknadsutbildning ska ses över och kortas (se vidare kapitel 8).

Uppföljning

Sedan år 1996 har Arbetsmarknadsverket genomfört kvalitetsuppföljningar av upphandlade utbildningar. Deltagarna svarar på frågor som berör utbildningens innehåll och miljö, pedagogik, handledning, läromedel samt om den information som föregick utbildningen. Enkätresultaten används framför allt av länsarbetsnämnderna som underlag för kommande upphandlingar. Vi vill betona vikten av att kvalitativa uppföljningar görs, dels för att få reda på deltagarnas upplevelser av utbildningen, dels som kvalitetskontroll av utbildningsanordnare.

10.2.2 Förberedande utbildning/yrkesbedömning

De *yrkesförberedande kurserna* inom förberedande utbildning upphandlas ofta i samband med upphandling av arbetsmarknadsutbildning. De är målinriktade och tester/intervjuer av arbetssökande görs för att ta reda på fallenhet och personliga egenskaper. Någon form av validering förekommer i vissa län, mer sällan i andra län. För yrkesförberedande inslag i förberedande utbildning ställs krav i förfrågningsunderlaget på att arbetsmarknadsnära moment ska ingå i utbildningen. Upphandlingen sker oftast i form av ramavtal, dvs. kontoren har kunnat avropa mot befintligt utbud av kursplatser. Vid rekrytering till rent yrkesförberedande utbildningsinslag används mer rigorösa rekryteringsförfaranden, liknande vad som gäller vid upphandling av arbetsmarknadsutbildning.

Allmänförberedande kurser har ett brett perspektiv. Här ingår bland annat kärnämnen, motivationshöjning och grundläggande IT-kunskaper. Arbetsförmedlingskontoren initierar oftast utbild-

ningen via kontaktgrupper. Fokus ligger mer på individens behov än efterfrågan på arbetskraft.

10.2.3 Sammanfattande slutsatser

Tidigare i detta betänkande (kapitel 8) har vi bland annat beskrivit hur samverkan kring planering och organisering av arbetsmarknadsutbildningen kan utvecklas vidare i den nya myndigheten Arbetsförmedlingen. Syftet är att få ett bättre utnyttjande av samhällets resurser, samtidigt som det innebär att kvaliteten i utbildningen höjs.

En utförlig beskrivning av förberedande utbildning gavs i kapitel 5, där utredningen har synpunkter på kvaliteten i den förberedande utbildningen och bland annat tagit upp brister i handledning och vägledning (se vidare i avsnitt 5.5). I kapitel 8 har utredningen lämnat förslag till omstrukturering av den förberedande utbildningen, som bland annat innebär att all förberedande utbildning ska vara upphandlad. Detta avser både yrkesbedömning och övriga delar av nuvarande förberedande utbildning som blir kvar inom programmet förberedande insatser. Utredningen anser att processen vid upphandling och genomförande av yrkesbedömning och resterande förberedande utbildning ska stramas upp och följa samma strategi som gäller för arbetsmarknadsutbildning.

Förutom individens intressen, behov och förutsättningar vill vi betona att det är viktigt att arbetsförmedlingen också tar hänsyn till dennes motivation vid anvisning till ett program och uppmanar arbetssökande som bedöms lämpliga att anmäla intresse för en viss utbildning. Motiverade deltagare som aktivt deltar och engagerar sig i utbildningen bidrar till att höja utbildningens kvalitet.

Vi har tidigare i betänkandet belyst hur olika aktörer vid sidan av AMS på olika sätt spelar en viktig roll vid planering av arbetsmarknadsutbildning. Kontakter med arbetsgivare och arbetsmarknadens parter är viktiga för att arbetsmarknadsutbildningarna ska utformas och ges ett innehåll som svarar mot arbetsmarknadens behov. Lokala arbetsgivare bör användas för att kunna erbjuda praktik och utbildningsmoment som är företagsförlagda. Samtidigt måste detta balanseras så att enskilda arbetsgivare inte får för stort inflytande på innehållet i utbildningen och urvalet av deltagare.

En annan risk som utredningen vill lyfta fram är att utbildningsanordnare överdriver behovet av utbildning för enskilda deltagare i syfte att sälja så mycket utbildning som möjligt.

10.3 Betyg eller certifikat efter avslutad arbetsmarknadsutbildning

Utredningens förslag: Den nya myndigheten Arbetsförmedlingen ges i uppdrag att utfärda riktlinjer för att intyg, som tas fram under medverkan av berörda branscher, ska utfärdas efter slutförd arbetsmarknadsutbildning. I uppdraget ska ingå att utforma en nationell mall för intygen.

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

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

Utredningens bedömning: Det ska vara möjligt att genom validering under deltagande i och efter genomgången arbetsmarknadsutbildning få ett certifikat eller yrkesbevis som är godkänt av berörd bransch/yrkesnämnd.

För att höja kvaliteten i arbetsmarknadsutbildning och öka arbetsgivares intresse för att anställa personer som deltagit i en arbetsmarknadsutbildning, anser utredningen att nationellt giltiga intyg ska vara obligatoriska efter slutförd arbetsmarknadsutbildning. När intygen utformas är det viktigt att detta sker i samråd med branschföreträdare och att tydliga kunskapsmål anges för utbildningen. Under förutsättning att deltagaren har uppnått av branschen godkända yrkeskunskaper ska det också vara möjligt att genom validering under deltagande i och efter genomgången arbetsmarknadsutbildning få ett certifikat eller yrkesbevis som är godkänt av berörd bransch/yrkesnämnd. Vidare anser utredningen att det är önskvärt att ett certifieringssystem för utbildningsanordnare ska tas fram. I det följande redovisar vi det underlag som ligger till grund för utredningens förslag och bedömning.

10.3.1 Ökad aktualitet för frågan om betyg och certifikat

Enligt direktiven ska utredningen ta ställning till om införandet av någon form av betyg eller certifikat kan förbättra kvaliteten i utbildningen. Utredningen ska också bedöma vilken betydelse betyg eller certifikat har för anställbarheten hos personer som deltagit i en arbetsmarknadsutbildning.

Samhällets och individernas utbildningsnivå ses i dag som en viktig tillväxtfaktor. Betyg⁵ eller certifikat för att dokumentera kunskaper kan vara viktiga för att den enskilde ska kunna behålla sitt jobb eller ta sig in på arbetsmarknaden.

Frågan om betyg och certifiering av kunskaper togs upp av den tidigare utredningen om arbetsmarknadsutbildning (Ds 2000:38). I skrivelsen konstateras att bilden av den kvalitetssäkring av yrkesfärdigheter som gavs i samband med arbetsmarknadsutbildning var mycket splittrad. Kunskaperna beskrevs främst genom särskilt utformade utbildningsbevis från varje enskild utbildningsanordnare eller genom att yrkesbevis utfärdats enligt fastställda branschkrav.

Arbetsgruppen uttalade att en enhetlig norm sannolikt skulle underlätta marknadens bedömning av de kunskaper som personer uppnått i en arbetsmarknadsutbildning. Samtidigt betonade arbetsgruppen att det skulle vara ytterst svårt att utfärda certifikat på central nivå för yrkeskunskaper på en dynamisk arbetsmarknad. Risken som man såg var att ett statligt system för certifiering av yrkesfärdigheter, som uppnåtts inom ramen för en arbetsmarknadsutbildning, skulle bli stelt och inte kunna anpassas efter arbetsmarknadens behov i tillräcklig utsträckning. Mot denna bakgrund föreslog arbetsgruppen att det inte skulle ske någon statlig certifiering av yrkeskunskaper efter avslutad arbetsmarknadsutbildning.

Situationen är ungefär densamma i dag. Det finns inte något generellt krav på att deltagare ska få ett betyg eller intyg efter avslutad arbetsmarknadsutbildning. Dokumentationen av individens kunskaper sker oftast genom att utbildningsanordnaren utfärdar någon form av intyg efter slutförd utbildning. Denna dokumentation följer inte någon fastställd modell utan utfärdas utifrån anordnarens uppfattning om vad som ska ingå i intyget. I de fall en person uppnår yrkeskunskaper enligt fastställda branschkrav kan utbildningsbevis som har generell giltighet utfärdas.

⁵ Med betyg avser utredningen betyg enligt gällande betygssystem inom det offentliga skolväsendet. Certifikat eller yrkesbevis utfärdas av branschorganisationer och yrkesnämnder.

10.3.2 Enkät till yrkesnämnder/branschföreträdare och arbetsgivare angående betyg/certifikat efter avslutad arbetsmarknadsutbildning

Av direktiven framgår att utredningen bland annat ska kartlägga arbetsgivares syn på betyg och certifikat. I juni 2007 sände utredningen i samverkan med Valideringsdelegationen ut en enkät till ett antal företrädare för yrkesnämnder och branschföreträdare samt till ett urval arbetsgivare inom olika yrkesområden.

Utredningen har inte haft möjlighet att genomföra en heltäckande undersökning. Enkätstudien är av explorativ karaktär och det är inte möjligt att utifrån det begränsade urvalet dra några långtgående slutsatser. Enkätstudien följdes upp av en hearing⁶ i september 2007 för att få ytterligare underlag till ställningstaganden avseende frågor om betyg eller certifikat.

Redovisning av enkät

Enkäten sändes ut till 36 företrädare för yrkesnämnder och branscher och besvarades av 27 personer. Till ett urval små, medelstora och stora företag sändes 36 enkäter ut och besvarades av 22 personer. Det största bortfallet bestod av små och medelstora företag.⁷

⁶ Program och deltagarlista se bilaga 6.

⁷ Från arbetsgivare inom företrädesvis verkstadsindustrin i Gävleborgs län har 10 enkätsvar sänts in per post, vilka inte finns med i sammanställningen. Samtliga är övervägande positiva till de tre första frågorna (se tabell 10.1). På den sista frågan svarade två nej.

Tabell 10.1 Arbetsgivares och Yrkesnämnders syn på yrkesexamina och betyg efter avslutad arbetsmarknadsutbildning, svar i procent

Arbetsgivare/företag	Bör a-utbildn. kopplas till en nationell yrkesexamen fastställd i samverkan med branscherna	Bör nationellt giltiga yrkesexamina vara ett mål för a-utbildning	Bör betyg motsv. betyg i reguljär utbildning ges efter a-utbildning	Bör a-utbildning anpassas till europeisk standard
Ja	91	68	64	45
Nej	0	18	18	23
Inga synpunkter	9	14	18	32
Branschföreträdare/-yrkesnämnder				
Ja	74	56	33	54
Nej	11	29	45	31
Inga synpunkter	15	15	22	15

I det följande skiljer vi på resultaten för *arbetsgivare* och *branschföreträdare*.

En klar majoritet av arbetsgivarna är positiva till att arbetsmarknadsutbildningar kopplas till en nationell yrkesexamen som är fastställd i samverkan med branschen. Ungefär två tredjedelar anser att nationella yrkesexamina borde vara ett mål för alla arbetsmarknadsutbildningar, medan färre än hälften menar att arbetsmarknadsutbildning bör anpassas till en europeisk standard.

På frågan om betyg bör ges efter avslutad arbetsmarknadsutbildning är majoriteten positiv. Det är enbart stora företag som svarar nej. Något förvånande är att förhållandevis många företrädare för stora företag är negativa till eller har angett svarsalternativet inga synpunkter på frågan om arbetsmarknadsutbildning bör anpassas till en europeisk standard. Ett rimligt antagande kunde vara att stora företag, som också ofta har verksamhet i andra länder, skulle ha intresse av att personer som deltagit i en arbetsmarknadsutbildning är gångbara på en internationell arbetsmarknad.

Generellt tycks det bland *branschrepresentanterna* finnas ett stort intresse för att arbetsmarknadsutbildningar ska vara kopplade till en nationell yrkesexamen och att den ska fastställas i samverkan med branschen. Drygt hälften anser att nationellt giltiga examina borde vara ett mål för arbetsmarknadsutbildningar. Det tycks inte finnas samma positiva syn på att betyg ska ges efter slutförd arbetsmarknadsutbildning. I just denna fråga har knappt en fjärdedel inte lämnat några synpunkter och nästan hälften svarat nej.

Drygt hälften anser att arbetsmarknadsutbildningar bör anpassas till en europeisk referensram för kvalifikationskrav och knappt en tredjedel svarar nej.

Vi kan konstatera att arbetsgivarrepresentanterna är betydligt mer positiva än branschföreträdarna till att arbetsmarknadsutbildning kopplas till en nationell yrkesexamen och att betyg ska ges efter avslutad arbetsmarknadsutbildning. Detta kan tyda på att tilltron till eller acceptansen för att utgå från betygssystemet i det offentliga skolväsendet när det gäller arbetsmarknadsutbildningen är betydligt större bland arbetsgivare än bland centrala branschföreträdare.

Arbetsgivarrepresentanterna är också mer positiva till att nationellt giltiga yrkesexamina borde vara ett mål för arbetsmarknadsutbildningar. På frågan om man anser att arbetsmarknadsutbildningar bör anpassas till en europisk referensram för kvalifikationskrav är skillnaderna i uppfattningarna mellan arbetsgivare och branschrepresentanter relativt liten. Branschrepresentanter är mer positiva (54 procent) till en europisk standard jämfört med företagsrepresentanterna (46 procent).

Hearing

Vid hearingen redovisades kort resultatet av enkäten som inledning till efterföljande diskussion. Nedan sammanfattas kort synpunkter som framkom.

Från vissa branscher, som är välorganiserade, framfördes att de har kontakt med länsarbetsnämnder och förser dessa med information om behov av arbetskraft och innehåll i utbildningar som underlag för upphandling. Andra branscher skulle behöva utveckla sitt engagemang. Förslag ställdes om att tillskjuta medel till branscher för att de ska kunna bilda yrkesnämnder eller liknande och i och med det utveckla sin medverkan i planeringsprocessen kring arbetsmarknadsutbildning. Flera av de närvarande ansåg att varje bransch måste kunna tala om vilka krav som ställs inom respektive bransch och att det är viktigt att bygga upp system som hänger ihop. Från arbetsgivarhåll betonades att behoven skiljer sig mellan stora och små företag.

När det gäller frågan om betyg eller certifikat efter slutförd arbetsmarknadsutbildning var majoritetens inställning att betyg är viktigast för individen. För arbetsgivare är det av större betydelse

att det finns ett dokument som visar vilka yrkeskunskaper en person har fått genom utbildningen. Utan angivande av kunskapsnivå ansågs dokumentationen inte ha någon större betydelse. Från flera håll framhölls att för arbetsgivaren finns det många andra alternativ att skaffa sig information om individens kompetens, t.ex. genom att erbjuda praktik, provanställning eller arbetsplatsförlagd utbildning. Man underströk också vikten av att utveckla valideringsmetoder i syfte att förkorta tiden i arbetsmarknadsutbildning och fastställa personens kunskaper samt dokumentera dessa på ett sätt som det går att bygga vidare på.

En ny fråga, som togs upp vid hearingen och som det i princip rådde enighet om, var behovet av att kvalitetssäkra utbildningsanordnare genom att utveckla ett certifieringssystem. Ett sådant certifieringssystem skulle enligt de synpunkter som framfördes omfatta yrkesutbildning i det offentliga utbildningsväsendet och övriga utbildningsanordnare av yrkesutbildning.

10.3.3 Arbetsgrupp om rätten att sätta och utfärda betyg

Under år 2005 har en arbetsgrupp inom Regeringskansliet utrett möjligheter för enskilda utbildningsanordnare att sätta och utfärda betyg och intyg enligt de regler som gäller för det offentliga skolväsendet för vuxna. Arbetet presenterades i en departementskrivelse i september 2005 (Ds 2005:35).

Arbetsgruppen konstaterar att länsarbetsnämndernas upphandling av arbetsmarknadsutbildningar i vissa fall bestod av sådana utbildningar som bedrevs enligt nationella kursplaner för gymnasial vuxenutbildning. Detta gav den kommunala vuxenutbildningen en konkurrensfördel, eftersom betyg endast kan utfärdas av en kommun eller ett landsting i egenskap av huvudman för det offentliga skolväsendet för vuxna. Vidare påpekar arbetsgruppen att det förekom ett efterfrågeöverskott på betygsgivande utbildning. Hur stor omfattningen var av efterfrågan på betygssatt arbetsmarknadsutbildning saknade arbetsgruppen uppgifter om.

Enligt arbetsgruppen uppgav flera utbildningsanordnare att länsarbetsnämnder och försäkringskassor i sina förfrågningsunderlag ofta hade önskemål om att de studerande skulle få betyg, vilket också enskilda deltagare frågade efter. I praktiken har olika lösningar skapats, som inneburit möjligheter att erbjuda och genomföra arbetsmarknadsutbildningar som leder till betyg för del-

tagarna. Enligt arbetsgruppen har det medfört att en subkultur uppstått som på olika sätt försöker tillgodose efterfrågan på betyg.

De praktiska lösningar som växt fram tillgodoser, enligt arbetsgruppens bedömning, inte på ett tillfredsställande sätt utbildningens kvalitet och likvärdighet och de studerandes rättsäkerhet.

Dessutom är lösningarna i många fall inte förenliga med gällande regelverk.

För närvarande pågår utredningen *En fristående vuxenutbildning* (Dir. 2007:32). Om fristående vuxenutbildningsenheter införs kommer dessa att ha rätt att utfärda betyg enligt det betygssystem som gäller inom det offentliga skolväsendet. För arbetsmarknadsutbildningar innebär det att i de fall dessa upphandlas av fristående vuxenutbildningsenheter kan betyg sättas enligt gällande betygssystem i det offentliga skolväsendet. Enligt nuvarande bestämmelser är det endast kommunerna och landstingen som, tillsammans med Nationellt Centrum för flexibelt lärande (CFL) och Liber Hermods AB, har rätt att sätta betyg och att utfärda betyg och intyg.

10.3.4 Sammanfattande slutsatser

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

När det gäller införande av betyg eller certifikat efter slutförd arbetsmarknadsutbildning anser vi att det inte finns tillräckligt

starka skäl för ett sådant förslag. Resultatet av enkäten och de synpunkter som framfördes vid hearingen var inte samstämmiga. Där emot rådde stor enighet om att det ska finnas dokumentation som tydligt visar vad utbildningen har innehållit och vilka yrkeskunskaper en person, som deltagit i en arbetsmarknadsutbildning, har uppnått. Det har inte framkommit synpunkter, som styrker att införandet av betyg – motsvarande vad som utfärdas i det offentliga skolväsendet, eller nationell certifiering av kunskaper och kompetens efter avslutad arbetsmarknadsutbildning – skulle vara den bästa lösningen.

Utredningen anser att arbetsmarknadsutbildning bör ha tydliga kunskapsmål och beskrivningar över vad som ska ingå. Mål och delmål som anges ska vara tydliga och gå att följa upp och utvärdera. Vidare ska det vara obligatoriskt att intyg enligt en nationell modell utfärdas efter slutförd arbetsmarknadsutbildning. Medverkan av branschföreträdare för berörda yrkesområden ska ske när intygen tas fram.

Den nya myndigheten Arbetsförmedlingen bör ges i uppdrag att i samband med anbudsförfrågan till en utbildningsanordnare ställa som krav att anordnaren ska utfärda intyg enligt den mall som myndigheten tagit fram.

Utredningen har i kapitel 8 lyft fram vikten av att utveckla valideringsinstrument för att synliggöra en individs kompetens och förkorta vägen till arbete. Validering mot ett visst yrkesområde kan leda till att en arbetsgivare direkt kan rekrytera arbetskraft, ett effektivare resursutnyttjande helt enkelt. Om det under tiden som en person deltar i arbetsmarknadsutbildning visar sig att deltagaren har mer kunskaper än vad som framkommit innan utbildningen startade, ska det vara möjligt att genom validering få kunskaperna prövade mot certifikat eller yrkesbevis som är godkända av berörd bransch/yrkesnämnd efter slutförd utbildning.

En fråga för framtiden är om fristående vuxenutbildningsenheter införs och i vilken omfattning dessa kommer att anordna yrkesutbildningar. På sikt kan det komma att leda till att betyg enligt gällande betygssystem kan ges efter en avslutad arbetsmarknadsutbildning, under förutsättning att utbildningen upphandlas av en fristående vuxenutbildningsenhet och följer fastställda kursplaner.

Den nya frågan som kom upp vid hearingen om behov av att kvalitetssäkra utbildningsanordnare ser vi som mycket intressant. Frågan är av sådan omfattning att vi förordar att en utredning tillsätts som får i uppdrag att föreslå hur kvalitetssäkring av utbildningsanordnare kan ske i olika steg och hur ett certifieringssystem för utbildningsanordnare kan utformas. Ett sådant system ska kunna omfatta utbildningsanordnare i det offentliga utbildningsväsendet och övriga anordnare av yrkesutbildning. Branschföreträdare från olika yrkesområden bör medverka i utredningsarbetet.

11 Styrning av utbildningsinsatser inom arbetsmarknadspolitiken

Under 1990-talet var det relativt få deltagare som fick arbete efter arbetsmarknadsutbildning. Efter införandet av det så kallade 70-procentsmålet år 1999 stärktes resultaten avsevärt. Målet fick ett stort genomslag i arbetsförmedlingarnas sätt att arbeta med arbetsmarknadsutbildningen. Såväl behovsanalys, upphandling, rekrytering av deltagare och uppföljning genomfördes på ett betydligt mer omsorgsfullt sätt. Baksidan av myntet var att antalet deltagare sjönk betänkligt och det framfördes misstankar om att arbetsmarknadsutbildningen endast gjordes tillgänglig för arbetssökande som ändå hade goda chanser att komma in på arbetsmarknaden. Regeringen övergav 70-procentsmålet redan år 2004, men AMS valde att fortsätta använda målet internt. Inför år 2008 har dock även AMS aviserat att målet upphör och att utfallen efter arbetsmarknadsutbildning fortsättningsvis kommer att följas med indikatorer.

Den förberedande utbildningen har inte varit föremål för något kvantitativt mål, men har av regeringen hela tiden antagits vara ett viktigt verktyg för att förbereda deltagarna inför arbetsmarknadsutbildning. I praktiken har dock andelen övergångar varit mycket begränsad.

Sammanläggningen av AMS och länsarbetsnämnderna medför betydande organisatoriska förändringar som kan få konsekvenser för arbetsmarknadsutbildningen. Då länsarbetsnämnderna upphör försvinner även det gemensamma ansvaret på regional nivå för behovsanalys, beställning och upphandling av utbildningsinsatser. Dessa uppgifter kommer att delas upp på olika ansvarsområden och på andra nivåer i den nya organisationen. För att omställningen ska fungera väl ställer det stora krav på kommunikation och logistik.

I detta kapitel ska vi behandla några lämpliga resultatindikatorer för arbetsmarknadsutbildning och utredningens föreslagna yrkesbedömning som skulle ersätta 70-procentsmålet. Först ska vi

emellertid diskutera arbetsmarknadsutbildningens dimensionering i förhållande till konjunkturcyklerna samt de regelmässiga och ekonomiska förutsättningarna.

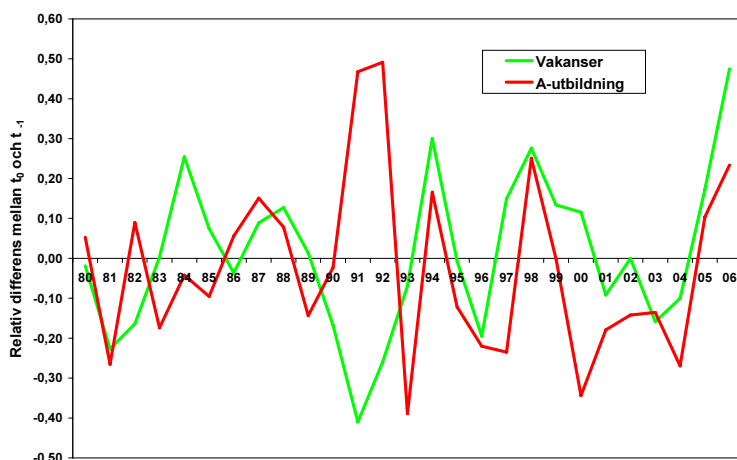
11.1 Verksamhetens ramar

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

11.1.1 Konjunkturcykler och arbetsmarknadsutbildning

I utredningens delbetänkande (SOU 2007:18) diskuterades kortfattat arbetsmarknadsutbildningens dimensionering i förhållande till konjunkturerna. Den traditionella synen att omfattningen av aktiv arbetsmarknadspolitik ska utvecklas kontracykliskt med konjunkturen har till stora delar frångåtts sedan mitten av 1990-talet. Regeringen beslöt till exempel om ökade resurser för arbetsmarknadspolitiska program inför högkonjunkturår som 2000 och 2006, medan medelstilledningen minskade år 2003 då konjunkturen var relativt svag. Antalet personer i arbetsmarknadsutbildning har varierat procykliskt med efterfrågan på arbetskraft sedan millennieskiftet (se figur 11.1). AMS och regeringens argument för denna utveckling har varit att arbetsmarknadsutbildningen skulle svara upp mot ökad efterfrågan på arbetskraft. De låga volymerna i svaga konjunkturlägen motiveras av att det är svårt att identifiera när och inom vilka områden bristsituationer uppkommer.

Figur 11.1 Utveckling av vakanser och antal deltagare i arbetsmarknadsutbildning 1980-2006 uttryckt som procentuell förändring mellan år till år



Källa: AMS.

Utredningen har förståelse för denna argumentation, men anser inte att den bidrar till en tillfredsställande effektivitet i resursanvändningen. Det är självfallet svårt att förutse förändringar i arbetskraftsefterfrågan i generell bemärkelse. Dessutom utvecklas inte konjunkturfaserne enhetligt mellan olika branscher. Ett första tecken på en konjunkturuppgång identifieras vanligtvis genom ökad ordergång hos företagen. Det innebär inte nödvändigtvis att sysselsättningen stiger eftersom många företag kan öka produktionen genom att öka sitt kapacitetsutnyttjande. Rekryteringsbehoven ökar först när kapacitetstaket är nått, vilket sker med en tidsfördröjning efter begynnande högkonjunktur. Många företag, i synnerhet underleverantörer inom industrin, har på grund av sin marknadsposition kort framförhållning, vilket innebär att när rekryteringsbehov väl är identifierade, så behövs personal med relativt kort varsel. Vid den tidpunkten är det emellertid sent att börja planera upphandling och genomförande av arbetsmarknadsutbildning. Ordergången kulminerar innan företagen hinner rekrytera den personal de behöver.

En annan aspekt som utredningen också framhöll i delbetänkandet var att alternativkostnaden för att utbilda arbetslösa i högkonjunktur är hög jämfört med i lågkonjunktur då sysselsättningsmöjligheterna är sämre. Detta argument går dock att parera genom att rikta utbildningsinsatserna till arbetssökande som annars inte skulle få arbete. Med den starka fokusering på bristyrken och kvantitativa mål som varit, styrs emellertid verksamheten mot att relativt starka grupper av arbetssökande kommer ifråga för insatserna.

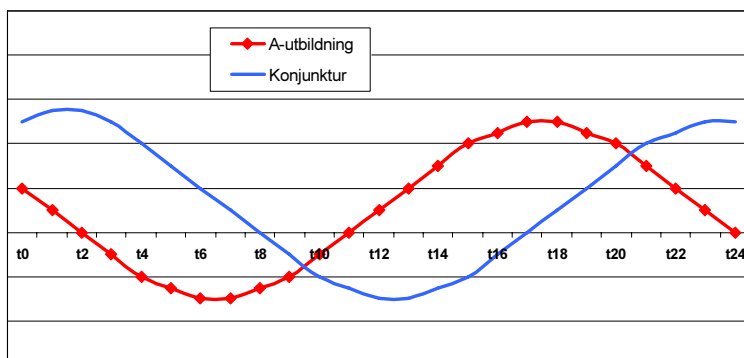
Kluve m.fl. (2005) behandlar frågan om arbetsmarknadsutbildningen är mer eller mindre effektiv i olika konjunkturlägen. De skriver att man inte kan dra någon klar slutsats om det finns ett direkt samband mellan konjunkturcykeln och effektiviteten, eller vilken riktning detta samband skulle ha. Vissa studier visar på ett procykliskt mönster medan andra pekar på det motsatta.

En annan översikt om utvärderingar av aktiv arbetsmarknadspolitik av Dar och Tzannatos (1999) hävdar att effekten av arbetsmarknadsutbildning för långtidsarbetslösa är starkt beroende av konjunkturläget. Utbildningen är mer effektiv när ekonomin expanderar.

Det råder således delade meningar om hur arbetsmarknadsutbildningen bör dimensioneras i olika konjunkturlägen. Utredningen kan dock konstatera att planeringen av utbildningsinsatser inom arbetsmarknadspolitiken troligen har försvårats av att konjunkturcyklerna under de senaste tio åren har tenderat att vara relativt långa. En koncentration av utbildningsinsatser till konjunktursvackor riskerar att leda till dålig träffsäkerhet. Dels är det svårt att i en konjunkturedgång identifiera var de kommande bristerna uppstår, dels kan en utdragen konjunktursvacka fördröja behovet av nyanställningar. Nyutbildade arbetssökande riskerar därmed att inte få någon avkastning på sin arbetsmarknadsutbildning.

Utredningen förordar att dimensioneringen av antalet deltagare i yrkesbedömning och arbetsmarknadsutbildning ska föregå konjunkturen med ungefär ett år. Neddragning av volymer ska inträffa innan konjunkturen nått sin kulmen och accelerera före nästa konjunkturuppgång. I figur 11.2 försöker vi illustrera lämpliga fluktuationer.

Figur 11.2 Dimensionering av arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning relativt konjunktursvängningarna.
(Tidsintervallen i figuren illustrerar kvartal)



11.1.2 Politik och regelverk

Ramarna för att bedriva aktiv arbetsmarknadspolitik avgörs primärt på politisk nivå. Riksdagen beslutar om lagar och medelstilldelning och operativa myndigheter måste anpassa sin verksamhet efter dessa. Arbetsmarknadspolitiken präglades under flera decennier av regelstyrning, dvs. ett omfattande regelverk fastställt av uppdragsgivaren (regeringen) och ett centraliserat beslutsfattande (AMS). I slutet av 1980-talet ökade kraven på effektivitet, flexibilitet och differentiering, vilket utmynnade i bantade regelverk och delegering av beslut och resurser till regional och lokal nivå. Regelverket utökades i stället vertikalt, i bemärkelsen att flera nivåer tillkom. Myndigheten kunde själv komplettera regelverket genom att precisera bestämmelser och normer.

Riksdagen fattar beslut om lagar som är utformade på en övergripande nivå och syftar till att sätta en ram för förordningstexterna. Lagen nämner inte något om enskilda program, exempelvis arbetsmarknadsutbildning. Regeringen utfärdar och ändrar *förordningar* som arbetsmarknadsmyndigheten är ålagd att följa. Dessa kan betraktas som det regelutrymme som arbetsförmedlingarna har att röra sig inom. Här beskrivs exempelvis strukturen och innehållet i de arbetsmarknadspolitiska programmen och hur dessa får användas. Texten om arbetsmarknadsutbildning är relativt kortfattad och anger i huvudsak att den ska vara yrkesinriktad.

AMS styrelse kan komplettera förordningstexterna med *föreskrifter* som preciserar länsarbetsnämndernas uppdrag. Ett exempel på föreskrift är att upphandling av utbildning ska baseras på efterfrågan på arbetskraft. Generaldirektören på AMS kan via *allmänna råd* ange normer som arbetsförmedlingarna bör följa. De är således inte tvingade, men starka skäl ska finnas för att bortse från dessa. Det kan exempelvis röra sig om utnyttjandet av myndighetens mallar för förfrågningsunderlag och avtal i samband med upphandling av utbildningsinsatser. Under senare år har AMS även utvecklat särskilda metoder kopplade till arbetsförmedlingens tjänsteutbud. Även om dessa inte har samma formella status som föreskrifter eller allmänna råd, kan de betraktas som en policy som arbetsförmedlingarna ska följa. En sådan metod gäller urvalet av deltagare till arbetsmarknadsutbildning, där det nämns att "arbetsförmedlaren ska bedöma att den arbetssökande har förutsättningar att klara av utbildningen men också bedöma för vilka arbetsökande som insatserna får störst effekt".

11.1.3 Medelstildelning och finansiering

Arbetsmarknadsverkets anslag för köp av utbildning och aktivitetsstöd reglerar i hög grad omfattningen av utbildningsinsatserna inom arbetsmarknadspolitiken. Neddragningar i medelstildelningen är oftast av den storleken att volymminskningar blir oundvikliga. Möjligheten att mildra volymnedgången genom minskade styckkostnader är begränsad. Kostnaderna för aktivitetsstöd påverkas av hur stor andel av deltagarna som är anslutna till någon akassa och vilken ersättningsnivå de har. Om arbetsförmedlingen ökar andelen deltagare som inte har a-kassemedlemskap, sjunker styckkostnaden för aktivitetsstöd. Styckkostnaden för kurskostnader kan påverkas av förändrad utbildningsmix (mindre kostnadskrävande yrkesutbildningar) och pressade priser (utnyttjande av konkurrenssituationen mellan utbildningsanordnarna).

Planeringen för verksamheten försvåras om medelstildelningen fluktuerar kraftigt mellan budgetåren och ännu mer om villkoren förändras under ett budgetår. En kraftig ökning av medel från ett budgetår till ett annat innebär att arbetsförmedlingarna måste upphandla fler leverantörer och ställa om till mer generösa urvalskriterier vid rekrytering av deltagare. Oftast är dock problemet det omvända, dvs. att regeringen drar in pengar under budgetåret,

vilket innebär att pågående utbildningsinsatser går om intet. Det senare påverkar både individer och utbildningsleverantörer.

11.2 Verksamhetsstyrning

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

Regeringen övergav den konkreta målstyrningen av arbetsmarknadsutbildning i regleringsbrevet inför verksamhetsåret 2004. AMS fortsatte använda 70-procentsmålet som ett internt verksamhetsmål, men har inför budgetåret 2008 aviserat att målet kommer att överges i den nya myndigheten Arbetsförmedlingen. I stället avser man att följa arbetsmarknadsutbildningen med indikatorer.

Utredningens uppfattning är att det är ett riktigt beslut att överge målet. Den åsyftade uppstramningen av arbetsmarknadsutbildningen är sedan länge uppnådd och en vidare tillämpning av målet skulle sannolikt medföra negativa effekter i form av kortsiktig volymanpassning och selektiv rekrytering av deltagare med relativt goda förutsättningar på arbetsmarknaden.

En närmare diskussion om konsekvenserna av 70-procentsmålet återfinns i bilaga 7.

11.2.1 Indikatorer

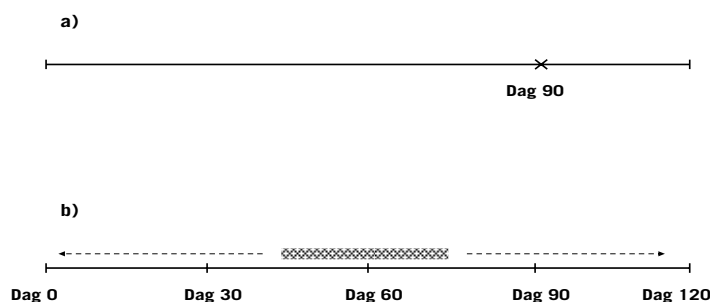
Mot bakgrund av att 70-procentsmålet fick ett sådant genomslag är det troligt att arbetsförmedlingarna kommer att präglas av det borttagna målet även den närmaste tiden framöver. På lång sikt är det dock viktigt att omsorgen kring arbetsmarknadsutbildningen bibehålls så att den inte återigen börjar användas godtyckligt som

under 1990-talet. Utfall i form av sysselsättningsgrad, kostnads-effektivitet och olika kvalitativa aspekter bör uppmärksammas för att få en nyanserad bild av hur väl arbetsmarknadsutbildningen fungerar. Denna information bör i sin tur kommuniceras såväl centralt som lokalt på Arbetsförmedlingen.

Mättidpunkt

Utredningen anser att en indikator som mäter utfall en fastställd dag inte ger en rättvisande bild av hur framgångsrik utbildningen har varit. En sådan mätmetod tar inte hänsyn till en anställnings varaktighet och är dessutom mycket känslig för när anställningen inträffar. Utredningen anser därför indikatorn bör mäta förekomsten av arbete under en sammanhängande period av minst 30 dagar under en flytande fyramånadersperiod närmast efter avslutad arbetsmarknadsutbildning. Figur 11.3 visar hur utfallet mäts enligt metod a) 70-procentsmålet och enligt metod b) den föreslagna mätmetoden.

Figur 11.3 Indikator för utfall efter arbetsmarknadsutbildning – mättidpunkt



Den föreslagna metoden innebär att ett arbete räknas som ett positivt utfall oavsett om det inträffar direkt, en månad eller tre månader efter utbildningens slut. Villkoret att arbetet måste ha en varaktighet på minst 30 dagar garanterar att deltagaren har uppnått viss erfarenhet, vilket knappast kan påstås vara fallet när det räcker att endast ha arbetat en dag. För övrigt minskar risken för eventuell

manipulation av resultaten, eftersom arbete med en månads varaktighet kräver ett större ansvarstagande och engagemang från arbetsgivarens sida, jämfört med en dags anställning.

Träffsäkerhet

Utredningen anser att en nyanserad indikator även skulle mäta om deltagaren får arbete inom det yrke denne har utbildats för. Att deltagaren över huvud taget har arbete efter en arbetsmarknadsutbildning kan visserligen betraktas som det primära målet. Men om deltagaren börjar en anställning där denne inte har någon nytta av sina nyförvärvade kunskaper har förmodligen inte utbildningen haft någon effekt på att anställningen kommit till stånd (dödsviktseffekt). Upphandlade yrkesutbildningar är dessutom ofta kostnadskrävande vilket medför att utbildningsinvesteringar kan ha riktats till ”fel” personer (allokeringsförlust). Självfallet är det omöjligt att förutse vilka arbeten enskilda arbetssökande kommer att erbjudas, liksom att förhindra att deltagarna accepterar andra jobb än de som de har utbildats för. Men de produktivitetsvinster man förväntar sig av arbetsmarknadsutbildningarna riskerar uppenbarligen att utebli om utbildningarna inte ”träffar rätt”.

Att systematiskt mäta träffsäkerheten efter arbetsmarknadsutbildning skulle utgöra en kvalitetsindikator som kompletterar huvudindikatorn, dvs. sysselsättningsgraden. Det här är varken någon ny eller särskilt kontroversiell synpunkt. Problemet är att få tillgång till information om vilket yrke deltagaren har fått när denne lämnat arbetsförmedlingen. I AMS registerstatistik finns endast uppgift om ifall deltagaren har arbete eller ej, men inte vilket arbete personerna har fått. En sådan informationsinsamling genererar sannolikt en stor administrativ pålaga på arbetsförmedlingen eller utbildningsanordnarna, vilket utredningen inte vill medverka till. Men om informationen kunde samlas in utan att belasta arbetsförmedlingen med mera administration, exempelvis genom SCB:s yrkesregister, vore den mycket värdefull för att uppskatta arbetsmarknadsutbildningens värde.¹

¹ I avsnitt 9.1 nämns resultat beträffande träffsäkerhet baserad på enkätstudier.

Yrkesbedömning

Som tidigare nämnts har inte den förberedande utbildningen varit föremål för något kvantitativt mål. Det är troligt att avsaknaden av ett sådant mål har orsakat den heterogena samling insatser som har rymts under förberedande utbildning. Utredningens förslag med yrkesbedömning där insatserna på ett tydligare sätt riktas mot arbetsmarknadsutbildning eller arbete underlättar förhoppningsvis målstyrningen.

Yrkesbedömningen bör i indikatorform följas lika noggrant som arbetsmarknadsutbildningen. Det långsiktiga målet med yrkesbedömning är självfallet att individen ska börja arbeta, men på kort sikt är arbetsmarknadsutbildning ett delmål på vägen till arbete. Indikatorn för yrkesbedömning bör därför inkludera såväl arbete som arbetsmarknadsutbildning. För dem som har genomgått starta eget utbildningar bör även programmet start av näringsverksamhet betraktas som en framgångsrik utfallsvariabel. Den ovan föreslagna metoden att mäta 30 dagars varaktighet bör inte vara något problem för en insats som yrkesbedömning. Däremot blir frågan om träffsäkerhet relevant först när individen börjat en arbetsmarknadsutbildning.

Allmänförberedande insatser

Utredningen vill även påpeka att allmänförberedande insatser som exempelvis motivationshöjning också bör analyseras med indikatorer. Även om det önskvärda utfallet på kort sikt kan variera är det viktigt att den målgrupp som denna insats riktar sig till genom olika insatser kommer närmare arbetsmarknaden och inte fastnar i en rundgång mellan arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska program eller rent av slås ut. Hur sådana indikatorer bör utformas tar dock inte utredningen ställning till. Vi vill dock påpeka att dessa indikatorer inte bara bör baseras på kvantitativ statistik, utan även på kvalitativ information. I annat fall kan indikatorerna driva fram kortsiktiga resultat som inte visar sig vara verkningsfulla på lång sikt.

11.2.2 Kostnadseffektivitet

Utbildningsinsatserna inom arbetsmarknadspolitiken tillhör de mest kostnadskrävande insatserna. Den genomsnittliga kurskostnaden för en arbetsmarknadsutbildning uppgick under år 2006 till drygt 11 000 kronor per deltagare och månad, och drygt 10 000 för förberedande utbildning. Utbildningsmixen (dimensioneringen av olika yrkesinriktningar) påverkar den genomsnittliga kurskostnaden så till vida att framför allt transport-, bygg- och industriutbildningar är jämförelsevis dyra. För att hålla nere kurskostnaderna är det viktigt att arbetsförmedlingen genomför upphandlingar där de mest konkurrenskraftiga anbuden antas. Förutom priset utgör exempelvis kvalitet och leveransförmåga viktiga kriterier vid utvärderingarna av de inkomna anbuden.

Arbetsförmedlingens nya organisation har förändrat strukturen på upphandlingsverksamheten både när det gäller uppdelningen på ansvarsområden och geografiska regioner. Till fördelarna hör att upphandlingsenheterna blir större, vilket bör generera stordriftsfördelar vid upphandlingarna. Samtidigt har regeringens anslag för köp av utbildning minskat, vilket minskar omsättningen hos utbildningsleverantörerna och eventuellt även leder till utslagning av vissa aktörer. Trots förväntade stordriftsfördelar, kan ett minskat antal tillgängliga utbildningsleverantörer leda till lägre prispress och slutligen ökade utbildningskostnader inom arbetsmarknadspolitiken. I detta läge är det än mer väsentligt att kostnadseffektiviteten bibehålls eller förbättras, så att så många deltagare som möjligt kan delta i arbetsmarknadsutbildning i förhållande till resurstilldelning och efterfrågan på arbetskraft.

Kostnaderna som uppstår i samband med en utbildningsinsats bör sättas i relation till resultatet. Har deltagarna fått ett varaktigt arbete inom det yrke de har utbildats inom betalar sig utbildningsinsatsningen ganska snart. Då utbildningsinsatsningarna inte leder till arbete inom utbildningsyrket är det tveksamt om de samhälls-ekonomiska intäkterna uppväger kostnaderna.

Det är svårt att separera en individs utbildningskostnad från hela kostnaden för en upphandling, i synnerhet när anvisningarna av deltagare är helt individuella och varierar i tid. AMS har emellertid sammanställt en databas som rymmer såväl utbildningskostnader som detaljerade uppgifter om deltagare och utbildningsinnehåll, vilket ger stora möjligheter till kostnadsanalyser. Förutom kurskostnader för enskilda deltagare möjliggör den kostnadsjämförelser

mellan olika upphandlingar, yrkesinriktningar och regioner. Syftet med databasen var från början att arbetsförmedlingarna skulle använda verktyget operativt och snabbt kunna sätta kostnaderna i relation till verksamhetsresultaten. Tyvärr var inte underlaget kvalitetssäkrat och utvecklingsarbetet avstannade av olika anledningar. Under det senaste året förefaller det som om AMS inte har prioriterat fortsatt utvecklingsarbete av kostnadsanalyser. Det grundläggande arbetet är dock genomfört och onekligen skulle indikatorerna för arbetsmarknadsutbildning berikas ytterligare av kostnadsjämförelser. Därutöver är naturligtvis de detaljerade kostnadsuppgifterna ovärderliga vid *cost-benefit analyser*, som fortfarande är ett outvecklat analysområde inom arbetsmarknadspolitiken.

11.2.3 Nya förutsättningar

Vid tiden för regeringens förra utredning om arbetsmarknadsutbildning (Ds 2000:38) ändrades spelplanen så till vida att det tillväxtpolitiska målet blev överordnat andra mål. Arbetsmarknadsutbildningen blev strikt yrkesinriktad, större vikt lades vid arbetsmarknadens efterfrågan och placeringsgraden blev ett verksamhetsmål. Inför verksamhetsåret 2008 är spelplanen återigen förändrad och förutsättningarna annorlunda. Antalet deltagare uppgår till knappt en fjärdedel av de genomsnittliga volymerna på 1990-talet, 70-procentsmålet har fasats ut och för a-kasseanslutna deltagare i arbetsmarknadsutbildning är programperioden inte längre överhoppningsbar.

Vidare existerar inte längre några länsmyndigheter med eget budgetansvar. Den sistnämnda förändringen innebär en stor omställning för organisationen. Det blir en utmaning för den nya myndigheten att upprätthålla effektiviteten då det ställs ökade krav på samverkan, såväl internt som externt. Därför är det nödvändigt att Arbetsförmedlingen kontinuerligt analyserar konsekvenserna av omorganisationen för att säkerställa att verksamhetsprocessen i

arbetsmarknadsutbildningen och den föreslagna yrkesbedömningen fungerar utan störningar. Ledtiderna måste hållas korta, vilket förutsätter god kommunikation mellan beställare och upphandlare. Dessa aktörer bör tillsammans med branschråd och prognosbedömare följa inte bara resultatutvecklingen, utan även kvalitativa aspekter i all hantering kring arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning.

12 Varför arbetsmarknadsutbildning

I detta kapitel ska vi inledningsvis sammanfatta motiven för arbetsmarknadsutbildning. Därefter diskuteras volymer för arbetsmarknadsutbildning och den av utredningen föreslagna yrkesbedömningen. Vidare pekar vi på vissa intressanta utvecklingstendenser som på sikt kan förändra förutsättningarna för utbildning som ett inslag i arbetsmarknadspolitiken. Slutligen kommenteras de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag.

Utredningens förslag

Arbetsmarknadsutbildningen ska lägst ligga på nivån 10 000–15 000 platser per månad som årsgenomsnitt. Hälften så många plaster ska finnas i yrkesbedömning.

12.1 Motiv för arbetsmarknadsutbildning

Utredningen har fått i uppdrag att analysera möjliga framtida förändringar på arbetsmarknaden och uppskatta det framtida behovet av arbetsmarknadsutbildning. Vi vill hävda att arbetsmarknadsutbildning i ett tioårsperspektiv kan motiveras utifrån tre argument:

1. Det finns och kommer även fortsättningsvis finnas ett behov av arbetsmarknadsutbildning både ur ett individ- och ett efterfrågeperspektiv.
2. Arbetsmarknadsutbildningen ger positiva effekter på individers möjligheter att få arbete.
3. Det finns grupper som oavsett konjunkturläge och arbetskraftsefterfrågan behöver vidareutbildning eller omskolning.

Det finns strukturproblem på arbetsmarknaden som inte löser sig av sig självt. Brist på arbetskraft förekommer samtidigt som det råder arbetslöshet. Att i ett sådant läge tillhandahålla arbetsmarknadsutbildning för arbetslösa så att de kan matcha efterfrågan är väl motiverat. Med hjälp av arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning kan utslagningen från arbetsmarknaden minska och risken för att det uppstår långtidsarbetslöshet motverkas. Arbetsmarknadsutbildningen blir en del i den kollektiva försäkring och det skyddsnet som arbetsmarknadspolitiken utgör.

Efterfrågeutvecklingen

Av kapitel 7 framgår att kompetenskraven har höjts successivt i ekonomin de senaste 30 åren, men att det fortfarande finns åtskilliga jobb som ligger på låg- eller mellannivå avseende kvalifikationskrav. Arbetsmarknadsutbildning kan spela en roll för personer i arbetskraften som inte har den kompetens som krävs. Återkommande behov av att reducera kompetensbrister uppstår av flera skäl, på grund av skolsystemets misslyckanden med yrkesutbildningen, nyanlända invandrares behov av särskilt utbildningsstöd och den pågående strukturomvandlingen.

Effektiviteten

Dagens arbetsmarknadsutbildning ger signifikant positiva effekter på utflödet till arbete, på inkomster, samt minskar dessutom socialbidragsberoendet. Det gäller såväl kvinnor som män, yngre som äldre men även utsatta grupper på arbetsmarknaden – lågutbildade, personer födda i länder utanför Norden och långtidsarbetslösa. Detta framgår av IFAU:s senaste utvärdering men även av andra aktuella utvärderingar (se kapitel 9).

Behov av arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning

Det finns långtidsarbetslösa och andra utsatta grupper som oavsett konjunkturläge har svårt att få fotfäste på arbetsmarknaden (se kapitel 2). Bland dessa finns många personer som har svag utbildningsbakgrund. Det kan gälla brister både på grundskole- och gymnasienivå. En kompetenshöjande insats kan vara nödvändig för

dessa, givet att den riktas mot yrken med konstaterad efterfrågan på arbetskraft. Arbetsförmedlingen kan använda sig av olika instrument, inklusive den av utredningen föreslagna yrkesbedömningen, för att öka träffsäkerheten i urval av deltagare och precisionen i utbudet av arbetsmarknadsutbildning.

Motiven för arbetsmarknadsutbildning ur allmänsteoretisk synvinkel

Utifrån en mer allmänsteoretisk bedömning kan hävdas att ett offentligt åtagande för utbildning inom arbetsmarknadspolitiken främst låter sig motiveras utifrån strukturpolitiska skäl (marknadsmislyckanden som leder till underinvesteringar i utbildning och risk för investeringar i utbildning som inte efterfrågas på arbetsmarknaden) och fördelningspolitiska skäl (att minska inkomstskillnader mellan arbetslösa med låg, eller ur arbetsmarknadssynpunkt ej konkurrenskraftig, utbildning och sysselsatta)¹.

Marknadsmislyckandena hänger bland annat samman med:

- att positiva externa effekter gör utbildning mer värd för samhället än för individen och arbetsgivaren,
- att informationsproblem och osäkerhet för såväl individ som arbetsgivare reducerar incitamenten att investera i utbildning vilket leder till underinvestering i utbildning,
- att likviditetsproblem för individen inte kan hanteras fullt ut i studiemedelssystemet, (Bohm, 1988; Molander, 1999).

Man bör naturligtvis alltid räkna med negativa sidoeffekter av offentliga ingrepp i ekonomin, så även av arbetsmarknadsutbildning. Inlåsnings under programtiden och undanträngning av reguljär arbetskraftsefterfrågan är några exempel. Personen som utbildas, skulle ha kunnat få jobbet även utan utbildning, eller så skulle en annan person ha anställts, men nu blir den personen i stället arbetslös. I sådana fall leder inte politiken till någon sysselsättningsökning netto. Forskning visar dock att arbetsmarknadsutbildning knappast leder till direkt undanträngning av reguljär sysselsättning vilket däremot subventionerad anställning gör i betydande utsträckning (Calmfors m.fl., 2002).

Allmänt sett är riskerna för undanträngning mindre med en politik inriktad på utsatta grupper på arbetsmarknaden. I fördel-

¹ Arbetsmarknadsutbildningens roll i stabiliseringspolitiken och anpassning till konjunkturerna diskuteras i kapitel 11 samt även mer principiellt i kapitel 4.

nings- och socialpolitiken fyller också arbetsmarknadsutbildning och den föreslagna yrkesbedömningen sin funktion genom att inriktas på grupper med svag ställning på arbetsmarknaden och kort utbildning, eller en utbildning som ur arbetsmarknads-synpunkt inte är konkurrenskraftig.

12.2 Arbetsmarknadsutbildningens volym

Det är utredningens bedömning att vissa riktlinjer kan sättas upp för en undre gräns för arbetsmarknadsutbildningen och den av utredningen föreslagna yrkesbedömningen. Denna miniminivå för arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning ska inte variera med konjunkturerna utan ligga fast över tiden. Inför en konjunkturuppgång kan ytterligare arbetsmarknadsutbildning tillkomma, men totalvolymen bör sedan stabiliseras inför konjunkturtoppen för att därefter närma sig basnivån igen.

Man kan ställa sig frågan vilken basnivå som är ”lagom”. I grunden handlar det om politiska avvägningsfrågor och samhälls-ekonomiska bedömningar av mål och medel i sysselsättningspolitiken. Hur stora resurser ska avsättas för fördelningspolitik och socialpolitik? Hur mycket ska satsas på effekter via program respektive förändringar i incitamentsstrukturen? Vissa bedömningar kan dock göras av hur pass stora grupper det är som med höga anspråk på programeffektivitet skulle kunna anvisas arbetsmarknadsutbildning.

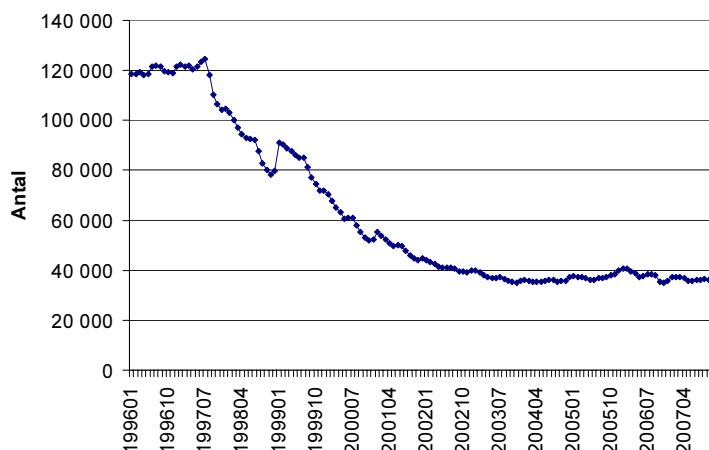
Antalet långtidsinskrivna² på arbetsförmedlingen har, som framgår av figur 12.1, legat på en mer eller mindre konstant nivå, 35 000–40 000 sedan 2001. Även om de långtidsinskrivna och de som riskerar att bli långtidsinskrivna³ drar nytta av en högkonjunktur – vilket tycks ha varit fallet under 2006 men kanske mer tveksamt för 2007⁴ – förblir ändå totalantalet långtidsinskrivna mer eller mindre oförändrat (AMS, 2007c).

² Personer som har varit inskrivna vid arbetsförmedlingen mer än två år och som under den tiden inte haft ett arbete.

³ Inskrivna 420–730 dagar.

⁴ Mätt som antalet personer som lämnar långtidsinskrivning varje månad i relation till antalet långtidsinskrivna vid månadens början.

Figur 12.1 Långtidsinskrivna 1996–2007



Källa: AMS.

Vi noterade också i kapitel 2 att en betydande andel av de arbetslösa kontinuerligt återkommer till arbetsförmedlingen. År 2006 hade 25 procent av åldersgruppen 25–54 år, eller cirka 50 000 individer, varit inskrivna i mer än fem år. De långtidsinskrivna är i allmänhet äldre och har ofta endast grundskoleutbildning. Utrikes födda och funktionshindrade är också överrepresenterade i gruppen.

Till dem som har svårt att få arbete hör också vissa ungdomar. Utredningen konstaterade i sitt tidigare delbetänkande (SOU 2007:18) att det fanns en "hård kärna" på cirka 50 000 individer i åldrarna 20–24 år med stora etableringsproblem på arbetsmarknaden. Det är inte heller så att dessa svårigheter automatiskt går över utan de kvarstår upp i åldrarna 25–30 år.

Som framgår av kapitel 9 talar resultaten från utvärderingarna av arbetsmarknadsutbildningens effekter för att dessa grupper (lågutbildade, funktionshindrade, utrikes födda, äldre, ungdomar och långtidsinskrivna) skulle kunna ha nytta av arbetsmarknadsutbildning.

Alla de individer som ingår i dessa grupper är kanske inte hjälpta av arbetsmarknadsutbildning. Utredningens utgångspunkt är inte heller att arbetsmarknadsutbildning ska beslutas gruppvis utan att det ska göras en noggrann individuell prövning innan någon får del av arbetsmarknadsutbildning. Med hjälp av urvalsinstrument som

targeting skulle man kunna få en uppfattning om hur många av de långtidsinskrivna, och de som riskerar att bli långtidsinskrivna, som skulle kunna ha nytta av arbetsmarknadsutbildning. Tyvärr har AMS användning av den typen av instrument enbart kommit till försöksstadiet (se kapitel 10). En försiktig bedömning är enligt utredningen att 10–20 procent av individerna i de utsatta grupperna med fördel borde kunna anvisas till arbetsmarknadsutbildning. I absoluta tal skulle det kunna handla om 10 000–15 000 individer i arbetsmarknadsutbildning per månad som årsgenomsnitt.

Att ställa upp kvantifierade riktlinjer för yrkesbedömningen är svårare än för arbetsmarknadsutbildningen. Den av utredningen föreslagna yrkesbedömningen består av delar av det som i dag rubriceras som förberedande utbildning (exempelvis yrkesorientering, kunskapsvalidering och nivåtest). Den förberedande utbildningen har inte utvärderats, och tidigare erfarenheter av den är dessutom mindre relevanta, eftersom upphandlings- och urvalsprocesserna som leder fram till yrkesbedömning ska stramas upp.

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

Tilläggsas kan att de utvärderingar, som utredningen föreslagit i kapitel 9 beträffande arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning och förutsättningarna för dylika satsningar, ska inkludera effekterna av satsningarna vid olika utbildningsvolymerna. Dylika utvärderingar kan ge underlag för beslut i volymfrågor. Tyvärr finns inga sådana ännu gjorda. Hittills har man i utvärderingssammanhang inte kommit längre än till en diskussion kring möjligheten av att ryckigheten och den kraftiga oplanerade uppgången i utbildningsvolymerna i början av 1990-talet bidrog till en låg effektivitet (Calmfors m.fl., 2002).

Man kan också argumentera för att det behövs en viss volym arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning för att det över huvud taget ska vara motiverat att hålla igång processerna i samband med dessa insatser. För det första handlar det om ”apparaten”

kring upphandling: prognoser, arbetsgivarenkäter, branschsamarbete och kontakter med utbildningsanordnare. För det andra handlar det om individprocessen med vägledning, kartläggning, yrkesbedömning och urval till arbetsmarknadsutbildning. Dessa båda processer är nödvändiga för kvalitet och kostnadseffektivitet i genomförandet av arbetsmarknadsutbildning (jämför kapitel 10).

Alternativa och/eller komplementära arbetsmarknadspolitiska insatser

Den nuvarande regeringen har satsat på att stimulera sysselsättningen. Å ena sidan har incitamenten för individen att snabbt söka jobb ökat genom jobbavdragen och genom sänkningen av ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen (direkt och indirekt genom högre medlemsavgifter och färre medlemmar i arbetslöshetskassorna). Dessutom stimuleras arbetsgivarna att anställa långtidsarbetslösa, långtidssjuka, invandrare och ungdomar genom nedsatta arbetsgivaravgifter (nystartsjobb, nyfriskjobb, instegsjobb och ungdomssatsningen).

Pragmatiskt kan man tycka att det är bra om dessa sysselsättningsstimulerande åtgärder förstärker effekterna av arbetsmarknadsutbildning. Individerna kanske söker sig snabbare ut på arbetsmarknaden efter arbetsmarknadsutbildning och arbetsgivarna stimuleras att anställer fler – även bland dem med arbetsmarknadsutbildning.

OECD (2007) pekar på riskerna med alltför ensidiga satsningar på efterfrågestimulerande åtgärder i sysselsättningspolitiken. De kan dämpa en redan svag produktivitetstillväxt genom att skapa stora sektorer med lågproduktiva jobb. Till skillnad från arbetsmarknadsutbildningen har de också stora undanträngningseffekter, dvs. de bidrar till en undanträngning av reguljär arbetskraftsefterfrågan vilket minskar politikens sysselsättningsökning netto.

Kombinationen arbetsmarknadsutbildning och stimulanser till arbetsgivare att anställa har dock förekommit tidigare även om det varit i relativt begränsad omfattning. År 2006 befann sig 74 procent i arbete 90 dagar efter arbetsmarknadsutbildning, 58 procent utan stöd och 15 procent med stöd. För långtidsarbetslösa kan arbetsmarknadsutbildning som leder till arbete med stöd vara ett steg på vägen till reguljärt arbete (AMS, 2007a; Okeke, 2005).

Arbetsmarknadsutbildningen kan också med fördel inriktas på dem som *riskerar att bli* långtidsarbetslösa i stället för på dem som

redan blivit långtidsarbetslösa. Vidare är det viktigt att upprätthålla träffsäkerheten i arbetsmarknadsutbildningen. Det är inte meningen att yrkesutbildade personer ska få jobb som inte motsvarar deras kompetens. Den nya myndigheten Arbetsförmedlingen bör noga följa utvecklingen av antalet anställda med skattereduktioner och antalet med arbetsmarknadsutbildning som får anställning med och utan skattereduktion i olika typer av jobb (se även kapitel 11).

Vad som kan vara nytt i dagsläget är dels den framtida omfattningen av antalet anställda för vilka arbetsgivarna får skattereduktion, dels permanensen i stöden. Det krävs en noggrann avvägning mellan satsningar på efterfrågestimulans och produktivitetshöjande investeringar i bland annat humankapital, inklusive i arbetsmarknadsutbildning. Utredningen gör bedömningen att det samhälls-ekonomiskt är motiverat att satsa på arbetsmarknadsutbildning med en miniminivå på 10 000–15 000 platser i genomsnitt per år. Man bör inte avhända sig den potential som finns att sysselsättningsmässigt höja ett visst antal arbetslösa personer per år genom arbetsmarknadsutbildning.

12.3 Några utvecklingstendenser

Det är två delvis sammanflätade utvecklingstendenser som enligt utredningens bedömning på längre sikt kan påverka förutsättningarna för arbetsmarknadsutbildning. Den ena har att göra med utvecklingen av yrkesutbildningen inom det reguljära utbildningsväsendet och den andra med arbetsmarknadens parter och kollektivavtalen.

Yrkesutbildning och kommunernas engagemang i yrkesutbildning

Yrkesutbildningen håller på att reformeras (jämför kapitel 6). Vi kan förväntas få en gymnasieskola med en tydligare inriktning på yrkesutbildning och lärlingsutbildning samt en yrkeshögskola. En individuell rättighet till kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå diskuteras liksom fristående vuxenutbildningsenheter.

I kommunerna finns redan en pågående utveckling av så kallade lärcentrum och olika slags college med yrkesutbildning på varierande nivåer där arbetsgivarna medverkar. Kommunerna samarbetar

också i kommunalförbund för att effektivare kunna tillgodose ungdomarnas efterfrågan på yrkesinriktad gymnasieutbildning (jämför kapitel 6). Detta ökade samarbete mellan kommuner och mellan kommuner och arbetsgivare kan på sikt leda till bättre kvalitet i yrkesutbildningen på olika nivåer, men också till färre avhopp i grundskola och gymnasieskola och en bättre matchning av gymnasieutbildningarna mot arbetsmarknaden.

Metoder för validering har utvecklats under senare år i syfte att förkorta vuxnas studietider och vägen till arbete och egen försörjning (se kapitel 8). Validering mot ett visst yrkesområde kan också leda till att arbetsgivare direkt kan rekrytera arbetskraft. Validering håller alltså på att segla upp som ett nytt och snabbare sätt för vuxna att ta sig in i och ut ur det reguljära utbildningssystemet. En bättre samverkan mellan gymnasieskolan, komvux och KY-utbildningar i exempelvis college och lärcentrum skulle också kunna underlätta för vuxna att återkomma till det reguljära utbildningsväsendet.

Dessa nya samarbeten befinner sig dock ännu i sin linda. Trots många eldsjälar och entusiastiska projekt har man inte kommit så långt (jämför SOU 2007:18). Det kommer att ta tid innan de nya satsningarna får något större genomslag i praktiken. Det riskerar också att blir ojämnt fördelade över landet och mellan sektorer och branscher. Som framgick av kapitel 3 är utgångsläget när det gäller branschernas engagemang i yrkesutbildning mycket ojämnt. Vissa branscher är starka särintressen medan andra inte hörs av alls.

En ny gymnasieskola och yrkeshögskola kommer inte heller på plats omedelbart. Även om förslagen till en reformerad gymnasieskola och yrkeshögskola kommer i februari/mars 2008 kommer det att ta tid innan de slår igenom på allvar och det blivit kvalitet i genomförandet. Även här gäller det ju att få till breda branschkontakter. På sikt kommer förhoppningsvis yrkesutbildningar inom det offentliga utbildningsväsendet att i ökad omfattning kunna bidra till att förse arbetsmarknaden med efterfrågad och kompetent arbetskraft.

Ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv, och särskilt med avseende på arbetsmarknadsutbildning, aktualiseras framför allt följande frågor:

- Kommer ungdomars behov av grundläggande yrkesutbildningen att tillgodoses och matchas mot arbetsmarknaden?
- Kommer man att få till stånd ett tillräckligt pålitligt, brett och flexibelt utbud av yrkesutbildning i hela landet som även motsvarar vuxnas krav?
- På vilka finansiella villkor blir utbildningsutbudet tillgängligt för vuxna?

Likvärdighet och rättsäkerhet för arbetslösa är viktiga frågor i arbetsmarknadspolitiken.

Validering kan minska behoven av utbildning även om också den kostar tid och pengar. Med dagens studiemedelssystem är det ofta svårt att finansiera studier för vuxna arbetslösa.

Om inte dessa frågor får en tillfredsställande generell lösning kommer arbetsmarknadspolitiken att ställas inför vissa ”restuppgifter”. Exempel är arbetsmarknadsutbildning:

- för vissa grupper av ungdomar som inte lyckas etablera sig på arbetsmarknaden på grund av brister i den grundläggande yrkesutbildningen,
- i regionala problemområden,
- för vuxna som inte på egen hand eller med hjälp av andra instanser kan skaffa sig en utbildning som krävs för att vara konkurrenskraftig på arbetsmarknaden.

Arbetsmarknadens parter och kollektivavtal

Som framgår av kapitel 3 täcks numera stora delar av arbetsmarknaden av omställningsavtal. Anställda som blir arbetslösa kan få hjälp med framför allt vägledning och coaching, men i vissa fall även med utbildning för att hitta ett nytt jobb.

Vissa fackliga organisationer har också startat egna arbetsförmedlingar. Tilläggsförsäkringar förekommer både inom SACO, TCO och LO och gör på olika sätt och i varierande grad de arbetslösa oberoende av den statliga arbetsmarknadspolitiken.

Diskussioner förs även om ett nytt huvudavtal, ett nytt Saltsjöbadsavtal. Det skulle kunna leda till en förnyelse av tankarna i det ursprungliga Saltsjöbadsavtalet. Parterna skulle kunna återta delar av ansvaret för grundläggande yrkesutbildning och lärlingsutbildning liksom för större satsningar på kompetensutveckling i företagen. Som tidigare nämnts har arbetsgivarna redan visat intresse

för så kallade college och en hel del personalutbildning pågår ju kontinuerligt.

Till de frågor inför framtiden, som ur arbetsmarknadspolitisk synvinkel och vad gäller arbetsmarknadsutbildning infinner sig, hör:

- Grundläggande yrkesutbildning – kan arbetsmarknadens parter garantera den tillsammans med det reguljära utbildningsväsendet? I så fall kan etableringsproblemen för ungdomar förväntas minska och därmed deras behov av utbildning inom arbetsmarknadspolitiken.
- Omställningsavtalen – kan de komma att täcka hela arbetsmarknaden? Och täcka fler tjänster än vägledning och *coaching* på vägen mot ett nytt jobb, t.ex. omskolning? I så fall skulle behovet av arbetsmarknadsutbildning för vuxna, som etablerat sig på arbetsmarknaden, också kunna minska.

Men ett nog så välutvecklat partssystem kan dock knappast förväntas ta ansvar för utbildningsbehov hos nytilträdande på arbetsmarknaden, andra än de som kommer in via det reguljära utbildningssystemet. Det gäller exempelvis invandrare och individer som av olika skäl (familjesituationen, sjukdom och utslagning) gjort ett uppehåll i sitt yrkesarbete eller aldrig kommit in på arbetsmarknaden. Arbetslösa utan facklig tillhörighet skulle förmodligen också falla utanför ett partssystem.

Implikationer för den nya myndigheten Arbetsförmedlingen

Staten kan naturligtvis, om den så önskar, påverka dessa utvecklingstendenser genom att gå in med olika slags styrmedel: reglerande och ekonomiska.

Antagligen skulle det på den vägen vara möjligt att få kommunerna och yrkeshögskolan att tillsammans med arbetsmarknadens parter och arbetsgivarna garantera en viss bredd, flexibilitet och likvärdighet i utbudet av yrkesutbildning över landet.

Givet mer heltäckande omställningsavtal, vars framförhandlande staten naturligtvis också kan stimulera, skulle staten kunna inskränka sig till att garantera de individers validering, yrkesbedömning, yrkesutbildning och försörjning som inte skulle täckas av omställningsavtalen.

Till att börja skulle det räcka med att följa utvecklingen. Om reformeringen av gymnasieskolan och införandet av en yrkeshögskola håller vad den lovar skulle den nya myndigheten Arbetsförmedlingen så småningom kunna få ett större utbildningsutbud och fler utbildningsanordnare att upphandla ifrån. Kommunerna, yrkeshögskolan, arbetsmarknadens parter och arbetsgivarna skulle kunna bli allt viktigare aktörer på utbildningsmarknaderna som upphandlare, validerare och utbildningsanordnare.

Ju smidigare dessa utbildningsmarknader kommer att fungera, desto fler individer skulle kunna förväntas använda sig av dem på eget initiativ eller som ett led i satsningar arrangerade i partssamarbetet eller av arbetsgivare.

Den nya myndigheten skulle mer och mer kunna inrikta sig på matchningsprocesserna och de grupper som inte fångas upp av det reguljära utbildningssystemet och som faller utanför partssamarbetet.

12.4 Ekonomiska konsekvenser

Arbetsmarknadsutbildningen har varierat med de ekonomiska och politiska konjunkturerna (jämför kapitel 11). En toppnotering uppnåddes år 1992 då det genomsnittliga antalet personer i arbetsmarknadsutbildning låg på cirka 60 000. De senaste åren har det pendlat kring 10 000.

Förberedande utbildning har på motsvarande sätt rört sig mellan 5 000–25 000 i genomsnittligt deltagande per år. Utredningens föreslagna yrkesbedömning har normalt sett inte utgjort mer än cirka hälften av platserna i förberedande utbildning.

Utredningens förslag ovan till en miniminivå för arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning ger mot denna bakgrund inte upphov till några särskilda resurskrav.

I övrigt går utredningen förslag i huvudsak ut på en effektivisering av arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen:

- I kapitel 8 gäller förslagen en effektivisering genom en tydligare gränsdragning mellan arbetsmarknadsutbildning och det reguljära utbildningssystemet, en uppstramning av den nuvarande förberedande utbildningen och en bättre samordning av planeringen av yrkesutbildningen och samverkan för att stödja individerna inför utbildning.
- Förslagen i kapitel 9 tar sin utgångspunkt i utvärderingsresultat och den grund de lägger för fortsatt rationalisering av arbetsmarknadsutbildningen och den av utredningen föreslagna yrkesbedömningen.
- Kapitel 10 handlar om de processer som leder fram till arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning dels i ett individperspektiv, dels i ett upphandlingsperspektiv och hur dessa processer ska kunna effektiviseras inklusive genom användande av intyg och certifiering av utbildningsanordnare.
- Hur styrning av arbetsmarknadsutbildningen och den av utredningen föreslagna yrkesbedömningen ska vidareutvecklas för att bibehålla effektiviteten behandlas i kapitel 11.

Källförteckning

- Abdi, Farhad (2005), *Arbetsmarknadsutbildning 2004*, AMS rapportserie Ura 2005:4
- AMS (1999) *Ombytessökande, arbetsgivarbyten och arbetslöshet*. Uin 1999:1, Stockholm
- AMS (2001:) *Arbetsmarknadsutbildning 2001 – Uppföljning av deltagare som slutat arbetsmarknadsutbildning andra kvartalet*, 2001:3
- AMS *Arbetsmarknadsutbildningsstatistiken 1959–1983*, Utredningsenheten. Statistiksektionen, 1984-03-16
- AMS (2002a) *Den framtida personalförsörjningen inom vård och omsorg*, Ura 2002:3
- AMS (2002b), *Den framtida personalförsörjningen inom bygg och anläggning*, Ura 2002:9
- AMS (2002c) *Arbetsmarknadsutbildning 2001*, Prora 2002:3
- AMS (2003), *Den framtida personalförsörjningen inom utbildning*, Ura 2003:3
- AMS (2003) *Arbetsmarknaden för personer som avbrutit sina gymnasiestudier*, Ura 2003:8
- AMS (2004), *Den framtida personalförsörjningen inom teknik och industri*, Ura 2004:2
- AMS (2005) *Arbetsmarknadsutbildning 2004*, AMS rapportserie Ura 2005:4
- AMS (2005), *Arbetsmarknadsutbildning 2004*, AMS (2002a), *Den framtida personalförsörjningen inom vård och omsorg*, Ura 2002:3, Ura 2005:4
- AMS (2005) *Arbetsmarknadsutbildningens effekter för individen, Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik* Ura 2005:6
- AMS (2006), *Arbetsmarknadspolitiska program, Årsrapport 2005*, Ura 2006:1
- AMS (2007a), *Arbetsmarknadspolitiska program, Årsrapport 2006*, Ure 2007:1

- AMS (2007b), Arbetsmarknadsrapport, 2007:1
- AMS (2007c), Arbetsmarknadsrapport 2007:2
- AMS Kvarstående arbetslösa och i arbetsmarknadspolitiska program. Årsmedeltal. Riket. (www.ams.se/statistik)
- Anderton, Robert, Brenton, Paul and Oscarsson, Eva (2002), What's Trade Got to Do With It? Relative Demand for Skills within Swedish Manufacturing, *Review of World Economics*, 2002, v.138, iss. 4, pp. 629–51
- Andrén, Daniela och Andrén, Thomas (2004), *Assessing the Employment Effects of Vocational Training using a One-factor Model*, Department of Economics, School of Economics and Commercial Law, Göteborg University, Working Papers in Economics No 133
- Andrén, Thomas och Gustafsson, Björn (2004), Income Effects from Labour Market Training Programs in Sweden during the 1980s and 1990s, *International Journal of Manpower*, 2004, v. 25, iss. 7–8, pp. 688–713
- Andrén, Thomas och Gustafsson, Björn (2005), Nya resultat om inkomsteffekter av arbetsmarknadsutbildning under 1980- och 90-talen, *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årgång 11, nr 2, s. 79–92
- Arbetsgivarverket. Centrala avtal 2006:2. TA Trygghetsavtalet
- Arbetskraftsundersökningarna, grundtabeller, SCB
- Arnal, E., Ok, W. och Torres, R. (2001), Knowledge, Work Organisation and Economic Growth, *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, No. 50
- Axelsson, Roger och Westerlund, Olle (2004), *Kunskapslyftets privatekonomiska effekter – Nybörjare höstterminen 1997*, Umeå Economic Studies No 630, Department of Economics, Umeå University
- Axelsson, Roger och Olle Westerlund (2005), *Kunskapslyftets effekter på årsarbetsinkomster*, Umeå Economic Studies No 647, Department of Economics, Umeå University
- Bandick, Robert och Pär Hansson (2005), *Inward FDI and demand for skills in Sweden*, ESI Working Paper 2005:10
- Benmarker, Helge, Kenneth Carling och Anders Forslund (2007), *Vem blir långtidsarbetslös?*, IFAU Rapport 2007:20
- Björklund, Anders, Edin, Per-Anders, Holmlund, Bertil och Wadensjö, Eskil (1996), *Arbetsmarknaden*, SNS
- Bohm, Peter (1988), *Sambällsekonomisk effektivitet*, SNS

- Brandt, Jakob, *Samarbete eller konkurrens? – En studie om relationen mellan kommunal yrkesinriktad vuxenutbildning och arbetsmarknadsutbildningen*. Underlagsmaterial, Verket för förvaltningsutveckling, VERVA, 2007
- Braunerhjelm, Pontus (2005), Sanning och konsekvens av Stiglitz-metoden, *Ekonomisk Debatt* nr 1 2005, årgång 33
- Bäcklund, Ann-Katrin (2002), Social kompetens – en ny konkurrensparameter, i Abrahamsson, Kenneth, m.fl. (red.), *Utbildning, kompetens och arbete*, Studentlitteratur
- Bäckström, Henrik, *Omställningsbranschen och omställningsavtalet mellan svenskt Näringsliv och LO*. Arbetslivsrapport Nr 2005:1. Arbetslivsinstitutet
- Calmfors, Lars, Forslund, Anders och Hemström, Maria (2002), *Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?*, IFAU Rapport 2002:8
- Dar, Amit och Tzannatos, Zafiris (1999), *Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations*, World Bank
- Davis, S. J., Faberman, R. J. och Haltiwanger, J., (2006), The Flow Approach to Labor Markets: New Data Sources and Micro-Macro links, *Journal of Economic Perspectives*, vol 20, iss 3, 2006
- Ds 1989:44 *Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik 1988 – ökade krav på omställning?*
- Ds 1999:58, *Kontrakt för arbete, Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen*, bilaga: Balansen mellan arbetskraftens utbildningsnivå och jobbens kvalifikationskrav – ett struktur- eller konjunkturproblem?
- Ds 2000:38, *En effektivare arbetsmarknadsutbildning*
- Ds 2005:35, *Rätten att sätta och utfärda betyg*
- Ekhölm, Karolina och Hakkala, Katariina (2005), *The Effect of Offshoring on Labor Demand: Evidence from Sweden*, Working Paper 654, Industrins utredningsinstitut
- Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2006*. Läns- och kommunvis redovisning av utbetalt bistånd. Socialstyrelsen
- Eliasson, Gunnar (2007), Från anställd till entreprenör – ny produktionsteknologi, nya kompetenskrav och en ny skola, i Olofsson, Jonas (red.), *Utbildningsvägen – vart leder den? Om ungdomar, yrkesutbildning och försörjning*, SNS
- Employment Outlook 2002, 2004, 2005 & 2006, OECD: Paris

- European Commission (2006), *Employment in Europe 2006*, chapter 3, *Effective European Active Labour Market Policies*
- Finansdepartementet (2007), *Förslag till nya arbetssätt för att utveckla Regeringskansliets förmåga för att förverkliga regeringens politik*. Dnr Fi 2006/2687
- Folkbildningsrådet (2006), *Årsredovisning med verksamhetsberättelse*
- Forslund, Anders och Nordström Skans, Oskar (2006), *(Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga?*, IFAU Rapport 2006:5
- Forslund, Anders, Liljeborg, Linus och de Luna, Xavier (2007), arbetsmaterial från IFAU, publiceras under 2008
- Fredriksson, Peter och Johansson, Per (2003), *Employment, Mobility and Active Labour Market Programs*, Department of Economics, Working Paper Series No. 2003:5, Uppsala University
- Gartell, Marie, Jans, Ann-Christine och Persson, Helena (2007), *The importance of education for the reallocation of labor: evidence from Swedish linked employer-employee data 1986–2002*, IFAU Working Paper 2007:14
- Glesbygdverket (2004), *Lärcentra 2003, Sammanställning av enkätsvar*
- Gustavsson, Bengt (1970), *Kursdeltagarnas inställning till olika utbildningsmodeller – en enkätstudie vid införandet av allmänna ämnen i arbetsmarknadsutbildningen*, Pedagogiskt centrum, Stockholm
- Hansson, Pär (2000), *Relative Demand for Skills in Swedish Manufacturing: Trade or Technology?*, *Review of International Economics*, 8 (3) pp. 533–555
- Hansson, Pär (2005), *Skill Upgrading and Production Transfer within Swedish Multinationals*. *Scandinavian Journal of Economics*, 107(4), pp. 673–692
- Harkman (2006), opublicerad rapport AMS, *Språnget – en väg till arbete?*
- Integrationsverket, (2005), *Statistikrapport 2004 – statistisk uppföljning av Rapport Integration 2003*. www.integrationsverket.se
- ITPS (2001), *Under- och överutbildning på 2000-talets arbetsmarknad, En förstudie av matchningen mellan utbildning och kvalifikationskrav*, A 2001:006

- ITPS (2007), *Svenskt näringsliv i en globaliserad värld, Effekter av internationaliseringen på produktivitet och sysselsättning*, A 2007:004
- Johannesson, Jan, Labour Market Policy as an Economic-Political Instrument, i Johannesson, Jan, & Wadensjö, Eskil, (red.), *Labour Market Policy at the Crossroads*, EFA, Stockholm 1995
- Johansson, Anders L., Att utvärdera arbetsmarknadspolitiken – att ställa de relevanta frågorna, *Ekonomisk Debatt* nr 4, 2001
- Johansson, Håkan, *Svensk aktiveringspolitik och aktivitetsgarantin i Nordisk belysning*. Rapport till ESS 2006:3
- Johansson, Mats och Katz, Katarina (2007), *Wage differences between women and men in Sweden – the impact of skill mismatch*, IFAU Working Paper 2007:13
- Johansson, Per (2006), *Using Internal Replication to Establish a Treatment Effect*, IFAU Working Paper 2006:3
- Johansson, Per och Martinsson, Sara (2000), *The Effect of Increased Employer Contacts within a Labour Market Training Program*, IFAU Working Paper 2000:10
- Kambourov, G. och Manovskii, I., (2004), *Occupational Mobility and Wage Inequality*, IZA Discussion Paper Series No 1189
- Kambourov, G. och Manovskii, I., (2006), *Rising Occupational and Industry Mobility in the United States: 1968–1997*, work in progress, University of Toronto
- Kluve J. M., Fertig M., Jacobi, L., Nima, L. och Schaffner, S. (2005), *Study on the Effectiveness of ALMPs*, RWI Essen, Research projekt for the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities
- Konjunkturinstitutet (2005), *Samhällsekonomiska effekter av skattelättnader för hushållsnära tjänster*, Specialstudie nr 7, juni 2005
- Lassnigg, Lorenz, Labour Market Training, Lifelong Learning Policy, and Transitional Labour Markets, i Breedgard, Thomas & Larsen, Flemming, (red.), *Employment Policy from Different Angles*, Köpenhamn 2005
- Layard, Richard, Nickell, Stephen, & Jackman, Richard, *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press 2005

- Le Grand, Carl, Szulkin, Ryszard och Tåhlin, Mikael (2001), Har jobben blivit bättre? En analys av arbetsinnehållet under tre decennier, i Fritzell, Johan, m.fl. (red.), *Välfärd och arbete i arbetslöshetens årtionde*, SOU 2001:53
- Le Grand, Carl, Szulkin, Ryszard och Tåhlin, Mikael (2002), Har jobben blivit mer kvalificerade? Kvalifikationskravens förändringar i Sverige under tre decennier, i Abrahamsson, Kenneth, m.fl. (red.), *Utbildning, kompetens och arbete*, Studentlitteratur
- Le Grand, Carl, Szulkin, Ryszard och Tåhlin, Mikael (2003), Hur förändras jobbets kvalifikationskrav? Föreställningar och verklighet, i *Framtider* nr 2, år 2003, Institutet för framtidsstudier
- Le Grand, Carl, Szulkin, Ryszard och Tåhlin, Michael (2004), Överutbildning eller kompetensbrist? Matchning på den svenska arbetsmarknaden 1974–2000, i Bygren, Magnus, Michael Gähler och Magnus Nermo (red.), *Familj och arbete – Vardagsliv i förändring*, SNS
- Machin, Stephen och Van Reenen, John (1998), Technology and Changes in Skill Structure: Evidence from Seven OECD Countries, *Quarterly Journal of Economics* 113, pp. 1215–44
- Martin, John och Grubb, David (2001), What Works and for Whom: a Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies, *Swedish Economic Policy Review*, vol. 8, pp. 9–56
- Martinsson, Sara och Lundin, Martin (2003), *Vikten av arbetsgivar-kontakter: en studie av den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen i ljuset av 70-procentsmålet*, IFAU Rapport 2003:10
- Molander, Per (1999), *Den åttafaldiga vägen*, SNS
- Moscarini, G. och K. Thomsson (2006), *Occupational and Job Mobility in the US*, Yale Working Papers on Economic Applications and Policy, Discussion Paper no. 19
- Moscarini, G. och Vella, F. (2003), *Aggregate Worker Reallocation and Occupational Mobility in the United States: 1976–2000*, work in progress, Yale University
- Myndigheten för skolutveckling (2004), *Att utveckla en infrastruktur för vuxnas lärande – lokalt utvecklingsarbete med statligt stöd*. Dnr 2003:797
- Nationellt centrum för flexibelt lärande (2006), Årsredovisning

- Nationellt centrum för flexibelt lärande, *Lärcentrum – perspektiv och möjligheter. Analys och praktik*. Rapport 1:2007
- OECD (1999), *Employment Outlook*
- OECD (2005), *Trade and Structural Adjustment*
- OECD (2006), *Employment Outlook*
- OECD (2007), *Employment Outlook*
- Ohlsson, Rolf, & Olofsson, Jonas (1998), *Arbetslöshetens dilemma. Svensk arbetslöshetsdebatt under 200 år*, SNS
- Okeke, Susanna (2005), *Arbetsmarknadsutbildningens effekter för individen*, Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik, Ura 2005:6, AMS
- Olofsson, Jonas, *Svensk yrkesutbildning – vägval i internationell belysning*, SNS, Stockholm 2005
- Oscarsson, Eva (2001), *Human Capital and Jobs – Over- and Under-Education on the Swedish Labour Market*, opublicerad uppsats, Nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet
- Oscarsson, Eva och Grannas, Dan (2002), Under- och överutbildning på 2000-talets arbetsmarknad, i Abrahamsson, Kenneth, m.fl. (red.), *Utbildning, kompetens och arbete*, Studentlitteratur
- Paldanius, Sam (2002), *Ointressets rationalitet – om svårigheter att rekrytera arbetslösa till vuxenstudier*, Linköpings Universitet
- Prop. 2000/01:72 *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen*
- Prop. 2005/06:148 *Vissa frågor om vuxnas lärande, m.m.*
- Prop. 2007/08:1 Budgetpropositionen för 2007, Utgiftsområde 13
- Riksdagens Revisorer (1996), *Effekter av arbetsmarknadsutbildning*, Rapport 1995/96:10
- Riksrevisionsverket, *Effektivare arbetsmarknadsutbildning – arbetsförmedlingens hantering av en tillväxtbefrämjande åtgärd*. RRV 1999:45
- Salonen, Tapio & Ulmestig, Rickard, *Nedersta trappsteget. En studie om kommunal aktivering*, Rapportserie i socialt arbete, nr 1 2004, Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete, Växjö universitet
- SCB (1982), MIS 1982:4, *Socioekonomisk indelning (SEI)*
- SCB (1998), MIS 1998:3, *SSYK 96 Standard för svensk yrkesklassificering 1996*
- SCB (2005), *Trender och prognoser 2005*

- SCB (2006), En rörlig arbetsmarknad – dynamiken bland jobb, individer och företag, i *Fokus på näringsliv och arbetsmarknad våren 2006*
- SCB *Arbetskraftsundersökningarnas tilläggsfrågor 1970–1995*
- Schröder, Lena, *Springpojkar och språngbräddor. Om orsaker till och åtgärder mot ungdomars arbetslöshet*, SOFI, Stockholm 1991.
- Selin, Göran, & Tydén, Hans, *Arbetsmarknaden för personer som avbrutit sina gymnasiestudier*, AMS, Stockholm 2003 (Ura 2003:8)
- SFS 1966:368
- SFS 1975:822
- SFS 200:625
- SFS 2000:628
- SFS 2000:634
- Shniper, Lynn (2005), *Occupational mobility, Research Summary, Monthly Labor Review*, December 2005, Bureau of Labor Statistics
- Skolverket (2005), *Utbildningsinspektion 2004. Rapport 266*
- Skolverket (2005), *Väl förberedd?*, Rapport 258
- Skolverket (2006), *Utvärdering av 2003 års kursplan för sfi. Effekter på organisation, tillämpning och genomströmning*, (dnr 2006835)
- Skolverket (2007), *Skolverkets utbildningsinspektion – en sammanfattning av resultat och erfarenheter under tre år*.
- Skolverkets lägesbedömning (2006), *Förskola, skola och vuxenutbildning. Rapport 288*
- Sohlman, Åsa (2006), *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för integration, slutrapport, bilaga till rapport Integration 2005*, Integrationsverket
- SOU 1978:60, *Arbetsmarknadspolitik i förändring*
- SOU 1983:22, *Utbildning för arbetslivet*, bilagedel
- SOU 2001:53, *Välfärd och arbete i arbetslöshetens årtionde*
- SOU 2002:59, *Omställningsavtal – ett aktivare stöd till uppsagda*.
- SOU 2004:11, *Sveriges ekonomi – utsikter till 2020*, Bilaga 1–2
- SOU 2007:2, *Från Socialbidrag till arbete*
- SOU 2007:18, *Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar*

- Stanfors, Maria (2007), Utbildningsexpansionen under 1900-talet. Ett ekonomisk-historiskt och befolkningshistoriskt perspektiv, i Olofsson, Jonas (red.), *Utbildningsvägen – vart leder den? Om ungdomar, yrkesutbildning och försörjning*, SNS
- Statistik Socialtjänst 2007:8 *Ekonomiskt bistånd årsstatistik år 2006, Läns- och kommunvis redovisning av utbetalt ekonomiskt bistånd*, Socialstyrelsen
- Statskontoret 2002:6. *Omställningsavtal ur ett samhällsekonomiskt perspektiv*
- Statskontoret (2003), *Kommunernas ansvar för vuxnas lärande. Vad bör staten göra?* 2003:10
- Statskontoret (2007a), *Styrning av arbetsmarknadsutbildning – utgångspunkter, erfarenheter och slutsatser*, Dnr 2007/7-5
- Statskontoret (2007b), *Har insatserna någon effekt på arbete eller studier? – en utvärdering av folkhögskoleinsatserna för arbetslösa*, 2007:7
- Stenberg, Anders (2003a-c), *An Evaluation of the Adult Education Initiative Relative Labour Market Training*, Umeå Economic Studies No 609, Department of Economics, Umeå University (doktorsavhandling)
- Stenberg, Anders (2005), *Comprehensive Education of Vocational Training for the Unemployed?*, Umeå Economic Studies No 663, Department of Economics, Umeå University
- Stenberg, Anders och Westerlund, Olle (2004), *Does Comprehensive Education Work for the Long-Term Unemployed?*, Umeå Economic Studies No 641, Department of Economics, Umeå University
- Sysselsättning och arbetslöshet 1975–2003*. SCB:s avdelning för arbetsmarknads och utbildningsstatistik, Stockholm 2004
- TCO (2005), *Fler och bättre jobb? Nya och försvinnande jobb i Sverige 1987–2003*, TCO granskar nr 9/05
- Thång, Per-Olof (1982), *Undervisningen inom den förberedande teoretiska utbildningen i AMU*, Pedagogiska Institutionen Göteborgs Universitet, EUA-rapport nr 1, 1982:03
- Tählin, Michael (2007), *Överutbildningen i Sverige: utveckling och konsekvenser*, i Olofsson, Jonas (red.), *Utbildningsvägen – vart leder den? Om ungdomar, yrkesutbildning och försörjning*, SNS
- Ulmestig, Rickard, *På gränsen till fattigvård. En studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag*, Studentlitteratur 2007.

- Valideringsdelegationen (2006), *Delrapport från Valideringsdelegationen*, VLD 2006/81.5
- Åberg, Rune (2002), Överutbildning – ett arbetsmarknadspolitiskt problem?, i Abrahamsson, Kenneth, m.fl. (red.), *Utbildning, kompetens och arbete*, Studentlitteratur
- Åberg, Rune (2004), Vilka jobb har skapats på den svenska arbetsmarknaden de senaste decennierna?, *Ekonomisk Debatt* nr 7 2004, årgång 32
- Åberg, Rune (2005), Det är höglönejobben som ökat på den svenska arbetsmarknaden, *Ekonomisk Debatt* nr 2 2005, årgång 33
- Åsenlöf, Knut (1999), *Varför vill inte Manfred läsa vidare?*, Karlstads Universitet

Kommittédirektiv



Utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning

Dir.
2006:70

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juni 2006.

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen inom ramen för förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Syftet med översynen är att effektivisera och anpassa utbildningarna så att de underlättar matchningen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft, bidrar till gynnsammare förutsättningar för den enskilda kvinnan eller mannen att få ett arbete och motverkar att det uppstår brist på kvalificerad arbetskraft på dagens föränderliga arbetsmarknad.

Utredaren ska

- föreslå hur samverkan mellan arbetsmarknadsutbildningen och övriga yrkesutbildningar i det offentliga utbildningsväsendet kan förbättras samtidigt som gränsdragningen mellan utbildningarna görs tydligare,
- föreslå hur kvaliteten, effektiviteten och innehållet i arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen kan förbättras och anpassas till efterfrågan på arbetskraft,
- ta ställning till om staten bör vara tydligare i sin styrning av arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen,
- föreslå åtgärder för att prognoser över bristyrken och planeringen av arbetsmarknadsutbildningen bättre ska stämma överens, och
- bedöma det framtida behovet av arbetsmarknadsutbildning utifrån möjliga framtida förändringar på arbetsmarknaden.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2007.

Uppdraget

Hur kan samverkan mellan arbetsmarknadsutbildningen och övriga yrkesutbildningar förbättras samtidigt som gränsdragningen mellan utbildningarna görs tydligare?

Utredaren ska

- kartlägga och analysera hur arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen fungerar och samspelar med det offentliga utbildningsväsendet och föreslå förändringar som gör att gränsen mellan dessa och övriga yrkesutbildningar blir tydligare, och
- undersöka hur samverkan mellan de olika utbildningsformerna kan förbättra kompetensförsörjningen och föreslå hur samverkan ska gå till för att arbetsmarknadsutbildningen ska bli ett effektivt komplement till utbildningspolitikens insatser.

Arbetsmarknadsutbildningen inom ramen för förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program är avsedd för arbetslösa kvinnor och män som behöver förbättra sin kompetens eller helt byta yrkesinriktning. Arbetsmarknadsutbildning kan vara både yrkesinriktad och förberedande. Den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen ska i ett kortare perspektiv anpassas efter såväl nationella och regionala behov som lokala behov på arbetsmarknaden med målet att anpassa arbetskraftens kompetens efter arbetsmarknadens behov. Det betyder att utbildningen ska ges inom de områden där det finns brist på arbetskraft eller där det finns risk för att sådan brist kan uppstå. Den förberedande utbildningen ska bland annat tillgodose de arbetssökandes baskunskaper för att kunna gå vidare till den yrkesinriktade utbildningen. Den yrkesinriktade utbildningen benämns i direktivet som arbetsmarknadsutbildning.

Arbetsmarknadsutbildningen fyller en tillväxt- och fördelningspolitisk funktion. Det innebär i stort att utbildningen ska underlätta för företag att expandera genom att bl.a. förmedla arbetskraft med rätt kompetens vid rätt tidpunkt och medverka till att hjälpa arbetssökande att få den kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden. Dessutom är tanken att arbetsmarknadsutbildningen ska bidra till att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden genom att såväl kvinnor som män ges möjlighet till bredd i valet av de utbildningar som erbjuds.

I takt med att vuxnas lärande fått en framskjuten position i utbildningspolitiken och regeringen har avsatt medel som ska användas för att bygga upp en infrastruktur i kommunerna för vuxenutbildning, har frågan om kompetensförsörjningen i sin helhet fått ökad aktualitet. Ett stort antal kommuner har med de avsatta medlen skapat lokala lärcentrum där man samlar olika utbildningsformer och där berörda utbildningsanordnare samverkar med representanter från arbetsmarknaden. Förutom den kommunala vuxenutbildningen knyts kvalificerad yrkesutbildning och i vissa fall även arbetsmarknadsutbildning till dessa lärcentrum.

Därutöver har regionala kompetensråd etablerats i varje län. Dessa har till uppgift att analysera arbetsmarknadens behov av kompetens och påverka berörda aktörer att initiera utbildningsinsatser som är anpassade till regionens behov.

Där det befaras bli brist på arbetskraft, exempelvis inom vård och omsorg, vissa hantverksyrken och yrken med inriktning mot tillverkningsindustrin, svarar inte utbildningsvolymerna i gymnasieskolan mot de långsiktiga behoven. Regeringen har därför, i syfte att göra gymnasieskolans yrkesinriktade utbildningar mer attraktiva och öka kvalitén i dem, tillsatt en Yrkesutbildningsdelegation (dir. 2004:72) som bland annat har till uppgift att stimulera utvecklingen och stärka rekryteringen till dessa utbildningar. Ett annat uppdrag delegationen har är att på olika nivåer bistå med råd och information i syfte att stärka samverkan mellan olika huvudmän och arbetslivet och därmed skapa förutsättningar för ett brett utbud av yrkesinriktade utbildningar i hela landet.

Sammantaget har alltså en rad insatser initierats på utbildningspolitikens område för att trygga den långsiktiga kompetensförsörjningen. I samband med detta finns skäl att se över arbetsmarknadsutbildningens roll. Syftet är att förhindra överlappningar i utbildningsutbudet och förhindra situationen att utbildningar som borde genomföras inte blir av därför att ansvarsfrågan mellan arbetsmarknads- och utbildningspolitiken är oklar. Det är därför viktigt att tydliggöra arbetsmarknadsutbildningens roll i relation till den statligt styrda kvalificerade yrkesutbildningen (KY), den yrkesinriktade gymnasieskolan och kommunens åtagande för vuxnas lärande. En annan fråga är hur berörda aktörer kan medverka till att förbättra samverkan så att arbetsmarknadsutbildningen kan bli ett effektivt komplement till utbildningspolitiken. I det arbetet bör utredaren studera de regionala kompetensrådets roll, hur lär-

centrum fungerar och följa Yrkesutbildningsdelegationens arbete för bättre samverkan med andra huvudmän.

Studiefinansiering till deltagare i utbildning varierar mellan olika utbildningsformer. I förslagen om hur arbetsmarknadsutbildningen kan komplettera utbildningspolitikens insatser ska utredaren också beakta risken för övervältring av ansvar och kostnader till staten från arbetsgivare och individer, såväl kvinnor som män. En viktig utgångspunkt för utredaren ska vara att arbetsmarknadsutbildning eller förberedande utbildning som insats för arbetslösa ungdomar endast bör användas för ungdomar med särskilt behov och inte ska vara ett alternativ till utbildningar där ordinarie studiestöd lämnas.

Hur kan kvaliteten, effektiviteten och innehållet i arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen för kvinnor och män förbättras?

Utredaren ska

- granska arbetsmarknadsutbildningen och föreslå hur kvaliteten, effektiviteten och innehållet i utbildningen kan förbättras och anpassas till efterfrågan på arbetskraft så att den motsvarar såväl arbetsmarknadens krav som behoven hos olika grupper av kvinnor och män,
- ta ställning till om betyg eller certifikat efter avslutad arbetsmarknadsutbildning innebär att kvaliteten i utbildningen höjs och att arbetsgivarens intresse av att anställa ökar, och redovisa sitt ställningstagande,
- kartlägga den förberedande utbildningens kvalitet, effektivitet, innehåll och inriktning och bedöma i vilken utsträckning den kan motiveras utifrån det arbetsmarknadspolitiska uppdraget samt om det finns skäl att föreslå en annan organisation för delar av den förberedande utbildningen.

Erfarenheten har visat att arbetsmarknadsutbildningens dimensionering och inriktning kopplat till efterfrågan resulterar i god måluppfyllelse. Men det finns också andra faktorer som arbetsförmedlingen kan påverka för att höja utbildningens kvalitet och effektivitet, t.ex. vilken målgrupp utbildningen riktar sig till, graden av arbetsgivarkontakter före, under och efter utbildningen och avvägningen mellan praktik och teori. Den pedagogiska utformningen, möjligheten att få betyg eller certifikat, samt kontakten med

arbetsförmedlingen och dess tjänster i form av jobbsökaraktiviteter under utbildningstiden har också betydelse.

I en internationell undersökning (Schmid & Schöman, *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation* [1996]), där arbetsmarknadspolitiska program i fyra EU-länder jämförs, lyfts även medverkan från parterna på arbetsmarknaden och andra intresseorganisationer fram som betydelsefulla för kvaliteten i arbetsmarknadsutbildningen.

En viktig fråga för utredaren att beakta och en klassisk målkonflikt inom den svenska arbetsmarknadspolitiken är dock den om enskilda arbetsgivare får ett omotiverat stort inflytande på såväl utbildningens innehåll som urval av deltagare, vilket leder till felaktiga incitament i måluppfyllelse och till konkurrenssnedvridning.

Ett annat exempel på att medverkan från parterna har betydelse presenteras i rapporten *Det nationella IT-programmet (SwIT)* från Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Vid en jämförelse mellan SwIT:s utbildning och jämförbar utbildning inom Arbetsmarknadsverket (AMV) visade det sig att de individer som deltog i en SwIT-utbildning hade större chans att få ett arbete efter avslutad utbildning. En trolig förklaring till resultatet menar författarna är att SwIT-deltagarna hade tätare kontakter med presumtiva arbetsgivare och bättre stöd från SwIT:s kontaktpersoner före och under utbildningstiden än deltagarna i AMV:s utbildningar hade.

Utredaren bör därför närmare studera hur SwIT-utbildningarna var utformade. Utredaren ska även studera andra modeller som kan ligga till grund för förslag om hur arbetsmarknadsutbildningarna kan förbättras.

Frågan om betyg har fått ökad aktualitet. Utbildningsdepartementet utredde under 2005 frågan om betyg och intyg. I departementsskrivelsen *Rätten att sätta och utfärda betyg* (Ds 2005:35) lämnas förslag till utformning av en modell som ger enskilda utbildningsanordnare möjlighet att sätta betyg och utfärda betyg och intyg enligt de regler som gäller för det offentliga skolväsendet för vuxna. Förslaget innebär att det i framtiden kan bli möjligt för elever i arbetsmarknadsutbildningen att få betyg eller intyg av privata utbildningsanordnare som är godkända av Skolverket. I övrigt har det inom vissa branscher vuxit fram ökade krav på att kunskaper skall verifieras med certifikat eller liknande. När utredaren ska ta ställning till vilken betydelse betyg eller certifikat har för arbetsmarknadsutbildningens kvalitet och för anställningsbarheten

är det därför viktigt att också arbetsgivarnas syn på betyg och certifikat kartläggs.

När det gäller den förberedande utbildningen är den främst till för att ge arbetslösa de baskunskaper som är nödvändiga för att de ska kunna påbörja arbetsmarknadsutbildning. Den förberedande utbildningen kan emellertid bestå av flera andra insatser, bl.a. yrkesbedömningar i form av tester, språkutbildning, starta-eget utbildning, utbildning på grund- och gymnasienivå för arbetshandikappade eller långtidsinskrivna invandrare samt motivationshöjande kurser framför allt för deltagare i aktivitetsgarantin och andra kompletterande utbildningar för personer med utländsk högskoleutbildning. Insatserna är följaktligen mycket olikartade och har även olika syften. Det finns därför skäl att undersöka på vilket sätt de kan motiveras utifrån det arbetsmarknadspolitiska uppdraget och om det finns anledning att föreslå en annan organisation eller ett annat huvudmannaskap för delar av dessa insatser.

Bör staten förbättra sin styrning av arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen?

Utredaren ska

- undersöka hur styrmedlet resultatmål påverkat deltagarurvalet på arbetsmarknadsutbildningen och eventuella efterföljande anställningars inriktning, anställningsform och varaktighet,
- bedöma om nuvarande styrning är ändamålsenlig, och om den inte är det, föreslå hur styrningen kan förändras så att så många som möjligt får ett arbete och att utbildningarna verkligen kommer de arbetssökande kvinnor och män som bäst behöver dem till del och riktas mot de yrken där det finns risk för rekryteringssvårigheter, och
- undersöka varför övergångarna från förberedande utbildning till arbetsmarknadsutbildningen är så få för olika grupper av kvinnor eller män, och om styrningen har betydelse i sammanhanget, föreslå hur den kan förbättras och förändras så att fler går från förberedande utbildning till arbetsmarknadsutbildning.

Sedan resultatmålen infördes 1999, som innebar att AMS satte ett mål om att en viss procent av deltagarna ska få ett arbete 90 dagar efter avslutad utbildning, har andelen som fått arbete med eller utan subvention efter slutförd arbetsmarknadsutbildning ökat. Samtidigt minskade antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildningen relativt kraftigt mellan 2000 och 2005. Antalet deltagare i de förberedande utbildningarna ökade däremot markant för att därefter återgå till ungefär samma nivå som år 2000.

Detta förhållande åskådliggörs av nedanstående tabell som också visar att kostnaden för arbetsmarknadsutbildningen minskat medan den ökat för den förberedande utbildningen trots att volymen inte ändrats nämnvärt.

Arbetsmarknadsutbildning

År	Kvinnor	Män	Totalt ¹	Kostnader ²	Resultat ³	Kvinnor	Män
2000	8 920	9 509	18 429	2 593 483	52	Uppgift saknas	
2002	5 773	7 209	12 982	1 736 067	61	62	57
2003	5 334	5 972	11 306	1 583 583	70	70	69
2005	3 912	5 225	9 137	1 003 305	73	74	72

Förberedande utbildning

År	Kvinnor	Män	Totalt ¹	Kostnader
2000	6 387	5 741	12 128	135 820
2002	7 891	7 656	15 547	748 501
2003	5 713	5 485	11 198	715 426
2005	6 393	6 266	12 659	965 762

1. Genomsnitt antal deltagare per månad.

2. Kostnader per år.

3. Andel i arbete 90 dagar efter avslutad utbildning.

Tabellen visar också att fördelningen mellan kvinnor och män i arbetsmarknadsutbildningen är ojämn. Bland annat har utbildningsinriktningar där kvinnor dominerar minskat. AMS har i uppdrag att med olika insatser bredda kvinnors och mäns utbildningsval. I vissa utbildningar har det inneburit förändringar, men generellt har förändringarna varit små. I Riksdagens revisorers rapport om styrningen av AMS och länsarbetsnämnderna (2002/03:2) behandlas bland annat frågan om hur resultatmål i arbetsmarknadsutbildningen kan leda till att svaga grupper nedprioriteras i utbild-

ningen. En grupp som riskerar att nedprioriteras är utrikes födda. Kunskaper om vad deltagarens födelseland och vistelsetid i Sverige betyder för måluppfyllelsen är också av vikt.

En undersökning genomförd av IFAU (2003:10) bekräftar att det i arbetsmarknadsutbildningar med hög måluppfyllelse finns många personer som står nära arbetsmarknaden, det vill säga har erfarenhet och kompetens som tidigare visat sig underlätta möjligheterna att få och behålla ett arbete redan före utbildningen. Att utbildningar har hög måluppfyllelse behöver därför inte betyda att de har den effekt som eftersträvas. Om utbildningar erbjuds personer som kan antas kunna få arbete även utan insatser, har den samhällsekonomiska effekten helt uteblivit. I departementspromemorian *En effektivare arbetsmarknadsutbildning* (Ds 2000:38) anser utredarna att statsmakternas styrning skulle kunna bli tydligare om det fanns ett primärmål för arbetsmarknadsutbildningen och dessutom ett mål som formuleras utifrån fördelningspolitiska överväganden.

Med de senaste årens försvagade konjunktur har minskade volymer i arbetsmarknadsutbildningen ansetts vara befogade. Men en del av minskningen kan också vara ett uttryck för att arbetsförmedlingarna, av hänsyn till resultatmålet, inte vågar satsa på angelägna utbildningar därför att de arbetslösas kompetens inte motsvarar de kvalifikationskrav som ställs. En annan möjlig förklaring kan vara att yrkesinriktade utbildningar i det offentliga utbildningsväsendet fått större betydelse, vilket medför att behoven av arbetsmarknadsutbildningar kan ha minskat.

Den förberedande utbildningen har varit tänkt att tillgodose utbildningsbehoven hos personer som saknar nödvändiga baskunskaper för att dessa sedan ska kunna gå vidare till arbetsmarknadsutbildningen. Men trots försöken med denna utbildningsform har övergången till arbetsmarknadsutbildningen legat på en låg nivå. Av dem som avslutade förberedande utbildning år 2005 återfanns 13 procent i arbetsmarknadsutbildning 90 dagar senare varav 5 procentenheter kvinnor och 8 procentenheter män.

I flera budgetpropositioner har regeringen uppmärksammat AMS på att den stora volymen förberedande utbildning måste minska till förmån för arbetsmarknadsutbildning och att övergången från förberedande utbildning till arbetsmarknadsutbildning måste öka, särskilt för kvinnor.

Hur målen utformas är en viktig fråga när det gäller att styra arbetsmarknadsutbildningen så att den ger samhällsekonomiska

vinster samtidigt som den på ett effektivt sätt förändras i takt med konjunkturens svängningar. Utredaren ska undersöka vad resultatmålen spelat för roll i praktiken och bedöma om det finns skäl att förändra målen och styrningen för såväl arbetsmarknadsutbildningen som den förberedande utbildningen.

Hur kan man få prognoser över bristyrken och planeringen av arbetsmarknadsutbildningen att bättre stämma överens?

Utredaren ska

- analysera hur väl nationella, regionala och lokala prognoser för bristyrken stämmer överens med de arbetsmarknadsutbildningar som genomförs och föreslå hur planeringen av utbildningarna kan förbättras för att bättre tillgodose nationella, regionala och lokala brister, och
- belysa vilken roll arbetsmarknadens parter, de regionala kompetensråden och andra organ har i planeringen av arbetsmarknadsutbildningen och om det finns skäl att föreslå ytterligare samverkan, beskriva hur den ska gå till.

Arbetsmarknadsutbildning planeras och upphandlas i dag på länsnivå och varje länsarbetsnämnd har ansvar för att lokalisera bristyrken inom sin region. Därutöver sker en samverkan mellan regioner för att tillgodose utbildningsbehov som sträcker sig över ett större arbetsmarknadsområde. Den behovsanalys länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar genomför ska avspegla sig i inriktningen på den upphandlade arbetsmarknadsutbildningen. Analysen bygger på prognoser som sedan kompletteras med det utbildningsbehov som framkommer i direktkontakt mellan arbetsförmedlingar och arbetsgivare. Dessutom ska arbetsmarknadsutbildningarnas omfattning anpassas till det nationella utbudet av yrkesinriktade utbildningar, så att AMS inte genomför utbildningar som andra aktörer redan bedriver.

Ett decentraliserat beslutsfattande har fördelar men kan också innebära nackdelar när det gäller den nationella överblicken. Följden kan bli att utbildningar inte kommer till stånd, att likartade utbildningar genomförs i det offentliga utbildningssystemet eller att utbildningar upphandlas och bedrivs utifrån regionala och lokala brister, trots att det finns arbetslösa med rätt kompetens i andra delar av landet. En viktig aspekt i sammanhanget är också den att

dagens arbetslöshetsförsäkring är utformad så att arbetslösa efter 100 ersättningsdagar ska vidga sitt sökområde såväl geografiskt till att omfatta hela landet som yrkesmässigt.

Utredarens uppgift är alltså att ta reda på hur prognoser och andra kanaler i form av kontakter med arbetsmarknadens parter och andra organ kan förbättras så att det blir en god överensstämmelse mellan behov och efterfrågan på utbildning med hänsyn till såväl nationella som regionala och lokala behov.

Hur kommer behovet av arbetsmarknadsutbildning att se ut i framtiden?

Utredaren ska

- analysera möjliga framtida förändringar på arbetsmarknaden och uppskatta det framtida behovet av arbetsmarknadsutbildning, och
- analysera vilken typ av åtgärder som behövs inom arbetsmarknadspolitiken för att det inte ska bli personalförsörjningsproblem i vissa branscher i framtiden.

AMS bedömer att det i framtiden kommer att bli personalförsörjningsproblem i många yrken inom branscherna vård och omsorg, bygg och anläggning, vissa utbildningsinriktningar samt teknik och industri.

Strukturomvandlingen pågår hela tiden i vårt samhälle. De nya jobben förväntas till stor del uppstå i den kunskapsintensiva tjänstesektorn, medan jobben inom t.ex. den arbetsintensiva industrin, där arbetsmarknadsutbildningen hittills har haft en betydande roll, kommer att bli allt färre till följd av rationaliseringar och effektiviseringar. Utbildningsnivån och inriktningen bland de kvinnor och män som blir arbetslösa kan komma att avvika till viss del från vad som efterfrågas på arbetsmarknaden. Vidare påverkar könsstereotypa föreställningar hos både arbetssökande och arbetsgivare utbudet och efterfrågan på arbetsmarknaden, vilket bör motverkas. Det reguljära utbildningssystemet ska hantera de stora, mer långsiktiga svängningarna i kompetensefterfrågan, men arbetsmarknadsutbildningen ska även i framtiden kunna avhjälpa bristsituationer i det korta perspektivet på arbetsmarknaden.

Utredarens analys av möjliga framtida förändringar på arbetsmarknaden och uppskattning av på vilket sätt arbetsmarknads-

utbildningen kan förebygga bristsituationer blir ett viktigt underlag för strategiska överväganden när det gäller hur arbetsmarknadsutbildningen ska utformas och dimensioneras i förhållande till andra arbetsmarknadspolitiska program i framtiden.

Ekonomiska konsekvenser

I de fall utredningens förslag innebär kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten eller kommunsektorn ska utredaren föreslå en finansiering. Redovisningen ska även omfatta en separat bedömning av förslagets konsekvenser för kommuners och berörda myndigheters administration.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska under arbetet samråda med arbetsmarknadens parter och de regionala kompetensråden. Även andra berörda intresseorganisationer och myndigheter ska hållas informerade om arbetet.

Utredaren ska också samråda med Yrkesutbildningsdelegationen (dir. 2004:72), utredningen om översyn av den eftergymnasiala yrkesutbildningen (dir. 2006:33) och den referensgrupp som utses inom Regeringskansliet med företrädare för de departement som närmast berörs av de frågor utredaren ska behandla.

Utredaren ska regelbundet rapportera till Näringsdepartementet om hur arbetet fortskrider. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2007.

Individbaserad statistik ska genomgående presenteras, kommenteras och analyseras efter kön, födelseland/region och ålder där det inte finns särskilda skäl mot detta.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till utredningen om en
flexiblare arbetsmarknadsutbildning
(N 2006:10)**

**Dir.
2006:125**

Beslut vid regeringssammanträde den 7 december 2006.

Sammanfattning

En särskild utredare skall se över arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen inom ramen för förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Tilläggsuppdraget innebär att utredaren skall rapportera delar av uppdraget senast den 28 februari 2007. Delbetänkandet skall innehålla en analys över hur väl de arbetsmarknadsutbildningar som genomförs stämmer överens med nationella, regionala och lokala prognoser över bristyrken. Utredaren skall även lämna de förslag till åtgärder som analysen ger upphov till.

Vidare skall utredaren i delbetänkandet redovisa en kunskapsöversikt över vilka utbildningsinsatser som är effektivast för arbetslösa ungdomar mellan 20 och 25 år med särskilda behov.

Bakgrund

Med stöd av regeringens bemyndigande den 14 juni 2006 tillkallade det dåvarande statsrådet med ansvar för arbetsmarknadsfrågor en särskild utredare med uppdrag att se över arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen inom ramen för förordningen (2006:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Utredaren skall redovisa uppdraget den 31 december 2007. Utredaren skall bland annat analysera hur väl de arbetsmarknadsutbildningar som genomförs stämmer överens med prognoser över bristyrken. och föreslå hur planeringen av utbildningarna kan förbättras för att

bättre avhjälpa nationella, regionala och lokala brister. Omläggningen till en ny arbetsmarknadspolitik med ett tydligare fokus på jobb och effektiva insatser innebär exempelvis att arbetsmarknadsutbildningen skall vara ett instrument som inriktas på att förstärka den arbetslöses kompetens och koncentreras till områden där det är brist på arbetskraft. Uppdraget om att analysera hur behovet av arbetsmarknadsutbildningen bättre kan stämma överens med efterfrågan är i detta sammanhang en viktig fråga. Utredningen bör därför få i uppdrag att redovisa denna del i ett delbetänkande.

Ungdomar

Ungdomsarbetslösheten är hög i Sverige och var tredje ung människa har en mycket svag anknytning till arbetsmarknaden. Särskilt svårt är situationen för ungdomar som avbrutit sina gymnasiestudier eller har ofullständiga betyg från gymnasiet. Det är viktigt att ungdomar får det stöd som behövs på ett tidigt stadium så att utslagning motverkas. Regeringen avser att införa en jobbgaranti för ungdomar under 25 år under 2007 som skall ersätta kommunalt ungdomsprogram (KUP) och ungdomsgarantin (UG). I jobbgarantin kan såväl utbildning som praktik ingå. I nuvarande direktiv ingår att granska arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen och föreslå hur kvaliteten, effektiviteten och innehållet i utbildningen kan förbättras och anpassas till efterfrågan på arbetskraft så att den motsvarar såväl arbetsmarknadens krav som behoven hos olika grupper av kvinnor och män. Ungdomar är en av dessa grupper. Av direktivet framgår också att utredaren skall kartlägga och analysera hur arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande utbildningen fungerar och samspelar med det offentliga utbildningsväsendet och föreslå förändringar som gör att gränsen blir tydligare. En aspekt som skall beaktas i det sammanhanget är att arbetsmarknadsutbildning eller förberedande utbildning som insats för arbetslösa ungdomar endast bör användas för ungdomar med särskilda behov. Dessa skall inte vara alternativ till utbildningar där ordinarie studiestöd lämnas. Mot bakgrund av att regeringen kommer att införa en jobbgaranti för ungdomar under 25 år där utbildning och praktik skall ingå är det angeläget att få kunskap om vilka utbildningsinsatser som bör erbjudas ungdomar. Utredaren får därför i uppdrag att i ett delbetänkande redovisa en kunskapsöversikt över vilka utbildningsinsatser som är effektivast

för att ungdomar med särskilda behov snabbare skall kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

Uppdraget

Utredaren skall i en delrapport redovisa en analys över hur väl de arbetsmarknadsutbildningar som genomförs stämmer överens med nationella, regionala och lokala prognoser över bristyrken och föreslå hur utbildningarna kan planeras för att bättre avhjälpa nationella, regionala och lokala brister.

Vidare skall utredaren lämna en kunskapsöversikt över vilka utbildningsinsatser som är effektivast för att ungdomar med särskilda behov snabbare skall kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

Utredaren skall redovisa tilläggsuppdraget till regeringen i ett delbetänkande senast den 28 februari 2007.

(Näringsdepartementet)

Enkätundersökning om Förberedande utbildning

Inledning

Denna bilaga utgör en underlagsrapport till utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning (Dir. 2006:70). Rapporten behandlar uteslutande förberedande utbildning och baseras på en enkätundersökning ställd till deltagare som avslutade insatsen under fjärde kvartalet 2006. Undersökningens resultat och slutsatser kommenteras även i slutbetänkandets kapitel 5.

Syfte och avgränsning

Föreliggande enkätstudie försöker fånga ett antal kvalitativa aspekter som avslöjar förväntningar och attityder hos deltagarna. Förhoppningsvis kan vi därmed få större lärdom om hur den arbetsmarknadspolitiska insats som i dag kallas för förberedande utbildning ska organiseras på ett mer effektivt sätt.

En central frågeställning är vilka inriktningar av de förberedande utbildningarna som är arbetsmarknadspolitiskt motiverade. En sådan indikation kan vara om deltagarna själva upplever att chanserna till ett arbete har ökat på grund av den förberedande utbildningen. En närliggande fråga är hur kurserna ska anordnas för att bli så effektiva som möjligt. Förberedande utbildningar upphandlas oftast, men kan även ske i form av att arbetsförmedlingen utnyttjar kursplatser i det reguljära utbildningsväsendet¹.

En viktig fråga för utredningen var enligt direktiven varför antalet övergår från förberedande utbildning till arbetsmarknadsutbildning varit så låg. Av två skäl har en sådan konkret fråga till respondenterna valts bort. Dels är det svårt för deltagarna att

¹ Det reguljära utbildningsväsendet avser här folkbildningen och komvux.

känna till skillnaden mellan arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning, vilket kan ge upphov till missförstånd och bortfall, dels har sannolikt många deltagare som faktiskt gått vidare till arbetsmarknadsutbildning redan hunnit gå klart den också. Efter att ha genomfört två separata, men intilliggande utbildningar finns det en uppenbar risk att respondenten blandar ihop intrycken och därmed lämnar värderingar som avser båda utbildningarna. Registerstatistiken blir i just detta fall mer trovärdig än deltagarens uppgift.

Metod

Undersökningen har genomförts som en enkätundersökning. (Enkätformuläret återges i appendix 1.) Urvalet omfattar drygt 5 000 personer som har deltagit i en förberedande utbildning minst tio dagar och avslutat denna under fjärde kvartalet 2006. Urvalet har dragits ur undersökningspopulationen vilken omfattar närmare 12 000 personer. En redogörelse av urvalsförfarandet beskrivs närmare i appendix 2, där även svarsfrekvens, bortfallsanalys och bakgrundsvariabler redovisas. Utöver enkätsvaren har registerdata från AMS datalager påförts för varje individ som ingår i urvalet.

Urvalet är stratifierat efter sju olika inriktningar av förberedande utbildning, sex olika åldersgrupper samt kön. Sammanlagt består urvalet av 82 olika strata. Syftet med stratifieringen är att få en bättre precision i resultaten i viktiga redovisningsgrupper. På detta sätt säkerställs ett tillräckligt stort urval i dessa grupper. De resultat som presenteras i rapporten är viktade, där hänsyn tas till hur stort urvalet har varit i förhållande till bruttopopulationen samt hur många som har svarat relativt urvalet i respektive strata.

Disposition och kommentarer

Rapportens första del fokuserar på vilka erfarenheter deltagarna har av den förberedande utbildningen och varför de började den. Därefter följer en redogörelse av vilket utfall som kurserna har gett samt några frågeställningar till dem som har fått arbete. Rapportens slutsatser behandlas vidare i huvudbetänkandets kapitel 5.

Genomgående behandlas varje enkätfråga i förhållande till inriktning, anordnarform och målgrupp. Värderingar från deltagare

som gått olika inriktningar eller under olika anordnarformer ger betydelsefulla kunskaper om vilka delar av förberedande utbildning som är effektiv. Det är även centralt att få kunskap om hur den förberedande utbildningen fungerar för olika målgrupper. En ofta återkommande benämning är "utsatta grupper". Med det avses grupper av arbetssökande som kan antas ha en utsatt position på arbetsmarknaden, såtillvida de är långtidsinskrivna, utrikes födda, funktionshindrade, ungdomar, äldre eller har låg utbildningsnivå.

Resultaten i rapporten omfattar genomgående både deltagare som har fullföljt respektive avbrutit sin kurs. I appendix 3 redovisas alla enkätsvar uppdelat på fullföljare och avbrytare separat. Vid flera frågeställningar är det naturligt att svarsandelarna skiljer sig markant beroende på om deltagaren har fullföljt eller avbrutit kursen. Dessa variationer kommenteras även i rapporten.

I appendix 4 redovisas en statistisk analys baserad på bakgrundsvariabler och enkätsvar. Syftet är att skatta sannolikheten för att deltagarna får, eller upplever sig få, ett positivt utfall av den förberedande utbildningen.

Deltagarna

Detta avsnitt belyser hur deltagarna har upplevt tiden i förberedande utbildning. Syftet är att få kunskap om deltagarnas inställning till kurserna och vilken nytta de upplevt sig ha haft av dem, även om de inte har lett till ett arbete. Centrala frågeställningar är fullföljandegrad, kursinnehåll, information och om jobbchanserna har påverkats av kurserna.

Fullföljandegrad och avbrottsorsaker

En hög fullföljandegrad är oftast eftersträvansvärd eftersom det ökar sannolikheten för att deltagarna uppnår kursmålet och att de därmed följer en planering som i förlängningen leder till en etablering på arbetsmarknaden. Hög fullföljandegrad är dock inte alltid ett självändamål eftersom det kan finnas goda skäl att avbryta en kurs, exempelvis därför att kursdeltagaren har fått ett arbete.

Fullföljare

Undersökningen visar att 72 procent av deltagarna har fullföljt sin kurs. Denna andel är inte enkel att värdera eftersom det inte finns några tidigare enkätundersökningar om förberedande utbildning att jämföra med. Det går dock att konstatera att fullföljandegraden är låg i jämförelse med liknande enkätundersökningar som har gjorts med deltagare i arbetsmarknadsutbildning där andelen uppgår till cirka 85 procent. Det är sannolikt att det gynnsamma arbetsmarknadsläget vid detta undersökningstillfälle har sänkt fullföljandegraden till en ovanligt låg nivå.

Fullföljandegraden varierar påtagligt beroende på utformningen av kurserna och vilka målgrupper som deltar i dem. Tabell 1 visar att 74 procent av personerna som deltagit i utbildningar som har upphandlats av arbetsförmedlingen har fullföljt kurserna, medan endast hälften av deltagarna som blivit anvisade en kurs inom det reguljära utbildningsväsendet har fullföljt sin kurs. De upphandlade kurserna framträder i jämförelse med övriga anordnarformer som mera välplanerade och målinriktade. Dessutom är kurstiderna tidsmässigt kortare.

Tabell 1 Fullföljandegrad, fördelat på utbildningstyp (procent)

Utbildningstyp	Kvinnor	Män	Totalt
Upphandlad utbildning	76,5	71,7	74,1
Reguljär utbildning	48,6	50,2	49,4
Externt finansierad utbildning ²	58,9	60,4	59,5
Samtliga utbildningar	73,4	69,9	71,7

Innehållet i kurserna kan ha påverkat fullföljandegraden. Nio av tio deltagare i starta eget kurserna fullföljer anvisningarna, vilket kan bero på att syftet med dessa kurser är målinriktat och att de är relativt korta. Därtill har dessa deltagare gynnsamma bakgrunds-förutsättningar i bemärkelsen att de är relativt välutbildade och har kortare inskrivningstid på arbetsförmedlingen jämfört med övriga deltagare (se appendix 2, tabell 2c och 2j).

Personer som tillhör en utsatt grupp är överrepresenterade bland dem som avbryter kurserna. Däribland återfinns deltagare

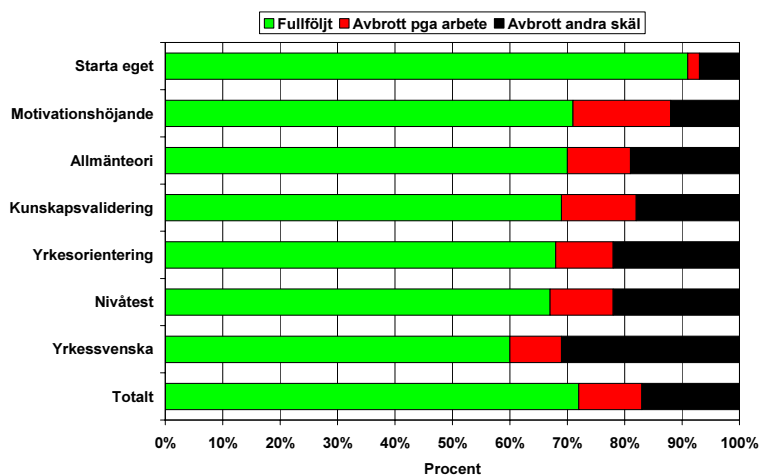
² Avser utbildningar som är finansierade av någon extern aktör, t.ex. ESF-rådet, Försäkringskassan eller Trygghetsfonden. Arbetsförmedlingen finansierar då endast deltagarens aktivitetsstöd.

med låg utbildningsnivå, ungdomar, utrikes födda samt personer som saknar medlemskap i a-kassa. Däremot förefaller inte förekomsten av funktionshinder eller långa inskrivningstider på arbetsförmedlingen påverka fullföljandegraden nämnvärt. Könsskillnaderna är små, även om män tenderar att avbryta kurserna i något högre utsträckning än kvinnor.

Avbrytare

28 procent av deltagarna svarade att de inte fullföljt sin utbildning. Den vanligaste anledningen till avbrott är att deltagarna har fått arbete vilket kan betraktas som ett avbrott i positiv bemärkelse. Långtidsarbetslösa som under svagare konjunkturlägen har haft små chanser att komma in på arbetsmarknaden väljer att ta tillvara uppkomna arbetstillfällen, även om det samtidigt innebär att de inte uppnår kursmålet. Ett sådant beslut kan vara rationellt om individen upplever att utsikterna för att på lång sikt etablera sig på arbetsmarknaden blir mera gynnsam med arbetslivserfarenhet, än att ha fullföljt en kurs arrangerad av arbetsförmedlingen. Personer med hög utbildningsnivå, har medlemskap i a-kassa och/eller personer som tillhör aktivitetsgarantin är överrepresenterade bland dem som avbryter sin kurs på grund av arbete.

Figur 1 Deltagare som har fullföljt respektive avbrutit förberedande utbildning fördelat på orsaker och inriktning (procent)



Figur 1 visar att majoriteten av deltagarna som avbröt en motivationshöjande kurs gjorde det på grund av arbete. Det är möjligt att många deltagare får just det självförtroendelyft som de är i behov av och därmed blir mer attraktiva på arbetsmarknaden, men det kan samtidigt inte uteslutas att innehållet i kurserna är så trivialt att vissa deltagare anstränger sig extra för att komma därifrån. Ur ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv är båda utfallen positiva, låt vara att vi inte vet något om anställningarnas varaktighet eller omfattning. Av enkätsvaren att döma vittnar de skrivna kommentarerna om att deltagarna i motivationshöjande kurser har starkt varierande omdömen beträffande kursinnehållet.

Enkätresultaten vittnar om att personliga skäl är en vanlig orsak till att många väljer att avbryta kurserna. Sammansättningen av deltagare i förberedande utbildning är komplex och innehåller ofta olika former av hinder som gör att de står långt ifrån arbetsmarknaden. Både hälsa, motivation, social umgängesförmåga och ekonomi kan påverkas negativt av långvarigt utanförskap, vilket gör att denna målgrupp eventuellt inte fullföljer anvisningen. Deltagare som har gått kurser inom det reguljära utbildningsväsendet är överrepresenterade vad gäller avbrott av personliga skäl. Detsamma gäller lågutbildade och funktionshindrade. Utrikes födda är däremot underrepresenterade.

Den tredje bidragande orsaken till den låga fullföljandegraden är att flera deltagare fick avbryta sina kurser av besparingsskäl. Under hösten 2006 reducerades Arbetsmarknadsverkets anslagstilldelning för aktivitetsstöd och program på grund av det goda arbetsmarknadsläget. Detta drabbade framför allt deltagare i utbildningar som arbetsförmedlingen upphandlat. Att kurser lades ned i förtid var en starkt bidragande orsak till den låga fullföljandegraden bland deltagare som läst inriktningen yrkessvenska.

Motivation och information

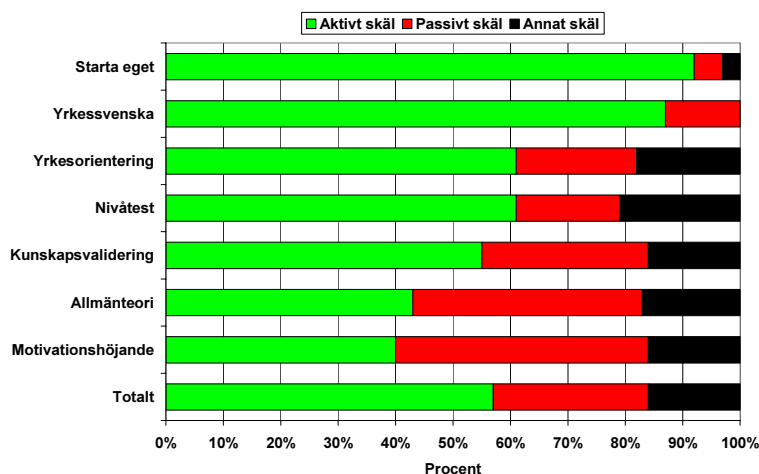
Skäl att delta i förberedande utbildning

En majoritet av deltagarna anger "aktiva" skäl till att gå en förberedande utbildning. Till de vanligaste "aktiva" anledningarna hör vägledningsbehov och förberedelser inför en yrkesutbildning eller för eget entreprenörskap. Ytterligare "aktiva" orsaker som angavs var behov av bedömning av allmänna kunskaper, förbättrande av

språkkunskaper och i viss mån förberedelser inför reguljära studier.³

27 procent har angett ”passiva” skäl att gå kursen, vilket här avser att det var ett krav från arbetsförmedlingen, försäkringskassan eller socialtjänsten, alternativt för att ha någonting att göra. Det är en stor andel i jämförelse med liknande undersökningar som AMS har gjort med deltagare i arbetsmarknadsutbildning. Karaktären på målgruppen liksom målsättningen med utbildningsinsatserna skiljer sig dock, vilket förklarar att motivationen inte är lika hög bland deltagare i förberedande utbildning. Ändå är siffran sannolikt underskattad eftersom 16 procent av respondenterna har angett svarsalternativet ”annan” anledning, vilket kan inrymma andra ”passiva” anledningar. Personer som avbrutit kurserna anger oftare ”passiva” skäl än de som fullföljt kurserna.

Figur 2 Främsta anledningar till att delta i förberedande utbildning fördelat på inriktning (procent)



Figur 2 visar att förekomsten av ”aktiva” skäl generellt sett är vanligast bland deltagare i yrkesförberedande inriktningar som starta eget, yrkessvenska, nivåtest och yrkesorientering, medan ”passiva” anledningar är vanligast bland deltagare i motivationshöjande kurser. Resultatet är knappast förvånande eftersom just bristen på motivation är orsaken till arbetsförmedlingen har anvisat dem

³ Se appendix 1 för fullständiga svarsalternativ.

sådan plats. Oroande är dock att många som genomgått någon form av validering ser det som ett krav eller tidsfördriv, snarare än en möjlighet till att uppvisa sin reella kompetens. 45 procent av deltagarna som har anvisats förberedande utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet har angett något "passivt" skäl.

Respondenter som angett "passiva" skäl domineras av personer med låg utbildningsnivå, aktivitetsgarantideltagare, funktionshindrade och återfinns i de yngsta respektive äldsta åldersgrupperna. Utrikes födda och personer som saknar kassamedlemskap anger i betydligt större utsträckning "aktiva" skäl. Observera att individerna i nämnda målgrupper ofta sammanfaller med varandra. Exempelvis återfinns många äldre med låg utbildningsnivå i aktivitetsgarantin. Likaså saknar många utrikes födda medlemskap i akassan.

Arbetsförmedlingens information

En förutsättning för att deltagarna ska förstå syftet med den anvisade insatsen är att de har fått information från arbetsförmedlingen om kursinnehållet. 78 procent svarade att så var fallet. De som svarade nekande på frågan återfanns framför allt bland dem som gått kurser i det reguljära utbildningsväsendet. En förutsättning för att anvisa den arbetssökande är dock att insatsen är arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Såväl deltagare som handläggare på arbetsförmedlingen bör därmed vara väl införstådda i vad kursen avser att ge. Framför allt aktivitetsgarantideltagare upplevde att de inte fått information från arbetsförmedlingen.

En följdfråga till dem som angav att de hade fått information om kursen avsåg huruvida informationen utgjorde en adekvat beskrivning av kursinnehållet. Enkätsvaren vittnar om att 64 procent tyckte att informationen var heltäckande, medan ytterligare 28 procent hävdade att den delvis var relevant. De som tyckte att informationen varit missvisande var framför allt de som gått inriktningarna allmänteori och kunskapsvalidering. Så var också fallet med kurser där arbetsförmedlingen inte hade medverkat i någon upphandling.

Kursinnehåll

Innehållet i kurserna varierar beroende på vilken inriktning och vilket syfte de har. En deltagare i yrkesförberedande kurser⁴ bör i stora drag ha en färdigställd plan på hur denne via yrkesutbildning, validering eller någon annan lämplig arbetsmarknadspolitisk insats kan närma sig en anställning. För en deltagare med mer generella behov kan det behövas såväl kartläggning, handlingsplan och självförtroendelyft. Det är samtidigt viktigt att arbetsmarknads-perspektivet hela tiden beaktas.

Kompetenskartläggning

I genomsnitt 60 procent av deltagarna fick sin kompetens kartlagd. Enligt deltagarnas enkätsvar är kartlägningsinsatserna mest förekommande i yrkesförberedande och motivationshöjande inriktningar. I de allmän-teoretiska kurserna fick endast hälften av deltagarna en genomgång av sina kompetenser. Bland deltagare i reguljära utbildningar var de som fått en kartläggning i minoritet. Den enskilda målgrupp som i minst utsträckning fick sin kompetens kartlagd var funktionshindrade. Detta kan tyckas märkligt eftersom dessa ofta är föremål för eventuell omskolning till ett yrke där deras funktionsnedsättning inte medför någon form av arbetshinder. En kompetensgenomgång borde rimligtvis underlätta vägen till omskolning till ett lämpligt yrke.

Handlingsplaner

Knappt 30 procent av deltagarna uppgav att de hade en handlingsplan före kursen började och ytterligare 44 procent upprättade en handlingsplan under kursens gång. 28 procent saknade en handlingsplan efter kursen. Förekomsten av att upprätta en handlingsplan var mest frekvent i de motivationshöjande kurserna medan den var minst förekommande i vissa yrkesförberedande inriktningar. Drygt en tredjedel av deltagarna som deltagit i reguljära utbildningar saknade en handlingsplan efter kursens slut.

⁴ Med yrkesförberedande kurser avses nivåtest, yrkesorientering, kunskapsvalidering, starta eget och yrkessvenska. Med allmänförberedande kurser avses främst motivationshöjning och allmän-teori.

Deltagare med en gedigen utbildningsbakgrund hade relativt ofta en handlingsplan klar redan vid kursinträdet, alternativt gjorde själva en handlingsplan under kursen. De som hade en låg utbildningsnivå fick mest frekvent hjälp att göra en handlingsplan av utbildningsanordnaren. Det sistnämnda gäller även utrikes födda.

Svårighetsgrad

Sedan tidigare har vi konstaterat att innehållet i de förberedande utbildningarna varierar. Kartläggning av individernas kunskaper och självförtroendeträning är förmodligen inslag som knappast kan graderas som svåra eller lätta. Frågan om kursens svårighetsgrad gäller företrädesvis deltagare som genomgått teoretiska och praktiska övningar, liksom olika former av tester och validering. Kvalifikationsnivån på de utbildningsinslag som finns bör hållas på en rimlig, men samtidigt utmanande nivå, för att deltagarna ska uppleva att den förberedande utbildningen har lett framåt.

Enkätsvaren vittnar om att hälften av deltagarna ansåg att kursen var ganska eller alldeles för lätt. Knappt hälften tyckte att kursen höll en "lagom" nivå. Endast 3 procent upplevde att den var för svår. Den enda målgruppen som i nämnvärd utsträckning uppgav att kursen var för svår var den med mycket låg utbildningsbakgrund. Respondenterna som genomgått nivåtest, yrkessvenska och starta eget var de som i högst utsträckning upplevde att kursen höll en "lagom" nivå.

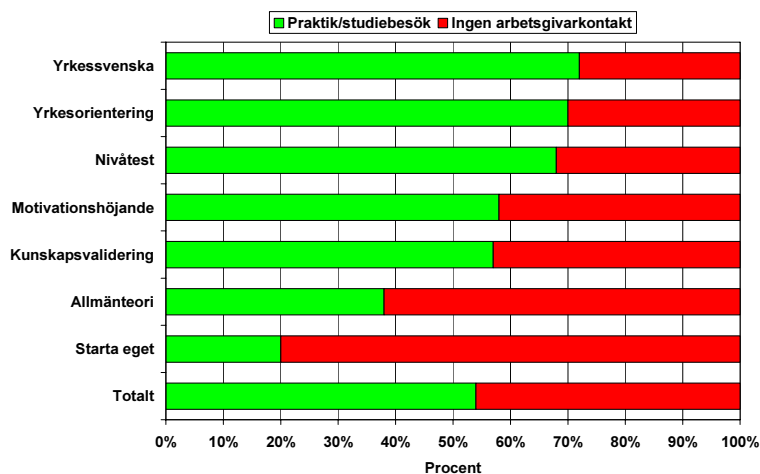
60 procent av deltagarna i motivationshöjande kurser tyckte att den var ganska eller alldeles för lätt. Detta kan vara ett uttryck för att utbildningsinslagen och därmed utmaningen varit för liten, men det kan även vara ett uttryck för att kursen höll för lågt tempo. Bland deltagare som gått kurser i det reguljära utbildningsväsendet uppgav 21 procent att innehållet var alldeles för lätt, vilket kan jämföras med upphandlade utbildningar där motsvarande andel uppgick till 13 procent. Generellt sett vittnar enkätsvaren om att det finns gott om utrymme för att öka svårighetsgraden i de förberedande utbildningarna.

Arbetsmarknadsperspektiv

Även om de föreberedande utbildningarna oftast saknar direkt yrkesinriktade inslag är det viktigt att deltagarna inser varför de har blivit anvisade sådan plats. Det långsiktiga målet är ju att deltagarna ska erhålla anställning. Det är därför väsentligt att insatserna innehåller arbetsmarknadsnära inslag såsom praktik eller åtminstone studiebesök hos arbetsgivare.

Drygt hälften (54 procent) av deltagarna gjorde praktik eller studiebesök under sin kurs. Vanligast förekommande var det i inriktningar som yrkessvenska, yrkesorientering och nivåtest. Minst förekommande var det i starta eget kurserna samt allmänteoretiska inriktningar. Den låga andelen arbetsgivarkontakter i starta eget kurserna förklaras av att de är korta och fokuserade på att deltagarna ska starta ett eget företag. De allmänteoretiska kurserna skulle däremot förmodligen främjas av mer arbetsrelaterade inslag än att bara bedrivs som traditionell undervisning. Drygt hälften av deltagarna i reguljära utbildningsväsendet hade under sin kurs inte någon arbetsgivarkontakt.

Figur 3 Andelen deltagare som gjorde praktik eller studiebesök på en arbetsplats under den förberedande utbildningen, fördelat på inriktning (procent)



Medan förekomsten av praktik eller studiebesök skiljer sig avsevärt mellan olika inriktningar, är skillnaderna små inom de olika målgrupperna. Det enda som kan noteras är att utrikes födda har haft relativt mycket arbetsgivarkontakter och att denna förekomst är mindre frekvent bland deltagare med hög utbildningsnivå. Det förklaras dock av att utrikes födda är välrepresenterade i yrkessvenska och högutbildade i starta eget kurser.

Jobbsökar- och vägledningshjälp

Jobbsökarverksamhet och vägledning tillhör arbetsförmedlingens kärntjänster. Inte sällan ingår dessa tjänster även i de upphandlade förberedande utbildningarna. Det är därför intressant att uträna huruvida deltagarna upplever om de har fått mera hjälp av en upphandlad aktör än de har fått på arbetsförmedlingen.

40 procent tyckte att de har fått hjälp med jobbsökande och/eller vägledning på ett sätt som arbetsförmedlingen inte har erbjudit. 42 procent svarar att de inte fått sådan hjälp och 18 procent hävdar att man har fått ungefär samma hjälp hos anordnaren som på arbetsförmedlingen.

Diskrepanserna blir tydligare när man jämför olika inriktningar eller anordnarformer. De yrkesförberedande inriktningarna har innehållit lite jobbsökeri och vägledning, medan deltagarna i framför allt motivationshöjande inriktningar har fått mera hjälp av den externa anordnaren än hos arbetsförmedlingen. Anordnarformen spelar en ganska stor roll i sammanhanget. Kurserna som har anordnats inom det reguljära utbildningsväsendet har haft lite inslag av jobbsökeri och vägledning. Aktivitetsgarantideltagare, funktionshindrade och män har fått mindre av denna service av kursanordnaren än de har fått av arbetsförmedlingen.

Av de skriftliga frivilliga kommentarerna som respondenterna i undersökningen hade möjlighet att lämna, kan man utläsa att det var flera som tyckte att det var för lite individuell handledning under kursen. Bristen på enskild hjälp blir sannolikt mest uppenbar för personer som är i behov av vägledning eller har en svag självkänsla. De underliggande problem som vissa arbetsökande har hinner inte komma fram vid kortare samtal med en kursledare. Sannolikt behövs längre och återkommande samtal för att förtroende ska skapas, exempelvis med arbetsförmedlingens egna vägledare.

Omdömen och värderingar

Förväntningar

Sannolikt varierar deltagarnas förväntningar beroende på vilket syfte en enskild kurs har. Vi utgår från att en hög andel svar som instämmer i att kursen motsvarade deltagarnas förväntningar bör tolkas som ett fördelaktigt resultat. Det kan dock inte uteslutas att vissa deltagare hade låga förväntningar från början, varför ett instämmande inte nödvändigtvis är positivt.

41 procent av deltagarna svarade att kursen i hög grad motsvarade deras förväntningar, medan 37 procent svarade att den gjorde det i viss mån. 22 procent svarade att den inte alls gjorde det. Svarsfrekvensen är som väntat betydligt mer positiv bland deltagare som har fullföljt kurserna, jämfört med deltagare som avbrutit dem. Mest "besvikna" var deltagare i allmänteoretiska och motivationshöjande inriktningar, reguljära utbildningar samt aktivitetsgaranti-deltagare och funktionshindre.

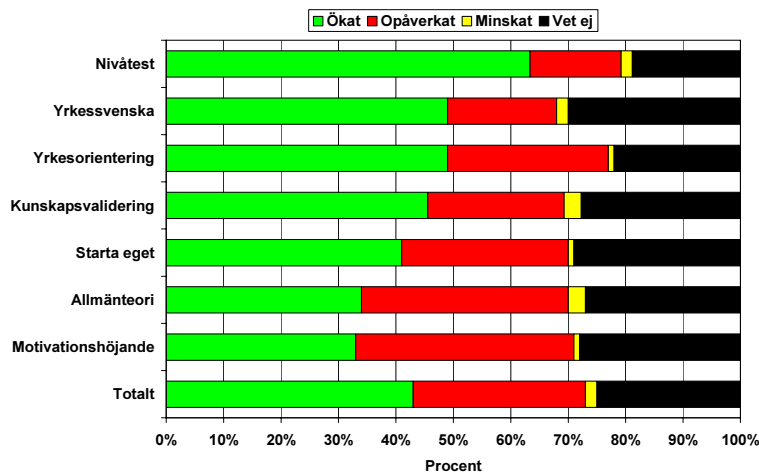
Bedömning av jobbchanser

Deltagarna tillfrågades huruvida chanserna till att få ett arbete ökade, minskade eller inte påverkades alls till följd av att de gått en förberedande utbildning. Att göra en sådan bedömning är självfallet svårt, vilket också avspeglas i att en fjärdedel av respondenterna väljer att svara "vet ej". De som ändå har gjort en värdering av sina chanser skickar intressanta signaler om hur värdefull kursen har varit för att de ska närma sig en anställning. I och med att kurserna i princip inte innehåller direkt yrkesinriktade utbildningsinslag, är det väsentligt för arbetsmarknadspolitiken att få kunskap om ifall arbetslösa som ofta har en svag ställning på arbetsmarknaden upplever att de har fått en skjuts närmare arbetsmarknaden genom att ha deltagit i en förberedande utbildning.

I genomsnitt 43 procent av deltagarna angav att chanserna till arbete hade ökat. Om de som avbrutit kurserna exkluderas ökar andelen till 48 procent. De överlägset mest optimistiska bedömningarna gjordes av personer som gått med inriktningen nivåtest (se figur 4). Resultatet är ganska väntat eftersom denna inriktning innehåller tydligast yrkesförberedande inslag. Det bör även noteras att deltagarna i yrkessvenska vilka helt domineras av utrikes födda är relativt optimistiska. Att deltagarna i starta eget kurserna har

lämnat mindre optimistiska svar beror sannolikt på att utformningen av frågan inte var anpassad för dem, eftersom intentionerna hos dem är att skaffa försörjning genom egen näringsverksamhet.

Figur 4 Deltagarnas upplevelser om huruvida den förberedande utbildningen har påverkat deras chanser att få arbete, fördelat på inriktning (procent)



Mest pessimistiska i sina bedömningar var deltagare som gått motivationshöjande och allmänteoretiska kurser. I de fallen dessa kurser inte var upphandlade blir resultaten ännu tydligare. Endast var femte deltagare som genomgått en motivationshöjande kurs vid en folkhögskola eller kommun bedömde att jobbchanserna hade ökat.

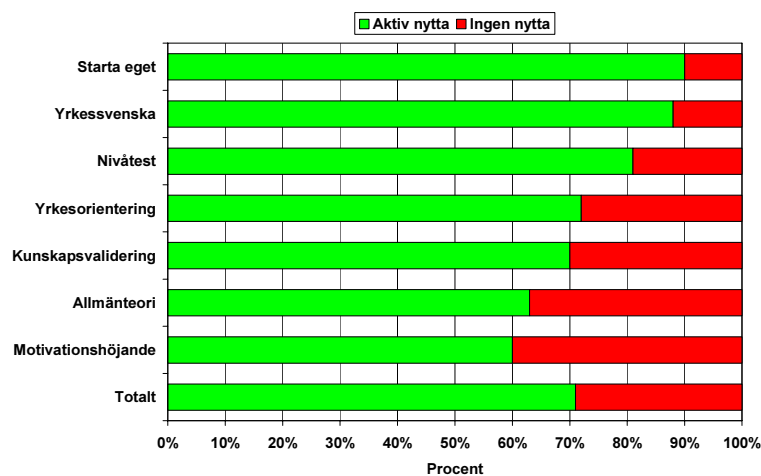
Oavsett vilken inriktning deltagarna genomgått upprepar sig det tidigare mönstret att aktivitetsgarantideltagare, funktionshindrade, äldre arbetssökande och personer med låg utbildningsnivå är mindre optimistiska än övriga målgrupper vad gäller framtidstron. Enkätsvaren visar dock att en primärt negativ inställning hos en deltagare kan förändras. En fjärdedel av deltagarna som angav ett "passivt" skäl att gå en förberedande utbildning, upplevde att deras chanser till arbete hade ökat på grund av kursen. Mervärdet av förberedande utbildningar ökar för varje deltagare som inledningsvis är omotiverad, men som efter kursen bedömer att chansen till arbete har ökat.

Värderad nytta

Deltagarnas värderade nytta av kursen som helhet sammanfattar relativt väl de omdömen som hittills har presenterats. 71 procent har valt att ange någon form av "aktiv" nytta, dvs. att de har förbättrat sina teoretiska kunskaper, har fått hjälp att välja yrkesinriktning eller starta eget företag, eller har fått en professionell bedömning av sina generella kunskaper. 29 procent har således svarat att de inte har haft någon nytta alls av kursen. Som väntat är deltagare som fullföljt utbildningarna betydligt mer generösa i sina omdömen än de som avbrutit. I den sistnämnda gruppen svarade 46 procent att de inte haft någon nytta av kursen.

Mest nöjda med kursen är starta eget deltagarna där nio av tio starta eget deltagare angav att de hade nytta av kursen. Nästan lika högt betyg gav deltagarna i yrkessvenska som helt domineras av utrikes födda och där relativt få är medlemmar i någon a-kassa. De angav företrädesvis att de fått teoretiska kunskaper. Åtta av tio deltagare i inriktningen nivåtest angav att de hade nytta av kursen och då framför allt i form av yrkesvalet. Missnöjet var störst bland deltagare i motivationshöjande kurser där 40 procent svarade att de inte hade någon nytta av kursen. Även om majoriteten av deltagarna som gått allmän teori angav att de hade tillskansat sig teoretiska kunskaper eller någon annan form av aktiv nytta, uppgav så många som 37 procent att de inte hade någon nytta alls av kursen.

Figur 5 Andel deltagare som svarat på vilken nytta kursen har haft, fördelat på inriktning (procent)⁵



En jämförelse mellan olika anordnarformer vittnar om att deltagare som gått en kurs som arbetsförmedlingen hade upphandlat upplevde betydligt högre nytta, än de som gått en kurs vid folkhögskola eller hos kommunen.

43 procent av aktivitetsgarantideltagarna och 38 procent av de funktionshindrade har inte haft någon nytta av kursen. Avsaknaden av nytta upplevdes som störst i de yngsta och äldsta åldersgrupperna.

Utfall efter förberedande utbildning

Den centrala frågeställningen vid en enkätundersökning om en arbetsmarknadspolitisk insats är normalt om den har lett till att deltagaren har fått arbete. Självfallet är denna fråga viktig även efter förberedande utbildning, men tolkningen av svaren är inte lika självklar som efter en yrkesutbildning. De förberedande kurserna förväntas föra deltagaren vidare till en yrkesspecifik insats, vilken nödvändigtvis inte är avklarad efter de sex månader som förflutit mellan avslutad förberedande utbildning och tidpunkten för enkätsvaret. Vi utgår dock från att i första hand tolka hög sysselsätt-

⁵ Avser fråga 11 i enkäten.

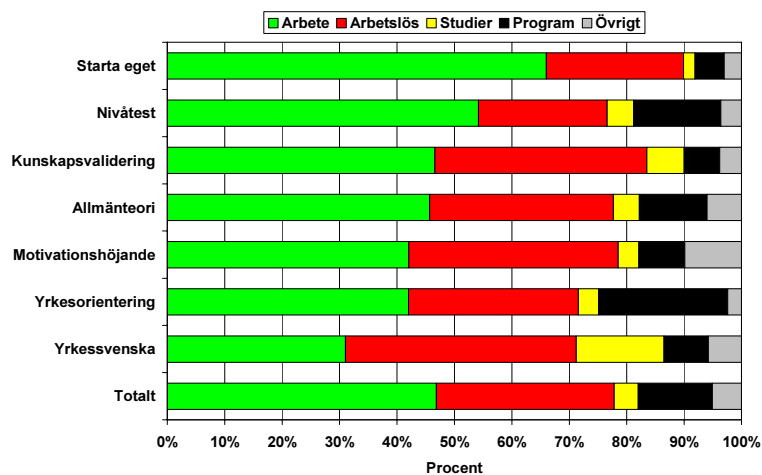
ningsgrad som ett positivt utfall, för att sedan närmare kommentera andra utfall vid de tillfällen där det är uppenbart att även dessa kan betraktas som positiva.

Sysselsättningsgrad

Enligt deltagarnas enkätsvar befann sig i genomsnitt 47 procent i arbete sex månader efter den avslutade förberedande utbildningen. Andelen i arbete uppgick till 49 procent bland avbrytarna och 46 procent bland fullföljarna. Det är inget överraskande resultat, eftersom vi sedan tidigare vet att många som avbröt sin kurs gjorde det på grund av att de fått arbete. Under den starka konjunkturen har de även lyckats behålla arbetet.

Andelen som var öppet arbetslösa ett halvår efter kursen uppgick till 31 procent, medan 13 procent uppgav att de befann sig i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Endast 4 procent bedrev studier i det reguljära utbildningsväsendet och 5 procent uppgav att de gjorde något ”annat”. Det sistnämnda tolkas som att de vid enkät-tillfället inte tillhör arbetskraften.

Figur 6 Sysselsättningssituation sex månader efter avslutad förberedande utbildning, fördelat på inriktning (procent)



Inriktningar

Sysselsättningsgraden uppgick till 66 procent bland deltagare som gått starta eget kurser. Den höga förvärvsfrekvensen består i såväl försörjning genom egen näringsverksamhet, som anställningar. Dessa deltagare är för övrigt underrepresenterade i alla andra här presenterade utfall. Det bör även påpekas att deltagare som fullföljt starta eget kurserna hade arbete i betydligt högre utsträckning än de som hade avbrutit.

54 procent av deltagarna i nivåtest angav att de hade arbete. Fullföljarna hade arbete i något högre utsträckning än avbrytarna. En av fem var arbetslös medan relativt många befann sig i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Registerdata om deltagarna vittnar om att i stort sett samtliga övergår från nivåtest till program avser arbetsmarknadsutbildning.

Utfallen för deltagarna i kunskapsvalidering och allmän teori motsvarade i stora drag genomsnittet för alla förberedande utbildningar. Nämnvärda skillnader var att förekomsten av arbetslöshet och reguljära studier var något mer frekvent i kunskapsvalidering och utfall i form av nytt arbetsmarknadspolitiskt program eller lämnat arbetskraften var vanligare bland deltagare som gått allmän teoretisk inriktning. I den sistnämnda inriktningen var det också en större andel avbrytare som hade arbete, jämfört med fullföljare.

42 procent av deltagarna i yrkesorientering respektive motivationshöjning hade arbete vid enkät tillfället, men där upphör dock likheterna. Deltagarna i motivationshöjande kurser var arbetslösa eller hade lämnat arbetskraften i betydligt högre grad än bland dem som gått en yrkesorientering. I sistnämnda grupp var det däremot vanligt att deltagarna befann sig i en arbetsmarknadsutbildning vid enkät tillfället. Det kan också nämnas att sysselsättningsandelen förändrades avsevärt för deltagare i motivationshöjande kurser vid en uppdelning på fullföljare och avbrytare. 37 procent av fullföljarna hade arbete, medan samma andel uppgick till 54 procent för avbrytare.

Figur 6 ger en tydlig fingervisning om att yrkessvenska är den inriktning med minst fördelaktigt utfall. Endast 31 procent hade arbete och arbetslösheten bland deltagarna uppgick till 40 procent. Dessa utfall ska dock bedömas i ljuset av deltagarna i yrkessvenska varit mera nöjda med sin kurs än deltagare i de flesta andra inriktningar. Det långsiktiga syftet med insatsen avspeglas bland annat i

att en jämförelsevis hög andel av dessa deltagare vid enkättillfället hade gått vidare till vidare studier i det reguljära utbildningsväsendet.

Målgrupper

Enkätsvaren vittnar om att skillnaderna i utfall mellan kvinnor och män i stort sett är obefintliga. Däremot går det att identifiera tydliga skillnader vad gäller ålder. Yngre åldersgrupper har lättare att få arbete vid högkonjunktur vilket också visar sig i denna enkät. Drygt 50 procent av deltagare yngre än 35 år uppgav att de hade arbete, medan motsvarande andel endast uppgick till 33 procent för personer som passerat 55 år. I den sistnämnda gruppen var förekomsten av arbetslöshet, nytt arbetsmarknadspolitiskt program eller lämnat arbetskraften relativt hög.

Deltagare som är utrikes födda eller saknar kassamedlemskap sammanfaller i hög grad. Utfallen tyder i båda fallen på en relativt låg sysselsättningsgrad (cirka 40 procent) och ganska hög arbetslöshet (cirka 35 procent). Däremot är det få som lämnar arbetskraften. Dessa resultat gäller för övrigt även lågutbildade.

Aktivitetsgarantideltagare och funktionshindrade är de målgrupper som uppvisade mest negativa utfall. Endast en tredjedel hade arbete och andelen som var arbetslösa eller i ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program var hög. Därtill hade jämförelsevis många lämnat arbetskraften.

Sambandet mellan sysselsättningsgrad och långtidsarbetslöshet förefaller dock vara svagt. 45 procent av deltagarna med en oavbruten inskrivningstid på arbetsförmedlingen i mer än två år angav att de hade arbete. Utfallet var detsamma om villkoret i stället ändrades till en sammanlagd inskrivningstid (flera ej sammanhängande perioder) på minst 5,5 år.

Jämförelser med registerstatistik

Enkätundersökningen påvisar att deltagarna har arbete i betydligt högre utsträckning än de resultat som AMS har redovisat för förberedande utbildning under senare år. En förklaring till detta är att deltagarna fick besvara enkäten under april och maj månad 2007 när högkonjunkturen var mycket stark. Den stora efterfrågan på

arbetskraft har medfört att många arbetssökande som tidigare har haft svårt att finna ett arbete, hade det vid enkättilfället. Detta kommer sannolikt att ge utslag även i AMS uppföljningsrapport för arbetsmarknadspolitiska program för år 2007.

Därutöver finns det flera förklaringar av mätteknisk natur. AMS resultat efter arbetsmarknadspolitiska program redovisar registrerad status för deltagaren exakt 90 dagar efter avslutad insats. Enkäten har i detta fall skickats ut ungefär sex månader efter kursavslutet. Individen har i enkätundersökningen således haft ytterligare tre månader på sig att etablera sig på arbetsmarknaden. En annan faktor är att individen bedömer själv om denne har arbete, vilket i vissa fall kan sammanfalla med att arbetsförmedlingen har anvisat vederbörande till ett arbetsmarknadspolitiskt program som inte räknas som arbete. Ett exempel på sådant program är start av näringsverksamhet.

Ett känt problem är att AMS registeruppföljning av programdeltagare ofta lider av ofullständig information. Om en individ underlåter att informera arbetsförmedlingen om att denne har ett arbete, sker heller ingen registrering av att så är fallet. Den arbetssökande kommer sedermera att avregistreras från arbetsförmedlingen av okänd orsak, vilket i statistiken framstår som ett misslyckande. Den korrekta informationen uppdagas dock vid ett enkätutskick direkt till berörd individ. Då förberedande utbildning är en arbetsmarknadspolitisk insats som inte har prioriterats på samma sätt som den målstyrda arbetsmarknadsutbildningen, har inte handläggarna haft tillräckliga incitament att säkra denna uppföljning.

Det är således mycket som tyder på att AMS registerstatistik gällande utfallet av förberedande utbildning är underskattad, men det bör även påpekas att resultaten från en enkätundersökning som denna kan vara överskattade. Arbetssökande som har varit framgångsrika att hitta ett jobb kan vara mera benägna att svara på en enkät, än de som inte har funnit ett arbete eller i generell bemärkelse är missnöjda med arbetsförmedlingens verksamhet.

Erfarenhet av tidigare arbete

Resterande frågor berör endast deltagare som svarade att de hade arbete vid enkätstillfället. Frågorna behandlar huruvida individerna har återgått till samma arbetsgivare eller samma yrke samt om de anser att de har nytta av kursen i sitt nuvarande arbete.

Det goda konjunkturläget som rådde vid undersökningsperioden har sannolikt gynnat deltagarnas yrkesmässiga rörlighet samtidigt som de har fått ett vidgat utbud av arbetsgivare med rekryteringsbehov. Förutom konjunkturreffekten kan även den förberedande utbildningen ha haft en positiv effekt i form av ökade kunskaper eller ökat självförtroende. En hög andel deltagare som har fått anställning hos en arbetsgivare de förut inte arbetat hos eller inom ett yrke tidigare inte arbetat i, bör således tolkas som ett positivt utfall.

Det bör i sammanhanget påpekas att många deltagare i nivåtest, yrkesorientering och kunskapsvalidering även hunnit genomgå en arbetsmarknadsutbildning före enkätstillfället. Sannolikt är det främst yrkesutbildningen som har varit orsaken till deltagarna har kunnat börja ett nytt yrke. De förberedande utbildningarna kan dock ha utgjort en förutsättning för att individerna skulle lyckas med yrkesutbildningen.

Arbetsgivare

65 procent av deltagarna som uppgav att de hade anställning hos en ny arbetsgivare och 23 procent hade återvänt till en tidigare bekant arbetsgivare. Resterande 12 procent uppgav att de arbetade med sitt eget företag. Det sistnämnda var självfallet vanligast bland deltagare som gått starta eget kurser. Nästan hälften av deltagarna som hade genomfört starta eget utbildningar sysselsattes med egen näringsverksamhet, övriga hade således anställning.

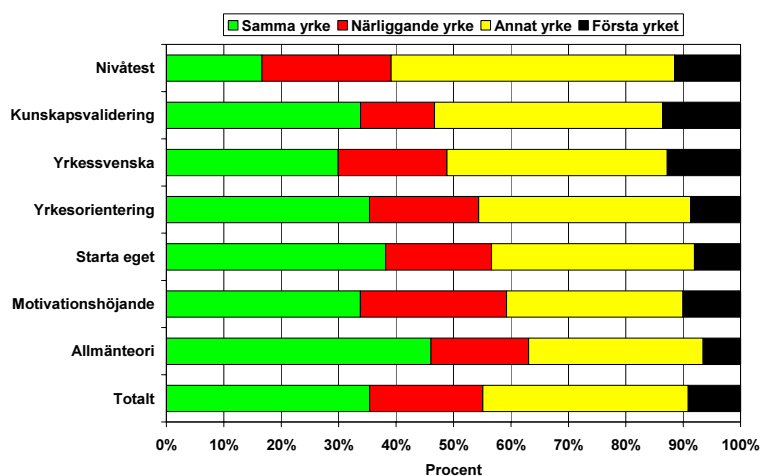
Förekomsten av anställning hos en ny arbetsgivare var högst bland deltagare i yrkessvenska och nivåtest. Deltagare i yrkesorientering och allmän teori återvände mest frekvent till en tidigare arbetsgivare. 30 procent av de personer som gått förberedande utbildning i det reguljära utbildningsväsendet hade anställning hos en tidigare arbetsgivare. Därutöver kan nämnas att kvinnorna i betydligt högre utsträckning återvände till en tidigare arbetsgivare (28 procent) jämfört med männen (18 procent). En förklaring till

detta är sannolikt att kvinnornas sysselsättning ofta koncentreras till större arbetsgivare såsom kommun eller landsting.

Yrke

En knapp majoritet av deltagarna återvände till ett yrke som var av samma, eller åtminstone likartad karaktär, som de hade före de anmälde sig på arbetsförmedlingen. 36 procent arbetade i ett helt annat yrke och för resterande nio procent var det första yrket överhuvudtaget.

Figur 7 Andel deltagare som har återgått till ett gammalt yrke, närliggande yrke, helt annat yrke eller som har sitt första jobb, fördelat på inriktning (procent)



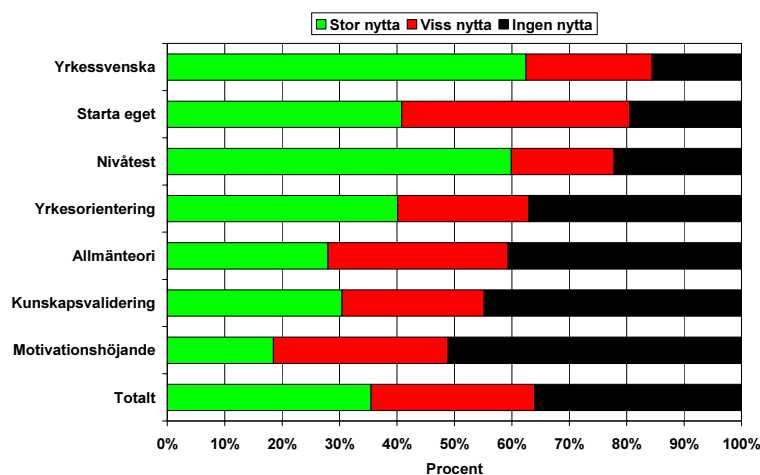
Figur 7 visar att drygt 60 procent av deltagarna i nivåtest arbetade i ett helt nytt yrke. Inriktningen nivåtest är förmodligen den variant av förberedande utbildning som mest omsorgsfullt preparerar deltagarna för en ny yrkeskarriär. Även deltagarna i valideringskurser och yrkessvenska började i relativt stor utsträckning arbeta i yrken de tidigare inte haft erfarenheter av. Här fanns det mer specifikt den största andelen som tidigare inte haft något arbete. Förekomsten av att arbeta i ett sedan tidigare bekant yrke, var mest förekommande bland deltagarna i allmän teori och motivationshöjning, vilka till stor del gått kurser i det reguljära utbildningsväsendet.

När det gäller olika målgrupper kan det nämnas att kvinnor, högutbildade och äldre var de som i generellt störst utsträckning stannade kvar i samma yrke de haft tidigare. Förekomsten av att byta till ett helt annat yrke var relativt stor bland män, personer med gymnasial utbildning och i viss mån även bland aktivitetsgarantideltagare. Personer utan kassamedlemskap och yngre var som väntat de som nu fick sitt första arbete.

Värderad nytta för sysselsatta

35 procent av deltagarna uppgav att de hade stor nytta och ytterligare 29 procent angav att de hade viss nytta av kursen i sitt arbete. Resterande 36 procent uppgav att de inte hade någon nytta av kursen. Omdömena varierar dock påtagligt beroende på vilken grad av direkt yrkesrelaterade moment kursen har innehållit. Ju mer konkreta yrkesinslag kurserna har innehållit, desto mer troligt är det att deltagarna upplever att de har en praktisk nytta av utbildningen i arbetet.

Figur 8 Deltagarnas upplevda nytta av den förberedande utbildningen i arbetet, fördelat på inriktning (procent)⁶



⁶ Avser fråga 17 i enkäten.

Figur 8 visar att deltagarna som gått inriktningen yrkessvenska upplever sig ha störst nytta av kursen i arbetet. Även deltagarna i starta eget och nivåtest föreföll kunna dra väsentlig nytta av kursen i sitt arbete. Minst nytta hade de som gått någon motivationshöjande kurs. Detta är tämligen väntat med tanke på avsaknaden av yrkesspecifika utbildningsinslag. Ett förbättrat självförtroende ökar chansen till anställning, men är knappast lika värdefull vid utförandet av arbetsuppgifterna. Det är möjligt att deltagarna som genomgått validering har resonerat på liknande vis. Valideringen syftar till att individen får ett bevis för dennes reella kompetens, inte att få lärdom om nya kunskaper.

Bland de olika målgrupperna hävdade framför allt de utrikes födda att de hade nytta av utbildningen. De målgrupper som uppgav att de hade minst nytta av kursen i arbetet var aktivitetsgarantideltagare samt personer i de yngsta och äldsta åldersgrupperna.

Appendix 1: Enkätformulär

Appendix 2: Teknisk beskrivning med bakgrundsvariabler

Datamaterialet i studien består dels av enkätsvar, dels av uppgifter från AMS datalager. Individerna i databasen har avidentifierats. I målpopulationen ingår individer som har slutat en förberedande utbildning under fjärde kvartalet 2006. Deltagare som under våren 2007 återigen befann sig i samma förberedande utbildning har rensats bort före urvalsdragningen.

Urvalsförfarande

Bruttopopulation	11 787
Nettourval	5 011
Bortfall	-1 951
Enkätsvar	3 060
Svarsfrekvens	61 %

Ur bruttopopulationen har drygt 5 000 individer dragits med hjälp av ett stratifierat urval (se metodavsnitt). Övertäckningen består av individer som inte tillhör undersökningspopulationen, vilket exempelvis kan innebära att individen enligt egen utsago inte slutat någon utbildning under fjärde kvartalet 2006 alternativt saknar användbar adress.

Bortfallsanalys

Bortfall utgörs av individer som inte hört av sig, ej önskat delta, varit förhindrade att delta eller gett ofullständiga svar. Mer detaljerad information om bortfall framgår av tabellen nedan, där vissa bakgrundsvariabler för svarande och bortfall presenteras i antal och andelar.

Vad som är karaktäristiskt för bortfallsgruppen i jämförelse med svarandegruppen är att den innehåller betydligt större andel män än kvinnor, markant större andel ungdomar än äldre och avsevärt högre andel med grundskoleutbildning än eftergymnasial utbildning. Den varierande graden av bortfall i de stratifierade variablerna har varit möjliga att justera genom viktning. Resultaten kan dock vara överskattade, då det är möjligt att de som har lyckats med sina

utbildningar har en större benägenhet att svara på enkäten än de som har misslyckats.

Bakgrundsvariabler

	Svarande antal	Svarande andel	Bortfall antal	Bortfall andel
Totalt	3 060	61	1 951	39
Kön				
Män	1 495	55	1 243	45
Kvinnor	1 565	69	708	31
Åldersgrupper				
18-24	440	44	566	56
25-34	748	54	647	46
35-44	668	61	422	39
45-54	640	78	185	22
55-	564	81	131	19
Utbildningsbakgrund				
Grundskola	766	57	577	43
Gymnasium	1 433	58	1 031	42
Eftergymnasial	861	72	343	28
Födelse land				
Svenskt	2 107	60	1 384	40
Utländskt	953	63	567	37
Funktionshinder				
Ja	489	60	320	40
Nej	2 571	61	1 631	39
Inriktning				
Allmän teori	535	64	296	36
Yrkesorientering	639	58	458	42
Yrkesvenska	130	61	82	39
Starta eget	499	70	214	30
Motivationshöjande	514	61	332	39
Nivåtest	422	59	298	41
Kunskapsvalidering	319	54	271	46
Utbildningstyp				
Upphandlad utbildning	2 661	61	1 690	39
Reguljär utbildning	178	58	128	42
Externt upphandlad utbildning	221	62	133	38
Medlemskap a-kassa				
Ja	2 640	63	1 543	37
Nej	420	51	408	49
Deltagare i aktivitetsgarantin				
Ja	484	63	281	37
Nej	2 576	61	1 672	39

Urvalets representation i respektive inriktning fördelat på olika bakgrundsvariabler

Tabellerna redovisar hur urvalet i respektive inriktning av förberedande utbildning fördelar sig på de bakgrundsvariabler som är av störst intresse i rapporten. Deltagarnas representation är viktad och presenteras genomgående som andelar (med undantag av tabell 2i och 2j som avser antal dagar).

2a. Kön (andelar)

Inriktning	Kvinnor	Män
Allmän teori	55	45
Yrkesorientering	52	48
Yrkessvenska	48	52
Starta eget	51	49
Motivationshöjande	58	42
Nivåtest	24	76
Kunskapsvalidering	34	66
TOTALT	50	50

2b. Åldersgruppering (andelar)

Inriktning	<25 år	25–34 år	35–44 år	45–54 år	>54 år
Allmän teori	15	22	23	24	16
Yrkesorientering	16	26	25	23	10
Yrkessvenska	9	40	28	19	5
Starta eget	9	31	39	15	5
Motivationshöjande	13	25	23	24	15
Nivåtest	33	33	22	10	2
Kunskapsvalidering	37	24	21	15	4
TOTALT	17	27	25	20	10

2c. Utbildningsnivå (andelar)

Inriktning	Grundskola	Gymnasium	Högskola
Allmän teori	25	47	28
Yrkesorientering	26	52	22
Yrkessvenska	34	23	43
Starta eget	11	49	40
Motivationshöjande	23	45	32
Nivåtest	24	65	11
Kunskapsvalidering	28	50	22
TOTALT	23	50	27

2d. Födelseland (andelar)

Inriktning	Utrikes	Sverige
Allmän teori	34	66
Yrkesorientering	33	67
Yrkessvenska	98	2
Starta eget	19	81
Motivationshöjande	28	72
Nivåtest	26	74
Kunskapsvalidering	38	62
TOTALT	32	68

2e. Funktionshinder (andelar)

Inriktning	Ja	Nej
Allmän teori	23	77
Yrkesorientering	13	87
Yrkessvenska	6	94
Starta eget	8	92
Motivationshöjande	28	72
Nivåtest	9	91
Kunskapsvalidering	9	91
TOTALT	17	83

2f. Deltagare i aktivitetsgarantin (andelar)

Inriktning	Ja	Nej
Allmän teori	25	75
Yrkesorientering	11	89
Yrkessvenska	5	95
Starta eget	12	88
Motivationshöjande	19	81
Nivåtest	6	94
Kunskapsvalidering	10	90
TOTALT	15	85

2g. Medlemskap i a-kassa (andelar)

Inriktning	Ja	Nej
Allmän teori	87	13
Yrkesorientering	86	14
Yrkessvenska	34	66
Starta eget	95	5
Motivationshöjande	92	8
Nivåtest	82	18
Kunskapsvalidering	72	28
TOTALT	86	14

2h. Utbildningstyp/anordnarform (andelar)

Inriktning	Upphandlad av Af	Reguljärt	Externt finansierad
Allmän teori	85	11	4
Yrkesorientering	93	3	4
Yrkessvenska	75	7	18
Starta eget	88	0	12
Motivationshöjande	79	9	12
Nivåtest	98	0	2
Kunskapsvalidering	92	3	5
TOTALT	88	6	7

2i. Antal dagar i utbildning (kalenderdagar)

Inriktning	Medelvärde	Median
Allmän teori	73	49
Yrkesorientering	49	33
Yrkessvenska	97	75
Starta eget	38	26
Motivationshöjande	67	54
Nivåtest	28	26
Kunskapsvalidering	40	26
TOTALT	56	34

2j. Genomsnittligt antal dagar inskriven på arbetsförmedlingen

Inriktning	Antal dagar aktuell inskrivningsperiod	Antal dagar för alla inskrivningsperioder
Allmän teori	880	2318
Yrkesorientering	595	1950
Yrkessvenska	509	993
Starta eget	448	1921
Motivationshöjande	808	2314
Nivåtest	497	1575
Kunskapsvalidering	492	1651
TOTALT	689	2011

2k. Andel som gick direkt från förberedande utbildning till arbetsmarknadsutbildning

Inriktning	Procent
Allmän teori	2
Yrkesorientering	30
Yrkessvenska	3
Starta eget	0
Motivationshöjande	1
Nivåtest	30
Kunskapsvalidering	17
TOTALT	13

Appendix 3: Tabeller med svarsfrekvens enkätfrågor

Tabellerna redovisar den viktade svarsfrekvensen i form av andelar för respektive enkätfråga. Uppgifterna avser samtliga personer som fullföljt respektive avbrutit förberedande utbildning under fjärde kvartalet 2006. Personer som deltagit i utbildning under hösten 2006 och fortsatt samma utbildning under våren 2007 är exkluderade.

1. Gick Du färdigt kursen?

Svarsalternativ	Kvinnor	Män	Totalt
1. Ja	73,4	69,9	71,7
2. Nej	26,6	30,1	28,3
TOTALT	100	100	100

2. Varför avbröt Du kursen?

Svarsalternativ	Kvinnor	Män	Totalt
1. Fick ett arbete	40,0	42,0	41,0
2. Påbörjade en arbetsmarknadsutbildning	2,6	5,7	4,2
3. Påbörjade reguljära studier	2,9	1,9	2,4
4. Kursen lades ned	8,8	11,2	10,1
5. Avbröt av personliga skäl	24,1	17,1	20,4
6. Annan orsak	21,6	22,0	21,9
TOTALT	100	100	100

3. Vilken var den främsta anledningen till att Du gick kursen?

Svarsalternativ	Fullföljare			Avbrytare		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
1. Behövde vägledning	19,3	14,6	17,1	19,0	16,1	17,5
2. Behövde en bedömning av mina allmänna kunskaper	5,6	6,2	5,8	5,6	5,5	5,5
3. Behövde förbereda mig inför fortsatta teoretiska studier	2,2	0,6	1,4	3,2	3,3	3,2
4. Behövde förbereda mig inför en yrkesutbildning	11,0	16,0	13,4	11,9	22,0	17,2
5. Behövde förbättra mina språkkunskaper	3,1	4,4	3,7	8,1	3,9	5,9
6. För att kunna starta eget företag	16,4	16,6	16,5	3,6	5,1	4,4
7. Det var ett krav från Af/Fk/Soc	16,7	18,1	17,4	23,4	23,4	23,4
8. För att ha någonting att göra	8,5	7,4	7,9	11,6	8,5	10,0
9. Annan anledning	17,2	16,1	16,7	13,7	12,1	12,9
TOTALT	100	100	100	100	100	100

4. Gjordes någon kartläggning av Dina kompetenser under kursen?

Svarsalternativ	Fullföljare			Avbrytare		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
1. Ja	60,4	65,9	63,1	47,4	51,7	49,7
2. Nej	39,6	34,1	36,9	52,6	48,3	50,3
TOTALT	100	100	100	100	100	100

5. Utarbetade Du under kursen en handlingsplan för vad Du skulle göra för att öka

Svarsalternativ	Fullföljare			Avbrytare		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
1. Gjorde en handlingsplan själv	21,3	17,0	19,2	13,2	12,9	13,0
2. Fick hjälp att göra en handlingsplan	27,5	27,2	27,3	25,1	23,2	24,1
3. Nej	23,7	24,3	24,0	36,8	37,4	37,1
4. Hade en handlingsplan innan kursen började	27,4	31,5	29,4	25,0	26,6	25,8
TOTALT	100	100	100	100	100	100

6. Gjorde Du under kursen någon praktik eller studiebesök på en arbetsplats?

Svarsalternativ	Fullföljare			Avbrytare		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
1. Gjorde praktik	24,7	25,2	24,9	22,2	20,2	21,2
2. Gjorde studiebesök	17,6	18,2	17,9	18,5	16,3	17,3
3. Gjorde både praktik och studiebesök	12,9	14,3	13,6	8,6	8,5	8,6
4. Nej, ingenting av detta	44,9	42,3	43,6	50,6	55,0	52,9
TOTALT	100	100	100	100	100	100

7. Fick Du innan kursen började information om vad den skulle innehålla och vad den skulle leda till för just Dig?

Svarsalternativ	Fullföljare			Avbrytare		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
1. Ja	79,8	79,5	79,6	74,2	73,8	74,0
2. Nej	20,2	20,5	20,4	25,8	26,2	26,0
TOTALT	100	100	100	100	100	100

8. Stämde informationen med vad Du sedan var med om under kursen?

Svarsalternativ	Fullföljare			Avbrytare		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
1. Ja	65,0	68,0	66,5	57,5	57,9	57,7
2. Ja, men bara delvis	28,5	25,9	27,2	30,9	29,7	30,3
3. Nej	6,5	6,1	6,3	11,5	12,5	12,0
TOTALT	100	100	100	100	100	100

9. Anser Du att innehållet i kursen var för lätt eller för svårt för Dig?

Svarsalternativ	Fullföljare			Avbrytare		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
1. Alldeles för lätt	12,8	13,0	12,9	14,1	15,7	15,0
2. Ganska lätt	34,1	37,7	35,8	36,2	32,8	34,4
3. Lagom svårt	50,7	47,4	49,1	42,0	46,6	44,4
4. Alldeles för svårt	2,4	1,9	2,2	7,7	4,9	6,2
TOTALT	100	100	100	100	100	100

10. Fick Du under kursen hjälp med jobbsökande eller vägledning som Du inte fått på arbetsförmedlingen?

Svarsalternativ	Fullföljare			Avbrytare		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
1. Ja	46,0	40,8	43,4	32,4	31,5	31,9
2. Nej	36,7	42,5	39,5	48,4	49,4	48,9
3. Ungefär samma på kursen och arbetsförmedlingen	17,4	16,8	17,1	19,2	19,1	19,2
TOTALT	100	100	100	100	100	100

11. Vad har varit den största nyttan av kursen?

Svarsalternativ	Fullföljare			Avbrytare		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
1. Förbättrade mina teoretiska kunskaper	23,6	23,0	23,3	21,5	19,0	20,2
2. Fick hjälp att välja yrkesinriktning	22,5	26,8	24,6	15,3	21,8	18,7
3. Har startat eget företag	9,5	9,5	9,5	1,8	1,4	1,6
4. Fick en professionell bedömning av mina allmänna kunskaper	21,8	18,0	19,9	14,1	13,6	13,8
5. Har inte haft någon nytta av kursen	22,7	22,6	22,7	47,4	44,1	45,7
TOTALT	100	100	100	100	100	100

12. Hur tror Du att Dina chanser att få jobb påverkats av att Du har gått kursen?

Svarsalternativ	Fullföljare			Avbrytare		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
1. Har ökat	43,4	51,9	47,5	28,0	30,6	29,4
2. Har inte påverkats	30,8	25,6	28,4	37,2	35,3	36,2
3. Har minskat	1,4	1,0	1,2	2,6	2,7	2,7
4. Vet ej	24,4	21,5	23,0	32,3	31,4	31,8
TOTALT	100	100	100	100	100	100

13. Motsvarade kursen som helhet de förväntningar Du hade innan kursen började?

Svarsalternativ	Fullföljare			Avbrytare		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
1. Ja, i hög grad	44,6	46,0	45,3	25,7	30,6	28,3
2. Ja, men bara delvis	37,1	37,7	37,4	40,4	35,2	37,7
3. Nej	18,3	16,3	17,3	33,9	34,2	34,1
TOTALT	100	100	100	100	100	100

14. Vilken är Din nuvarande sysselsättning?

Svarsalternativ	Fullföljare			Avbrytare		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
1. Har arbete	46,8	46,1	46,5	50,4	48,0	49,2
2. Är arbetslös, söker arbete	30,7	33,0	31,8	23,8	32,2	28,2
3. Studier	3,8	3,6	3,7	5,7	4,9	5,3
4. Deltar i arbetsmarknadspolitiskt program	14,1	14,4	14,2	8,2	9,2	8,7
5. Annat	4,6	2,8	3,7	11,9	5,6	8,6
TOTALT	100	100	100	100	100	100

Följande frågor har endast besvarats av respondenter som hade arbete vid intervjutillfället.

15. Har Du arbetat hos samma arbetsgivare någon gång tidigare?

Svarsalternativ	Fullföljare			Avbrytare		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
1. Ja	27,7	16,4	22,2	27,4	22,9	25,1
2. Nej	56,8	67,6	62,0	69,6	74,5	72,2
3. Frågan ej aktuell (eget företag)	15,5	16,0	15,7	3,0	2,6	2,7
TOTALT	100	100	100	100	100	100

16. Har Du samma yrke som Du hade innan Du anmälde Dig på arbetsförmedlingen?

Svarsalternativ	Fullföljare			Avbrytare		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
1. Ja, jag har samma yrke	39,0	29,8	34,6	40,4	34,3	37,2
2. Nej, men jag har ett närliggande yrke	19,2	22,5	20,8	18,1	16,1	17,0
3. Nej, jag har ett helt annat yrke	31,9	40,3	36,0	32,2	37,4	34,9
4. Jag hade inget yrke innan jag anmälde mig på Af	9,9	7,4	8,7	9,4	12,2	10,9
TOTALT	100	100	100	100	100	100

17. Tycker Du att Du har någon nytta av kursen i Ditt nuvarande arbete?

Svarsalternativ	Fullföljare			Avbrytare		
	Kvinnor	Män	Totalt	Kvinnor	Män	Totalt
1. Ja, jag har stor nytta av kursen	42,1	41,5	41,8	18,7	19,4	19,1
2. Ja, jag har lite nytta av kursen	27,5	30,8	29,1	28,3	27,1	27,7
3. Nej, jag har ingen nytta av kursen	30,4	27,7	29,1	53,0	53,5	53,2
TOTALT	100	100	100	100	100	100

Appendix 4: Statistisk analys

Frånvaron av utvärderingsstudier vad gäller förberedande utbildning beror på svårigheten att definiera en positiv utfallsvariabel. Då avlönat arbete inte är ett utfall som förväntas uppkomma som en omedelbar effekt av insatsen, är det osäkert att stipulera vilken beroende variabel som ska användas. Utredningen har heller inte haft någon kontrollgrupp med icke-deltagare att jämföra deltagarnas utfall med, vilket utesluter identifiering av effekter. Med hjälp av enkätsvaren har utredningen ändå försökt skatta sannolikheten att deltagarna får, eller åtminstone upplever sig få, ett positivt utfall av den förberedande utbildningen. I detta arbete har Annika Jansson, statistiker på Regeringskansliets kommittéservice varit mycket behjälplig.

Metod

Studien har genomförts med hjälp av logistisk regression där svaren på tre enkätfrågor har utgjort beroende variabler. Dessa har kodats om till dummyvariabler, där positiva utfall kodats som 1 och negativa utfall som 0. För att underlätta analysen har även oberoende variabler och några bakgrundsvariabler kodats om till dummyvariabler. Tillvägagångssättet har varit följande:

- Steg 1: skattning av en modell med nio bakgrundsvariabler
- Steg 2: skattning av en modell med tre förklarande variabler
- Steg 3: skattning av en modell med både bakgrundsvariabler och förklarande variabler som varit signifikanta i steg 1 och 2. Därefter har ej signifikanta variabler exkluderats.

Denna metod har använts i tre olika modeller där den beroende variabeln har varierat för varje modell. (Se variabelförteckning med signifikans i tabellen nedan.)

Förklarande variabler

- *Inriktning på förberedande utbildning* har delats upp i två kategorier, dels allmäntförberedande kurser som här avser allmän teori och motivationshöjning, dels yrkesförberedande kurser som här avser nivåtest, kunskapsvalidering, yrkesorientering, starta eget och yrkessvenska.

- *Utbildningstyp* har delats upp i två kategorier, dels upphandlad utbildning, dels ej upphandlad utbildning (folkhögskola, komvux).
- *Enkätfråga 6* behandlade ifall deltagaren gjorde någon praktik eller genomförde något studiebesök hos en arbetsgivare under kursen.

Beroende variabler

- *Enkätfråga 14* behandlade vilken sysselsättning deltagarna hade vid enkättillfället. Arbete och fortsatt utbildning är positiva utfall och arbetslöshet, arbetsmarknadspolitiskt program och ”annat” är negativa utfall. Utredningen är medveten om att svarsalternativet program kan inrymma önskvärda utfall i form av arbetsmarknadsutbildning. Dessa fel har till stor del korrigerats genom att använda registrerad information om vad som följde direkt efter förberedande utbildning.
- *Enkätfråga 12* behandlade om deltagarnas upplevda chanser till att få arbete påverkades av att de gått en förberedande utbildning. Även om det bara är en värdering från deltagarnas sida har vi valt att betrakta upplevelser av ökade chanser till arbete som ett steg i rätt riktning för en målgrupp som ofta betraktas ha en svag ställning på arbetsmarknaden. Individens känsla av att denne är närmare en anställning än förr, är en bekräftelse av att insatsen varit värdefull.
- *Enkätfråga 11* behandlade deltagarnas värdering av vilken som var den största nyttan av att gå kursen. Svarsalternativ 1 till 4 bedöms som att deltagaren har haft någon nytta, medan svarsalternativ 5 innebär att deltagarna inte haft någon nytta av kursen. Svaren ger indikationer på om innehållet i kurserna har varit meningsfulla.

Tabell 4a Bakgrundsvariabler och förklarande variabler – tre olika modeller

	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Beroende variabler	Fråga 12 & 14	Fråga 14	Fråga 11
Fråga 14 (0=arbetslös, program, annat, 1=arbete, a-utbildning, studier)			
Fråga 12 (0=ingen ökad chans till jobb, 1=ökad chans till jobb)			
Fråga 11 (0=ingen nytta av kursen, 1=nytta av kursen)			
Förklarande variabler			
Inriktning (0=allmänförb, 1=yrkesförb)	signifikant	signifikant	signifikant
Utbildningstyp (0=ej upph, 1=upph)	ej signifikant	signifikant	ej signifikant
Praktik/studiebesök (0=nej, 1=ja)	signifikant	ej signifikant	signifikant
Bakgrundsvariabler			
Ålder	ej signifikant	ej signifikant	ej signifikant
Kön (0=kvinn, 1=man)	ej signifikant	ej signifikant	ej signifikant
Utbildningsnivå (0=hsk, 1=grund+gymn)	signifikant	signifikant	ej signifikant
Födelseland (0=Sverige, 1=utrikes)	signifikant	signifikant	signifikant
Funktionshinder (0=ej hcp, 1=hcp)	signifikant	signifikant	signifikant
Aktivitetsgaranti (0=nej, 1=ja)	ej signifikant	ej signifikant	signifikant
Antal dagar i kurs	ej signifikant	ej signifikant	ej signifikant
Inskrivningstid på Af	ej signifikant	ej signifikant	ej signifikant
Total inskrivningstid på Af	ej signifikant	ej signifikant	ej signifikant

Modell 1: Har fått arbete alternativt har upplevt ökad chans till arbete

Tabell 4b Oddskvoter fråga 14 och 12

Variabler	Oddskvoter	95 % konfidensintervall	
Yrkesförberedande kurs	1,99	1,81	2,19
Praktik/studiebesök	1,27	1,16	1,40
Utrikes född	0,70	0,63	0,77
Funktionshinder	0,56	0,49	0,62
Grund- eller gymnasieutbildning	0,59	0,53	0,66

Sannolikheten att deltagare i yrkesförberedande kurs får arbete eller upplever en chans till att få arbete efter kursen är dubbelt så stor (+99 %) jämfört med personer som gått allmänförberedande kurser. Förekomsten av praktik eller studiebesök hos arbetsgivare har också en positiv effekt (+27 %) jämfört med att inte ta del av sådana aktiviteter. Chansen till arbete eller upplevelsen av förbättrade jobbomöjligheter minskar dock om man tillhör någon av målgrupperna funktionshindrade (-44 %), lågutbildade (-41 %)

eller utrikes födda (-30 %), jämfört med personer som inte har funktionshinder, är högutbildade eller födda i Sverige.

Modell 2: Har fått arbete

Tabell 4c **Oddskvoter fråga 14**

Variabler	Oddskvoter	95 % konfidensintervall	
Yrkesförberedande kurs	2,07	1,90	2,25
Upphandlad utbildning	0,80	0,71	0,91
Utrikes född	0,65	0,60	0,71
Funktionshinder	0,61	0,55	0,68
Grund- eller gymnasieutbildning	0,84	0,76	0,92

I denna modell analyseras endast förekomsten av arbete. Sannolikheten till arbete för deltagare i yrkesförberedande kurser jämfört med deltagare i allmänförberedande kurser blir ännu större än i modell 1 (+107 %). Däremot är chansen till arbete något mindre för dem som gått upphandlade kurser (-20 %) jämfört med dem som gått kurser som inte har upphandlats. De tre bakgrundsvariablerna från modell 1 är signifikanta även i denna modell till nackdel för funktionshindrade (-39 %), utrikes födda (-35 %) och lågutbildade (-16 %).

Modell 3: Har upplevt nytta med kursen

Tabell 4d **Oddskvoter fråga 11**

Variabler	Oddskvoter	95 % konfidensintervall	
Yrkesförberedande kurs	1,80	1,65	1,97
Praktik/studiebesök	1,64	1,50	1,79
Utrikes född	1,47	1,34	1,63
Funktionshinder	0,73	0,66	0,82
Aktivitetsgarantideltagare	0,61	0,54	0,69

Sannolikheten att deltagarna har upplevt nytta av den förberedande utbildningen är 80 procent större för deltagare i yrkesförberedande kurser jämfört med allmänförberedande kurser. Förekomsten av praktik eller studiebesök har också en mycket stark verkan på den upplevda nyttan (+64 %) jämfört med att inte ha praktik. Oddskvoten visar även att utrikes födda upplever betydligt större nytta

av kurserna (+47 %) än svenskfödda. Aktivitetsgarantideltagare hade dock betydligt mindre nytta av kurserna (-39 %) än de som inte tillhörde aktivitetsgarantin. Även funktionshindrade upplevde mindre nytta (-27 %) jämfört med dem som inte är funktionshindrade.

Slutsatser

De inriktningar som vi har grupperat som yrkesförberedande kurser ökar väsentligt chanserna till att deltagarna får arbete eller upplever att de har nytta av kurserna, jämfört med de allmänförberedande kurserna. Förekomsten av praktik och studiebesök påverkar framförallt den upplevda nyttan av kursen i positiv riktning.

Analysen ger inget stöd för att deltagare i upphandlade utbildningar upplever sig ha större nytta av kursen eller ha större chans till anställning, jämfört med deltagare som har gått kurser som inte har upphandlats av arbetsförmedlingen. Resultaten från regressionsanalysen kontrasterar således väsentligt med tabellanalysen som talar entydigt till de upphandlade utbildningarnas fördel. Orsaken till de icke signifikanta resultaten ligger förmodligen i att anordnarformen samvarierar med vissa bakgrundsvariabler och möjligen att urvalet av deltagare i icke upphandlade kurser var så litet.

Personer med en svag ställning på arbetsmarknaden har ofta mindre sannolikhet att få arbete eller uppleva att de har någon nytta av en förberedande utbildning. Framförallt gäller detta funktionshindrade. Utrikes födda upplever dock hög nytta med kursen, även om deras chanser till arbete är mindre än för svenskfödda. Kön, ålder, kurslängd och inskrivningstid på arbetsförmedlingen spelar ingen avgörande roll vad gäller chanserna till arbete eller att uppleva någon nytta av kursen.

Förklaring till uppgifterna i tabell 6.3

Gymnasieskolan: Uppgifterna under yrkesutbildning avser elever i år 3 på yrkesinriktade nationella program samt motsvarande utbildningar på specialutformade program och i fristående skolor läsåret 2006/07. Uppgifterna under generell utbildning avser övriga elever i gymnasieskolans år 3. Mätningen av antal elever har skett i oktober 2006.

Kommunal vuxenutbildning: Uppgifterna avser personer, oavsett om de fått betyg eller inte, som deltagit i komvux våren 2006 och som inte fortsatte att studera hösten 2006. Personer som läst minst en yrkesinriktad kurs redovisas under yrkesutbildning. Under kalenderåret 2006 var totalt 237 000 personer registrerade för minst en kurs i komvux.

Folkhögskolor: Det finns ingen entydig definition av yrkesutbildning i folkhögskolor. Folkhögskolornas långa kurser indelas i allmänna och särskilda. Många av de särskilda kurserna har konstnärlig inriktning och är av mer yrkesförberedande karaktär. Uppdelningen i yrkesinriktad respektive generell utbildning bygger på en uppskattning från SCB.

Kompletterande utbildningar: Våren 2006 fanns 5 348 deltagare och hösten 2006 fanns 5 631. Antalet personer som studerat någon gång under år 2006 var 8 991.

Kvalificerad yrkesutbildning: Uppgifterna avser personer som avslutat kvalificerad yrkesutbildning år 2006 (fullföljt eller avbrutit).

Högskolan: Uppgifterna avser studerande som läsåret 2005/06 avlade examen (minst 80 poäng) vid ett universitet eller en högskola. Den totala utbildningsvolymen år 2006 var cirka 285 000 helårsstuderande.

Uppgifterna om *arbetsmarknadsutbildning* och *förberedande utbildning* avser personer som har avslutat utbildningen under år 2006 (fullföljt eller avbrutit).

Resultat av utvärderingar

Följande tabell sammanfattar resultaten från de 16 utvärderingar vi funnit med senare datum än Calmfors m.fl. (2002). Arbetsmarknadsutbildning förkortas här som AUB, förberedande utbildning FUB, Kunskapslyftet som KL, ungdomsgarantin som UG, och arbetspraktik förkortas som AP.

Effekter av arbetsmarknadsutbildning

Studie	Åtgärd och tidpunkt	Urval	Beroende variabel	Resultat
Martinsson och Lundin (2003)	AUB och FUB, 1999–2000	17 kurser, nio med hög och åtta med låg målpuppfyllelse	Andel i arbete efter 90 dagar	ej effektstudie
Fredriksson och Johansson (2003)	AUB och sysselsättningsprogram, 1993–1997	Registerdata för 1 100 deltagare i AUB, 1 900 deltagare i sysselsättningsprogram och 8 100 i kontrollgruppen (icke behandlade, 25–50 år)	Relativ sannolikhet att stanna som arbetslös (dvs. att inte bli sysselsatt)	(-) AUB minskar utflödet till sysselsättning och minskar geografisk rörlighet
Stenberg (2003a)	Jämför Kunskapslyftet med AUB, 1997	Registerdata för 11 300 deltagare i Kunskapslyftet och 10 600 i AUB, 25–55 år	Arbetslöshet och varaktighet vid arbetslöshet	(oklart rel KL) Högre sannolikhet för arbetslöshet direkt efter avslutad AUB men kortare tid i arbetslöshet
Stenberg (2003b)	Jämför Kunskapslyftet med AUB, 1997	Registerdata för 13 200 deltagare i Kunskapslyftet och 9 800 i AUB, 25–55 år	Löneinkomster år 1999 för dem som inte studerar vidare	(+ rel KL) De som deltagit i AUB tjänade signifikant mer än de som deltagit i Kunskapslyftet

Stenberg (2003c)	Jämför Kunskapslyftet med AUB, 1997 och 1998	Registerdata för 11 400 respektive 7 900 deltagare i Kunskapslyftet och 8 700 respektive 6 500 i AUB, 25–55 år	Löneinkomster år 1999 och 2000 för deltagare 1997 och löneinkomster år 2000 för deltagare 1998	(+ rel KL) De som deltagit i AUB tjänade signifikant mer än de som deltagit i Kunskapslyftet men skillnaden avtog mellan år 1999 och 2000
Stenberg och Westerlund (2004)	Jämför Kunskapslyftet med AUB, FUB och öppen arbetslöshet, 1997	Registerdata för 5 800 deltagare i Kunskapslyftet, 7 100 deltagare i AUB och FUB och 38 000 öppet arbetslösa, 25–55 år, långtidsarbetslösa (över ett år)	Löneinkomst år 2001, grov nyttokostnads-kalkyl	(+) AUB ger bäst effekt på löneinkomsten 2001. Kunskapslyftet på gymnasienivå om minst 2 terminer och FUB ger positiv effekt jmf. med öppen arbetslöshet.
Axelsson och Westerlund (2004)	Jämför Kunskapslyftet med AUB inkl FUB och öppen arbetslöshet, 1997	Registerdata för 17 300 deltagare i Kunskapslyftet, 10 700 deltagare i AUB+FUB och 120 900 öppet arbetslösa, 25–55 år	Real nettointkomst år 2001 och förändring i real nettointkomst 1996–2001	(oklart) Blandade resultat beroende på analysmetod. Effekten på reala nettointkomsten var dock minst lika positiv för AUB+FU som för Kunskapslyftet. AUB+FU bättre än öppen arbetslöshet både avseende inkomstnivå och inkomstförändring enl. den metod som redovisas.
Andrén och Gustafsson (2004 och 2005)	AUB för tre kohorter 84/85, 87/88 och 90/91	Registerdata för omkring 500 svenskfödda och 1000 utlandsfödda deltagare per kohort jämförs med 2000 arbetslösa i respektive kontrollgrupp, 20–55 år	Arbetsinkomst inklusive sjukpenning och föräldraperning	(oklart) Blandade resultat beroende på analysmetod. Den modell de föredrar visar 7–16 procents högre arbetsinkomst för svenskfödda deltagare i AUB och 7–26 procents högre arbetsinkomst för utlandsfödda.

Andrén och Andrén (2004)	AUB 1993-94	Registerdata för omkring 500 svenskfödda deltagare med en kontrollgrupp på 5 800 samt 600 utlandsfödda med en kontrollgrupp på 6 600, 20–60 år	Sysselsättning år 1995	(oklart) Blandade resultat beroende på analysmetod. Inga signifikanta effekter med matchningsestimater. De föredrar en kontrollfunktions-estimator som visar på knappt signifikanta positiva effekter för svenskfödda deltagare i AUB.
Stenberg (2005)	Jämför Kunskapslyftet med AUB, 1997	Registerdata för 22 700 deltagare i Kunskapslyftet och 10 100 i AUB, 25–55 år	Löneinkomst 1991–2003	(+ rel KL) Effekten av AUB på löneinkomsten var mer positiv än av Kunskapslyftet. För personer i åldern 43–55 var effekterna lika stora.
Axelsson och Westerlund (2005)	Jämför Kunskapslyftet med AUB inkl FUB och öppen arbetslöshet, 1997	Registerdata för 11 500 deltagare i Kunskapslyftet, 8 100 deltagare i AUB+FUB och 88 700 öppet arbetslösa, 25–55 år	Förändring i real bruttoarbetsinkomst 1996–2002	(+) Effekten på reala bruttoarbetsinkomsten var mest positiv för AUB+FUB. Positiv effekt för Kunskapslyftet jmf. med öppen arbetslöshet. AUB+FUB ungefär lika effektivt som Kunskapslyftet för kurser kostare än 150 dagar.
Okeke (2005)	AUB, 2003	Registerdata för 5 800 deltagare och 5 400 unika personer i kontrollgruppen	Sysselsättning 180 dagar efter avslutad AUB (med resp. utan stöd), antalet sysselsättningsmånader 780 dagar efter påbörjad AUB, arbetslöshet	(+) Andelen i arbete var 18 procentenheter högre för deltagarna än kontrollgruppen. Andelen arbetslösa var 4 procentenheter lägre för deltagarna än för kontrollgruppen. Deltagargruppen har fler dagar i arbete än kontrollgruppen 1,5 år efter påbörjad utbildning.

Johansson (2006)	Jämför SwIT med AUB inom IT, 1998–2000	Registerdata för 4 000 SwIT-deltagare och 7 000 AUB-deltagare, enkät för 1 000 deltagare per program	Sysselsättning sex månader efter utbildning	(- rel SwIT) Signifikant högre sannolikhet för arbete efter deltagande i SwIT jmf. med AUB på grund av mer arbetsgivar-kontakter
Forslund och Nordström Skans (2006)	Jämför UG med AUB inkl FUB och AP, 1999-2003	Registerdata för 37 100 deltagare i UG, 27 000 deltagare i AUB+FUB och 19 500 deltagare i AP	Utflöde till arbete 600 dagar från programstart, sysselsättning 1 och 2 år senare, inkomster 2 år senare, socialbidrag 2 år senare, utbildning	(+ rel UG) AUB+FUB och AP ger bättre effekt på sysselsättning på både kort och lång sikt än UG. UG har fler avgångar till utbildning. AUB+FUB ger sämre effekt än AP på kort sikt men på lång sikt är AUB+FUB delvis bättre.
AMS (2007b)	AUB, påbörjas under 2005. Jämförs med anställningsstöd och starta eget, praktik och förberedande insatser.	Registerdata för 5 946 deltagare i AUB	Arbete med respektive utan stöd 365 dagar efter programstart	(+) Andelen i arbete utan stöd var 16 procentenheter högre för deltagarna än kontrollgruppen. Skillnaden var 2 procentenheter för arbete med stöd. Anställningsstöd och starta eget hade högre programeffekt än AUB, de övriga lägre.
AMS (2007c)	AUB, påbörjas 1993–2005. Jämförs med anställningsstöd och starta eget, praktik och förberedande insatser.		Arbete utan stöd 365 dagar efter programstart	(+) Andelen i arbete utan stöd var 14 procentenheter högre för deltagarna än kontrollgruppen år 2005. Anställningsstöd och starta eget hade högre programeffekt än AUB, de övriga lägre.

Program

vid hearing om betyg och validering

den 19 september 2007

Plats: Regeringsgatan 30-32, Stockholm, Kv. Spektern

Lokal: Hus A, sammanträdesrum 2, 3 tr.

Från kl. 09.30 serveras kaffe och fralla.

- 10.00** Välkomna, presentation
Inledning av Åsa Sohlman, särskild utredare och
Eva Nordlund, direktör Valideringsdelegationen
- Ca 10.15** Kerstin Svensson redovisar kort resultatet av enkäten.
Därefter följer kommentarer och diskussion
kring frågor om betyg och hur validering kommer in i
bilden.
- Ca 12.00** Avslutar vi med en lätt lunch (sallad).

Obs! Om det finns speciella önskemål om lunchen eller om Du inte avser att delta i den är vi tacksamma om Du meddelar detta senast fredag den 14 september.

Vi samlas vid receptionen. Om någon blir försenad så ring Kerstin Svensson på mobilen 070-358 12 42 för att bli guidad till lokalen.

Välkomna!

Åsa Sohlman och Eva Nordlund

Deltagare vid hearing om betyg och validering, 19 september 2007

Anders Jonzon, TYA
Anders Plesner, Plåt och Ventilation
Ann Hennicks, ICA
Bengt Storbacka, Lärcentrum Masugnen
Börje Hagman, Stiftelsen Hantverk & Utbildning
Cecilia Jansson, YrkesAkademin
Christina Linderholm, Företagarna
Gun-Britt Morhed, Teknikföretagen
Jan Olsson, Metallgruppen
Jonas Berggren, Svenskt Näringsliv
Karin Ekenger, Svenskt Näringsliv
Marcus Strömberg, Academedia Eductus
Mats Svedin, Sveriges kommuner och Landsting
Michael Evestedt, Bevakningsbranschens yrkes- och arbets-
miljönämnd, BYA
Michael Insulander, LRF
Ronny Fredriksson, Securitas
Ulla Engström, Lernia

Jesper Ahlgren, Arbetsmarknadsdepartementet
Maria Tillström, Försäkringskassan

Eva Nordlund, Valideringsdelegationen
Sara Petersson, Valideringsdelegationen
Per Anders Strandberg, Valideringsdelegationen

Åsa Sohlman, UFA
Eva Oscarsson, UFA
Jonas Ericson, UFA
Kerstin Svensson, UFA

70-procentsmålet

Inledning

I 1999 års regleringsbrev gav regeringen AMS ett kvantitativt verksamhetsmål som bestod i att 70 procent av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning skulle ha arbete 90 dagar efter utbildningens slut. Detta verksamhetsmål återkom i regleringsbreven fram till och med år 2003 då Arbetsmarknadsverket för första gången uppnådde målet. I 2004 års regleringsbrev formulerade regeringen ett generellt mål för samtliga arbetsmarknadspolitiska program som bestod i att sysselsättningsgraden skulle uppgå till minst samma nivå som föregående år. AMS valde dock att fortsätta använda 70-procentsmålet internt inom organisationen fram till och med år 2007. Inför verksamhetsåret 2008 avser AMS att endast använda sysselsättningsgraden efter arbetsmarknadsutbildning som en indikator och i stället övergå till andra styrformer.

Då 70-procentsmålet inte längre är aktuellt kan en diskussion om detsamma uppfattas som överspelad. Eftersom målet fick ett så stort genomslag anser emellertid utredningen att det är intressant att belysa utformningen av målet och vilka konsekvenser målet förde med sig. Detta är även relevant vid framtida ställningstaganden om eventuella liknande mål inom arbetsmarknadspolitiken.

Definition och mätmetod

Definitionen, mätmetoden och publiceringen av 70-procentsmålet och dess utfall föranledde mycket diskussion och synpunkter. Vi ska analysera några av dem.

Andelen kvinnor och män som är i arbete 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning ska uppgå till minst 70 procent.

Den enkla formuleringen av målet medförde sannolikt att det fick stor uppmärksamhet eftersom det var lättförståeligt och enkelt att applicera. Målet välkomnades inom Arbetsmarknadsverkets organisation eftersom det satte fokus på jobb och därmed skiljde sig från flera av AMS tidigare verksamhetsmål som exempelvis inriktades på åtgärdsvolym. Formuleringen av målet var också ogravrad under flera år vilket bidrog till kontinuitet och att målet blev välkänt. En närmare granskning av måldefinitionen föranleder dock vissa kommentarer.

Målgruppen är sökande som avslutar en arbetsmarknadsutbildning, exklusive de som avslutat en bristyrkesutbildning för redan anställda och de som på den 90:e dagen åter är i arbetsmarknadsutbildning.

Den automatiserade mätningen i datalagret innebar att bortfall kunde undvikas, men det medgav inga nyanser i utfallet. Målet avsåg i praktiken såväl deltagare som *fullföljt* och som avbrutit utbildningar vilket inte är oproblematiskt om man är mån om att mäta effekter av insatsen. Om ett avbrott inträffar i ett tidigt skede i utbildningen är det knappast sannolikt att utbildningen i sig bidrar till att deltagaren får arbete. Om avbrottet däremot inträffar sent i utbildningen kan denna mycket väl ha en positiv inverkan på utfallet. Om en arbetsgivare är angelägen att anställa en utbildningsdeltagare som anses ha de färdigheter som krävs för att utföra arbetet, borde deltagaren rimligtvis avsluta utbildningen i förtid. Samtidigt som dennes inträde på arbetsmarknaden tidigareläggs kan den lediga utbildningsplatsen utnyttjas av en annan arbetsökande. Då utbildningarna varierar väsentligt i tid är det fruktlöst att stipulera en fast tidsgräns när en utbildning kan anses ha en effekt på kommande arbete. I sådana fall skulle en viss andel av den planerade utbildningstiden vara att föredra. Men detta är knappast en framkomlig väg eftersom det skulle göra mätningen komplicerad och svår att överblicka.

Under 1990-talet bidrog personer som avbrutit utbildningar till att utfallet förbättrades. Under denna tid var resultaten generellt svaga och eftersom cirka hälften av dem som avbröt utbildningen fick arbete, bidrog dessa till högre utfall. Sedan resultaten förbättrats avsevärt under 2000-talet har dock avbrytarnas utfall en negativ påverkan på det totala resultatet. Det var också en anledning till att vissa personer inom Arbetsmarknadsverket ville exkludera de som avbrutit utbildningarna från mätningen.

Måldefinitionen exkluderar personer som deltog i försöksverksamheten med bristyrkesutbildning för redan anställda.¹ Syftet var att personer som arbetade i ett yrke de var överkvalificerade för via fortbildning skulle få arbete som motsvarade deras kompetens. I och med att de redan hade en anställning var sannolikheten mycket stor att de skulle ha en anställning efter utbildningen. Uppenbarligen skulle en inkludering av ”säkra utfall” leda till en alltför generös mätning av måluppfyllelsen. Av den anledningen exkluderades personerna i försöksverksamheten från mätningen.

Längre utbildningar har medfört att deltagarna gjort uppehåll för att sedan återinträda i arbetsmarknadsutbildning. För att dessa inte skulle mätas två gånger exkluderades de som 90 dagar efter det första avslutet återigen befann sig i arbetsmarknadsutbildning. Mätresultatet avsåg således endast det definitiva avslutet.

Resultatmått är andelen av de sökande i målgruppen som 90 dagar efter utbildningens slut befinner sig i arbete.

Definitionen av begreppet arbete har varit omdiskuterat. I många utvärderingar har subventionerade arbeten definierats bort med argumentet att de inte är ”reguljära arbeten” eller att en yrkesutbildning rimligtvis borde generera sådan produktivitetshöjning hos individerna att den kompenserar för andra tillkortakommanden. AMS inkludering av subventionerade anställningar harmoniserar i stora drag med SCB:s definition för sysselsättning, men är något mer restriktiv i sin definition i bemärkelsen att deltagare i programmet start av egen näringsverksamhet exkluderas. Medan SCB räknar dessa till de sysselsatta i arbetskraftsundersökningarna, har AMS definierat bort dessa med hänvisning till att de under

¹ Försöksverksamheten pågick mellan den 1 juli 2003 till den 31 december 2005. Målgruppen var främst personer med utländsk akademisk utbildning.

programmets gång lyfter aktivitetsstöd. Andelen subventionerade anställningar har varit relativt begränsad.

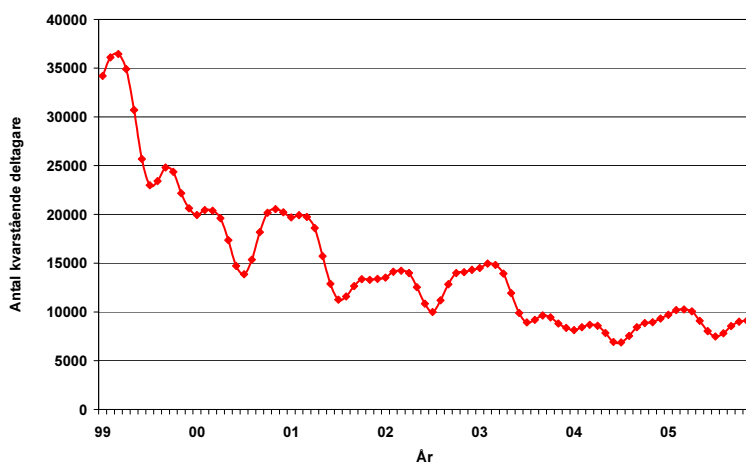
Betydligt mer förekommande har varit att deltagarna haft deltids- eller timanställningar efter arbetsmarknadsutbildning. Detta gäller i synnerhet inom kvinnodominerade yrken inom vård- och omsorgssektorn. Om ett arbete på deltid kan betraktas som en framgång eller inte beror på individens utgångsläge. För en långtidsarbetslös person är det ett framsteg, men knappast för en person som redan före utbildningen hade ett deltidsarbete. Flera ”gratisträffar” har således uppstått i mätningen av 70-procentsmålet.

Deltids- och timanställningar har även lämnat visst utrymme för manipulation. Deltidsarbetslösa personer måste vara inskrivna på arbetsförmedlingen för att komplettera sin försörjning med arbetslöshetsersättning. Registrering av timanställning eller deltidsarbete genererar ingen avanmälan till a-kassan, vilket innebär att den enskilde inte märker om arbetsförmedlingen skulle registrera en sådan form av anställning. AMS statistik från år 2003 vittnar om att andelen deltagare som blev timanställda efter arbetsmarknadsutbildning tenderade att kulminera just i intervallet kring den 90:e dagen. Det finns inga bevis för att detta beror på falska registreringar, men det är ändå egendomligt att förekomsten av mycket korta anställningar ökade just tre månader efter avslutad utbildning.

Selektion och kategorisering

Föregående avsnitt behandlade till stor del uppföljningen av deltagare som har anvisats en arbetsmarknadsutbildning. 70-procentsmålet har sannolikt även påverkat förhållanden som har styrt att vissa utbildningar inte har kategoriserats som arbetsmarknadsutbildning och att vissa arbetssökande inte har anvisats en arbetsmarknadsutbildning. Båda skälen har sannolikt lett till färre deltagare i arbetsmarknadsutbildning.

**Antal kvarstående deltagare i arbetsmarknadsutbildning
(3-månaders glidande medelvärde) januari 1999 till
december 2005**



Det har sedan 70-procentsmålets infördes funnits flera exempel på att upphandlade utbildningar med yrkesspecifikt innehåll har kategoriserats som förberedande utbildningar, vilka inte har omfattats av verksamhetsmålet. Under senare år förefaller det snarast varit en regel att utbildningar inom kultur- och mediaområdet inte kategoriseras som arbetsmarknadsutbildningar, utan i stället som "allmän teori" eller "motivationshöjning" inom ramen för förberedande utbildning som inte har omfattats av 70-procentsmålet. Konsekvensen är att antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildningar underskattas och att arbetssökande inom yrkesområdet får svårt att hitta publicerade utbildningar på arbetsförmedlingens hemsida (se även kapitel 5). Det är svårt att finna någon annan anledning till denna egendomliga kategorisering än att arbetsförmedlingen vill eliminera risken att kultur- och mediautbildningar bidrar till låg måluppfyllelse.² Självfallet ska alla upphandlade utbildningar definieras och publiceras på ett relevant och tydligt sätt så det underlättar den arbetssökandes möjligheter att finna en lämplig utbildning.

Lärlingsplatser för ungdomar som inte fullföljt gymnasieutbildning introducerades i januari 2006 som en insats inom ramen för arbetsmarknadsutbildning. Resultatuppföljningarna visade att cirka

² Detta diskuteras även i utredningens delbetänkande, SOU 2007:18, sida 56–57.

hälften av dessa deltagare fick arbete efter tre månader, vilket kan betraktas som ganska goda resultat med tanke på förutsättningarna. Insatsen fick dock en begränsad omfattning och ett av skälen till detta var att det blev svårare för arbetsförmedlingarna att uppnå 70-procentsmålet för all arbetsmarknadsutbildning.

När ett verksamhetsmål får ett så stort genomslag som 70-procentsmålet förefaller ha fått, finns det en risk för att den konkreta måluppfyllelsen premieras före det huvudsakliga uppdraget, dvs. att arbetssökande som har svårt att finna arbete ges en yrkesutbildning som leder till arbete. Det är naturligtvis olyckligt om strävan att uppnå ett procentmål medför att selekteringen av deltagare vrids till arbetssökande som ändå har goda möjligheter att hitta en anställning. På ett ytligt plan kan verksamheten framstå som effektiv när sysselsättningsgraden är hög, men om dödviktseffekterna blir stora saknas det rimliga motiv för att bedriva arbetsmarknadsutbildning.

Finns det belägg för att 70-procentsmålet ledde till en förändrad hantering av arbetsmarknadsutbildning, exempelvis i form av omfattning och rekrytering av deltagare? Utredningen gav Statskontoret i uppdrag att undersöka styrningen av arbetsmarknadsutbildning med fokus på 70-procentsmålet.

Statskontorets bedömning

Statskontoret (2007a) bekräftar utredningens uppfattning att 70-procentsmålet fick ett starkt genomslag. En förklaring till det är att AMS har varit konsekvent i resultatstyrningen och lagt stor vikt vid resultatredovisning, återkoppling och kommunikation med länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar. Statskontoret finner emellertid inte något entydigt svar på om det minskade antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning berodde på 70-procentsmålet i sig. Volymförändringarna kan ha varit väl avvägda i förhållande till efterfrågan och de arbetssökandes möjligheter att få arbete, men samtidigt utesluter man inte att anpassningen av arbetsmarknadsutbildning i alltför hög grad har missgynnade personer med en svag ställning på arbetsmarknaden.

Statskontoret konstaterar att sammansättningen av deltagare i arbetsmarknadsutbildning förändrades mellan åren 1998 (året före 70-procentsmålets införande) och 2005. Via statistisk analys framkommer en urvalsprofil där deltagare som anvisades arbetsmark-

nadsutbildning år 2005 stod närmare arbetsmarknaden jämfört med dem som anvisades år 1998. 2005 års deltagare tillhörde samtidigt inte de arbetssökande som stod allra närmast arbetsmarknaden. Deltagarna hade i förhållande till övriga inskrivna på arbetsförmedlingen jämförelsevis långa inskrivningstider. Flertalet deltagare hade varit inskrivna sammanlagt mellan ett och ett halvt till fyra år.

I rapporten sätts selektionen av deltagare i relation till arbetslöshetsnivån på lokal nivå. Resultaten visar att arbetsförmedlingar som återfinns i kommuner med hög arbetslöshet tenderar att anvisa arbetssökande till arbetsmarknadsutbildning som har bättre förutsättningar än övriga arbetssökande att få arbete. Arbetsförmedlingar som finns på orter med låg arbetslöshet anvisar i högre utsträckning personer med funktionshinder och kvinnor. Statskontoret menar att det kan tyda på att en gynnsam arbetsmarknad gör det möjligt för arbetsförmedlingar att vara mera generös i anvisningar till utsatta grupper och ändå uppfylla 70-procentsmålet.

Deltagarprofilen förändrades påtagligt mellan jämförelseåren 1998 och 2005. År 2005 var flertalet under 40, vilket innebär en markant föryngring av deltagargruppen. Det omvända gällde dock för flera grupper av arbetssökande med en svagare ställning på arbetsmarknaden. År 1998 var funktionshindrade, utomnordiska medborgare och kvinnor väl representerade i arbetsmarknadsutbildning jämfört med deras andel av obalanstalet (öppet arbetslösa och i program). År 2005 hade dessa gruppers andel av arbetsmarknadsutbildningen sjunkit. Dessa resultat indikerar precis som den förändrade urvalsprofilen att 70-procentsmålet har påverkat urvalet av deltagare. Denna mindre önskvärda utveckling måste dock ställas mot det graverande faktum att de som valdes ut till arbetsmarknadsutbildning under år 1998 inte förbättrade sina möjligheter att få arbete.

Den statistiska analysen visar att arbetsmarknadsutbildning påverkade 2005 års deltagares sannolikhet att få arbete positivt, vilket inte var fallet år 1998. Jämfört med övriga arbetssökande på arbetsförmedlingen hade sannolikheten att få arbete efter arbetsmarknadsutbildning år 2005 ökat med närmare 20 procentenheter. De personer som deltog år 1998 hade med sin utbildning överhuvudtaget inte förbättrat sina möjligheter att få arbeten. Statskontoret förklarar detta med att 70-procentsmålet sannolikt har förbättrat arbetsförmedlingarnas effektivitet och att större vikt har

lagts vid den arbetssökandes motivation och sociala egenskaper. (Se även kapitel 9.)

Statskontorets sammanfattande bedömning är att 70-procentsmålet i huvudsak förde med sig positiva effekter. Ett förändrat arbetssätt och intensivare målfokus ledde till avsevärt förbättrade individeffekter. De negativa sidor som har identifierats, exempelvis i form av minskad representation av utsatta grupper och färre deltagare, uppväger inte de positiva effekterna.

Program vid samråd med parterna den 15 november 2007

Plats: Regeringsgatan 30-32, Stockholm, Kv. Spektern

Lokal: Hus B, Tegelrummet, 2 tr.

Från kl. 08.45 serveras kaffe och fralla.

9.00-9.15 Välkomna, inledning, presentation

09.15-10.15 pass 1

Varför arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning?
Arbetsmarknadsutbildningens och den förberedande utbildningens
framtida roll och volym.

10.15-11.15 pass 2

Hur få kvalitet i arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande
utbildningen? Processer.

11.15-12.15 pass 3

Hur få kvalitet i arbetsmarknadsutbildningen och den förberedande
utbildningen? Betyg och intyg.

12.15-12.30 Avrundning

12.30-13.30 Avslutar vi med en lätt lunch

Välkomna!

Åsa Sohlman

Deltagare vid samråd med parterna den 15 november

Lena Westerlund, LO
Lena Wirkkala, TCO
Gösta Karlsson, SIF
Roger Syrén, ST
Anders Fogelberg, Företagarna
Barbro Emriksdotter, Sveriges Kommuner och Landsting

Åsa Sohlman, UFA
Eva Oscarsson, UFA
Jonas Ericson, UFA
Kerstin Svensson, UFA

Återbud lämnades från SACO och Svenskt Näringsliv.