

Till statsrådet Sven Otto Littorin

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

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

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

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

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

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

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

Stockholm i december 2007

Åsa Sohlman
Särskild utredare

/Kerstin Svensson
Jonas Ericson
Jonas Olofsson
Eva Oscarsson

Innehåll

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

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

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

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

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

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

11.2	Verksamhetsstyrning.....	285
11.2.1	Indikatorer	285
11.2.2	Kostnadseffektivitet	289
11.2.3	Nya förutsättningar.....	290
12	Varför arbetsmarknadsutbildning.....	293
12.1	Motiv för arbetsmarknadsutbildning.....	293
12.2	Arbetsmarknadsutbildningens volym.....	296
12.3	Några utvecklingstendenser.....	300
12.4	Ekonomiska konsekvenser.....	304
	Källförteckning.....	307
Bilagor		
<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv (Dir. 2006:70).....	317
<i>Bilaga 2</i>	Tilläggsdirektiv (Dir. 2006:125)	329
<i>Bilaga 3</i>	Enkätundersökning om Förberedande utbildning.....	333
<i>Bilaga 4</i>	Förklaring till uppgifterna i tabell 6.3	379
<i>Bilaga 5</i>	Resultat av utvärderingar	381
<i>Bilaga 6</i>	Program vid hearing om betyg och validering den 19 september 2007.....	385
<i>Bilaga 7</i>	70-procentsmålet.....	387
<i>Bilaga 8</i>	Program vid samråd med parterna den 15 november 2007	395

Sammanfattning

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

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

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

Det framtida behovet av arbetsmarknadsutbildning (Kapitel 12¹)

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

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

Arbetsmarknadsutbildning kan motiveras utifrån tre argument

Efterfrågeutvecklingen

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

Effektiviteten

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

Behov av arbetsmarknadsutbildning och yrkesbedömning

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

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

Arbetsmarknadsutbildningens omfattning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Villkor för arbetsmarknadsutbildningen

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

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

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

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

Gränsdragning (Kapitel 8)

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

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

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

Arbetsmarknadsutbildning

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

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

Samtidigt bör utbildningarna vara så korta att de utgör ett komplement till reguljär utbildning³. Det bör inte finnas några tveksamheter var det långsiktiga ansvaret för kompetensförsörjningen ligger. Arbetsmarknadsutbildningen bör koncentreras till yrkesområden där det är möjligt för individen att efter sex månader uppnå en kompetensnivå som gör det möjligt att få ett jobb. Under år 2007 låg den genomsnittliga tiden i arbetsmarknadsutbildning på cirka 180 dagar. I praktiken överskreds dock sexmånadersgränsen för drygt 40 procent av deltagarna.

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

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

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

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

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

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

Yrkesbedömning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Allmänförberedande insatser

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

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

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

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

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

Upphandling

Utredningen föreslår att alla former av yrkesbedömning och arbetsmarknadspolitiska allmänförberedande insatser ska upphandlas av arbetsförmedlingen⁴.

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

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

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

⁴ Alternativt av annan intressent där arbetsförmedlingen medfinansierar utbildningen.

Samverkan (Kapitel 8)

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

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

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

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

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

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

Samverkan kring utbildningsplanering

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

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

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

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

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

Samverkan kring individen

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

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

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

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

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

Effektivitet och kvalitet i processer för aktivering och planering

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

Effektivitet i arbetsmarknadsutbildningen (Kapitel 9)

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

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

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

Utredningens förslag är därför att Arbetsförmedlingen ska

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

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

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

Kvalitet i individprocesserna (Kapitel 10)

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

Förbättringspotentialer finns inom följande områden:

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

Kvalitet i upphandlingsprocesserna (Kapitel 10)

Den modell för prognoser, upphandling och genomförande av utbildning som gäller för arbetsmarknadsutbildning anser utredningen vara adekvat⁶.

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

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

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

⁶ Jfr. utredningens delbetänkande SOU 2007:18.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Styrning av arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning (kapitel 11)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1 Inledning

Utredningsuppdraget

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

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

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

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

Utredningsarbetet

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

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

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

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

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

Slutbetänkandet uppläggning

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

Inledningsvis tecknas i kapitel 2 en bakgrund till nuvarande utbildningsinsatser inom arbetsmarknadspolitiken. Det handlar om utvecklingen på arbetsmarknaden och av arbetsmarknadspolitikens inriktning. Ett inslag i denna utveckling, som närmare berörs i kapitel 3, är den aktivering av andra aktörer som skett när det gäller utbildning för arbetsmarknaden – parternas engagemang i omställningsavtal liksom kommunernas och arbetsgivarnas arbetsmarknadsmotiverande insatser. Kapitlen 4 och 5 beskriver den aktuella arbetsmarknadsutbildningen respektive den förberedande utbildningen – deltagande i och utformning av utbildningarna. Kapitlet om den förberedande utbildningen innehåller en fördjupad diskussion kring denna insats baserad på den enkät som utredningen låtit utföra. Yrkesutbildningen i det reguljära utbildningsväsendet¹ behandlas i kapitel 6.

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

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

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

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

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

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

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

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

2 En förändrad arbetsmarknad

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

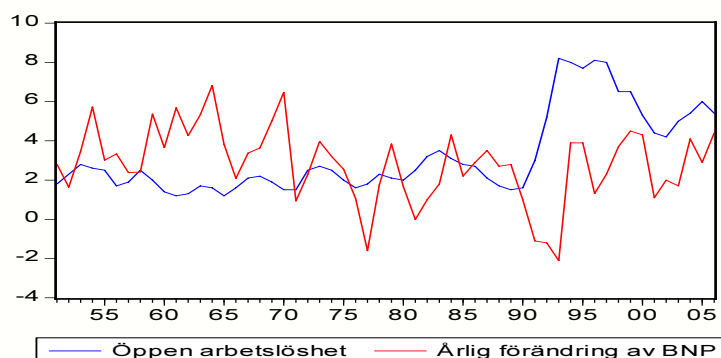
2.1 Bakgrund

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

2.1.1 Arbetslöshet

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

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



Källa: SCB (Arbetskraftsundersökningarna och Nationalräkenskaperna).

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

2.1.2 Långtidsarbetslöshet

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

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

talets mitt fram till 1980-talets slut. Därefter steg andelen långtidsarbetslösa. År 1995 var andelen 41 procent för att sedan återigen minska till 30 procent år 2000 och 32 procent år 2004.² Enligt AMS arbetsmarknadsdata för oktober 2007 låg andelen långtidsarbetslösa kvar på 30 procent. Det absoluta antalet långtidsarbetslösa har halverats sedan 1990-talets första hälft, men uppgår fortfarande till cirka 50 000 individer.

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

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

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

Tabell 2.1 Personer kvarstående i obalansen³ vid slutet av juli 2006. Antal år som inskrivna på arbetsförmedlingen under perioden januari 1994 till juli 2006, exklusive tid som ombytessökande och anställning med lönebidrag och OSA. Personer mellan 25–54 år.

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

Källa: AMS.

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

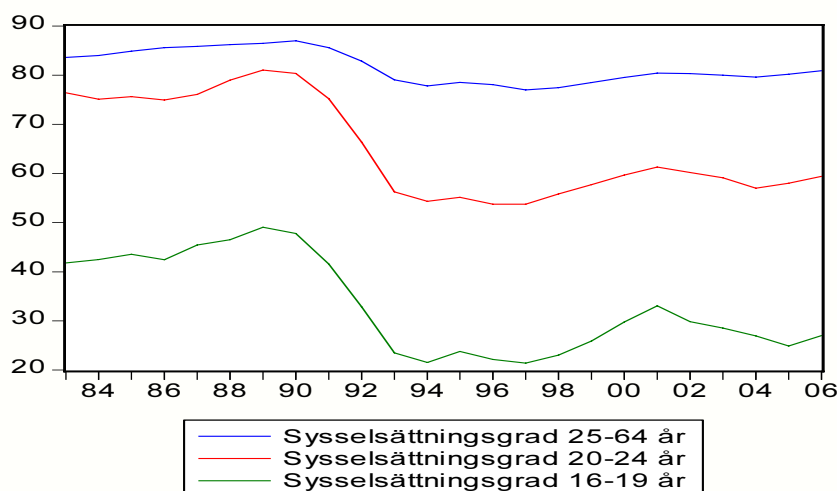
³ Med obalansen avses antalet personer som är öppet arbetslösa och i arbetsmarknads-politiska program som andel av arbetskraften.

2.1.3 Vilka är arbetslösa?

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

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

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



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

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

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

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

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

*= Avser åldrarna 16–64 år.

Källa: EcoWin och SCB.

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

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

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

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

2.1.4 Högre utbildning och tilltagande segmentering

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

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

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

2.2 Arbetsmarknadspolitikens förändrade betydelse och inriktning – det långa perspektivet

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

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

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

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

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

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

⁴ Med stagflation avses en kombination av inflation och hög arbetslöshet.

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

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

2.2.1 Effekter av tilltagande segmentering

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

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

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

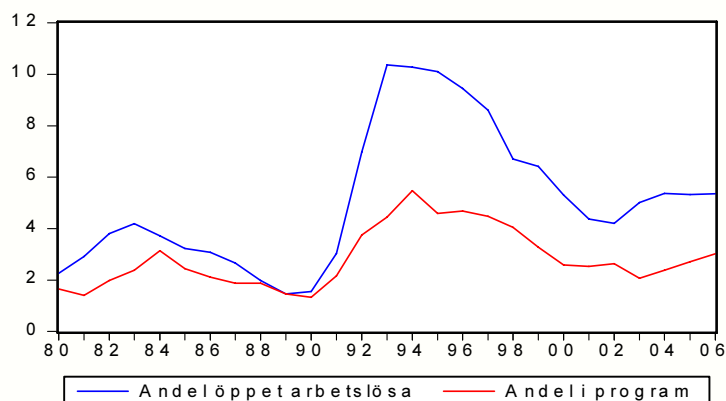
Mismatch är ett vanligt begrepp i arbetslöshetsdiskussionerna. Med mismatch avses en bristande överensstämmelse mellan arbetslösas kvalifikationer och geografiska hemvist, och de krav som arbetsgivare ställer för att tillsätta nya jobb. Det finns delade meningar om den exakta innebörden av mismatch.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

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

2.2.2 Arbetsmarknadspolitikens omfattning

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

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



Källor: AMS och Arbetskraftsundersökningarna, SCB.

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

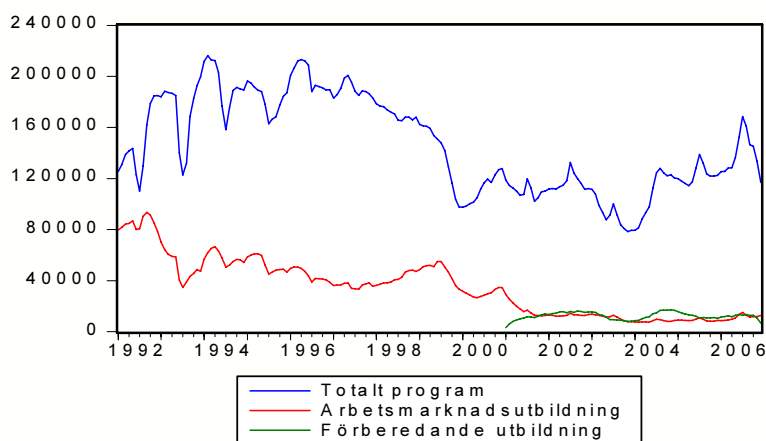
De medel som avsätts för aktiva åtgärder – som andel av BNP – har varit mindre under den senaste femårsperioden jämfört med de medel som avsattes under 1980-talets senare hälft, trots att den öppna arbetslösheten var betydligt lägre under den sistnämnda perioden. Antalet programdeltagare var också högre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

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

2.2.3 Programsammansättning

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

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



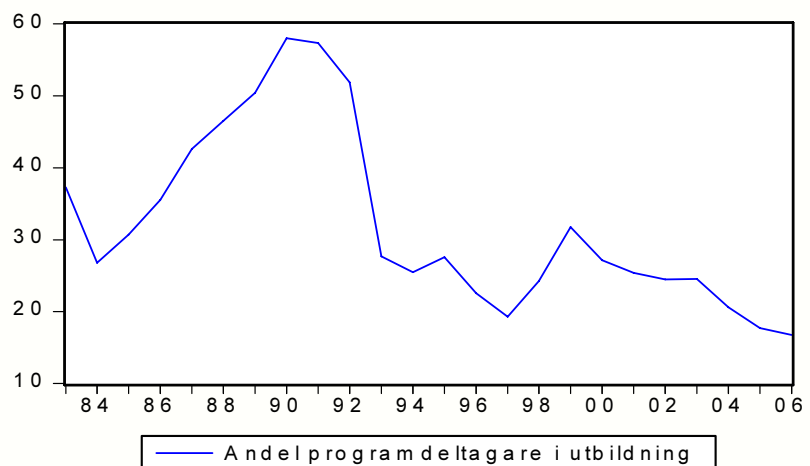
Källa: AMS. Observera att antalet deltagare i förberedande utbildning särredovisades först från och med januari 2001. Dessförinnan var förberedande utbildning en del av programmet arbetsmarknadsutbildning.

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

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

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

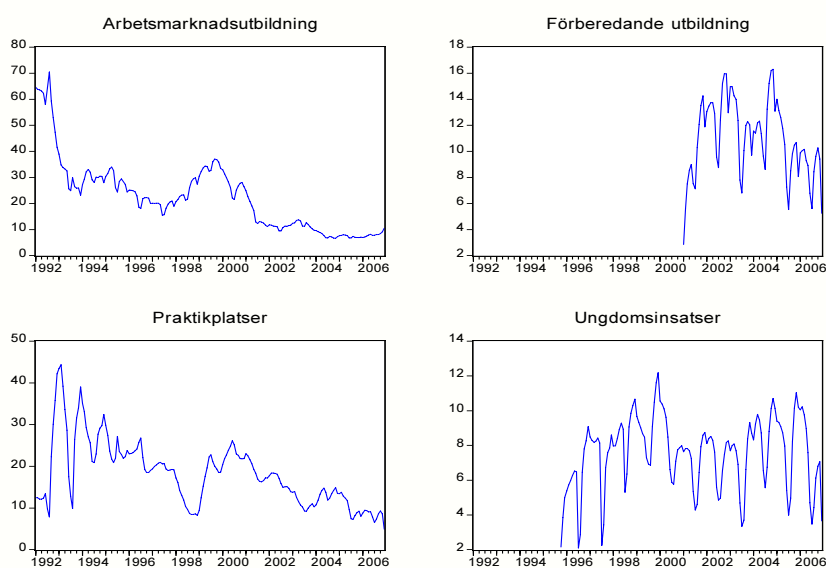
Figur 2.5 Deltagare i utbildning – både arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning – som procentuell andel av det totala antalet kvarstående i program, årsgenomsnitt för åren 1983 till 2006



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

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

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



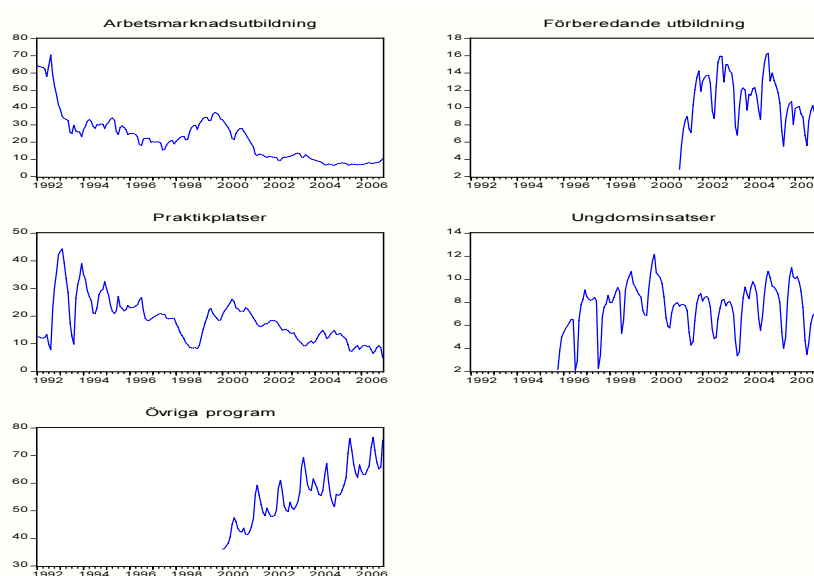
Källa: AMS.

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

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

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

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



Källa: AMS. Programmet ungdomsinsatser tillkom först 1995.

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

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

2.2.4 Orsaker till förändringar av åtgärdsinriktningen

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

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

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

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

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

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

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

Det handlar om att tillgodose aktivitets- och utbildningsbehov hos grupper som annars lätt fastnar i en perifer position och långvarigt bidragsberoende: ungdomar med svag utbildning, äldre som blir arbetslösa, utomnordiska invandrare och funktionshindrade. De risker som följer av långvarigt utanförskap möts med insatser där det huvudsakliga motivet är just att motverka social exkludering⁶ snarare än att underlätta omedelbar reguljär sysselsättning.

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

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

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

3 Andra aktörer inom arbetsmarknadspolitiken

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

3.1 Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken

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

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

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

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

3.1.1 Omfattning och inriktning på den kommunala arbetsmarknadspolitiken

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

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

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

¹ I vårt delbetänkande SOU 2007:18 diskuteras sådana insatser mer utförligt.

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

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

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

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

Mycket talar för att kommunernas initiativ för att aktivera individer, som är beroende av ekonomiskt bistånd, måste ses som ett slags extraordinära insatser. Det handlar om åtgärder för individer som tycks ha hamnat mellan stolarna. Är de arbetsföra? I så fall borde ansvaret vila på arbetsförmedlingen. Är de däremot inte arbetsföra är det kanske snarast någon form av rehabiliterande behandling som skulle behövas och i så fall vilar ansvaret på sjukvården och försäkringskassan. Behövs utbildningsinsatser? I så fall är det kommunerna som är ansvariga. I enskilda län och kommuner finns det en samordning, t.ex. inom ramen för försök med Finsam², där en sådan bedömning kan göras gemensamt av de inblandade parterna. Men i flertalet kommuner saknas i dag ett sådant samarbete.

² Enligt lagen om finansiell samordning för rehabiliteringsinsatser.

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

3.1.2 Erbjuder kommunal vuxenutbildning ett alternativ till arbetsmarknadsutbildningen?

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

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

3.2 Yrkesnämnderna och arbetsmarknadsutbildningen

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

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

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

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

³ Christian Nielsen. Byggnadsindustriernas yrkesutbildningsnämnd (BYN). Telefonintervju 2007 10 08.

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

3.2.1 Enkät till yrkesnämnderna

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

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

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

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

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

⁴ Se mer om volymer och sammansättning av arbetsmarknadsutbildning i nästa kapitel, kapitel 4.

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

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

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

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

3.2.2 Exempel på utbildningar med ett betydande partsinflytande

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

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

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

⁵ Se kursbeskrivningar på www.lernia.se. Rolf Karlsson, Lernia, har bidragit med ytterligare information (telefonintervju 2007 10 11).

3.2.3 Avvikelser från utbildningsnormen?

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

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

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

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

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

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

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

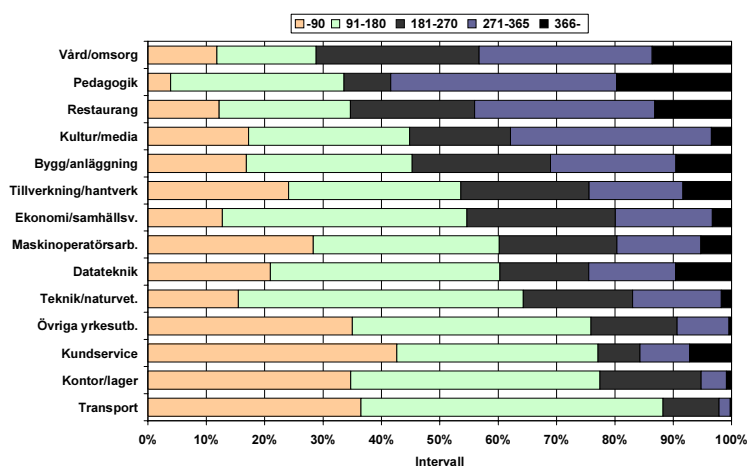
* avser endast januari-oktober.

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

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

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

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



Källa: AMS.

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

3.3 Regionala kompetensråd och branschråd

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

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

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

Resultat av enkät till regionala kompetensråd

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

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

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

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

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

Branschråd, regional nivå

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4 Omställningsavtalen och arbetsmarknadspolitiken

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

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

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

3.4.1 De första omställningsavtalen för privata och statliga tjänstemän

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

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

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

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

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

3.4.2 Ett omställningsavtal för privatanställda arbetare

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

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

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

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

3.4.3 Omställningsavtalens betydelse

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

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

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

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

3.5 Sammanfattande slutsatser

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

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

Komvux utgör inget omedelbart alternativ eller komplement till arbetsmarknadsutbildning.

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

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

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

4 Arbetsmarknadsutbildning

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

4.1 Motiv för arbetsmarknadsutbildning

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

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

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

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

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

4.2 Kort om arbetsmarknadsutbildningens historia

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

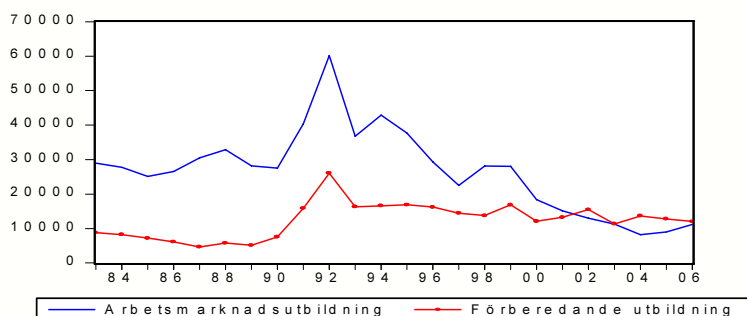
4.2.1 Rehn-Meidnermodellen

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

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

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

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



Källa: AMS.

4.2.2 Utbildningens sammansättning

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

4.3 Reglering av arbetsmarknadsutbildning

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

4.3.1 Riktlinjer för utbildningen

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

¹ Nu kommer åldersgränsen att höjas till 25 år.

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

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

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

4.3.2 Förutsättningar för upphandling

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.4 Utbildningsinriktningar

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

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

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

4.4.1 Olika yrkesinriktningar

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

Tabell 4.1 Antal deltagare som har börjat arbetsmarknadsutbildning fördelat på yrkesinriktning

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

Källa: SOU 2007:18.

Tabell 4.2 Procentuell fördelning av deltagare i arbetsmarknadsutbildning på respektive yrkesinriktning

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

Källa: SOU 2007:18.

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

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

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

4.4.2 Större fokus på bristyrken

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

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

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

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

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

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

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

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

4.5 Vem deltar i arbetsmarknadsutbildning?

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

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

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

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

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

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

4.5.1 Deltagarnas åldersfördelning

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

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

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

4.5.2 Deltagarnas försörjningsbakgrund

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

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

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

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

F-stöd=försörjningsstöd (eller ekonomiskt bistånd)

Källa: SCB, Lisadatabasen.

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

4.5.3 Försörjning och etnicitet

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

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

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

Källa: SCB. Lisadatabasen.

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

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

4.5.4 Prioriterade grupper

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

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

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

4.6 Resultat av arbetsmarknadsutbildning

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

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

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

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

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

4.6.1 Deltagarnas motivation

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

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

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

⁴ Se figur 9.1 i kapitel 9.

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

4.7 Sammanfattande slutsatser

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

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

5 Förberedande utbildning

5.1 Bakgrund

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

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

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

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

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

5.2 Historik

5.2.1 Framväxten av förberedande utbildningar

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

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

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

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

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

Arbetsmarknadsutbildning

Allmänna bestämmelser

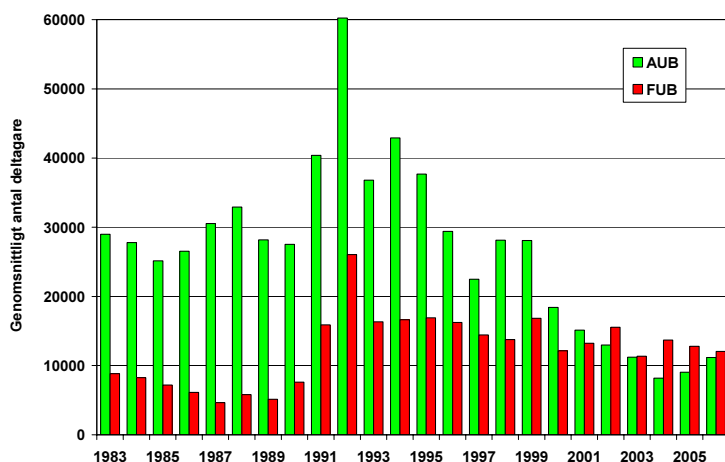
13 § Arbetsmarknadsutbildning utgör sådan yrkesutbildning och annan utbildning samt sådana orienterande och förberedande kurser som någon genomgår av arbetsmarknadsskäl efter beslut av arbetsmarknadsmyndighet enligt denna kungörelse eller enligt bestämmelser som regeringen meddelar i annan ordning.
(1975:822)

5.2.2 Expansion och effektivitetsproblem

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

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

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



Källa: AMS.

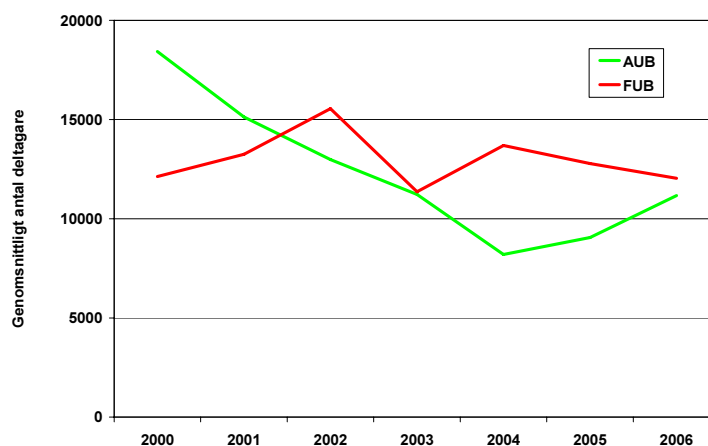
Det mer omfattande och vidare innehållet i de förberedande utbildningarna påverkade andelen övergångar till yrkesutbildning i negativ riktning. Riksdagens Revisorer anmärkte 1996 på den låga andelen deltagare som gick vidare till yrkesutbildning och anmodade AMS att analysera orsaken till detta. Problemet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

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

Den förberedande och orienterande utbildningen karakteriserades som en insats under programmet förberedande insatser.¹

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

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



Källa: AMS.

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

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

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

5.2.3 Återrapporteringar och åtgärdsförslag

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

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

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

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

5.3 Beskrivning och utfall av förberedande utbildning

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

5.3.1 Regelverk

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

för alla andra arbetsmarknadspolitiska program, dvs. att deltagaren är minst 25 år², är eller riskerar att bli arbetslös och att denne söker arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen.

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

I praktiken har en tredje anordnarform växt fram under 2000-talet. Det är förberedande utbildningar som finansieras av en extern intressent. Ett exempel på tillkomsten av en sådan utbildning är när ett utbildningsföretag går samman med arbetsförmedlingen och ansöker om ESF-medel⁴ för att bland annat främja integration, mångfald, jämställdhet eller ökad anställningsbarhet. Ett annat exempel är när Försäkringskassan upphandlar utbildningsinsatser för långtidssjukskrivna personer som ska återgå till arbetskraften. I båda dessa fall medfinansierar arbetsförmedlingen utbildningsinsatserna genom att betala aktivitetsstöd till deltagarna.

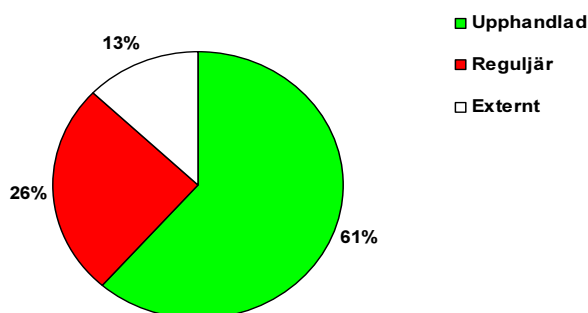
Det finns flera förklaringar till att innehållet i de förberedande utbildningarna är så heterogent. En är självfallet att de arbetsökande faktiskt har olika behov vilket gör det lämpligt att variera insatserna. En annan förutsättning är att regleringsbrevet för Arbetsmarknadsverket inte utesluter att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

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

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

⁴ Europeiska Socialfonden.

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



Källa: AMS.

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

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

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

5.3.2 Målgrupper

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

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

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

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

Källa: AMS.

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

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

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

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

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

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

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

5.3.3 Initiering av förberedande utbildning

Verksamhetsprocessen för förberedande utbildning är inte lika rigorös och omfattande som för arbetsmarknadsutbildning⁵. Kurser som ska förbereda inför yrkesutbildning ingår ofta i samma paket som de upphandlade arbetsmarknadsutbildningarna. De förberedande inslag som vanligtvis behövs inför en viss yrkesutbildning upphandlas således samtidigt som arbetsmarknadsutbildningen. I dessa fall kan den förberedande utbildningen betraktas som efterfrågestyrd.

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

⁵ Verksamhetsprocessen för arbetsmarknadsutbildning beskrivs i utredningens delbetänkande, SOU 2007:18.

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

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

5.3.4 Inriktningar av förberedande utbildning

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

Allmän teori

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

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

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

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

Yrkesorientering

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

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

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

Yrkessvenska

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

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

Starta eget kurser

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

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

Motivationshöjande

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

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

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

Nivåtest

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

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

Kunskapsvalidering

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

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

Svenskundervisning för invandrare (sfi)

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

5.3.5 Utfall efter förberedande utbildning

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

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

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

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

Källa: AMS.

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

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

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

Tabell 5.3 Utfall 90 dagar efter genomförd förberedande utbildning 2006 fördelat på utbildningstyp⁶

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

Källa: AMS.

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

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

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

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

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

5.3.6 Kostnader

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

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

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

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

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

5.4 Enkätuppföljning av deltagare som avslutat förberedande utbildning fjärde kvartalet 2006

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

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

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

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

5.4.1 Allmänna synpunkter på resultaten

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

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

5.4.2 Inriktningar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Statistisk analys

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

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

5.4.3 Anordnarform

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

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

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

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

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

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

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

Statistisk analys

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

5.4.4 Målgrupper

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

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

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

Statistisk analys

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

5.4.5 Slutord om enkätundersökningen

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

5.5 Sammanfattande slutsatser

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

Kvalitet, effektivitet och innehåll

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

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

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

Organisering av förberedande utbildning

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

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

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

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

Övergångar från förberedande utbildning till arbetsmarknadsutbildning

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

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

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

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

Kapitlet inleds med en beskrivning av hur kommunerna har arbetat med att utveckla en infrastruktur för vuxnas lärande och några exempel på hur samverkan sker i dag. Därefter ger vi en översiktlig bild av antal elever på yrkesinriktade program i gymnasieskolan och utvecklingen av Teknikcollege och andra college samt beskriver hur vuxenutbildningen, den kvalificerade yrkesutbildningen och några övriga utbildningar har utvecklats under de senaste åren¹. Slutligen sammanfattar vi våra slutsatser under tre punkter:

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

¹ Den verksamhet som bedrivs inom ramen för studieförbundens studiecirkelar omfattar inte någon regelrätt yrkesutbildning och behandlas därför inte.

6.1 Infrastruktur för lärande

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

Under 1990-talet ändrades förutsättningarna för vuxenutbildningen och uppdraget vidgades. En reformering och förnyelse startade genom satsningen på kunskapslyftet² som bland annat finansierades genom omfördelning av arbetsmarknadspolitiska medel. Kunskapslyftet hade fyra viktiga perspektiv – förnyelse av arbetsmarknads- och utbildningspolitiken, rättvisare fördelning av utbildningsmöjligheter och ökad tillväxt.

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

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

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

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

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

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

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

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

6.1.1 Lärcentrum

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

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

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

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

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

Kommunernas lärcentrum har i huvudsak finansierats från tre håll: med anslag ur kommunens egen budget, med statliga bidrag och med medel från ESF-Rådet³. I glesbygdsregioner har dessa medel varit mycket viktiga för att göra kraftfulla satsningar på regional utveckling. Ett problem som många lärcentrum står inför i dag är att de har byggts upp och utvecklats med tillfälliga projektmedel och nu står inför problemet att driva verksamheten vidare med enbart kommunala medel. En bidragande orsak till finansieringsproblemen kan vara att lärcentrum inrättas och utvecklas vid sidan av en kommuns egen utförarorganisation av vuxenutbildning (komvuxenhet). På detta sätt kan i praktiken två parallella, kanske konkurrerande, verksamheter byggas upp, vilket ställer större krav då det gäller finansieringen. I många fall kan detta förhållande vara ett "arv" från kunskapslyftsperioden då många kommuner valde att lägga kunskapslyftet vid sidan av komvuxorganisationen.

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

³ Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige.

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

Masugnens lärcentrum i Lindesberg – mötesplats för arbetsliv och lärande

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

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

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

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

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

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

6.1.2 Några exempel på lokal samverkan mellan olika myndigheter

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

Helsingborg

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

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

Nynäshamn

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

Stockholm

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

Söderhamn

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

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

Södertälje

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

Östersund

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

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

6.2 Gymnasieskolan

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

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

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

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

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

Källa: Skolverket.

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

Många ungdomar, knappt 9 800, deltog under läsåret även i yrkesinriktade program inom dels specialutformade program, dels i fristående skolor⁴. Flest antal elever år 3 som gick en yrkesinriktad utbildning inom ett specialutformat program eller i en fristående skola fanns i motsvarande Elprogrammet, knappt 2 600, och i Medieprogrammet, knappt 1 800. I övriga yrkesinriktade specialutformade program och yrkesinriktade program i fristående skolor

⁴ Specialutformade program och fristående gymnasieskolors utbildningar kategoriseras efter anknytning till nationella program.

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

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

Utredning om en reformerad gymnasieskola

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

6.2.1 Regional samverkan kring gymnasieutbildning

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

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

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

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

6.2.2 Teknikcollege, Vård- och Omsorgcollege och Servicecollege

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

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

För att certifieras⁵ som Teknikcollege finns ett antal kriterier som dels ska tjäna som vägledning vid planering och start av ett Teknikcollege, dels fungera som styrande för verksamheten. Det handlar bland annat om att ha en *regional och tydlig profil*, att *samverka med arbetslivet*, att det sker en *kvalitetssäkring av utbild-*

⁵ Certifiering av Teknikcollege görs av Industrikommittén.

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

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

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

6.3 Kommunal vuxenutbildning

Kommunal vuxenutbildning (komvux) består av *grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning*. Kommuner är huvudmän för komvux⁶. Huvudmännen får anlita andra utbildningsanordnare för att genomföra utbildningen. Generellt gäller att varje kommuninnevänare som är bosatt i landet är behörig att delta i komvux från och med andra kalenderhalvåret det år man fyller 20 år.

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

⁶ Landstingen anordnar numera endast gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning inom området naturbruk.

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

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

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

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

Distansutbildning – statlig vuxenutbildning inom Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL)⁷

CFL är en myndighet som ska komplettera kommunernas utbud av utbildning genom att erbjuda sådana kurser på distans som inte kan anordnas inom den kommunala vuxenutbildningen. I CFL:s uppdrag ingår att stödja kommunerna och folkbildningen genom att utveckla digitala metoder och läromedel för utbildning av vuxna i syfte att skapa flexibla utbildningar med distansmetoder. CFL:s kursutbud har minskats⁸ till förmån för utveckling av ett nätverk,

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

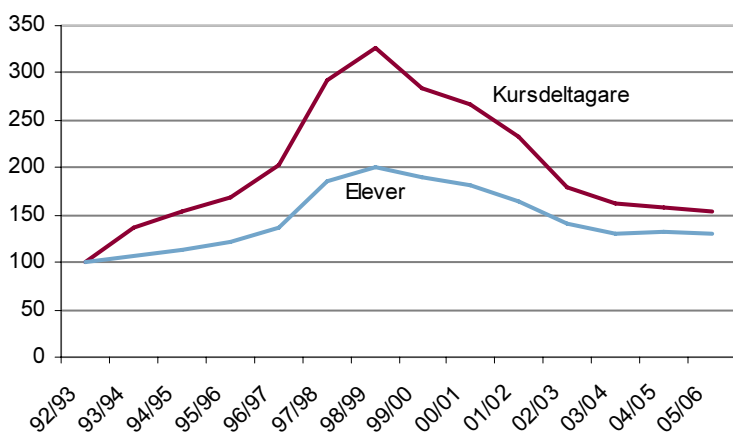
⁸ År 2006 var antalet studerande 400, varav 64 procent kvinnor. Inga påbyggnadsutbildningar eller yrkesinriktade kurser ingick i kursutbudet.

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

6.3.1 Nuvarande omfattning av och inriktning i komvux

I nedanstående figur redovisas i indexform hur antalet elever och kursdeltagare⁹ har utvecklats under läsåren 1992/93–2005/06. Som framgår av diagrammet fördubblades nästan antalet elever och antalet kursdeltagare mer än tredubblades under 1990-talet, men sjönk därefter. Den stora ökningen av antalet elever från år 1997 och fem år framåt förklaras av satsningen på kunskapslyftet.

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



Källa: Skolverket.

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

Deltagare i komvux läsåret 2005/06

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

Tabell 6.2 Antal studerande i den kommunala vuxenutbildningen

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

Källa: Skolverket.

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

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

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

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

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

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

6.3.2 Pilotprojekt Yrkesutbildning för vuxna

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

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

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

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

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

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

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

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

Myndighetens viktigaste slutsatser:

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

6.4 Svenskundervisning för invandrare (sfi)

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

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

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

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

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

6.5 Folkbildning

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

Folkhögskolor

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

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

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

Uppdragsutbildningen svarade sammanlagt för cirka 17 procent av den totala verksamheten år 2006. Drygt 8 300 deltagare studerade i de av AMS finansierade SAGA-kurserna¹¹, vilket motsvarar drygt 50 procent av uppdragsutbildningen. Kurser på uppdrag av kommuner var näst största uppdragsverksamhet år 2006.

6.6 Kompletterande utbildningar

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

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

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

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

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

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

6.7 Kvalificerad yrkesutbildning

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

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

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

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

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

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

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

Lärlingsutbildning för vuxna

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

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

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

prövning, får personen ifråga ett kvitto på sina yrkeskunskaper genom de betyg som granskningsnämnden¹² utfärdar.

Utredning om införandet av en yrkeshögskola

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

6.8 Universitets- och högskoleutbildning

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

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

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

6.9 Sammanfattande slutsatser

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

Yrkesutbildning inom det offentliga utbildningssystemet

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

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

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

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

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

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

Källa: SCB, AMS och Skolverket¹⁴.

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

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

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

¹³ En viss dubbelräkning förekommer mellan förberedande utbildning och utbildningar inom komvux respektive folkhögskolan.

¹⁴ En förklaring till uppgifterna i tabellen finns i bilaga 4.

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

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

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

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

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

Källa: AMS.

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

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

Offentliga utbildningssystemet som anordnare av arbetsmarknadsutbildning

Av tabellen nedan framgår anordnare av arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning.

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

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

Källa: AMS, datalagret.

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

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

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

¹⁶ Utbildning på akademisk nivå kan anordnas av andra utbildningsanordnare än universitet och högskolor.

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

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

Lokal och regional samverkan

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

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

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

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

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

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

7 Framtidens arbetsmarknad – strukturomvandling, dynamik och kvalifikationskrav

Inledning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.1 Kvalifikationsnivån på dagens arbetsmarknad i Sverige

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

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

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

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

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

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

7.1.1 Hur har utvecklingen sett ut de senaste decennierna?

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

Kvalifikationsnivåns utveckling enligt yrkesklassificeringar och självuppskattningar

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

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

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

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

Källa: Le Grand m.fl. (2001).

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

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

² Se SCB (1982).

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

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

Tabell 7.2 Kvalifikationsnivåns förändring 1974–2000

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

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

Källa: Le Grand m.fl. (2001).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³ Se Björklund, m.fl. (1996).

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

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

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

Kvalifikationsnivåns utveckling enligt data över nya och försvinnande jobb

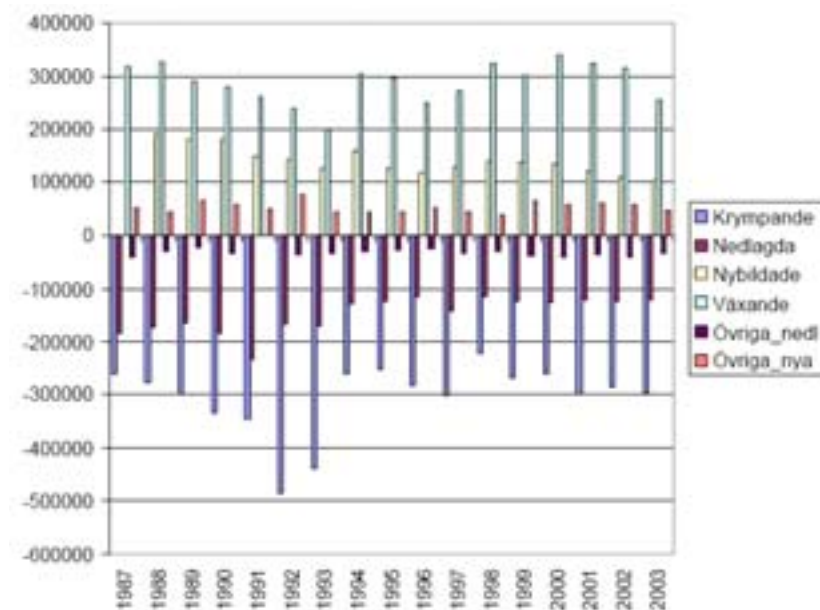
När man analyserar kvalifikationsnivåns förändring med hjälp av årsvisa nettodata över sysselsatta ser man inte all den bakomliggande dynamik som finns på arbetsmarknaden. Det gör man däremot med flödesdata som beskriver hur jobb skapas i befintliga och nytillkommande verksamheter respektive hur jobb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

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

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

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

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



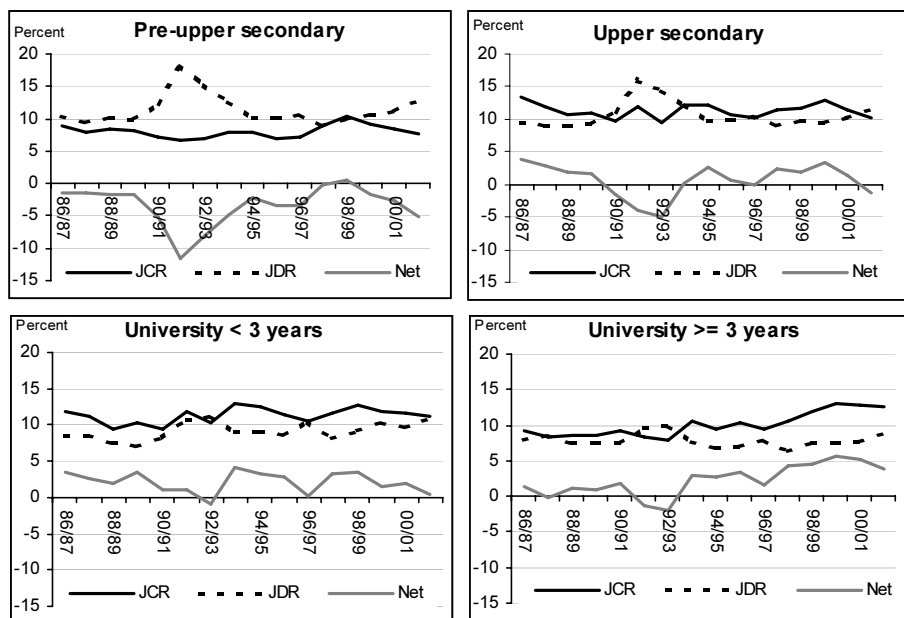
Not: Övriga nedlagda/nya arbetsställen är arbetsställen som lagt ner/startat verksamheten på grund av hopslagning eller uppdelning.

Källa: TCO (2005).

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

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

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



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

Källa: Gartell m.fl. (2007).

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

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

7.1.2 Sammanfattande slutsatser

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

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

7.2 Vilka är drivkrafterna?

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

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

7.2.1 Efterfrågepåverkande faktorer

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

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

Import från låglöneländer respektive teknisk utveckling

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

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

⁵ Se ITPS (2007) för en aktuell översikt.

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

De multinationella företagens lokalisering av produktion

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

Offshoring

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

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

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

7.2.2 Utbildningsexpansionen i Sverige

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

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

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

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

Källa: Stanfors (2007).

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

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

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

7.2.3 Sammanfattande slutsatser

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

7.3 Överensstämmer utbildningsnivån med jobbets kvalifikationskrav?

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

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

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

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

7.3.1 Brist på okvalificerade jobb eller på kvalificerade jobb?

Åberg (1999, 2002) tar sin utgångspunkt i svårigheterna för lågutbildade att åter få ett arbete efter 1990-talskrisen i Sverige. Han ifrågasätter den vanligt förekommande förklaringen att de nya jobben har högre kvalifikationskrav än de kvalifikationer de arbetslösa har. Svensk arbetsmarknad skulle enligt denna syn ha ett strukturellt problem där de enkla okvalificerade jobben inte räcker till för alla lågutbildade på arbetsmarknaden.

Hans analys visar, se avsnitt 7.1.1 ovan, att de okvalificerade jobben har minskat men att de fortfarande motsvarar knappt 30 procent av alla jobb år 2000.⁶ Detta ska jämföras med andelen personer som har kort utbildning. Samma år hade 16 procent av befolkningen i åldern 20–65 år enbart grundskoleutbildning och 32 procent hade kort gymnasieutbildning. Åberg hävdar därför att det inte är brist på okvalificerade jobb utan att problemet är att de tillsätts med personer som har längre utbildning än vad som krävs för jobbet. Han visar att andelen överutbildade i enkla jobb har ökat från 10 procent år 1975 till 30 procent år 2000. Åberg drar slutsatsen att det är den totala mängden jobb som behöver öka, och särskilt mer kvalificerade jobb, snarare än att framväxten av fler okvalificerade jobb behöver stimuleras.

7.3.2 Matchningen har försämrats och överutbildningen har ökat

Le Grand m.fl. (2001) instämmer med Åberg och anser att löntagarnas överkvalificering har ökat snarare än att arbetskraftens kvalifikationer inte längre räcker till för att möta arbetsgivarnas krav. Denna utveckling illustreras i följande tabell som är hämtad från deras rapport.

⁶ Jobb som kräver mindre än två års utbildning efter grundskolan.

Tabell 7.6 Anpassningen mellan individens utbildning och arbetets utbildningskrav, 1974–2000, procent

	1974	1981	1991	2000
Underkvalificerade	18	18	16	17
Matchade	69	62	56	50
Överkvalificerade	14	21	29	33
<i>Totalt</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Källa: Le Grand m.fl. (2001). Arbetets kvalifikationskrav mäts här med en fråga till respondenten: "Ungefär hur många års (skol- eller yrkes-) utbildning utöver folk- eller grundskola behöver man i din befattning?".

Andelen underkvalificerade har varit relativt stabil under perioden medan andelen överkvalificerade har ökat med nästan 20 procentenheter. Överkvalificeringen har främst ökat inom den privata sektorn.

Att andelen matchade har minskat under perioden beror främst på att andelen lågutbildade med lågkvalificerade jobb har minskat enligt Le Grand (2004) och Tåhlin (2007). I tabell 7.7 har de anställda indelats i fyra grupper baserade på om individen har mindre än två års utbildning efter grundskolan respektive om jobbet kräver mindre än två års utbildning efter grundskolan.

Tabell 7.7 Anpassning mellan egen utbildning och jobbets krav bland anställda, 19–64 år, 1974–2000

	1974	1981	1991	2000
Utbildade i kvalificerade jobb	28	38	45	58
<i>Varav:</i> Underutbildade	6	5	4	6
Matchade	17	23	28	37
Överutbildade	5	10	13	16
Utbildade i lågkvalificerade jobb (Över)	13	16	17	21
Lågutbildade i kvalificerade jobb (Under)	12	11	14	10
Lågutbildade i lågkvalificerade jobb (Match)	48	36	24	11
<i>Totalt</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Källa: Tåhlin (2007).

Gruppen lågutbildade i lågkvalificerade jobb är nu mycket liten på arbetsmarknaden och andelen matchade totalt sett kommer därför

inte att minska lika mycket framöver. Att andelen överutbildade ökat beror på att andelen överutbildade med kvalificerade jobb har ökat men också att andelen överutbildade med lågkvalificerade jobb har ökat. Detta gäller särskilt jobb inom transport och kommunikationer samt handel, hotell och restaurang där 40 procent tillhör kategorin överutbildade med okvalificerade jobb. Inom sektorerna bank och försäkring, vård och utbildning samt offentlig förvaltning ökar gruppen utbildade med kvalificerade jobb kraftigt under perioden. Även inom industrin har en tydlig uppgradering av jobbstrukturen ägt rum.

7.3.3 Metodvalet är viktigt för resultaten

Som framgick av tabell 7.3 och tabell 7.4 ger den socioekonomiska indelningen SEI respektive yrkesklassificeringen SSYK olika beskrivningar av kvalifikationskraven på svensk arbetsmarknad. ITPS (2001) studerar matchningen mellan utbildning och kvalifikationskrav inom näringslivet med hjälp av båda klassificeringarna. Oscarsson (2001) har även använt en av respondenterna självuppskattad kvalifikationsnivå från samma datamaterial, baserad på en fråga om arbetet kräver utbildning/kurs utöver grundskola/folkskola. Tabell 7.8 redovisar de olika resultaten.

Tabell 7.8 Matchning mellan utbildningsnivå och kvalifikationskrav inom näringslivet 1990–1999, procent

	1990	1997	1999	1999	1999
Underutbildade	16	16	15	20	35
Matchade	48	46	46	46	56
Överutbildade	28	28	29	35	9
Kan ej koda	8	10	11	-	-
<i>Totalt</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
Metod	SEI	SEI	SEI	Självuppsk	SSYK

Källa: ITPS (2001) och Oscarsson (2001).

Andelen överutbildade på arbetsmarknaden är som förväntat betydligt högre när SEI-indelningen används (som anger lägre kvalifikationskrav för yrket) än när SSYK-indelningen används. Andelen överutbildade inom näringslivet har inte ökat under 1990-

talet när SEI-koden ligger till grund för måttet på kvalifikationskrav. Andelarna är mycket stabila under perioden.

Den självuppskattade kvalifikationsnivån, och följande överutbildningsgrad, överensstämmer bättre med SEI-koden än med SSYK-koden. Trots att metodvalet har en stor betydelse för resultaten kan man dra slutsatsen att det finns en relativt stor grupp av de sysselsatta som har högre utbildning än vad deras jobb kräver. Om de fick mer kvalificerade jobb skulle produktiviteten öka i ekonomin.⁷ Dessutom skulle deras nuvarande, mer okvalificerade, jobb frigöras, vilket i sin tur skulle kunna öppna möjligheter för personer med lägre kvalifikationer som i dag står utanför arbetsmarknaden.

7.3.4 Matchning när hänsyn tas även till utbildningsinriktning

En invändning som kan göras mot denna typ av matchningsstudier är att den inte tar hänsyn till utbildningens inriktning utan bara dess nivå. Le Grand m.fl. (2004) analyserar även matchningen med hänsyn tagen till utbildningens inriktning bland anställda med minst två års utbildning efter grundskolan och som har ett jobb som kräver minst två års utbildning efter grundskolan. De finner att omkring tre fjärdedelar hade rätt utbildningsinriktning för sina jobb år 2000. Inom denna grupp var 7 procent underutbildade, 49 procent matchade på utbildningsnivå och 18 procent var överutbildade. Graden av överutbildning har inte ökat inom denna grupp under perioden 1981–2000.

7.3.5 Sammanfattande slutsatser

Analysen av matchningen mellan arbetskraftens utbildningsnivå och jobbets kvalifikationskrav visar att matchningen har försämrats under de senaste 30 åren. En allt lägre andel har matchande nivåer och en allt högre andel av de sysselsatta är överutbildade. Andelen underutbildade är relativt konstant.

⁷ Både ITPS (2001) och Le Grand m.fl. (2001) visar att utbildningsår utöver vad som krävs för yrket ger lägre löneökning än de år som krävs för yrket vilket kan tolkas som att humankapitalet inte tillvaratas fullt ut. Se även Johansson och Katz (2007) som visar att bristande matchning mellan utbildning och kvalifikationskrav bidrar till löneskillnaden mellan kvinnor och män.

Beroende på mätmetod var mellan 9 och 37 procent överutbildade för sina jobb år 1999/2000. Den stora variationen i andelen överutbildade visar hur avgörande mätmetoden är. Ett perspektiv som helt saknas är *arbetsgivarens* uppfattning om vilka kvalifikationer som krävs för jobbet. Det vore intressant att matcha denna mot individens egen uppfattning, yrkesklassificeringen och mot individens utbildning.⁸

Det är särskilt inom två sektorer, handel, hotell och restaurang samt inom transport och kommunikationer, som överutbildningen har ökat. I dessa sektorer är 40 procent utbildade efter grundskolan men har jobb som inte kräver denna utbildning. En tydlig ökning av andelen utbildade i kvalificerade jobb har skett inom tillverknings-, bank och försäkring, vård och utbildning samt inom offentlig förvaltning.

7.4 Nya produktionsstrukturer, nya organisationsformer och nya kompetensbehov

Kompetenskraven har höjts i arbetslivet bland annat som en effekt av en ökad internationalisering och teknikutveckling. Det pågår också en förändring av kompetensbehoven som inte bara är knuten till utbildningsnivån, utan som mera handlar om andra kompetenser. Vi ska i detta avsnitt redogöra för några av dessa tendenser som pekar på behovet av att arbetsmarknadsutbildningen rustar deltagarna inte bara med yrkesfärdigheter i traditionell mening, utan även med otraditionella sådana som till exempel social kompetens, samt att den ger deltagarna baskunskaper som gör att de kan lära sig effektivt på arbetsplatsen i sitt framtida yrkesliv.

7.4.1 Nya arbetsformer och ny arbetsorganisation

I dag möter företagen hårdare konkurrens, krav på snabb avkastning, ett rörligare investeringskapital, snabbare teknisk utveckling och krav på kundanpassade produkter och kortare produktionsserier. Det har lett till att företagen förändrar sin arbetsorganisation för att kunna anpassa sig snabbare mot förändringar i sin omvärld. Dessa nya organisationsformer har i litteraturen många

⁸ Arbetsgivares värderingar av gymnasieutbildade ungdomars färdigheter studeras av Skolverket (2005) vilket vi återkommer till i nästa avsnitt.

namn såsom *nya*, *innovativa*, *högpresterande* eller *flexibla* arbetsorganisationer. De flertaliga modellerna har vissa gemensamma egenskaper⁹

- mer komplexa, kvalificerade arbetsuppgifter och mer varierade uppgifter som spänner över fler kompetensområden (multi-skilling, multi-tasking),
- stor användning av lagarbete,
- plattare organisationer med färre chefsnivåer,
- delegering av ansvar till individer och arbetslag,
- utökad kommunikation inom organisationen.

”Traditionella” arbetsorganisationer kräver å andra sidan att de anställda har specialiserade kunskaper och färdigheter som överensstämmer med en standardiserad produktionsprocess.¹⁰ Specialiseringen leder till snäva, väldefinierade yrken och få krav ställs på den anställdes förmåga att tillgodogöra sig ny kompetens. I de ”nya” arbetsorganisationerna finns inte samma väldefinierade, snäva yrken utan den anställda får ansvar inom många områden som t.ex. produktion, administration, utbildning, marknadsföring, kundkontakter och innovationer. Arbetslagen behöver kommunikationsförmåga, social kompetens och omdöme. De anställda är involverade i ledningsarbete som t.ex. övervakning och utvärdering, introduktionsutbildning och inköp.

De ”nya” arbetsorganisationerna efterfrågar därför mer kvalificerad personal och särskilt personal med ”mjuka kompetenser” som förmåga till kommunikation, samarbete, problemlösning, affärsmässighet, kreativitet och innovationsförmåga. Dessa kompetenser kompletterar de fortsatt viktiga traditionella yrkeskunskaperna.

Bäcklund (2001) diskuterar begreppet social kompetens och varför det efterfrågas i dagens arbetsliv. Hon hänvisar liksom OECD till bakomliggande faktorer som slimmade organisationer, snabbare flöden av kapital och varor, kundstyrning, ökat tjänsteinnehåll i produktionen, nya telekommunikationsmöjligheter och outsourcing samt kundanpassning av produkt och servicekedjor. Dessa förändringar leder enligt Bäcklund till en högre andel kvalificerade arbeten som innehåller mer social interaktion.

⁹ OECD (1999).

¹⁰ Arnal m.fl. (2001).

Arbetsituationer som ställer krav på servicearbete och social kompetens ökar inte bara i vissa branscher eller på vissa kvalifikationsnivåer. Sådana arbetsuppgifter kan omfatta att undervisa, lösa oförutsedda problem, arbetsleda, övertyga, inge förtroende, förhandla, kompromissa. Bäcklund refererar till en undersökning av anställda på åtta stora industriarbetsplatser. Där hade 60 procent fått nya arbetsuppgifter i sina befattningar under de senaste fem åren varav 22 procent handlade om kommunikation. Exempel var deltagande i möten och i projektgrupper, kontakter med kunder och leverantörer, information, undervisning och socialt stödjande åtgärder.¹¹

Bäcklund beskriver också utvecklingen mot en allt större andel så kallade frontlinjearbetare. En anledning är utvecklingen mot kundanpassade lösningar och att företagen konkurrerar med hjälp av servicenivån. En annan är decentralisering av arbetsuppgifter och telearbete (helpdesk-funktioner). En ytterligare anledning är outsourcing. När företagen fokuserar på kärnfunktioner och låter serviceuppgifter utföras av specialiserade företag innebär det att den anställde på serviceföretaget får bredare uppgifter medan företaget specialiseras. Bäcklund exemplifierar med ett städföretag där städaren förutom att städa även ska marknadsföra företagets tjänster.

Eliasson (2007) menar att ju mer distribuerad produktionen blir desto större blir avståndet mellan enskilda arbetsmoment och den färdiga produkten. Behovet blir större av koordination och integration av de olika arbetsmomenten i hela värdekedjan, vilka utförs av specialiserade underleverantörer. Detta gör att arbetsmiljön blir alltmer abstrakt och arbetstagaren får i större utsträckning oklart definierade och förändrade arbetsuppgifter. Krav ställs på att arbetstagaren själv ska definiera sina arbetsuppgifter, ta till sig de nya yrkeskunskaper som krävs för nya arbetsuppgifter och flexibelt anpassa sig till nya arbetsmiljöer. Eliasson menar att utbildning inriktad på svåra akademiska ämnen bidrar till individens förmåga att klara dessa krav. Det skulle tala för att även yrkesutbildningar ska innehålla teoretiska ämnen som i sin tur bidrar till individens förmåga att lära nytt under sitt arbetsliv.

Skolverket (2005) har utvärderat gymnasieskolan utifrån mottagarnas perspektiv, dvs. utifrån omdömen från arbetsgivare respek-

¹¹ Bäcklund poängterar att gradvisa och mindre synliga förändringar uppstår i många befattningar och att befattningsstatistiken inte ger upplysning om dessa innehållsliga förändringar i befintliga jobb.

tive lärare på högskolan. I studien intervjuades nästan 1 000 arbetsledare om hur viktiga 23 olika förmågor var för att klara arbetsuppgifterna och hur väl ungdomarna hade respektive förmåga. Utvärderingen gällde ungdomar i åldern 19–21 år. Förmodligen ställs det delvis andra krav på dem än på vuxna mer erfarna personer men det kan ändå vara intressant att lyfta fram några av de resultat som framkommer i rapporten. Arbetsledarna rankade förhållningssätt som hade med ordningssinne att göra högst (följa regler, hålla tider och att vara noggrann). Andra viktiga färdigheter var engagemang och initiativförmåga, liksom att kunna samarbeta och att arbeta självständigt samt att använda material, verktyg med mera. Lägst var kraven för förmågor som var knutna till skolämnen som t.ex. engelska och matematik. Skolverkets rapport bekräftar således arbetsgivarnas efterfrågan på ”mjuka kompetenser”.

7.4.2 Sammanfattande slutsatser

Nya sätt att organisera arbetet införs för att möta krav på flexibilitet och kundanpassning. Det nya sättet att organisera arbetet ställer nya krav på arbetskraften som t.ex. att klara av mer komplexa och varierande arbetsuppgifter, att arbeta i lag, att ta mera eget ansvar. Förändringen mot ökade krav på servicearbete och social kompetens sker på bred front i arbetslivet. Detta har betydelse för utformningen av arbetsmarknadsutbildningen vilket vi återkommer till i det sista avsnittet.

7.5 Ett mer föränderligt arbetsliv?

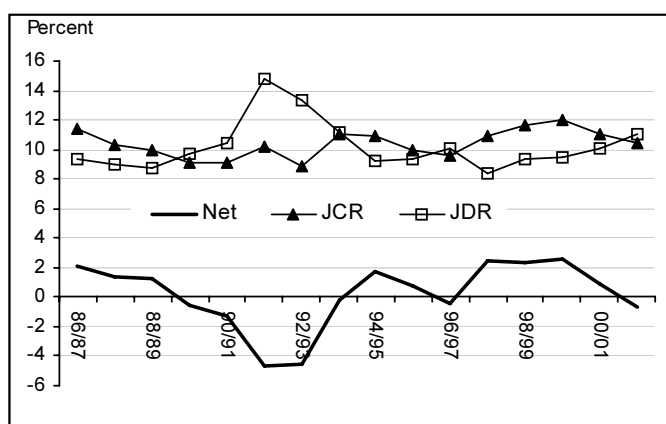
Den allmänna debatten ger intryck av att strukturomvandlingstakten i de industrialiserade länderna har ökat markant. Det sägs att långa anställningstider hos samma arbetsgivare är på väg att försvinna medan de nya jobben är tidsbegränsade och instabila. På den ”nya arbetsmarknaden” måste arbetstagarna vara beredda på att byta jobb ofta, ta större ansvar för sin vidareutbildning och generellt sett vara mer beredda på förändring. Om det är sant, kommer arbetsmarknadsutbildningen att vara mer efterfrågad i framtiden. I detta avsnitt undersöker vi om förändringstakten har ökat.

7.5.1 Data visar inga tydliga trender

Det är svårt att mäta strukturomvandlingstakten eftersom den omfattar förändringar inom och mellan företag, branscher och regioner. Ett mått är förändringen i ekonomins branschsammanställning. OECD (2005) finner ingen uppåtgående trend i förändringstakten under perioden 1981–2001.

Ett annat relaterat mått är takten i jobbskapande respektive jobbförstörelse. Det mäter inte bara branschförändringar utan speglar hur stor andel av jobben som berörs av expanderande respektive nystartade arbetsställen och neddragningar respektive nedlagda arbetsställen. Gartell m.fl. (2007) analyserar sysselsättningsförändringarna mellan 1986 och 2002 i Sverige.

Figur 7.3 Nya och försvunna jobb i Sverige, 1986/87 till 2001/02, procent av sysselsättningen



Not: JCR betecknar andelen nya jobb, JDR betecknar andelen försvunna jobb och Net betecknar nettoförändringen av antalet sysselsatta.

Källa: Gartell m.fl. (2007).

Som framgår av figuren är strukturomvandlingstakten relativt stabil om man bortser från krisåren 1990–1993 (se även figur 7.1). Att jobbdynamiken inte uppvisar en stigande trend stämmer väl överens med utvecklingen i USA. Där tycks strukturomvandlingstakten till och med avta.¹²

¹² Davis m.fl. (2006).

Data över andelen nya jobb respektive försvunna jobb visar inte hela dynamiken på arbetsmarknaden. De visar bara om sysselsättningen ökar eller minskar, mätt vid en och samma tidpunkt varje år. Personer som byter jobb utan att det innebär att antalet anställda på arbetsstället ändras ingår inte eller att en person går i pension och ersätts med en annan. Det kan därför vara intressant att titta på utvecklingen av anställningstiden hos den nuvarande arbetsgivaren. Om strukturomvandlingen går snabbare borde anställningstiden ha minskat över tid. En annan indikator är utvecklingen av andelen tidsbegränsade anställningar. Tabell 7.9 visar utvecklingen mellan 1994 och 2004 för OECD-länderna.

I Sverige har vi ganska långa anställningstider hos nuvarande arbetsgivare i ett internationellt perspektiv. Länder med korta anställningstider är USA, Island, Storbritannien, Danmark och Irland. Anställningstiden är beroende av arbetskraftens sammansättning.¹³ Unga personer byter arbete oftare än äldre antingen för att de vill få olika erfarenheter eller avancera i karriären, eller för att de drabbas hårdare av uppsägningar. Det gör att den demografiska utvecklingen påverkar den genomsnittliga anställningstiden. I Sverige var år 1998 den genomsnittliga anställningstiden 2 år för ungdomar i åldern 15–24 år, 8 år för arbetskraft i åldern 25–44 år och 18 år för arbetskraft 45 år och äldre.

¹³ Auer och Cazes (2000).

Tabell 7.9 Genomsnittlig anställningstid hos nuvarande arbetsgivare och andelen tidsbegränsade anställda, 1994 och 2004, OECD

	Genomsnittlig anställningstid, år		Andel tidsbegränsat anställda, procent	
	1994	2004	1994	2004
Belgien	11,2	11,9	5,1	8,7
Canada	-	-	11,3	12,8
Danmark	8,5	8,7	12,0	9,8
Finland	10,7	10,4	18,3	16,2
Frankrike	10,8	11,5	11,0	12,3
Grekland	8,3	9,3	6,6	6,8
Island	8,3	8,3	12,7	9,6
Irland	11,0	8,9	9,5	3,4
Italien	12,1	12,1	7,3	11,9
Japan	-	-	10,3	13,9
Luxemburg	10,1	11,6	2,9	3,2
Mexiko	-	-	22,0	20,3
Nederländerna	9,1	10,6	10,9	14,6
Norge	9,4	9,6	12,9	9,9
Polen	11,4	11,2	-	22,7
Portugal	12,4	12,3	9,4	19,9
Schweiz	9,8	9,8	12,9	12,3
Slovakien	-	9,3	2,9	5,6
Spanien	9,8	9,8	33,7	30,4
Storbritannien	8,3	8,4	6,5	5,7
Sverige	10,6	11,2	14,6	15,1
Tjeckien	8,3	9,3	8,4	9,5
Turkiet	-	-	20,0	16,2
Tyskland	10,1	10,8	10,3	12,2
Ungern	8,3	9,3	6,6	6,8
USA	6,7 ¹⁴	-	5,1	4,0
Österrike	10,5	10,3	6,0	7,2
OECD	10,2	10,4	11,3	12,1

Not: Oviktat genomsnitt för OECD.

Källa: OECD (2006).

Anställningstiden ökade under det senaste decenniet snarare än minskade både inom OECD och i Sverige. Utvecklingen ser dock olika ut för olika åldersgrupper. Genomsnittlig anställningstid för åldersgruppen 15–34 år minskade signifikant medan den ökade för åldersgruppen 35–64 år.

¹⁴ Auer och Cazes (2000), avser 1996.

En relativt stor del av de sysselsatta i Sverige har tidsbegränsade kontrakt och andelen har stigit något mellan 1994 och 2004. Även inom OECD som helhet har andelen stigit. Sverige har alltså samtidigt långa anställningstider i nuvarande anställning och en stor andel av arbetskraften i temporära kontrakt. Det kan tyckas motsägelsefullt men beror på att arbetsmarknaden är segmenterad. Unga personer har i större utsträckning korta anställningstider och temporära kontrakt medan äldre personer har tillsvidareanställningar och långa anställningstider.

Det sista måttet på föränderligheten på arbetsmarknaden vi ska redovisa är yrkesmässig rörlighet. Med det brukar avses andelen av de sysselsatta som har bytt yrke dvs. bytt yrkeskod enligt en yrkesklassificering, mellan två år. Eftersom det inte har funnits något yrkesregister i Sverige förrän år 2003 finns det inga studier över den svenska yrkesmässiga rörligheten.

Eftersom USA ofta nämns som världens mest flexibla arbetsmarknad kan det vara intressant att se hur utvecklingen av den yrkesmässiga rörligheten ser ut där. Det finns ingen tydlig trend i utvecklingen av den yrkesmässiga rörligheten över tiden, men den har fallit sedan 1996 när hänsyn tas till demografiska förändringar (se tabell 7.10 rad 2).

Tabell 7.10 Yrkesmässig rörlighet i USA, 1972/73–2003/04, procent

År	72-3	77-8	80-1	82-3	86-7	90-1	95-6	99-0	01-2	03-4
Alla åldrar	9,0	12,0	11,0	9,7	9,9	9,9	11,0	10,1	8,6	7,2
Alla åldrar, standardiserat	8,0	10,3	9,5	8,5	8,7	9,1	10,5	9,8	8,4	7,2

Not: Civilt anställda, tre-siffrig yrkeskod (cirka 500 yrken).

Källa: Shniper (2005.)

Att den yrkesmässiga rörligheten har fallit i USA bekräftas av Moscarini och Vella (2003) som studerar perioden 1976–2000 och av Moscarini och Thomsson (2006) som har månadsdata för perioden 1979–2004. Kambourov och Manovskii (2004, 2006) finner däremot en stigande trend när de fokuserar på män i åldern 23–61 som inte är statligt anställda med familj, och där de inkluderar övergångar från arbetslöshet till sysselsättning. Perioderna som studeras är 1969–1993 respektive 1968–1997. Rörligheten var också betydligt högre enligt deras definition, omkring 18 procent år 1997.

Det vore mycket önskvärt med en svensk studie av den yrkesmässiga rörligheten. Det finns i dag data från år 2001. Den slutsats vi kan dra från de amerikanska studierna är återigen att vi inte kan se några starka tecken på en ökad takt i strukturomvandlingen eller jobbdynamiken eftersom resultaten pekar i olika riktning. Man kan därmed inte utläsa några ökade behov av arbetsmarknadsutbildning.

7.5.2 Sammanfattande slutsatser

De indikatorer vi har redovisat uppvisar ingen tydlig trend mot ett mer föränderligt arbetsliv och en snabbare strukturomvandlingstakt. Sysselsättningens fördelning mellan olika branscher förändras inte snabbare, takten i jobbskapande och jobbförstörelse är stabil, genomsnittlig anställningstid har ökat (snarare än minskat), andelen anställda i tidsbegränsade anställningar har ökat något (men inte radikalt). Vi saknar information om den yrkesmässiga rörligheten i Sverige och för USA finner vi olika resultat beroende på mätmetod. Man kan därmed inte utläsa några ökade behov av arbetsmarknadsutbildning.

7.6 Framtidens trender och prognoser

I det här avsnittet redogör vi för några bedömningar av den framtida tillgången och efterfrågan på arbetskraft i Sverige på lång sikt. Genomgången ger oss viss information om vilka utbildningsområden där det kommer att uppstå brist på arbetskraft på 10–15 års sikt och där arbetsmarknadsutbildningen kan spela en viktig roll.

7.6.1 Strukturomvandlingen fortsätter mot en allt större tjänstesektor

Långtidsutredningen (SOU 2004:11) beskriver i sitt basscenario en fortsatt expansion av sysselsättningen inom tjänstesektorn medan en allt mindre andel av de sysselsatta kommer att arbeta inom jord- och skogsbruk samt inom basnäringarna. Verkstadsindustrin förblir oförändrad som andel av den totala sysselsättningen inom näringslivet (se tabell 7.11).

I beräkningarna utgår man från att produktiviteten i näringslivet ökar i ungefär samma takt som under de senaste 20 åren. Det motsvarar en ökning av produktionen per timme med 2,2 procent per år. Eftersom produktivitetstillväxten inom tjänstesektorn är relativt långsam kommer en ökad efterfrågan på tjänster, i takt med att ekonomin växer, att leda till en relativt kraftig ökning av andelen sysselsatta i denna sektor.

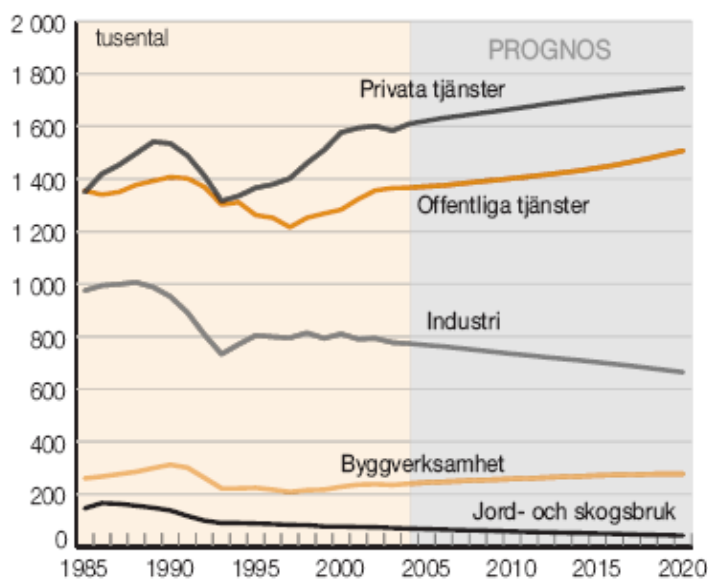
Tabell 7.11 Strukturomvandling i näringslivet år 2002–2020, procent av hela näringslivet

	Fördlingsvärde		Sysselsättning	
	2002	2020	2002	2020
Jord-, skogsbruk och fiske	2,3	1,4	4,5	2,5
Gruvor och mineralbrott	0,3	0,2	0,2	0,1
Övrig tillverkningsindustri	4,2	2,4	4,6	2,4
Massa-, pappers- och grafisk industri	4,3	3,2	3,1	2,3
Kemisk industri inkl raffinaderier	4,1	5,1	2,4	2,3
Järn-, stål- och metallverk	1,2	1,1	1,1	0,8
Verkstadsindustri	12,1	16,0	14,4	14,9
El-, gas- värme- och vattenverk	3,5	3,4	1,1	1,0
Byggnadsindustri	5,7	6,5	9,2	10,4
Samfärdsel	9,7	7,6	9,4	6,6
Handel och övriga tjänster	38,9	41,4	48,1	54,4
Bostads- och fastighetsförvaltning	13,7	11,8	1,9	2,3
<i>Näringslivet totalt</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Källa: SOU 2004:11, bilaga 1–2.

SCB använder Långtidsutredningens ekonomiska scenarier som underlag i sin långsiktiga prognos över tillgång och efterfrågan på arbetskraft fram till år 2020. Figur 7.4 är hämtad från SCB (2005) och beskriver deras bedömning av utvecklingen av antal förvärvsarbetande inom olika sektorer.

Figur 7.4 Antal förvärsarbetande år 1985-2020 fördelat efter sektorer, 17-74 år, tusentals personer, prognos från och med år 2004



Not: Värdena för 1985–1992 är inte helt jämförbara med dem för efterföljande år på grund av att en ny metod för att avgränsa de förvärsarbetande började användas 1993. En jämförelse med den tidigare metoden visar för 1993 en skillnad (minskning) i det totala antalet förvärsarbetande med 112 000 personer.

Källa: SCB (2005).

Totalt sett bedöms sysselsättningen inom industrin fortsätta att minska men i en lägre takt än under 1990-talet. Den totala nedgången beräknas bli 110 000 personer. Sysselsättningen ökar inom byggindustrin medan den fortsätter att minska långsamt inom jord- och skogsbruket.

Den privata tjänstesektorn växte mycket kraftigt efter den ekonomiska krisen i början av 1990-talet. Den bedöms fortsätta öka med 160 000 personer mellan åren 2003 och 2020 dvs. i en något långsammare takt. Det är främst inom företagstjänster som teknisk, juridisk och ekonomisk konsultverksamhet samt datakonsulter och dataservicebyråer som tillväxten är snabbast. Även personliga tjänster som hotell- och restaurangbranscherna samt rekreation, kultur och sport ökar sin sysselsättning.

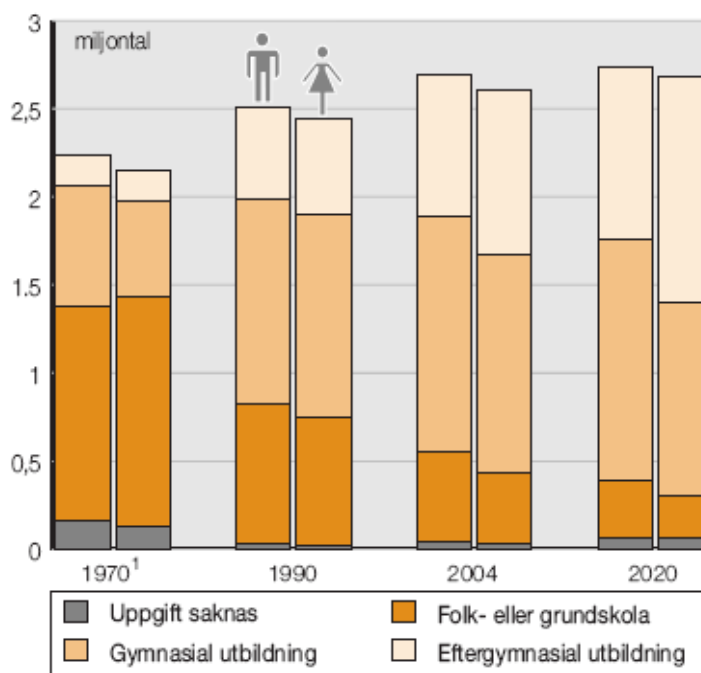
Sysselsättningen inom offentliga tjänster ökar. Personalbehoven ökar inom hälso- och sjukvården då befolkningen ökar och de äldre blir allt fler. Behovet av äldreomsorg ökar också. Antalet födda barn bedöms öka fram till år 2020 och därmed också behovet av barnomsorg. SCB bedömer att sysselsättningen totalt sett kommer att öka inom offentliga tjänster med 140 000 personer. Detta blir problematiskt eftersom genomsnittsåldern inom den offentliga sektorn är hög och många kommer att gå i pension fram till 2020. Det innebär att nyrekryteringen till sektorn måste bli betydligt högre än de 140 000 personerna.

Långtidsutredningen har skrivit fram de framtida behoven av offentlig verksamhet utifrån en befolkningsprognos. Utgångspunkten har varit att vård, omsorg och utbildning ska hålla en oförändrad personaltäthet och standard. I verkligheten styrs sysselsättningsutvecklingen inom den offentliga sektorn även av politiska beslut och ekonomiska nedskärningar.

7.6.2 Utbildningsnivån fortsätter att stiga

I prognosen över befolkningens utbildningsnivå antas i stort sett alla ungdomar börja i gymnasieskolan och deras val av program motsvara dagens val. Antalet nybörjare i eftergymnasial utbildning antas ligga kvar på samma nivå som läsåret 2003/04 under hela prognosperioden. Följande figur visar SCB:s prognosresultat för utbildningsnivån fram till 2020.

Figur 7.5 Utbildningsnivån för män och kvinnor i åldern 20–64 år, år 1970–2020



Not: För 1970 avses åldrarna 20–59 år. Uppgifter om utbildning insamlades inte om personer som var 60 år eller äldre vid Folk- och bostadsräkningen 1970.

Källa: SCB (2005).

Kvinnor har i dag högre utbildning än män i genomsnitt i Sverige och enligt SCB:s prognos kommer skillnaden att öka. År 2020 kommer 48 procent av kvinnorna att ha eftergymnasial utbildning jämfört med 36 procent av männen i åldern 20–64 år.

Bland männen dominerar utbildningar inom teknik och tillverkning. Nästan hälften av männen som har gymnasial eller eftergymnasial utbildning har denna inriktning. Antalet personer med denna utbildningsinriktning kommer att öka med sex procent fram till 2020.

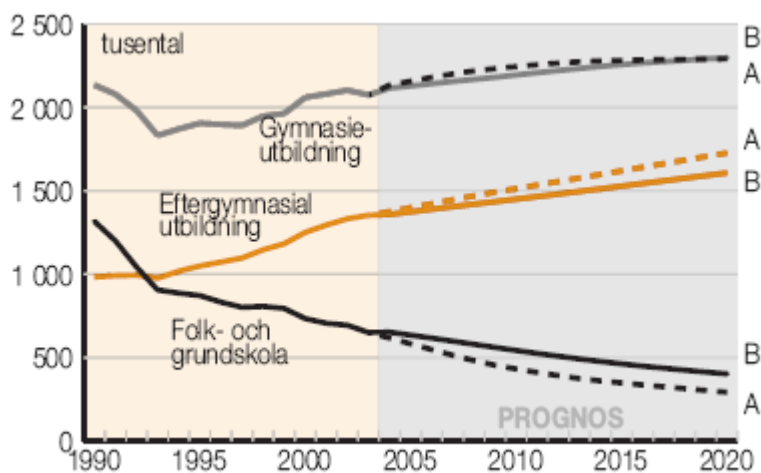
Bland kvinnorna dominerar utbildningar mot hälso- och sjukvård och social omsorg, samt ekonomisk-samhällsvetenskaplig utbildning med vardera omkring en fjärdedel av de kvinnor som har gymnasial eller eftergymnasial utbildning. Fram till år 2020 kom-

mer antalet personer i åldern 20–64 år med utbildning inom hälso- och sjukvård samt inom social omsorg att minska med omkring fem procent. Det är de gymnasieutbildade som står för minskningen genom det svala intresset för vårdprogrammet. Eftergymnasialt utbildade kommer däremot att öka främst genom expansionen av sjuksköterskeutbildningen.

7.6.3 Fortsatt ökad efterfrågan på eftergymnasialt utbildade

Efterfrågan på eftergymnasialt utbildade kommer att öka inom alla utbildningsinriktningar men mest inom hälso- och sjukvård och social omsorg samt inom teknik och tillverkning. År 2020 beräknas 40 procent av den efterfrågade arbetskraften vara eftergymnasialt utbildad. I dag är andelen 33 procent. Även efterfrågan på gymnasialt utbildade bedöms öka inom samma utbildningsinriktningar. Framför allt personer med omvårdnadsutbildning och utbildning inriktad mot barn och ungdomar. Efterfrågan på gymnasieutbildade inom ekonomi, handel och administration bedöms minska. Nedanstående figur visar SCB:s bedömningar för efterfrågeutvecklingen fram till 2020.

Figur 7.6 Antalet förvärvsarbetande 1990-2003 samt beräknad efterfrågan på arbetskraft 2004–2020 i två alternativ, fördelning efter utbildningsnivå



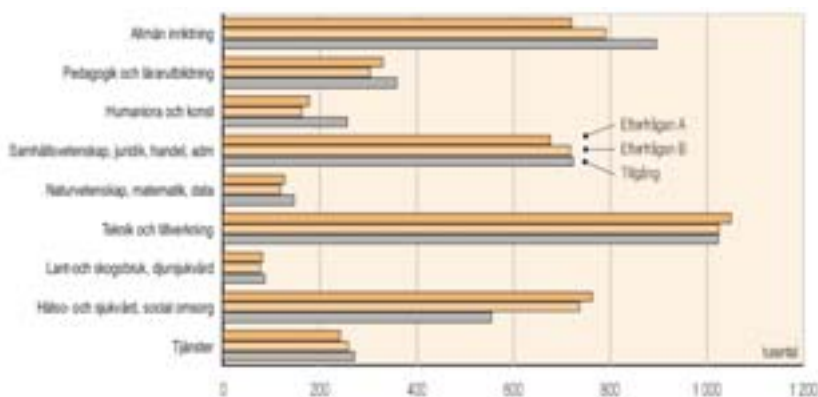
Not: Alternativ (A): antar att de förvärvsarbetandes utbildningsstruktur i varje näringsgren förändras i samma takt som under perioden 1990–2002; Alternativ (B): förändringstakten halveras.

Källa: SCB (2005).

7.6.4 Mycket omfattande brist på arbetskraft inom vården på lång sikt och stort överskott på arbetskraft med humanistisk eller konstnärlig utbildning

När SCB sammanför prognosen för tillgång på arbetskraft med olika utbildningsinriktning med efterfrågan framgår det tydligt att det kommer att bli stor brist på personal inom hälso- och sjukvård samt inom den sociala omsorgen, se figur 7.7.

Figur 7.7 Tillgång och efterfrågan på arbetskraft år 2020, fördelning efter utbildningsinriktning



Not: Allmän inriktning innefattar folkskola, grundskola, samhällsvetenskaplig, social och humanistisk gymnasieutbildning samt naturvetenskaplig gymnasieutbildning.

Källa: SCB (2005).

I A-alternativet blir bristen omkring 200 000 personer och avser främst personer med gymnasial utbildning. Efterfrågeökningen kommer främst från äldreomsorgen där pensionsavgångarna överskrider antalet nyutbildade unga. Brist kommer även att uppstå för arbetskraft med barn- och fritidsutbildning, omvårdnadsutbildning, arbetsterapeuter, biomedicinska analytiker, läkare, receptarier, sjukgymnaster, sjuksköterskor, behandlingsassistenter samt tandläkare.

AMS (2002a) bedömer att bristen fram till år 2015 kommer att bli ännu större: 80 000 högskoleutbildade och 240 000 gymnasieutbildade. AMS pekar på den stora betydelsen vuxenutbildningen har inom omvårdnadsyrket. Majoriteten av de vård- och omsorgsanställda har fått omvårdnadsutbildning från komvux.

I figur 7.7 ser balansen relativt god ut inom pedagogikområdet. Men utvecklingen ser olika ut för respektive årskurs. Det kommer att bli brist på förskollärare och fritidspedagoger enligt SCB, medan det uppstår ett överskott på lärare som arbetar inom grund- och gymnasieskolan. Det blir också brist på speciallärare och yrkeslärare. Lärarkåren i Sverige har en hög medelålder enligt AMS (2003). Ersättningsrekryteringar på grund av åldersskäl uppgår till 40 procent av dagens sysselsatta till och med år 2015 eller 100 000

lärare. Det totala rekryteringsbehovet uppgår till 154 000 lärare och då har AMS inte räknat med dagens yrkesverksamma lärare som saknar behörighet som är omkring 35 000. AMS beräknar underskottet, exklusive de som saknar behörighet, till 55 000 lärare år 2015.¹⁵ Störst blir bristen på förskollärare och fritidspedagoger. AMS prognos uppvisar till skillnad från SCB inga överskott på lärare varken i grundskolan eller i gymnasiet.

Efterfrågan på arbetskraft med enbart folk- eller grundskola fortsätter att minska enligt SCB (2005). Även utbudet minskar genom pensionsavgångar, men i långsammare takt. Obalansen förvärras därmed. Ungdomar som inte slutför en gymnasieutbildning kommer att få det mycket svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Det blir även ett överskott på arbetskraft som gått en allmän gymnasieutbildning och inte fortsatt till högskolan.

Det stora intresset för estetisk utbildning och medieutbildning i gymnasieskolan bidrar till ett stort överskott på arbetskraft med humanistisk eller konstnärlig utbildning. Det blir också ett överskott på eftergymnasialt utbildade inom samhällsvetenskap, juridik, handel och administration (bibliotekarier, ekonomer, journalister, psykologer) medan det uppstår brist på gymnasialt utbildade inom ekonomi, handel och administration. Dessa brister kommer troligen att täckas av eftergymnasialt utbildade.

Inom naturvetenskap, matematik och data blir det ett överskott år 2020 på programmerare och systemerare. De konkurrerar framför allt med civilingenjörer om jobben som dataspecialister, data-tekniker. Arbetsmarknaden för naturvetare dvs. biologer, fysiker, kemister och matematiker har varit svag senaste åren och det finns risk för ett växande överskott. Behovet av lärare i högskolan ökar inte i samma snabba takt framöver och efterfrågeökningen kommer främst inom kunskapsintensiva företagstjänster, forskning och utveckling, samt inom offentlig förvaltning.

Inom området teknik och tillverkning blir det brist på energi- och VVS-utbildade på gymnasial nivå. Antalet som pensioneras överstiger tillskottet av nyutbildade samtidigt som efterfrågan ökar kraftigt. Det blir också viss brist på arbetskraft med verkstadsutbildning. Vanliga yrken är maskinoperatör, gjutare, svetsare och plåtslagare. Bland svetsarna sker stora pensionsavgångar de kommande åren. Det blir också viss brist på byggutbildade. På eftergymnasial nivå blir det brist på ingenjörer inom väg- och vatten,

¹⁵ Inom förskola, grundskola och gymnasieskola.

byggnad och lantmäteri. Det blir även brist på högskole- och gymnasieingenjörer.

AMS (2002b) gör i sin långsiktiga prognos inom bygg och anläggning en annan bedömning om behoven av utbildade inom byggyrken. De anser att en betydande brist hotar. Många utbildade är äldre och utbildningsvolymerna inom både gymnasieskolan och högskolan är för låga enligt AMS. Myndigheten bedömer att bristen kommer att uppgå till knappt 100 000 utbildade fram till år 2015. I den korta prognosen för år 2007, AMS (2007), skriver man att parterna inte oroar sig för tillgången på arbetskraft vare sig i ett kort eller långt perspektiv medan AMS i sina intervjuer med företag i branschen får indikationer på brist. Även Konjunkturinstitutets barometerundersökningar indikerar att företagen har rekryteringsproblem på kort sikt. Eftersom bedömningarna skiljer sig så mycket är det svårt att dra några slutsatser om branschens långsiktiga behov av arbetsmarknadsutbildning.

Även inom området teknik och industri bedömer AMS (2004) att det kommer att bli stora brister på arbetskraft. Resultaten är dock starkt beroende av vilka antaganden man gör om den framtida produktionen och produktivitetstillväxten inom sektorn. Bristen på gymnasieutbildade varierar mellan 43 000 och 157 000 personer fram till år 2015.

7.6.5 Sammanfattande slutsatser

Prognoserna visar på stora brister på arbetskraft inom hälso- och sjukvården främst på gymnasial nivå. Bristerna kommer att uppgå till omkring 200 000 personer år 2020. Det kommer även att bli stor brist på forskollärare och fritidspedagoger. Bland industrijobben kommer det att bli brist på bland annat energi- och VVS-utbildade på gymnasial nivå och på arbetskraft med verkstadsutbildning.

7.7 Avslutande diskussion

Vi har i det här kapitlet analyserat ett antal förändringar på arbetsmarknaden som vi anser har betydelse för arbetsmarknadsutbildningens roll och möjligheter i ett 10 års perspektiv.

Arbetsmarknadsutbildning kan även framöver vara verksam på alla kvalifikationsnivåer

Den första frågan vi ställer oss är om kvalifikationskraven har stigit så mycket att arbetsmarknadsutbildningen i sin nuvarande utformning, med relativt korta kurser främst på gymnasial nivå, har svårt att vara verksam. Forskning visar att kvalifikationskraven har stigit under de senaste 30 åren men att utvecklingen sker gradvis. Beroende på mätmetod är andelen jobb med kvalifikationskrav på grundskole- respektive gymnasienivå- och akademikernivå olika stora. Nya jobb skapas på alla kvalifikationsnivåer men nettoförändringen är negativ för jobb med låga kvalifikationer.

Arbetsmarknadsutbildningen i dag spänner över yrken som saknar krav på yrkesutbildning (exempelvis lokalvårdare, restaurangbiträde) till yrken som kräver gymnasiekompetens (svetsare, träbyggnadsarbetare) och till yrken som kräver högskoleutbildning (lärare, dataspecialist). Betoningen ligger på gymnasial nivå. Relativt stor andel av dagens jobb, drygt hälften, ligger också på en mellannivå vad gäller kvalifikationskrav. Le Grand m.fl. gör bedömningen att en ganska stor andel av jobben även fortsättningsvis kommer att sakna utbildningskrav utöver grundskola, omkring 20 procent. Det kommer därmed sannolikt att fortsatt finnas möjligheter för den relativt korta arbetsmarknadsutbildningen att vidareutbilda eller omskola arbetslösa även i ett 10-årsperspektiv.

Om utvecklingen fortsätter kommer en allt högre andel av de sysselsatta att vara högskoleutbildade. Enligt SCB (2006) kommer 40 procent av arbetskraftsefterfrågan år 2020 att avse eftergymnasialt utbildade. Nya krav kommer att ställas på arbetsmarknadsutbildningens förmåga att komplettera akademikers kompetens. Redan i dag förekommer arbetsmarknadsutbildning mot akademiker yrken. Det är normalt skraddarsydd, kortare utbildningar på högskolenivå men inte inom den reguljära utbildningen. År 2006 avslutade omkring 3 000 personer en sådan utbildning (se kapitel 6).

De korta utbildningstiderna tycks fungera även på denna kvalifikationsnivå. Utvärderingar av sysselsättningseffekterna av genomförd arbetsmarknadsutbildning från Okeke (2005) och Forslund m.fl. (2007) finner att effekten är signifikant positiv även för eftergymnasialt utbildade. Effekten är dock lägre än för både gymnasialt och förgymnasialt utbildade.

Överutbildningen ställer krav på arbetsmarknadsutbildningen

Nästa tendens vi analyserar är en allt högre grad av överutbildning. Enligt de refererade studierna konkurrerar lågutbildade med överutbildade om relativt enkla jobb. I Sverige saknar 16 procent av befolkningen i åldern 25–64 år gymnasial utbildning och bland 30–35 åringar är andelen omkring 10 procent (avser 2006). Att en viss andel av arbetskraften saknar gymnasial utbildning har Sverige gemensamt med många jämförbara länder och förhållandet verkar vara bestående. Denna grupp har betydande svårigheter att hitta sysselsättning. För att stimulera sysselsättningen inför regeringen skattelättnader för hushållsnära tjänster samt planerar att införa sänkta arbetsgivaravgifter i vissa tjänstesektorer. Detta kommer kanske att öppna upp fler möjligheter för personer som saknar gymnasieutbildning att hitta ett jobb. Frågan är om de kommer att behöva arbetsmarknadsutbildning för att kunna få dessa jobb. Det skulle kunna avse yrkeskurser inriktade på lokalvård, trädgårdsarbete, barnkunskap med mera.

Konjunkturinstitutet (2005) har analyserat effekterna av införandet av en finansierad sänkning av skatten på hushållsnära tjänster. Beroende på vilka antaganden som görs i beräkningarna uppgår sysselsättningsökningen till mellan 3 000 och 19 000 personer. Det motsvarar 0,07–0,45 procent av sysselsättningen. En utvärdering av sysselsättningseffekterna i Finland visar på en ökning med 0,1–0,2 procent av sysselsättningen eller 2 900 till 3 600 årsarbetstillfällen. Denna beräkning tar dock ingen hänsyn till eventuell undanträngning av andra arbetstillfällen när skattelättnaden finansieras.

Åberg (1999, 2002) anser att det inte saknas lågkvalificerade jobb utan att det är mer kvalificerade jobb som behövs. Då skulle de överutbildade inte konkurrera ut de lågutbildade på enklare jobb. Sysselsättningen har nu ökat mycket snabbt sedan en tid tillbaka. Arbetsmarknadsutbildningen skulle kunna användas för att komplettera de gymnasieutbildades kompetens så att de kan hitta jobb på högre kvalifikationsnivåer. Här kan man tänka sig både utbildning av arbetslösa och överutbildade sysselsatta som har ”fel” jobb.

”Mjuka kompetenser” respektive ämneskunskaper som grund för fortsatt lärande bör ingå i all arbetsmarknadsutbildning

Den tredje förändringen i arbetslivet vi diskuterar är nya arbetsformer och nya arbetsorganisationer. De nya organisationerna ger individen mer varierade arbetsuppgifter, ett delegerat ansvar, mer lagarbete och krav på bättre kommunikationsförmåga. Det ökar behovet av att en utbildningsinsats inom arbetsmarknadspolitiken inte bara utrustar individen med de yrkeskunskaper som krävs. Det behövs också utveckling av ”mjuka kompetenser” som kommunikationsförmåga, samarbete och problemlösning. Behovet kan vara extra stort bland lågutbildade arbetslösa med stora etableringsproblem på arbetsmarknaden, som har liten arbetslivserfarenhet och kanske brister i sin sociala kompetens.

De nya arbetsorganisationernas framväxt förklaras bland annat av en snabbare teknisk utveckling, kortare produktionsserier och kundanpassning. Detta ställer krav på kontinuerligt fortsatt lärande hos arbetskraften. En viktig bas för detta lärande är grundläggande ämneskunskaper. Arbetsmarknadsutbildningen är en insats för arbete på kort sikt vilket motiverar att karaktärsämnen står i fokus. Samtidigt måste arbetsmarknadsutbildningen kunna fungera som en grund för fortsatta studier senare under yrkeslivet och för fortsatt lärande i arbetet. Att träna förmågan att lära bör vara ett inslag i arbetsmarknadsutbildningen. Den kan övas upp i all slags utbildning. De är inte frågan om att ge alla deltagare alla de redskap de behöver för senare studier men en beredskap att ta till sig dem som behövs för att i det aktuella fallet kunna gå vidare.

Inga tydliga tendenser mot en snabbare strukturomvandling

Den fjärde frågeställningen handlar om arbetslivet har blivit mer föränderligt än förr. Går strukturomvandlingen snabbare i dag och ställs det högre krav på yrkesmässig rörlighet?

Vi redovisar ett antal indikatorer på strukturomvandlingstakt, takten i jobbskapande och jobbförstörelse, förändring av genomsnittlig anställningstid och i andelen tidsbegränsat anställda och utvecklingen av den yrkesmässiga rörligheten. Indikatorerna visar ingen tydlig trend mot ett mer föränderligt arbetsliv och en snabbare strukturomvandlingstakt.

Auer och Cazes (2000) diskuterar varför det är sådan skillnad mellan vad forskningen visar och vad som diskuteras i media respektive vad folk i allmänhet upplever. En anledning kan vara att konsekvenserna av att ofrivilligt bli av med jobbet är värre nu än tidigare, för den som blir arbetslös är det svårare att hitta ett nytt jobb. Anställningstid mäter inte trygghet utan stabilitet. Ett annat problem är enligt författarna att media ensidigt fokuserar på förlorade jobb och drar generaliserande slutsatser från enstaka fall samt att fokus är på de delar av arbetsmarknaden som är flexibla, där tidsbegränsade anställningar är vanliga osv. Men Auer och Cazes anser att dagens arbetsmarknad bättre beskrivs som segmenterad än som generellt mer flexibel.

Vi kan inte dra några starka slutsatser om att behovet av arbetsmarknadsutbildning har ökat eller kommer att öka utifrån de indikatorer vi har redovisat.

Brist på arbetskraft inom framför allt hälso- och sjukvården, förskollärare och fritidspedagoger, energi och VVS

Den femte och sista frågan avser inom vilka yrken det kommer att uppstå brist på arbetskraft i framtiden och hur stora dessa brister kommer att bli.

Prognoserna visar på stora brister på arbetskraft inom hälso- och sjukvården främst på gymnasial nivå, där arbetsmarknadsutbildningen redan i dag spelar en viktig roll. Behovet av arbetskraft inom detta område kan inte tillgodoses enbart genom arbetsmarknadsutbildning. Bristerna kommer att uppgå till omkring 200 000 personer år 2020.

Det kommer även att bli stor brist på förskollärare och fritidspedagoger. Kan något göras inom arbetsmarknadsutbildningens ram för att minska problemet? Det har tidigare genomförts insatser inom läraryrket, exempelvis Språnget som var bristyrkesutbildning för arbetslösa invandrare.

Bland industrijobben, där arbetsmarknadsutbildningen har varit en viktig försörjningskanal för arbetskraft inom bristyrken som svetsare och VVS-tekniker, kommer det att bli brist på bland annat energi- och VVS-utbildade på gymnasial nivå och på arbetskraft med verkstadsutbildning.